

Este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o por cualquier otro medio, sin permiso previo por escrito del propietario del copyright y de Editorial DILEX, S.L.

© Los Autores

ISBN: 978-84-88910-87-5
Depósito Legal: M. 38.431-2007

Editorial DILEX, S.L.
Polígono Industrial Igarsa - Nave N
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)
Tