

**INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
EN EL PROYECTO DEL ALCA: ALGUNAS PROPUESTAS**

Carmen OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN*

Publicado en:

Dereito Internacional e da Integraçao, L.O. PIMENTEL Ed. Fundação Boiteux,
Florianópolis, Brasil, 2003, pp. 432-455.

* Profesora Titular de Derecho internacional privado
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
E -28040 MADRID
cocastri@der.ucm.es

Documento depositado en el archivo institucional E Pints Complutense
<http://www.ucm.es/eprints>

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL PROYECTO DEL ALCA: ALGUNAS PROPUESTAS

Dra. Carmen OTERO GARCÍA-CASTRILLÓN
Universidad Complutense de Madrid (España)

I. PRESENTACIÓN II. COMERCIO INTERNACIONAL Y ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO 1. OMC 2. ALCA III. COMERCIO INTERNACIONAL Y CALIDAD ALIMENTARIA 1. OMC 2. ALCA IV. CONCLUSIONES - RECOMENDACIONES

I. PRESENTACIÓN

1. La expresión “seguridad alimentaria” encierra en castellano una doble dimensión. La primera indica que todo el mundo en todo momento tiene acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimenticias para una vida sana y activa (abastecimiento - *food security*)¹. La segunda incide en la garantía que proporcionan los procesos de fabricación y la composición de los alimentos (calidad - *food safety*). Sin duda, la liberalización de los intercambios comerciales a través de los procesos de integración económica multilaterales y regionales repercute en ambos aspectos.

2. El régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC) repercute en las dos dimensiones de la seguridad alimentaria a través de la liberalización de los intercambios de productos agropecuarios entre sus Miembros. Por una parte, el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) establece una reducción progresiva de las prácticas que tradicionalmente han distorsionado el comercio agrícola, incidiendo así sobre el abastecimiento alimentario. Por otra, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) fija condiciones para que el control de la calidad de los alimentos no esconda una política comercial proteccionista.

Salvo Bahamas, que solicitó la adhesión en el año 2001 y tiene en la actualidad estatuto de observador, los países del continente americano son todos Miembros de la OMC. En consecuencia, los diferentes procesos de integración económica regional que existen

¹ Definición procedente del plan de acción de la cumbre mundial de la alimentación; 13-17 de noviembre de 1996, Roma. [Http://www.fao.org/wfs/final/rd-e.htm](http://www.fao.org/wfs/final/rd-e.htm). La seguridad alimentaria se contempla en dos niveles: nacional (habilidad de un país de asegurar el suministro total adecuado de alimentos para satisfacer las necesidades de nutrición de su población en todo momento mediante la producción nacional, la importación y/o la utilización temporal de las reservas nacionales de alimentos) y doméstico (la habilidad de una economía familiar para asegurar un acceso seguro a la alimentación suficiente de sus miembros en todo momento a través de su propia producción - subsistencia -, compras en el mercado, utilización de sus propias reservas y/o de provisiones públicas).

entre ellos han de respetar los obligaciones que se derivan de su pertenencia a la Organización. En lo que a la seguridad alimentaria respecta, esto supone, no sólo que el AsA y el AMSF habrán de ser respetados por los acuerdos de integración económica regional, sino que, además, éstos habrán de estar preparados para asumir los nuevos compromisos que pudieran adquirirse en aquella sede. En este sentido, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 20 del AsA, las negociaciones para la reducción progresiva de la protección comercial en el sector agrícola están en curso, y que, además, la Declaración Ministerial de la OMC en Doha² abrió una nueva serie de negociaciones en las que se pretende atender especialmente a la situación de los países en desarrollo y a los menos desarrollados y a sus problemas estructurales al enfrentarse a la economía global. A pesar del fracaso de la reciente Conferencia Ministerial de Cancún, el proceso sigue su curso negociador.

3. Como indica su título, el presente trabajo pretende realizar una primera aproximación al tratamiento de la seguridad alimentaria en el proyecto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se negocia en la actualidad. Con el ALCA se pretende establecer para todos los países del continente americano con la única excepción de Cuba, una zona de libre comercio que aborde, además, cuestiones como la libre competencia, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual.

3.1. Es importante recordar que la negociación del ALCA se enmarca en el proceso de la Cumbre de las Américas³. En 1994 la primera Cumbre de las Américas instauró la celebración de reuniones periódicas de los representantes de los países del continente americano (salvo Cuba) para fortalecer las relaciones interamericanas a través del análisis y la búsqueda de soluciones a problemas comunes. Con este fin se adoptó una Declaración de Principios, basada en la preservación y fortalecimiento de la comunidad

² WT/MIN(01)/DEC/W/2 de 14 de noviembre de 2001; Vid. especialmente puntos 1, 3 y 50.

³ Miami (EE.UU. 1994), Santiago (Chile, 1998), Quebec (Canadá, 2001), Quito (Ecuador, 2002). Las Declaraciones Ministeriales de las sucesivas Cumbres no dejan de señalar la vinculación del ALCA al proceso, más amplio, de la Cumbre de las Américas. A título de ejemplo, en la Declaración Ministerial de la última Cumbre celebrada en Quito (Ecuador) a finales de octubre de 2002 se lee: “Reconocemos la significativa contribución que la integración económica, principalmente a través del ALCA, puede realizar al logro de los objetivos previstos en el proceso de la Cumbre de las Américas, que incluye el fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad y la realización del potencial humano. *Reiteramos que la negociación del ALCA tomará en cuenta la amplia agenda social y económica contenida en las Declaraciones y Planes de Acción de Miami y Santiago con el objeto de contribuir a elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente*”. ...“Reiteramos la importancia que tiene la cooperación para permitir el

de democracias del continente, y un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas con el fin de erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente a través de la expansión de la prosperidad económica mediante el libre comercio. Concretamente, el proyecto del ALCA forma parte del denominado “Plan de Acción” relativo este Pacto de Desarrollo. No obstante, las negociaciones no se lanzaron hasta la Cuarta Reunión Ministerial celebrada en San José (Costa Rica) en 1998. Los elementos fundamentales de esta negociación son la transparencia de todo el proceso, el consenso como mecanismo para adoptar decisiones y el objetivo de “compromiso único”; esto es, habrá de aprobarse el texto completo y no se producirán aprobaciones ni entradas en vigor parciales⁴. Por lo demás, nada impedirá la continuidad de los acuerdos de integración regional existentes o la firma de otros nuevos en la medida en que sus normas no sean incompatibles con el ALCA.

En la actualidad el proyecto se encuentra en avanzado estado de negociación, y, aparentemente, existe una voluntad clara de que llegue a ser una realidad en el año 2005. Todos los países, con la excepción de Venezuela, se han comprometido a que las

fortalecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de esas economías...”

⁴ La organización de las negociaciones se articula de la siguiente manera: Los Ministros responsables de comercio en cada Parte administran y supervisan el proceso de negociación, reuniéndose cada dieciocho meses en el país que preside el proceso. Distintos países ejercen la presidencia en los diferentes períodos de negociación fijados en el calendario. Así: del 1 de mayo de 1998 a 31 de octubre de 1999; Presidencia de Canadá y la Vicepresidencia de Argentina; del 1 de noviembre de 1999 al 30 de abril de 2002, Presidencia de Argentina y la Vicepresidencia de Ecuador; del 1 de mayo de 2001 al 31 de octubre de 2002, Presidencia de Ecuador y la Vicepresidencia de Chile; y del 1 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2004, Co-Presidencia de Brasil y de EE.UU. El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), integrado por los viceministros del área, guía el trabajo de los distintos grupos negociadores, es responsable de la estructura del Acuerdo, de la transparencia y el avance de las negociaciones, de la toma en consideración de las preocupaciones de países en desarrollo y de las economías más pequeñas, de la puesta en práctica de medidas de facilitación de negocios acordadas durante la negociación y de la supervisión de la Secretaría Administrativa. El CNC se reúne tantas veces como sea necesario y no menos de dos veces al año. La Secretaría Administrativa apoya las negociaciones desde el punto de vista logístico y administrativo. Se ubica en la sede rotativa de los grupos de negociación. El denominado Comité Tripartito del ALCA – integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica de Naciones Unidas para América latina y el Caribe y la Organización de Estados Americanos - brinda asistencia al proceso. La OEA proporciona apoyo técnico y logístico a los grupos de negociación. Finalmente, los grupos de negociación, llevan a cabo las negociaciones sobre las distintas materias. Han de conformar su actividad a los compromisos de la OMC, respecto de los que “deberán incorporar mejoras ... cuando ello sea posible y apropiado”. Estos grupos son: Acceso a Mercados; Agricultura; Compras del Sector Público; Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios; Derechos de Propiedad Intelectual; Servicios; Inversión; Política de Competencia; Solución de Controversias. La estructura institucional que se pretende establecer es, por lo demás, la característica de una organización intergubernamental, contando con una Instancia Política, una Instancia Ejecutiva y una serie de Instancias Técnicas, todas ellas respaldadas por una Secretaría General. Las decisiones se adoptarán por consenso y todas las Partes contribuirán a la financiación de la organización.

negociaciones concluyan a más tardar en enero de 2005 y procurarán que el acuerdo entre en vigor antes de que concluya ese mismo año.

4. Es evidente que entre los países negociadores del ALCA existen grandes diferencias de desarrollo socioeconómico. Frente a Los Estados Unidos de América (EE.UU) y Canadá, los países latinoamericanos, muy especialmente algunos centroamericanos y caribeños, se encuentran en una situación que puede calificarse como precaria. Siguiendo algunas clasificaciones de Naciones Unidas puede concluirse que sólo dos de los negociadores son países desarrollados, veintiuno son países en desarrollo y uno es menos desarrollado⁵. Esta realidad ha llevado a plantear interrogantes relativos, no sólo al modo en que podrá articularse la liberalización comercial entre Estados tan dispares, sino incluso si tal liberalización sería conveniente para las economías más débiles. En este sentido debe señalarse que la incidencia de los acuerdos de integración entre países con distinto nivel económico sobre el desarrollo de los países más desfavorecidos *puede* ser positiva⁶. Además, los acuerdos de integración regional *pueden* constituir medios óptimos para alcanzar objetivos políticos y ofrecer credibilidad a programas de reforma⁷. Por lo tanto, no se trata aquí de cuestionar absolutamente un proyecto que ya está en marcha y que cuenta con una clara fecha de conclusión, sino de señalar aquellos aspectos en los que puede y debe ser mejorado, en particular por lo que respecta a la

⁵ No existe una única definición para designar los países en desarrollo. En ocasiones, el término se utiliza respecto de los países cuya renta per capita es significativamente inferior a la de los países industrializados. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha intentado fijar índices de desarrollo humano que tomen en consideración un amplio número de factores, incluyendo la educación, la situación de mujeres y niños y el nivel de estructuras sociales. Sin embargo, no intenta definir un nivel de desarrollo humano por debajo del cual un país sea considerado en desarrollo. La OMC tampoco proporciona definiciones sobre lo que sea un país desarrollado o en desarrollo. El artículo XVIII del GATT indica que los países en desarrollo son aquellos Miembros cuyas economías sólo puedan mantener bajos niveles de vida y se encuentren en las primeras fases de su desarrollo. La calificación la realizan los propios Miembros; si bien esta auto-designación no ha de ser necesariamente aceptada por todos los órganos de la OMC.

⁶ Los acuerdos de integración regional que asocian a países con rentas bajas o medias con países de rentas altas pueden ser muy beneficiosos para los países en desarrollo. Por el contrario, si se asocian países de renta baja entre sí los resultados pueden ser perniciosos. La participación de un país en desarrollo en un acuerdo del que forman parte uno o más países con rentas altas sí resulta conveniente (caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-). Igualmente, los acuerdos entre países de rentas medias pueden proporcionar beneficios a sus miembros (caso de MERCOSUR). Por lo tanto, los acuerdos que asocian a países de rentas medias y bajas con países de rentas altas son recomendables para los países en desarrollo. En este sentido se señala la ausencia de lógica en prestar ayuda para el desarrollo si paralelamente no se abren los mercados a los países en desarrollo con el fin de que puedan ampliar sus exportaciones. World Bank, *Trade Blocs; A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press, 2000.

⁷ Siempre y cuando el coste para los denominados países del sur (en desarrollo) de renunciar a su compromiso es alto, y los países del norte (desarrollados) están dispuestos a aplicar sanciones en caso de que sea necesario. Hay que tener en cuenta que el uso de las sanciones es costoso y su efectividad depende de lo atractivo que resulte el mercado sancionador para el país sancionado.

seguridad alimentaria. Como refleja la propia relación entre el ALCA y la Cumbre de las Américas, hay que tener presente que la globalización es un medio, no un fin. Así, la liberalización comercial que el ALCA promulgue tiene que ser armónica con las capacidades de los países participantes, reconociendo el tratamiento especial y diferenciado para las economías más débiles, y debe venir acompañada por la prestación de la asistencia técnica, social y financiera apropiada para aquellos que la necesiten⁸.

5. Los países latinoamericanos ofrecen un gran mercado a las exportaciones estadounidenses. Para EE.UU. las negociaciones sobre el acceso a los mercados que tienen lugar en la OMC son demasiado lentas y, desde luego, su influencia resulta mediatizada por el peso de otras grandes potencias económicas como la Comunidad Europea y Japón. De ahí que, sobre todo tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle⁹, se haya dicho que el interés estadounidense en el ALCA, y en la firma de acuerdos bilaterales¹⁰, reside en buena medida en su “impaciencia”¹¹.

Por su parte, los miembros de MERCOSUR¹² y del resto de los países latinoamericanos reconocen el valor de un acceso más sencillo al mercado estadounidense para sus productos, fundamentalmente los agrícolas, así como de la creación de un ambiente favorable a las inversiones en sus territorios. También son conscientes de que al negociar conjuntamente sus posiciones se refuerzan, por lo que, frente a los acuerdos bilaterales, un acuerdo regional resulta preferible. La proliferación de acuerdos bilaterales firmados con EE.UU. se contempla como un peligro, pues se teme que en sus términos no se asegure que el acceso al mercado estadounidense sea suficiente para contrarrestar las importaciones procedentes de este país. En lo que a este trabajo

⁸ La asistencia en un acuerdo de libre comercio gira en torno a los aspectos comerciales puesto que se trata de prestar ayuda para cumplir con los compromisos adquiridos en el mismo. Las posibilidades de solapamiento en la labor desarrollada por distintas organizaciones internacionales de asistencia técnica y financiera y la asistencia promovida por los acuerdos de comercio no han pasado desapercibidas. Mientras algunos propugnan que las “cuestiones de desarrollo” no deben ser abordadas por organizaciones comerciales como la OMC - M.J. Finger, “Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for Developing Countries”. *WE*, 2001, p.1097 -; otros defienden esta intervención abogando por una mejor coordinación de todas las actuaciones. No puede negarse que, dado el “empuje” de las organizaciones de signo comercial, el mantenimiento de su intervención en la dimensión asistencial puede resultar útil.

⁹ Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle (EE.UU), 1999.

¹⁰ En diciembre de 2002 Chile y EE.UU. alcanzaron un acuerdo de liberalización comercial. Argentina y Uruguay ya han mostrado su interés en la firma de acuerdos bilaterales. Otros muchos acuerdos bilaterales están en proceso de negociación, particularmente con los países centroamericanos y caribeños.

¹¹ C.M. Bruner, “Hemispheric Integration and the politics of regionalism: the Free Trade Area of the Americas”. *U. Miami Inter-Am. L. Rev.*, 2002, p.15.

respecta, las barreras estadounidenses a la importación de productos agrícolas y las relativas a los requisitos de calidad e higiene de los productos alimenticios constituyen preocupaciones esenciales.

El fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún puede reforzar el impulso negociador del ALCA. Pero debe mantenerse el espíritu de dicha Conferencia Ministerial en la defensa de los intereses de los países en desarrollo frente a las eventuales prisas y presiones estadounidenses.

6. Las observaciones que se presentan a continuación han sido realizadas a partir del texto del segundo borrador del proyecto ALCA que se hizo público en octubre de 2002. Prácticamente todo el articulado se encuentra entre corchetes para indicar la ausencia de acuerdos definitivos y las posibles variantes de la redacción de sus preceptos. Aunque la sistemática del proyecto del ALCA no está todavía decidida, el proyecto aborda las diferentes materias separándolas por capítulos frente al planteamiento de acuerdos independientes que realiza la OMC. Las referencias a los Acuerdos de la OMC se explican por su carácter de referente obligatorio y mínimo en el establecimiento del nuevo régimen de integración económica regional. La continuación de las negociaciones del ALCA y la preparación de un próximo borrador que habrá de estar disponible para las Partes negociadoras en el último trimestre de 2003 hacen oportuno incluir algunas recomendaciones para mejorar el contenido del proyecto en lo que respecta a la doble dimensión de la seguridad alimentaria.

II. COMERCIO INTERNACIONAL Y ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

El abastecimiento alimentario se aborda al establecer el régimen del comercio de los productos agrícolas tanto la OMC como el ALCA.

1. OMC

1.1 El AsA de la OMC se adoptó con el fin de aproximar progresivamente la regulación del comercio agrícola al régimen general de liberalización comercial de productos a través, básicamente, de la conversión de las barreras no arancelarias en aranceles así como de la reducción de las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas y

¹² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

de las subvenciones internas que también afectan el comercio. Aunque el objetivo del Acuerdo es facilitar y abaratar los intercambios comerciales de los productos agropecuarios, el Preámbulo del AsA menciona expresamente la “toma en consideración de las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria ...”.

1.2 Hay que tener presente que los recortes progresivos de las subvenciones, y consiguientemente, de la producción, pueden tener como resultado, por una parte, el incremento de los precios de estos productos en el mercado mundial y, por otra, la reducción de las ayudas alimentarias que reciben los países en desarrollo. Esta situación afectaría gravemente a estos países, sobre todo a aquellos que dependen de la importación de alimentos para abastecer a su población.

Tras marcar la diferencia entre dos grupos de países especialmente vulnerables (los menos desarrollados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos), el AsA y la Decisión de la Conferencia Ministerial de Marrakech¹³, no establecen ninguna obligación de los países desarrollados frente a los países en desarrollo en cuanto a la seguridad del abastecimiento alimentario. Tan sólo recogen distintas iniciativas, dejando la búsqueda de soluciones concretas en manos del Comité sobre Agricultura de la OMC¹⁴, para, en última instancia, diferir la cuestión a estructuras ajenas al sistema multilateral del comercio, como el Convenio sobre Ayuda Alimentaria¹⁵. La eficacia de esta aproximación para abordar la seguridad en el abastecimiento ha sido muy relativa¹⁶.

1.3 Obviamente, las exportaciones de alimentos y productos agrícolas son esenciales para la mayoría de los países en desarrollo, entre ellos para algunos países latinoamericanos. Los países exportadores de productos agrícolas¹⁷ temen que se pueda recurrir a operaciones no comerciales, como la ayuda alimentaria internacional, para eludir o ralentizar de algún modo la aplicación de los compromisos de liberalización

¹³ Decisión Ministerial sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios; adoptada en Marrakech el 15 de abril de 1994.

¹⁴ Artículo 16 y Decisión Ministerial de Marrakech.

¹⁵ Convenio sobre Ayuda Alimentaria, hecho en Londres en 1986, 1995 y 1999.

¹⁶ M.G. Desta, “Food Security and International Trade Law”. *JWT*, vol. 35, núm. 3, 2001, pp.454-456.

¹⁷ El grupo más fuerte es el denominado “Cairns”, integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá,

adquiridos en virtud del AsA, sobre todo en lo que respecta a las subvenciones a la exportación. Hay que tener presente que las operaciones de ayuda alimentaria se benefician de la excepción al compromiso de reducir las subvenciones a la exportación¹⁸. En parte, el problema reside en determinar qué es lo que distingue una operación comercial de otra que no lo es, de manera que pueda ser calificada como ayuda alimentaria. La línea de separación entre las transacciones de ayuda alimentaria y las transacciones comerciales normales frecuentemente se diluye, en especial cuando estas últimas se refieren a exportaciones subvencionadas¹⁹. El AsA “resuelve” esta cuestión adoptando el nivel de “concesionalidad” establecido por el Convenio de Ayuda Alimentaria²⁰. Por lo demás, todas las operaciones de ayuda alimentaria deben realizarse de conformidad con los Principios de la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y la Alimentación (FAO) sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta²¹.

2. ALCA

Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

¹⁸ Artículos 9 y 10 del AsA. Es importante destacar no sólo el carácter obligatorio de la regla sino también el hecho de que se presume el carácter no comercial de la operación hasta que se pruebe lo contrario (núm. 3).

¹⁹ Para la CE la ayuda alimentaria sólo abarca las donaciones mientras que para los EE.UU comprende también las ventas en condiciones preferentes. El artículo 10.4.c del AsA tan sólo indica que la ayuda alimentaria habrá de suministrarse “en la medida de lo posible” en forma de donación total, o en condiciones no menos favorables que las previstas en el artículo IV del Convenio sobre Ayuda alimentaria de 1986. Las modalidades de prestación de ayuda previstas en este precepto son: a) Donativos de cereales o donativos en efectivo destinados a la compra de cereales para el país beneficiario; b) Ventas pagaderas en la moneda del país beneficiario que no sea transferible ni convertible en divisas o bienes y servicios utilizables por los miembros donantes 1/ En circunstancias excepcionales, se podrá hacer una exención no superior al 10 por ciento. Podrá prescindirse de esta limitación con respecto a transacciones a utilizar para la expansión de la actividad económica de desarrollo en el país beneficiario, siempre que la moneda del país beneficiario no sea transferible o convertible en menos de un plazo de 10 años; c) Ventas a crédito, pagaderas en plazos anuales razonables escalonados en 20 años o más y con tipos de interés inferiores a los tipos comerciales vigentes en los mercados mundiales; 2/ En los acuerdos de ventas a crédito, se podrá estipular el pago de hasta el 15 por ciento del principal, en el momento de la entrega del cereal en el entendimiento de que es ayuda se prestará, en la medida mayor de lo posible, en forma de donativos, especialmente en el caso de los países menos desarrollados, los países de bajos ingresos por habitante y otros países en desarrollo que tropiecen con dificultades económicas graves. El informe del panel del GATT en la controversia relativa a las exportaciones comunitarias de harina de trigo, doc. SCM/42 de 21 de marzo de 1983, reconoció las dificultades para distinguir las operaciones comerciales de las que no lo son, pero no ofreció conclusiones de aplicación general.

²⁰ Artículo 10.4.c AsA. El CAC de 1999 establece que al menos el 80% las ayudas alimentarias que preste un Estado debe consistir en donaciones; que todas las ayudas alimentarias que reciban los países menos desarrollados deben de ser donaciones; que en las ayudas que se realicen a través de ventas, los créditos han de tener una duración de al menos 20 años y unos intereses por debajo de los de mercado.

²¹ Artículo 10.4 b AsA. Los principios, que fueron elaborados por el Subcomité consultivo de colocación de excedentes en 1992 y están en proceso de revisión, no tienen carácter obligatorio. Pretenden asegurar que los alimentos y otros productos agrícolas que son exportados en términos concesionales resulten en suministros adicionales para los países receptores sin desplazar las importaciones comerciales normales y sin desincentivar la producción local.

2.1 Como se ha señalado, el proyecto del ALCA estructura la regulación de las distintas materias en capítulos. De ahí que, a diferencia del AsA que es un acuerdo independiente, el Capítulo sobre agricultura del ALCA carezca de un preámbulo propio. El Preámbulo del proyecto del ALCA no hace mención alguna al abastecimiento alimentario. Las referencias más próximas a esta cuestión podrían encontrarse en su primer párrafo, cuando se manifiesta el “compromiso” general de proteger los derechos humanos fundamentales de las personas; en el undécimo, cuando los Estados se muestran “decididos” a promover estándares de vida más elevados; y en el vigésimo, al manifestar estar “resueltos” a preservar la capacidad de las Partes para salvaguardar el bienestar público. En el primero, la referencia a los derechos humanos fundamentales resulta útil en cuanto se derive del derecho a la vida el derecho a la alimentación²². En el segundo y en el tercero, difícilmente podría negarse que el abastecimiento alimentario se encuentra entre los elementos que mejoran los estándares de vida, y que dicho abastecimiento forma parte del bienestar público.

Aunque los preámbulos de los Acuerdos internacionales no establezcan obligaciones específicas para las Partes, sí resultan referentes importantes para la interpretación de la voluntad de los contratantes, y, por lo tanto, de los preceptos que incluyen obligaciones concretas. Con independencia de la cobertura que ya ofrecen los mencionados párrafos, cabría recomendar que el Preámbulo del ALCA mencionara expresamente la seguridad alimentaria reflejando, si no el derecho a la alimentación en el primer párrafo, al menos la determinación de promover y la libertad de las Partes para perseguir el abastecimiento alimentario en los párrafos undécimo y vigésimo respectivamente. En este último sentido, del mismo modo que se hace respecto de las políticas culturales en el párrafo octavo, podría y quizá debería “reconocerse” expresamente que las Partes deben mantener la capacidad de preservar y poner en práctica sus políticas alimentarias.

2.2 El capítulo sobre agricultura del proyecto del ALCA no pierde de vista las negociaciones sobre esta materia en la OMC. Así, aborda, por una parte, el trabajo conjunto de los negociadores del ALCA en dicha sede (artículos 12.3²³, 15.2 y 3²⁴), y

²² En Derecho Internacional, derecho al alimento está reconocido como un derecho subjetivo. Los Estados deben respetar, proteger y garantizar este derecho.

²³ Artículo 12.3: “*Las Partes acuerdan trabajar mancomunadamente en las negociaciones sobre agricultura de la OMC con la finalidad de prohibir el uso de los subsidios a la exportación para los*

por otra, la imbricación de los compromisos que hayan de resultar de las mismas con los establecidos en el ALCA. Sobre este último aspecto se barajan dos redacciones para el artículo 2²⁵. La segunda resulta apropiada por cuanto establece el compromiso de compatibilidad entre las obligaciones adquiridas por el ALCA y la disciplina presente y futura de la OMC en la materia. La primera, que se reproduce en el artículo 8²⁶, también puesto que impone la incorporación “automática” de tales futuros compromisos; esto es, sin necesidad de renegociar y modificar el Acuerdo. En todo caso, las obligaciones que se acuerden en la OMC habrán de ser asumidas por las Partes del ALCA en su calidad de Miembros de aquella organización; y, por lo tanto, en nuestra opinión, sería bueno hacer una reelaboración de ambas redacciones. Así, una posible redacción del precepto rezaría:

“Las disciplinas comerciales del presente capítulo serán compatibles con las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y con sus Acuerdos sucesores. Las disciplinas que resulten de las negociaciones sobre Agricultura de la OMC se incorporarán automáticamente a este capítulo”.

2.3 Las disposiciones del capítulo que repercuten directamente sobre el abastecimiento alimentario son, por una parte, las relativas al régimen de las subvenciones a la exportación y las ayudas alimentarias, por otra, las disciplinas para las prácticas que distorsionan el comercio y, finalmente, la disciplina que se pretende imponer a las empresas de Estado.

2.3.1 La sección 3 del capítulo sobre agricultura establece el régimen de los subsidios a la exportación. El artículo 10.1 baraja dos redacciones para fijar la definición de este concepto²⁷. Una de ellas se remite sin más al AsA. La otra, más prolija, señala

productos agropecuarios provenientes de países no Partes del ALCA a los países Partes del ALCA hasta lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios”.

²⁴ Artículo 15.2: “Al reconocer que (sólo mediante negociaciones multilaterales pueden lograrse disciplinas y compromisos de reducción de apoyo interno, las partes convienen en seguir trabajando para alcanzar un acuerdo en el marco de las negociaciones de la OMC dirigido a reducir sustancialmente y a regular más estrictamente el apoyo interno que distorsiona el comercio”; 3. “A tal fin, las Partes convienen en trabajar hacia un acuerdo en las negociaciones sobre agricultura en la OMC para lograr ...”.

²⁵ Artículo 2.1 A: “Las disciplinas comerciales que resulten de las negociaciones multilaterales sobre agricultura en la OMC, se incorporarán automáticamente a este capítulo”; B “Las disciplinas comerciales del presente capítulo serán compatibles con las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y con sus acuerdos sucesores”.

²⁶ Artículo 8.1: “Las mejoras en acceso a mercados y en las normas y disciplinas comerciales como resultado de las negociaciones multilaterales sobre Agricultura de la OMC se aplicarán automáticamente al comercio entre las Partes del ALCA”.

²⁷ Artículo 10.1 A: “Por “subsidios a la exportación para productos agropecuarios” se entiende subsidios a la exportación supeditados a la actuación exportadora a que se refiere el literal (e) del

expresamente que los programas de ayuda alimentaria internacional que cumplan con las condiciones del Anexo 12.2 1 y 2 de la sección 4 del capítulo (disciplinas para las prácticas que distorsionan el comercio) no se considerarán subvenciones²⁸. Paralelamente, el artículo 10.2 señala que esta ayuda tampoco se considerará subvención si se suministra en términos y condiciones compatibles con los derechos y obligaciones de la OMC, discutiéndose si cabe añadir, además, el cumplimiento de los requisitos incluidos en los mencionados Anexos²⁹. La segunda redacción propuesta para el artículo 10.1, coincide en su contenido, a salvo de la referencia a la OMC, con el artículo 10.2³⁰, por lo que éste resultaría básicamente redundante en el caso de que aquella fuera aceptada; y sólo añadiría contenido a la primera redacción del 10.1 en la medida en que se acordase la necesidad de cumplir con los requisitos de los antedichos Anexos.

Los textos alternativos para este precepto anotan las discrepancias entre las Partes a cerca de la correcta ubicación de las negociaciones sobre los programas de ayuda alimentaria. Algunas delegaciones consideran que este asunto debe ser abordado en los foros multilaterales adecuados, tales como la OMC, y no en un acuerdo comercial regional como el ALCA. Sin embargo, ya se ha señalado que la limitada aproximación del AsA a esta cuestión, estableciendo tan sólo que el suministro de la ayuda alimentaria no debe de estar vinculado a las exportaciones comerciales del beneficiario, ha resultado

Artículo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y todas las modificaciones posteriores que puedan acordarse en la OMC a ser incorporadas automáticamente a este Acuerdo”; B: “Se define como subsidio a la exportación de productos agropecuarios a cualquier subsidio supeditado, de jure o de ipso, a la actuación exportadora de un producto agropecuario, incluyendo aquellas medidas citadas a manera de ejemplo en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias. A efectos de esta definición, los programas de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de exportación y programas de ayuda alimentaria internacional, que no se otorguen de conformidad con las disposiciones de los Anexos 12.2.1, 12.2.2, 12.2.2.1 y 12.2.2.2 de la Sección Cuatro de este Capítulo serán considerados subsidios a la exportación”.

²⁸ El Anexo 12.2.1 establece la disciplina sobre los créditos a la exportación de los productos agropecuarios; y el 12.2.2, la relativa a la supervisión de las concesiones de ayuda alimentaria, incluyendo la lista de las transacciones que se consideran ayuda alimentaria y la definición de las situaciones de emergencia.

²⁹ Artículo 10.2: “No obstante, los créditos a la exportación, las garantías de créditos a las exportaciones o los programas de seguros de crédito, así como la ayuda alimentaria internacional suministrados en términos compatibles con los derechos y obligaciones de la OMC, (y de acuerdo a las disposiciones de los Anexos de la Sección Cuatro de este Capítulo) no serán considerados subsidios a las exportaciones par a los fines de este Acuerdo”.

³⁰ Artículo 10.2: “No obstante, los créditos a la exportación, las garantías de crédito a las exportaciones o los programas de seguros de crédito, así como la ayuda alimentaria internacional suministrados en términos compatibles con los derechos y obligaciones de la OMC (y de acuerdo a las disposiciones de los Anexos de la Sección Cuatro de este Capítulo) no serán considerados subsidios a las exportaciones para

poco eficaz para asegurar que las ayudas alimentarias sean realmente tales y, en definitiva, para contribuir a garantizar el abastecimiento de alimentos.

Más allá de las discrepancias en torno a cuál sea la sede adecuada para regular las ayudas alimentarias, la cuestión de fondo es que las Partes disienten sobre el establecimiento de una nueva disciplina regional sobre la mismas en el ALCA. Tal y cómo figura en el borrador del capítulo sobre agricultura, esta disciplina perfilaría y añadiría requisitos para que ciertas operaciones fueran consideradas (o no) comerciales, y, por lo tanto, entraran (o no) en el régimen de liberalización del capítulo. Si esta disciplina se aprobara, habría de otorgarse una atención adecuada a las actuaciones de la FAO en la materia con el fin de evitar eventuales problemas de compatibilidad entre ambas. Bien puede decirse que, si bien la inclusión *per se* de una disciplina en materia de ayuda alimentaria en el ALCA no puede ser considerada necesariamente perjudicial, la elaboración de sus términos requeriría un cuidado exquisito y una vigilancia y control de su compatibilidad con otros instrumentos internacionales que no parecen haber sido atendidos en el borrador actual.

En todo caso, resulta llamativo que, tras haber excluido las ayudas alimentarias del concepto de subvención, y, por lo tanto, de la aplicación de todas las medidas que los regulan, el artículo 14 pretenda establecer, señalando su carácter de medidas y prácticas equivalentes a las subvenciones a la exportación, una disciplina para su concesión vinculada al régimen de las salvaguardias³¹. Es perfectamente comprensible, natural y hasta tranquilizador, que los corchetes abunden en este texto, especialmente en lo que a la ayuda alimentaria respecta. Y ello porque la inclusión de este artículo implicaría, cuando menos, la desnaturalización de la exclusión de la ayuda alimentaria del régimen de liberalización comercial. Así, de ser tratada como una excepción pasaría a convertirse en una salvaguardia, con las implicaciones técnico-jurídicas y económicas que ello conlleva. De ahí que pueda pensarse que este artículo fue incluido con el fin de asegurar el establecimiento de alguna disciplina respecto de las ayudas alimentarias. Así, en el caso de que fracasara la opción de establecer un régimen específico para las

los fines de este Acuerdo)".

³¹ Artículo 14: "En consistencia con las provisiones del Artículo 9.1, las Partes convienen en cumplir con las condiciones y disciplinas para otorgar créditos a la exportación (y ayuda alimentaria) para productos agropecuarios tal y como está previsto en el (Anexo 12.2.1 (Créditos a la Exportación) (y en los Anexos 12.2.2, 12.2.2.1 y 12.2.2.2 (Ayuda Alimentaria) de la Sección Cuatro de esta Capítulo))".

ayudas alimentarias (definición de dicha ayuda), circunstancia que puede considerarse como altamente probable, podría al menos acordarse la aplicación del régimen de salvaguardias a las mismas. En todo caso, teniendo en cuenta que tanto el AsA como propio proyecto del ALCA consideran las ayudas alimentarias como una excepción al régimen general de las subvenciones a la exportación, debe defenderse la eliminación del artículo 14.

2.3.2 La sección 4 del Capítulo sobre Agricultura regula las disciplinas que las Partes habrán de adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo las que tienen efectos equivalentes a los subsidios a la exportación. El objeto principal de esta sección son las denominadas ayudas internas, que se otorgan, entre otros, en el sector alimentario³². El artículo 15.9 establece que no se considerará que la ayuda alimentaria interna constituye una medida o práctica que distorsiona el comercio y la producción de productos agropecuarios siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos establecidos en el AsA³³. La exclusión sintoniza con las exigencias de la OMC, y, por lo tanto, no plantea problemas de compatibilidad.

2.3.2 En el sector agrícola varios Estados latinoamericanos cuentan con empresas que disfrutan de una situación de monopolio. En la sección 4 del Capítulo sobre Agricultura, se discute sobre la introducción del artículo 17 con el que se pretende hacer frente a esta situación³⁴. El número 4 define la empresa de Estado como aquella de propiedad estatal

³² El punto 4 del Anexo 2 del AsA señala que la ayuda alimentaria interna comprende los gastos o los ingresos fiscales sacrificados en relación con el suministro de ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesiten. En esta línea añade que “el derecho a recibir la ayuda alimentaria estará sujeto a criterios claramente definidos relativos a los objetivos en materia de nutrición”.

³³ Artículo 15.9: “Para los efectos del presente Acuerdo, se identifican como otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios cualquier medida o práctica distinta de las siguientes, siempre que éstas cumplan con los requisitos establecidos en los literales “a” y “b” del numeral 1 del Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC: i) Servicios generales; ii) Ayuda alimentaria interna iii) Pagos (efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en los planes de seguro de las cosechas) en concepto de socorro en casos de desastres naturales”. Los mencionados requisitos son: 1. Que la ayuda se preste por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos los ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores; y 2. Que no tenga como efecto asistir a los productores en materia de precios.

³⁴ Artículo 17: 1. “Las Partes convienen en la eliminación progresiva de los derechos exclusivos de importación y/o exportación otorgados a las empresas estatales de comercio que se dedican a la importación y/o exportación de productos agrícolas al permitir que comerciantes particulares participen en las exportaciones de productos agrícolas, compitan por ellas o hagan transacciones sobre exportaciones de productos agropecuarios”; 2. “En el período de transición de los derechos exclusivos de importación y/o exportación retenidos por las Empresas Estatales de Comercio a la plena competencia con los comerciantes particulares, dichas empresas proporcionarán información sobre sus costos de

o que disfruta, de hecho o de derecho, de privilegios exclusivos en la comercialización de productos agropecuarios. El primer número sólo se refiere a la introducción de la competencia en el ámbito de la exportación y, sin embargo, al señalar el mecanismo que conducirá a esta competencia no sólo se menciona la progresiva eliminación de los derechos exclusivos de exportación sino también los de importación. Este desajuste parece encontrar solución en el número 2, en el que ya se hace referencia a la introducción de la competencia también en el ámbito de la importación. Se hace necesario, por lo tanto, realizar la oportuna corrección en el texto del primer número. Además, el número dos prohíbe a los gobiernos proporcionar fondos públicos, préstamos, garantías u otro apoyo financiero a las empresas de Estado durante el período de transición que se establezca. No se fijan en ningún momento plazos ni criterios para su determinación. Por su parte, el número 3 introduce el compromiso de las Partes de establecer disciplinas para las actividades de las empresas de comercialización que detenten el monopolio sin mencionar en qué consistirán estas disciplinas, que, como indica el número 5, no serán aplicables a los países con “pequeñas economías”³⁵.

Debe señalarse que el Capítulo del ALCA destinado a la Defensa de la competencia contiene un normas generales sobre los monopolios legales y las empresas de Estado, en las que se recoge que “las Partes se (comprometen/procurarán), respecto de las políticas y prácticas reguladoras, a evitar que limiten (de manera no razonable) el acceso a los mercados o de alguna manera se menoscaben las condiciones de competencia en el ALCA” (artículo 2.1.2). Como puede observarse, el alcance de los compromisos no está todavía definido y, desde luego, resulta menos determinado que el que se pretende establecer en el terreno de la agricultura. No obstante, en caso de que la introducción de

adquisición, fijación de precios de las exportaciones y otros datos de ventas. Para asegurar que dichas empresas compiten justamente con los comerciantes particulares en las ventas de importación y/o exportación durante el período de transición, se prohíbe al gobierno nacional proporcionar fondos públicos, préstamos, garantías u otro apoyo financiero a las empresas mercantiles estatales”; 3. “Al inicio del programa de eliminación, hab’rna sido establecidas disciplinas para las actividades desarrolladas por las empresas estatales y privadas de comercialización, que detenten monopolio de importación y/o importación y/o exportación de productos agropecuarios, a fin de evitar restricciones y discriminaciones en el acceso, además de otras distorsiones al comercio de productos agropecuarios”; 4. “Se entenderá por empresas estatales de comercio de productos agropecuarios aquellas de propiedad de los Estados o aquellas a las cuales los Estados, de hecho o de derecho, han otorgado privilegios exclusivos o especiales de comercialización de productos agropecuarios”; 5. “Cualquier disciplina establecida con respecto a las Empresas Comerciales del Estado no serán aplicables a las Partes con pequeñas economías”.

³⁵ Vid. *infra*.

una disciplina específica destinada en última instancia a la eliminación de los monopolios agrícolas fuese aceptada, la prohibición genérica de ayudas a las empresas públicas durante el período de transición en el artículo 17.2 sería totalmente inadecuada. Por lo demás, el tratamiento que se otorga en los números 2 y 3 de este precepto tanto al establecimiento de períodos transitorios como a la introducción de disciplinas de comercialización quedan en el aire, pues dependen en última instancia de la estructura institucional que se establezca (Comité de Agricultura, artículo 21). No puede dejar de señalarse que la bondad de la introducción de la competencia en la comercialización de los productos agrícolas a través de Empresas Comerciales de Estado depende de la situación del sector en cada país, y muy especialmente en los países en desarrollo.

2.5 El proyecto del ALCA en general, y el Capítulo sobre Agricultura en particular, recogen el tratamiento especial y diferenciado al tomar en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo económico. No obstante, en vez de establecer sin más el tratamiento preferente en favor de los países en desarrollo, lo hacen en favor de las “pequeñas economías”. La dificultad reside en la ausencia de una definición general de estas “pequeñas economías” que, en todo caso, no debe coincidir con la de país en desarrollo y necesariamente ha de tener un alcance más limitado.

El artículo 11.6 establece el tratamiento preferente respecto de la disciplina de las subvenciones a la exportación. Este tratamiento consiste en conceder un plazo concreto, aún por determinar en años, para el beneficio de exención de la prohibición de subvencionar las exportaciones³⁶. Conviene recordar que respecto de los países mencionados en el referido Anexo, la exención que establece el ASMC tiene carácter indefinido (artículo 27.2). Por lo tanto, la fijación en el ALCA de un período máximo durante el cual los países con pequeñas economías podrán mantener las subvenciones a la exportación supone un incremento de los compromisos liberalizadores. Esto no debe sorprender pues el ALCA es un proyecto para liberalizar el comercio. La cuestión es si esta “concesión” viene acompañada de las correspondientes contrapartidas, y si, en su conjunto suponen un beneficio. Si así fuera, habría que determinar los plazos adecuados

³⁶ Artículo 11.6: “No obstante lo establecido en el párrafo 11.1 de este artículo, sobre la eliminación de subsidios a la exportación, las Partes con pequeñas economías eliminarán los subsidios a la exportación en un plazo de X años a partir de la entrada en vigor del ALCA, de conformidad con sus derechos y obligaciones contenidos en el Anexo VII del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sus posteriores modificaciones de la OMC. Asimismo, se reservan el derecho resultante de los acuerdos

planteándose incluso la posibilidad de dejar abiertos mecanismos para su flexibilización.

Continuando con las preferencias en materia de subvenciones a la exportación, el artículo 11.5 no sólo se remite a los Acuerdos de la OMC, sino que también plantea añadir la posibilidad de someter a una investigación, en el ámbito del capítulo dedicado a la defensa de la competencia, las subvenciones concedidas por estos países que en opinión de una Parte, cualquiera, causen o amenacen causar daños a la producción de otras, y no necesariamente a ella misma³⁷. De entrada, resulta paradójico que tras reconocer el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, se pretenda controlar que la preferencia, por anticompetitiva, no suponga para otros una desventaja. En todo caso, este supuesto estaría ya cubierto por el punto 4 del Capítulo sobre Defensa de la Competencia, que regula las investigaciones en el marco de la cooperación para la aplicación de las normas de competencia sin, por lo demás, hacer referencia expresa a las diferencias de desarrollo económico y a la existencia de tratamiento especial y diferenciado a favor de los menos desarrollados. En este sentido no debe perderse de vista que este Capítulo no establece preferencias más allá del establecimiento de períodos transitorios todavía por determinar (punto 7).

Por lo tanto, por una parte, debe cuidarse la determinación de las preferencias, especialmente las de carácter transitorio, en el Capítulo sobre Agricultura así como controlar su coherencia en relación con la aplicación del Capítulo sobre Competencia. Por otra, incluso desde una mera perspectiva técnica, cabe recomendar la eliminación en el artículo 11.5 de la posibilidad de abrir una investigación en el ámbito de la competencia cuando una Parte considere que la subvención a la exportación concedida por una pequeña economía perjudica la producción de otras Partes.

en la materia, en las negociaciones pendientes en la OMC”.

³⁷ Artículo 11.5: “Algunas delegaciones consideran que, no obstante, el numeral 2 sobre la eliminación de subsidios a la exportación, las pequeñas economías mantendrán sus derechos y obligaciones en conformidad con los acuerdos de la OMC y posteriores modificaciones. Asimismo, si la aplicación de algún tipo de subsidio a la exportación de sus productos agropecuarios causa o amenaza causar daños a la producción de las otras Partes, este podría sujetarse a una investigación según lo establecido en el Capítulo X de Prácticas desleales del presente Acuerdo. Otras delegaciones no apoyan esta propuesta”.

Por último, debe señalarse que el tratamiento diferenciado en materia de ayuda interna en el Capítulo sobre Agricultura además de ser en nuestra opinión poco sistemático, se limita a realizar una mera remisión al AsA (artículo 15.19 y 21³⁸).

III. COMERCIO INTERNACIONAL Y CALIDAD ALIMENTARIA

Con el fin de proteger la salud pública los Estados adoptan las denominadas medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que inciden en la comercialización de los alimentos. Las MSF pretenden garantizar la seguridad de los alimentos que se introducen el mercado confrontando los riesgos sanitarios derivados de a) la presencia en estos productos de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos; b) las enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados; o c) de la entrada, radicación o propagación de plagas, así como para prevenir o limitar otros perjuicios de la entrada, radicación o propagación de plagas. La tendencia a exportar cada vez más alimentos y la mayor preocupación por la salud pública están aumentando la importancia de las MSF.

Sin duda, estas medidas constituyen legítimos obstáculos técnicos al comercio internacional cuya especificidad recibe una regulación específica tanto en la OMC como en el ALCA. El problema que plantea la regulación internacional de las MSF reside en encontrar el equilibrio entre el libre comercio y la protección de la salud pública de manera que las MSF no se conviertan en meros instrumentos del proteccionismo comercial. Para destacar la importancia y actualidad de esta cuestión basta mencionar que, de las barreras técnicas al comercio notificadas a la OMC en el año 2000, el grupo más numeroso fueron MSF.

1. OMC

1.1 El Acuerdo sobre MSF pretende minimizar los efectos restrictivos del comercio de las MSF y propiciar al tiempo su armonización sobre la base de estándares, guías y

³⁸ Artículo 15.19: “Las medidas de ayuda interna que cumplen con lo dispuesto en el Artículo 6.2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, con lo dispuesto en los párrafos ... del mismo acuerdo, así como las que no excedan los niveles de minimis establecidos en el artículo 6.4 del mismo Acuerdo, quedarán exentas de los compromisos de reducción que se establezcan en el presente Artículo”; 21: “Los países que se benefician del trato especial y diferenciado de acuerdo a su nivel de desarrollo y tamaño de sus economías, en especial las pequeñas economías, podrán mantener las medidas y prácticas que constan en los artículos 6.2 y 6.4.b del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y acuerdos sucesores”.

recomendaciones internacionales. El Preámbulo del AMSF de la OMC, en línea con el artículo XX.b del GATT, señala expresamente que

“no debe impedirse a ningún Miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales a condición de esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre los Miembros en los que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional”.

Además, recoge el deseo de “mejorar la salud de las personas y de los animales y la situación fitosanitaria en el territorio de todos los Miembros”.

1.2 No obstante, para ser admisibles, las MSF habrán de estar científicamente justificadas³⁹ y no ser discriminatorias ni más restrictivas del comercio que lo que se requiere para alcanzar el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, teniendo en cuenta las posibilidades técnicas y económicas del país que las adopta. Los requisitos de no discriminación y necesidad son los mismos que se exigen con carácter general para excepcionar la aplicación de las normas de comercio por motivos de salud pública. El requisito de la justificación científica descansa fundamentalmente sobre la existencia de estándares internacionales. En todo caso, la carga de la prueba del incumplimiento de estos requisitos recae sobre el Miembro que contesta la conformidad con las exigencias del AMSF de la MSF adoptada por otro Miembro. En lo que a la justificación científica respecta, esto supone que habrá de demostrar la insuficiencia de los informes que respaldan la medida.

Si hay estándares internacionales de referencia, la MSF se considera científicamente justificada en tanto se ajuste a los mismos⁴⁰. A través del recurso a estos estándares y de la promoción de la participación en las organizaciones internacionales que los formulan - “en particular el *Codex Alimentarius* y la Oficina Internacional de las Epizootias y en las organizaciones y regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria” -, se busca una armonización de las MSF que facilite el

³⁹ Se admiten las justificaciones provisionales por un período de tiempo razonable, hasta que se obtenga información adicional para una valoración del riesgo objetivo. Artículo 5.7 del AMSF.

⁴⁰ Artículo 3.2. En el Informe del Órgano de Apelación en el asunto de las restricciones comunitarias a la importación de la carne hormonada, WT/DS26/AB/R, el Órgano de Apelación distinguió entre las medidas “conformes con el estándar internacional” y las “basadas en el estándar internacional”; que supone que adopta alguno pero no necesariamente todos los elementos del estándar internacional. En el primer caso hay una presunción (que admite prueba en contrario) de conformidad con AMSF, en el segundo caso no hay tal presunción (la carga de la prueba recae en quien esgrime la justificación sanitaria de la medida).

comercio internacional proporcionando estándares de seguridad adecuados. No obstante, no puede dejarse de notar que la participación de los países en desarrollo en el proceso de fijación de estándares en las mencionadas organizaciones deja mucho que desear todavía. Si, por el contrario, no se cuenta con estándares internacionales, los casos que han sido resueltos hasta la fecha por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) no recogen la existencia de un concreto nivel cualitativo o cuantitativo sobre la seguridad o sobre el valor de las pruebas científicas⁴¹. Así, a través del principio de precaución, el OSD puede determinar lo que se considere como pruebas científicas suficientes en cada caso⁴².

Esto ha llevado a plantear en qué medida el sistema comercial puede imponer a un país la renuncia a estándares de protección respecto de productos que son tenidos por peligrosos por su población, como ocurre en la Comunidad Europea con los genéticamente modificados⁴³, pero cuya inseguridad no ha sido científicamente demostrada. Algunos países propusieron en la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle tratar el problema que se presenta cuando no hay opiniones científicas que respalden la percepción del público a cerca del riesgo que sobre su salud puede tener un producto agropecuario. Sin embargo, dado su alcance, no parece que el AMSF sea el marco jurídico adecuado para abordar esta cuestión. Las percepciones del público sobre cualquier aspecto de un producto son las que motivan la adquisición o el rechazo del mismo. Esta decisión puede adoptarse cuando el producto que está en el mercado informa suficientemente sobre su composición y propiedades a través de las etiquetas. Por lo tanto, el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio de la OMC (BTC) parece ser el marco jurídico adecuado para establecer el régimen relativo a la información del consumidor.

⁴¹ R. Howse, "The WHO/WTO Study on Trade and Public Health: A Critical Assesment". Próxima publicación en *Journal of Risk Analysis*.

⁴² En este sentido, el OSD ha interpretado que cuando la adopción de las medidas deba basarse en informes sobre la evaluación del riesgo, no es necesario que éstos reflejen la opinión de la mayoría de la comunidad científica para que la evidencia se considere suficiente. Informe del Órgano de Apelación en el asunto de las restricciones comunitarias a la importación de la carne hormonada, WT/DS26/AB/R de 16 de enero de 1998. Hasta la fecha, ninguno de los casos decididos por el OSD, ha reconocido la conformidad con el acuerdo de una MSF.

⁴³ Actualmente no existe evidencia científica aceptada que sugiera que estas semillas y sus productos son *per se* más tóxicas o alergénicas que las tradicionales, sin embargo los países europeos existe una clara tendencia reacia a su aceptación. Así, la CE adoptó de hecho un bloqueo a la importación de productos genéticamente modificados que ha provocado la reciente solicitud de constitución de un panel de solución

En esta línea, no puede dejarse de notar la problemática que sobre la seguridad de los alimentos plantea la biotecnología. Si bien se han señalado sus ventajas para los productores (adaptación a las condiciones climáticas, evita el uso de pesticidas) y para los consumidores (propiedades de los alimentos)⁴⁴ en los países en desarrollo; la polémica sobre sus riesgos para la salud, además de para la diversidad medioambiental, continúa presidiendo el debate político y jurídico⁴⁵. Por lo demás, la biotecnología en la regulación del comercio internacional no sólo está vinculada con las MSF, sino también con los derechos de propiedad intelectual. Así, se ha dicho que la oposición de las ONGs a los organismos genéticamente modificados se fundamenta, más que en preocupaciones de calidad alimentaria (*food safety*), en el temor de que la producción de semillas sea controlada por empresas que, de ese modo, controlarían también la producción/abastecimiento de alimentos (*food security*).

1.3 Cuestión distinta son las dudas que subsisten sobre la compatibilidad del acuerdo con la normativa internacional en materia de biodiversidad. El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biológica⁴⁶, que todavía no ha entrado en vigor, da a los gobiernos el derecho a prohibir, por razones sanitarias y medioambientales, la importación de organismos modificados vivos destinados a ser plantados o liberados de otro modo en el medio ambiente. Así, por ejemplo, cuando un país quiere exportar debe, de conformidad con el Protocolo, obtener previamente el acuerdo del país importador, y, en algunas circunstancias, éste puede pedirle que haga un informe sobre los riesgos. Bajo el AMSF, sin embargo, es el importador quien tiene que justificar su medida de importación sobre la base de un análisis de riesgos. Aunque las obligaciones son diferentes, en práctica el problema podría solventarse puesto que existe margen de compatibilidad.

1.4 Las preocupaciones fundamentales de los países en desarrollo en el marco de las negociaciones sobre MSF abiertas por la Declaración Ministerial de Doha, parecen estar

de controversias de la OMC por parte de EE.UU.

⁴⁴ A título de ejemplo, el “arroz dorado” es consecuencia de la aplicación de la ingeniería a la síntesis del caroteno en el endosperma del arroz, resultando en un producto pro-vitamina A.

⁴⁵ La cobertura del AMSF a este respecto todavía está pendiente de determinación. No obstante, el pasado mes de agosto varios Miembros (Argentina, Canadá y EE.UU) solicitaron la constitución de un panel por considerar que el régimen comunitario de aprobación y comercialización de productos biotecnológicos infringe el AMSF, el AsA y el GATT.

⁴⁶ Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biológica, de 29 de enero de 2000. El objetivo del Protocolo es asegurar un nivel adecuado de protección en el terreno de la transferencia segura, manejo y uso de los organismos modificados vivos que puedan tener efectos perjudiciales en la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana.

centradas en el acceso a los mercados para sus productos en los países desarrollados, incidiendo en la flexibilidad que ofrece el Acuerdo (en especial sobre las medidas provisionales y la clarificación de sus requisitos) y en las deficiencias que se observan en la dimensión asistencial.

2. ALCA

2.1 A diferencia del marco de la OMC, que cuenta con un acuerdo independiente, y aunque se plantee esta posibilidad, el proyecto del ALCA presenta la regulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias en la Sección quinta del Capítulo sobre Agricultura (artículos 17 a 21). Aunque la estructura sea distinta, el proyecto del ALCA sigue el modelo del AMSF y asume, según disponen los artículos 1.2⁴⁷ y 17.1⁴⁸, las definiciones, derechos y obligaciones que éste establece.

2.2 El artículo 18 se destina a regular la puesta en práctica del AMSF en el ALCA⁴⁹. Por una parte recoge el compromiso genérico de cooperar para avanzar sobre dicha puesta en práctica y para facilitar el comercio. Por otra, señala que se “tomará en cuenta” en la aplicación de las MSF “la factibilidad técnica y económica de las Partes”. Los compromisos concretos abarcan aspectos tales como a) la armonización y las normas internacionales⁵⁰; b) la equivalencia⁵¹; c) la evaluación de los riesgos (y la

⁴⁷ Artículo 1.2: “Las disposiciones de la Sección Cinco se aplican a las MSF conforme a las definiciones estipuladas en el Anexo A sobre la aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC”.

⁴⁸ Artículo 17.1 “Esta (Sección) (Capítulo) se aplica las medidas sanitarias y fitosanitarias como se definen (en el Anexo A) en el Acuerdo sobre la aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC(; todo cambio posterior a esas definiciones, acordado sobre el Acuerdo MSF de la OMC aplicará automáticamente al presente Acuerdo)”.

⁴⁹ Artículo 18.1: “Las Partes convienen en cooperar para avanzar en la implementación el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. En congruencia con estos objetivos, las Partes tomarán en cuenta en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, el grado necesario para alcanzar un nivel adecuado de protección, considerando asimismo la factibilidad técnica y económica de las Partes”; 2. “En congruencia con este Artículo, las Partes acuerdan cooperar para facilitar el comercio de animales, plantas, sus productos y subproductos, productos de alimentos y otros productos relacionados, y fortalecer las modalidades necesarias para prevenir la introducción o evitar la diseminación de plagas y enfermedades de vegetales, animales o enfermedades de personas asociadas a la inocuidad de los alimentos”; 3. “A los efectos de la plena implementación del Acuerdo sobre la Aplicación de MSF de la OMC en el hemisferio, las Partes se comprometen a cumplir con las siguientes disposiciones: ...”.

⁵⁰ a.1: Aplicación de las normas internacionales (a.1); a.2: Si la norma internacional no existe o una Parte considera que no es suficiente para garantizar en nivel de protección adecuado, lo notificará a las demás y establecerá consultas “con las Partes interesadas” para definir y aprobar la norma necesaria para el comercio entre las Partes; a.3 y 4: Las partes promoverán acuerdos bilaterales, subregionales para armonizar las MSF (en particular respecto de los procedimientos relativos a la inspección y certificación así como en lo relacionado a la inocuidad de los alimentos) con la participación de “organismos de sanidad agropecuaria y de inocuidad de alimentos”.

determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria)⁵²; d) la adaptación a las condiciones regionales, con inclusión de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades⁵³; y f) los procedimientos de control, inspección y aprobación⁵⁴. Dada su fundamental importancia

⁵¹ b.1: Aplicación de los puntos 1 a 7 de la Decisión sobre la Aplicación del artículo 4 del AMSF; b.2: Los métodos para determinar las condiciones de equivalencia tendrán en cuenta la situación de desarrollo económico; b.3: El objetivo de los acuerdos de equivalencia es facilitar el comercio y promover el aumento de la confianza mutua; b.4: La equivalencia se aplica a la normativa y a las MSF para el comercio de animales vivos, vegetales, sus productos y subproductos y otros bienes relacionados, así como a los servicios de inspección, reconocimiento control, pruebas, aprobación y certificación y a la inocuidad de los alimentos; b.5 y 8: Circunstancias que habrán de considerarse en la celebración de consultas y acuerdos de equivalencia entre las Partes; b.6: Para facilitar la determinación de la equivalencia, se tendrá en consideración la existencia de comercio fluido y regular de los productos objeto de la declaración de equivalencia, la ausencia de antecedentes de rechazo por razones sanitarias o fitosanitarias y la experiencia probada de los sistemas de inspección y certificación de los productos de la Parte exportadora; y b.7: Reglas transitorias durante la celebración de consultas y acuerdos.

⁵² c.1: Las Partes podrán solicitar a los organismos regionales y subregionales, centros de investigaciones o consorcios la elaboración de directrices y métodos armonizados para la evaluación del riesgo. Se discute, por una parte, si incluir la referencia a una obligación de armonizar la metodología y, por otra, si añadir que lo que se pretende con ello es armonizar la promoción de criterios y procedimientos comunes; c.2: Cuando el acceso al mercado requiera un estudio de evaluación del riesgo, quien lo elabore deberá comunicar sus resultados a la Parte interesada en un plazo (por determinar) que en todo caso será distinto para los países de pequeñas economías y el resto (c.2); c.3: Si no se entrega el informe en plazo o si la Parte interesada considera que la evaluación no se realizó adecuadamente, la parte exportadora podrá recurrir a la institución competente del ALCA (que habrá de ser creada) para que la restricción impuesta al producto afectado sea eliminada; c.4: Si una parte decide hacer una evaluación de riesgo respecto de un producto para el que existe comercio fluido y regular, no podrá interrumpir el comercio de estos productos salvo en casos de emergencia sanitaria o fitosanitaria; c.5: En los casos de emergencia sanitaria o fitosanitaria, la parte importadora habrá de presentar de forma inmediata a requerimiento de cualquier otra parte la justificación científica de la medida adoptada; y será responsable de la pronta adecuación de la medida a los resultados del análisis del riesgo; c.6: Cuando una Parte sea capaz de lograr su nivel adecuado de protección podrá, a solicitud de otra parte, permitir su aplicación gradual u otorgar excepciones específicas para la medida durante períodos establecidos tomando en cuenta los intereses de exportación de la Parte solicitante; c.7: Las Partes se comprometen a cumplir las directrices de fomento de aplicación del artículo 5 del AMSF (c.7); y c.8: Cada Parte podrá adoptar las medidas provisionales/salvaguardias necesarias para la protección de la salud humana, animal o la sanidad vegetal con base en el artículo 5.7 del AMSF. Las medidas deberán notificarse a las demás Partes en el plazo de 24 horas, y si se solicita, se celebrarán consultas sobre la situación en el plazo de 14 días. Las Partes tomarán debidamente en consideración cualquier información facilitada durante dichas consultas y se esforzarán por evitar cualquier perturbación innecesaria del comercio.

⁵³ d.1: Las Partes armonizarán criterios y procedimientos para el reconocimiento de áreas libres y de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. La Parte a la que se solicitó dicho reconocimiento se pronunciará sobre el mismo dentro de un plazo por determinar, distinto para las pequeñas economías; d.2: Se discute si las Partes habrán de reconocer o aceptar (automáticamente) como libres de plagas aquellas zonas que hayan recibido dicha calificación por organizaciones internacionales o regionales; o si sencillamente podrán solicitar de las demás Partes tal aceptación; d.3 y 4: Situaciones especiales; y d.5: Ninguna Parte podrá impedir el acceso a su territorio de un producto proveniente de una zona libre o de escasa prevalencia de una determinada plaga o enfermedad de una parte exportadora, aunque el país como totalidad no esté declarado libre o de escasa prevalencia. Dichas zonas han de estar sujetas a medidas eficaces de vigilancia, lucha contra la plaga o enfermedad o erradicación de la misma.

⁵⁴ f.1: Las Partes armonizarán o harán equivalentes cuando proceda los procedimientos para el control, inspección y aprobación, así como la certificación sanitaria y fitosanitaria; f2: Toda restricción al acceso al mercado de la Parte importadora derivada de cambios en los procedimientos de control e inspección sin la debida justificación será considerada como una barrera injustificada al comercio; f.3: Las Partes podrán llevar a cabo procedimientos de inspección y comprobación que consistirán en: evaluación de servicios sanitarios y fitosanitarios; verificación de la conformidad de los programas de inspección de las

resulta sorprendente que la transparencia mencionada en la letra e no incorpore ninguna disposición. Estos compromisos merecen algunos comentarios.

En cuanto al tratamiento de la armonización internacional de estándares cabe observar que la remisión a las normas internacionales como foro armonizador no precisa, al menos en la dimensión sustantiva, mayores comentarios. Del mismo modo, la promoción de acuerdos internacionales subregionales y bilaterales debe considerarse adecuada, incluso si en este último caso existen diferencias de desarrollo económico entre los negociadores, siempre y cuando se estimule y se contribuya a la participación de todas las Partes en las organizaciones de estandarización⁵⁵. Sin embargo, aunque el tenor del precepto a.2 no hace más que responder a la insatisfacción por la situación normativa de una de las Partes mediante el recurso a las consultas/negociaciones, éstas se presentan como obligatorias y no necesariamente involucran a todas las Partes sino sólo a las interesadas. Si la Parte insatisfecha es un país desarrollado y frente a ella se encuentra un grupo de Estados, e incluso sólo uno, en situación de desarrollo económico, la obligatoriedad de la celebración de las consultas implica el riesgo de que la Parte desarrollada pudiera llegar a hacer prevalecer su criterio al acordar el nuevo estándar. Debiera garantizarse, deseablemente mediante la corrección del texto, que el artículo 18.b.2 no conlleva la obligación de celebrar consultas/negociaciones en la hipótesis de que éstas involucren a un país desarrollado y a otro/s en desarrollo.

La letra destinada a la regulación de la equivalencia detalla lo que habrá de ser la ejecución de los compromisos del artículo 4 del AMSF y de la Decisión de 24 de octubre de 2001 del Comité MSF - que impone una serie de tareas a los países importadores y exportadores⁵⁶ - sin que, en principio, se aprecie desviación de los

autoridades competentes; evaluación periódica, previamente acordada por las Partes, de la eficacia de los programas de control; comprobación de los controles en las Partes exportadoras; y cualquier otro método de control y verificación aprobado de común acuerdo por las autoridades competentes de las Partes; y f.4: Las Partes podrán permitir la importación de productos y subproductos de origen animal o vegetal provenientes de plantas de procesamiento (y de otras instalaciones) una vez que éstas sean aprobadas y certificadas de acuerdo a sus respectivas legislaciones nacionales en materia sanitaria y fitosanitaria, y sin perjuicio de las evaluaciones periódicas de los procedimientos acordados.

⁵⁵ *Vid. supra.*

⁵⁶ 1. A solicitud del Miembro exportador, el Miembro importador explicará la MSF e identificará claramente el riesgo que se pretende prevenir proporcionando una copia del informe de evaluación del riesgo sobre el que se basa la medida y cualquier información que pueda ayudar al Miembro exportador a demostrar la equivalencia de su medida; 2. El Miembro exportador proporcionará la información técnica y científica apropiada para apoyar objetivamente que su medida alcanza el nivel adecuado de protección en el Miembro importador, así como acceso razonable, a solicitud del importador, para que éste pueda

mismos que merezca ser destacada. Bien puede decirse que el problema que plantean estas normas es, precisamente, su propia ejecución en los países en desarrollo. Sin un elevado grado de asistencia y cooperación técnica y financiera es altamente improbable que los países en desarrollo lleguen a beneficiarse en sus exportaciones del reconocimiento de la equivalencia. Por lo demás, merece la pena destacar que el precepto b.2 recoge una de las dos normas que expresamente tienen en consideración las diferencias económicas entre las Partes si bien no puede considerarse estrictamente un tratamiento de los denominados especial o diferenciado. Así, se considerarán el nivel de desarrollo y el tamaño de la economía de una Parte respecto de los métodos que determinan las condiciones de equivalencia.

Sobre la evaluación del riesgo, más allá de las redacciones alternativas cuyas diferencias presentan escasa trascendencia material, la polémica sobre la redacción del precepto c.1 refleja la falta de consenso sobre el compromiso de armonización. En nuestra opinión, la inclusión de un compromiso de armonización en la evaluación del riesgo no puede considerarse perjudicial *per se* para los países en desarrollo. Por otra parte, resulta sorprendente que reglas como la c.6, cuyo contenido tiene naturaleza de trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo en el AMSF, extiendan en el proyecto del ALCA su alcance subjetivo; esto es, puedan ser aplicadas también por Partes que no sean países en desarrollo. Esto supone una clara incompatibilidad con el AMSF por lo que este número debe ser modificado para señalar que esta medida sólo estará a disposición de los países menos favorecidos; lo que, siguiendo el planteamiento general del ALCA, supone referirse a las “pequeñas economías”.

En la evaluación del riesgo, respecto de las denominadas “medidas provisionales” o “salvaguardias”, cabe señalar que, además de haberse fijado plazos para su notificación y para la celebración de consultas, el precepto c.8 podría y debería establecer un plazo flexible de duración de tales medidas en línea con lo establecido en la Declaración Ministerial de Doha. En todo caso, debe indicarse que, al igual que ocurre con las

inspeccionar a los efectos de establecer la equivalencia; 3. El Miembro importador responderá en tiempo oportuno a cualquier solicitud de consideración de equivalencia de un Miembro exportador sobre si las medidas de éste alcanzan el nivel de protección que establecen sus propias medidas; 4. El Miembro importador debe acelerar sus procedimientos para determinar la equivalencia respecto de aquellos productos que ha importado históricamente del Miembro exportador; y 5. un Miembro debe dar plena consideración a las solicitudes de asistencia técnica que con fines de equivalencia presente otro Miembro, especialmente si es un país en desarrollo.

disposiciones relativas a la equivalencia, para poder hacer frente a las disposiciones sobre evaluación del riesgo los países en desarrollo precisarán un alto grado de asistencia y cooperación técnica y financiera.

En cuanto a la adaptación a las condiciones regionales, recordando lo señalado en la evaluación del riesgo, cabe destacar como en el terreno del reconocimiento de las zonas libres y de escasa prevalencia de plagas no hay problema para establecer la obligación de armonizar. Finalmente, respecto de la aceptación de las calificaciones de organismos internacionales como zonas libres de plagas, cualquiera de las opciones que implican mayor obligatoriedad en el número d.2 (reconocer o aceptar) sería más recomendable que la mera facultad de hacerlo. La automaticidad de este reconocimiento también sería deseable.

2.3 Las diferencias en los niveles de desarrollo económico entre las Partes también es abordada al regular las MSF. En primer lugar, se introduce una norma de carácter general en la que se establece que el reconocimiento de tales diferencias “se podrá aplicar, entre otros en la adopción de medidas equivalentes, la evaluación del riesgo y la cooperación o asistencia técnica a los países, en especial a las pequeñas economías” (artículo 17.3). Aunque limitándose a su dimensión técnica, la asistencia se menciona expresamente, cosa que no ocurre con el trato especial y diferenciado. En la misma línea generalista pero sin referirse siquiera a la asistencia, el artículo 18 tan sólo indica que “se tomará en consideración la factibilidad técnica y económica de las Partes”.

Sólo puntualmente existen normas en esta sección que establecen un tratamiento preferente para las pequeñas economías. Aun cuando se presente desvirtuada respecto de su planteamiento original, las excepciones específicas del artículo 18.c.6 deberían configurarse como una de ellas⁵⁷. La otra se encuentra el artículo 18.c.2 que extiende el plazo de comunicación de resultados de evaluación de riesgos. A diferencia del AMSF, nada se ha previsto sobre la posibilidad de establecer de plazos más largos para el cumplimiento de MSF nuevas respecto de los productos de interés para los países en desarrollo, ni se contemplan excepciones temporales en atención a las necesidades financieras, comerciales o de desarrollo de estos países⁵⁸. Aunque dada la naturaleza del

⁵⁷ *Vid. infra.*

⁵⁸ Artículo 10. obliga a tomar en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo en la

proyecto del ALCA esta circunstancia no pueda sorprender, sería recomendable valorar si la renuncia a estas preferencias por parte de los países americanos en desarrollo queda suficientemente compensada con otras concesiones comerciales. De otro modo, la posibilidad de beneficiarse de este tipo de tratamiento preferente debería, cuando menos, ser recogida en el texto como mecanismo de flexibilización opcional.

Por otra parte, a la hora de establecer compromisos sobre la cooperación y la asistencia técnica, el artículo 19 se remite al artículo 9 del AMSF, que prácticamente reproduce, y tras convenir en facilitar, desarrollar e implementar programas para proporcionar cooperación y asistencia técnica a otras Partes de forma bilateral o por organizaciones internacionales, enuncia una lista ilustrativa de los campos de acción. Resulta sorprendente que el borrador muestre todavía desacuerdo sobre si el texto debe recoger que la asistencia ha de tomar en consideración el nivel de desarrollo y el tamaño de las economías. Desde nuestro punto de vista, se trata sólo de recoger una obviedad; pero una obviedad importante que, por más que haya sido mencionada en otra parte y resulte obligatoria por estar recogida en el AMSF, merece ser destacada. En consonancia con esta precisión, el número 2, al señalar los modos en los que “podrá” prestarse asistencia, más allá del asesoramiento, los seminarios y la formación, incluye la ayuda financiera a través de créditos y de donaciones. En este sentido, el número 3 indica que cuando sean necesarias inversiones sustanciales para que una Parte exportadora cumpla las prescripciones sanitarias y fitosanitarias de una Parte importadora, esta última “considerará” la posibilidad de prestar asistencia técnica.

Como se puede observar, las Partes no adquieren ninguna obligación concreta de asistencia. La experiencia que ofrece en este terreno la aplicación del AMSF, que también carece de obligaciones concretas, demuestra que existe una gran diferencia entre lo que los países en desarrollo precisan para cumplir con el Acuerdo y lo que obtienen a través de la cooperación y de la asistencia. Muchos países en desarrollo han señalado que para que sus exportaciones puedan cumplir con los estándares necesitan

preparación y aplicación de las MSF. Además, el segundo párrafo del Anexo B obliga a los Miembros a establecer un período razonable entre la publicación de una MSF y su entrada en vigor para permitir a los productores, “especialmente en los países en desarrollo Miembros” adaptarse a la nueva medida excepto en circunstancias excepcionales. Además, la Decisión de la OMC, de 11 de noviembre de 2001, sobre cuestiones y preocupaciones relativas al desarrollo y aplicación de los Acuerdos, WT/MIN(01)/W/10, especifica un período flexible “normalmente no menos de seis meses” que acompañado sólo por la obligación de consultar con el fin de encontrar una solución “mutuamente aceptable” que mantenga el

importantes inversiones en infraestructura física e institucional. Por lo tanto, y sin olvidar que otras organizaciones internacionales de asistencia y cooperación pueden jugar un papel en este ámbito, habría que perseguir compromisos más concretos.

Resulta obvio también que los países en desarrollo tienen dificultades para participar en el proceso de establecimiento de estándares. Al igual que el AMSF, el ALCA señala que “deberían” favorecer y facilitar la participación de los países en desarrollo en los organismos internacionales de establecimiento de estándares. Como se ha señalado, el propósito en sí no basta; debe existir la voluntad política y el compromiso económico para ponerlo en práctica.

2.4 El artículo 21 cuenta con dos redacciones para la constitución de un Comité de MSF. La segunda es claramente más completa y clara desde el punto de vista técnico, y, aunque no detalle de forma tan específica como la primera las tareas que le serán encomendadas, no cabe duda de que su planteamiento se traducirá en la práctica en un alcance de su actividad adaptado a las necesidades de esta materia. Directamente relacionado con la organización institucional, los aspectos relativos a las consultas y a la solución de diferencias tienen una importancia fundamental para el funcionamiento del sistema.

2.5 Por último, no puede dejarse de notar que los negociadores del ALCA podrían platearse explicitar que las MSF sólo se refieren a la garantía de la calidad de los alimentos (*food safety*) y no a las preocupaciones éticas de los consumidores. Además, cabría introducir en el texto una cláusula de compatibilidad con el Protocolo de Cartagena.

IV. CONCLUSIONES – RECOMENDACIONES

1. Con carácter general debe indicarse que, si bien el Preámbulo del proyecto del ALCA no incluye ninguna consideración explícita sobre la seguridad alimentaria en ninguna de sus dimensiones (abastecimiento y calidad), sería recomendable que lo hiciera, al menos en la dimensión relativa al abastecimiento reflejando, si no el derecho a la alimentación como derecho subjetivo en el primer párrafo, al menos la determinación de promover y

nivel apropiado de protección.

la libertad de las Partes para perseguir la seguridad alimentaria en los párrafos undécimo y vigésimo respectivamente.

2. No puede olvidarse que están en curso negociaciones sobre agricultura y sobre MSF en el marco de la OMC y que los compromisos que se adquieran en dicha sede habrán de ser asumidos por las Partes del ALCA. Por lo tanto, la redacción del artículo 2.1 del Capítulo sobre Agricultura debe ser adecuada de modo que no sólo se señale la compatibilidad entre las disposiciones de este capítulo y las del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, sino que se recoja la incorporación inmediata al ALCA de las disciplinas que resulten de las negociaciones en la OMC.

3. El abastecimiento de alimentos (*food security*) se vincula a la liberalización del comercio agrícola por cuanto se logra fundamentalmente a través de los productos agropecuarios, y cuenta con las donaciones y las ventas en condiciones preferentes como mecanismos fundamentales para garantizarla especialmente en los países en desarrollo dependientes de la importación de alimentos. La eliminación de las subvenciones a la exportación puede incrementar los precios de estos productos en el mercado mundial y reducir las donaciones y las ventas en condiciones preferentes. Sin embargo, la eliminación de estas subvenciones resulta fundamental para permitir y mejorar la participación en el comercio internacional de las economías de los países en desarrollo.

3.1. Los artículos 10.1 y 10.2 del Capítulo sobre Agricultura excluyen las ayudas alimentarias del concepto de subvención a la exportación de manera que constituyen una excepción al régimen de liberalizador en este ámbito. La cuestión es, entonces, determinar lo que sea una “ayuda alimentaria”. El proyecto del ALCA parece estar determinado a establecer los perfiles de las operaciones que puedan recibir tal calificación incurriendo incluso con este fin en una contradicción técnica. Así, por una parte, para definir las ayudas alimentarias se baraja, junto a otra más general, una redacción del artículo 10.1 compleja que remite a una serie de condiciones establecidas en el Anexo 12.2 1 y 2. Consecuentemente, también el artículo 10.2 cuenta con una propuesta de redacción en esta línea. Por otra parte, después de haber señalado el carácter de excepción de estas subvenciones, lo que supone que pueden realizarse normalmente, en el artículo 14 se pretende establecer una disciplina para su concesión

vinculada al régimen de las salvaguardias; esto es, al modo de hacer frente a las situaciones extraordinarias. Esto conlleva una contradicción técnica porque si la ayuda alimentaria es una excepción a la eliminación de las subvenciones a la exportación, no puede articularse como una medida de salvaguardia. En todo caso, y aunque *per se* la inclusión de una disciplina en materia de ayuda alimentaria en el ALCA no pueda ser considerada necesariamente como perjudicial, esta cuestión debe tener presente los trabajos de la FAO. Así, cabe recomendar: a) que se suprima el artículo 14 que pretende establecer una disciplina para la concesión de ayudas alimentarias vinculada al régimen de las salvaguardias; b) que se reconsidere la conveniencia de establecer un régimen propio del ALCA para fijar la definición de las ayudas alimentarias y su coordinación con las actuaciones de otras organizaciones internacionales.

3.2. Por otra parte, el Capítulo sobre Agricultura reconoce la importancia del tratamiento especial y diferenciado que limita a los países con economías más pequeñas. Este tratamiento diferenciado supone que estos países dispondrán de un período transitorio por determinar para asumir la obligación de eliminar las subvenciones a la exportación de los productos agropecuarios destinados al resto de los miembros del ALCA (artículo 11.6). Según el artículo 11.5, esto no impedirá que una Parte pueda solicitar que las subvenciones a la exportación concedidas por un país de pequeña economía sean sometidas a una investigación en el marco de la defensa de la competencia cuando considere que causan o amenazan causar daños a su producción o a la de otro miembro. Más allá de lo que dispone este precepto, el capítulo del proyecto sobre Defensa de la Competencia daría cobertura a esta posibilidad. En este sentido, cabe recomendar: a) que, se defienda la toma en consideración de las preferencias reconocidas en el Capítulo sobre Agricultura a la hora de fijar los períodos transitorios y controlar la aplicación del Capítulo sobre Competencia; y b) que, incluso por razones técnicas, se suprima en el artículo 11.5 la posibilidad de abrir una investigación en el ámbito de la competencia cuando una Parte considere que la subvención a la exportación concedida por una pequeña economía perjudica la producción de otras.

Conviene recordar que, al establecer el tratamiento especial y diferenciado, el ASMC exime a las pequeñas economías del cumplimiento de la obligación de eliminar las subvenciones a la exportación con carácter indefinido. La fijación de un plazo en el proyecto del ALCA no debe sorprender por cuanto se trata de un proyecto de

liberalización comercial. La cuestión es si esta concesión viene acompañada de las correspondientes contrapartidas, y si, en su conjunto, suponen un beneficio para estos países. En caso de considerar oportuno realizar esta concesión, deben alcanzarse acuerdos sobre plazos adecuados, e incluso mecanismos para flexibilizarlos, en el artículo 11.6 del Capítulo sobre Agricultura.

3.3. El Capítulo sobre Agricultura pretende, además, introducir la competencia en la comercialización de los productos agropecuarios monopolizada, de hecho o de derecho, por empresas de Estado. El artículo 17.3 establece el compromiso de fijar disciplinas para las actividades de las empresas comercializadoras que detenten el monopolio. No se fijan plazos, ni criterios para la determinación de los mismos, ni en qué consistirán las disciplinas. En todo caso, durante el período de transición el texto del artículo 17.2 prohíbe a los gobiernos proporcionar fondos públicos u otro apoyo financiero a estas empresas. Respecto de las empresas de Estado la bondad de la introducción de la competencia en la comercialización de los productos agrícolas depende en buena medida de la situación del sector en cada país. Por lo demás, hay que señalar que el Capítulo sobre Competencia contiene normas generales sobre los monopolios legales y las empresas de Estado. En esta línea cabe recomendar a) que, en caso de que la introducción de una disciplina específica destinada en última instancia a la eliminación de los monopolios de comercialización agrícola sea considerada oportuna, la prohibición genérica de las ayudas a las empresas públicas durante el período de transición en el artículo 17.2 sea revisada; y b) que el tratamiento que se otorga al establecimiento de períodos transitorios y a la introducción de las disciplinas de comercialización en el artículo 17.2 y 3 sean perfilados, ya sea de forma directa o estableciendo claramente la actuación de las instituciones del ALCA en esta materia.

4. En cuanto a la calidad de los alimentos (*food safety*), a diferencia de la OMC, que cuenta con un acuerdo independiente, el proyecto del ALCA contempla esta dimensión de la seguridad alimentaria en la sección relativa a las medidas sanitarias y fitosanitarias dentro del Capítulo sobre Agricultura. Se trata en todo caso de regular la adopción de las medidas restrictivas del comercio tendentes a proteger frente a las plagas y enfermedades asociadas a la inocuidad de los alimentos. El proyecto del ALCA pretende profundizar en los compromisos del AMSF a través de la armonización de los estándares de protección, del reconocimiento de la equivalencia, de los procedimientos

para la evaluación del riesgo, del reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas, y de procedimientos de control, inspección y aprobación. Respecto de sus preceptos cabe realizar las siguientes consideraciones:

- La remisión a las normas internacionales y la promoción de los acuerdos subregionales e incluso bilaterales para la armonización de estándares en general no es problemática. Sin embargo, el artículo 18.a.2 que en principio responde a la insatisfacción por la situación normativa de una de las Partes en materia de estándares de protección mediante el recurso a la celebración de consultas entre ellas (que bien pueden calificarse como “negociaciones”) para aprobar una norma, éstas son obligatorias y no involucren necesariamente a todas las Partes sino sólo a las interesadas. Si la Parte insatisfecha es un país desarrollado y frente a ella se encuentra un grupo de Estados, e incluso sólo uno, en situación de desarrollo económico, la obligatoriedad de la celebración de las consultas implica el riesgo de la Parte desarrollada pueda llegar a hacer prevalecer su criterio al acordar un nuevo estándar. Lo que requiere que se garantice, deseablemente mediante su corrección, que el artículo 18.a.2 del capítulo sobre agricultura no conlleva la obligación de celebrar consultas/negociaciones en la hipótesis de que éstas involucren a un país desarrollado y a otro/s en desarrollo.
- El artículo 18.c.8 reconoce la posibilidad de que las Partes adopten medidas provisionales o salvaguardias necesarias para la protección de la salud y establece una serie de requisitos con el fin de dotar de transparencia al proceso de decisión sobre la adopción de tal medida (plazos para su notificación y celebración de consultas). Teniendo en cuenta su carácter provisional y con el fin de evitar abusos, cabría establecer un plazo razonable para la duración de estas medida en línea con lo señalado en la Declaración Ministerial de Doha, que fija una duración de seis meses, sin perjuicio de que se puedan introducir mecanismos para flexibilizar dicho plazo cuando sea necesario.
- Respecto de la armonización en el terreno del reconocimiento de las zonas libres y de escasa prevalencia de plagas el proyecto plantea distintas opciones en el artículo 17.d.2 entorno a la aceptación de las calificaciones realizadas por organismos internacionales. Cualquiera de las opciones que plantea mayor obligatoriedad para hacerlo (“reconocer o aceptar”) parece más conveniente que el mantenimiento de la facultad discrecional de los Estados.

4.1 Al estar inspirado en el AMSF, puede decirse que el artículo 17.c.6 del proyecto tiene naturaleza de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Se trata de que cuando una Parte consiga lograr un nivel adecuado de protección, pueda, a solicitud de otra Parte, permitir su aplicación gradual u otorgar excepciones específicas para la medida durante períodos establecidos teniendo en cuenta los intereses de exportación del solicitante. Sin embargo, este artículo pervierte la naturaleza de trato diferenciado puesto que, a diferencia de lo que ocurre en el marco de la OMC, extiende su ámbito de

aplicación subjetivo; ésto es, permite que Partes que no son países en desarrollo puedan solicitar y obtener aplicaciones graduales o excepciones para sus exportaciones respecto de la aplicación de los estándares de protección del país de importación. Por lo demás, y aunque nada más se concrete, en cuanto al tratamiento especial y diferenciado el proyecto sólo señala que el nivel de desarrollo y el tamaño de la economía se tomarán en cuenta a los efectos de establecer los métodos para determinar las condiciones de equivalencia (artículo 18.c.2). No se contempla la posibilidad de que los países en desarrollo, o al menos las pequeñas economías, puedan beneficiarse de excepciones temporales en atención a sus necesidades financieras, comerciales o de desarrollo. De ahí que se recomiende a) que se modifique la redacción del artículo 18.c.6 para señalar que las excepciones o aplicaciones graduales de los nuevos estándares de protección de una Parte sólo estarán a disposición de las pequeñas economías; y b) que se incluya la consideración de las diferencias en los niveles de desarrollo económico en los distintos ámbitos en los que se persigue la armonización normativa. En este sentido, debe contemplarse la posibilidad de que los países en desarrollo puedan beneficiarse de excepciones temporales en atención a sus necesidades financieras, comerciales o de desarrollo.

4.2 Sin un alto grado de asistencia y cooperación técnicas y financieras es muy improbable que los países en desarrollo lleguen a beneficiarse de la armonización regional de los estándares. Por lo demás, junto con otras carencias, la falta de medios técnicos dificulta una verdadera participación de los países en desarrollo en la fijación de los mismos. Es razonable que el proyecto señale que la cooperación técnica deba atender especialmente a los países de economías más pequeñas (artículo 17.3), pero además, y aunque parezca obvio, resulta conveniente que recoja con carácter general que la asistencia debe tomar en consideración el nivel de desarrollo y el tamaño de las economías en el artículo 19. Más allá de enunciar los campos de acción de esta cooperación, ninguno de los preceptos establece obligaciones concretas para los países desarrollados. Sirva de ejemplo el artículo 19.3 que establece que cuando sean necesarias inversiones sustanciales para que una Parte exportadora cumpla las prescripciones sanitarias y fitosanitarias de una Parte importadora, esta última “considerará” la posibilidad de prestar asistencia técnica. La experiencia demuestra que existe una gran diferencia entre lo que los países en desarrollo precisan para cumplir y beneficiarse de las normas que los acuerdos de comercio establecen y lo que obtienen a

través de la cooperación y de la asistencia. Así, es necesario que en marco del ALCA se persiga establecimiento de mecanismos eficaces, concretos y obligatorios de cooperación técnica y financiera sin olvidar arbitrar su coordinación con la labor que desempeñan en este sentido otras Organizaciones Internacionales. En este sentido, los Estados podrían atribuir carácter obligatorio a la prestación de asistencia que recoge el artículo 19.3.

4.3 Finalmente, los negociadores podrían plantearse explicitar que las MSF sólo se refieren a la garantía de la calidad de los alimentos y no a las preocupaciones éticas de los consumidores, e introducir en el texto una cláusula de compatibilidad con el Protocolo de Cartagena.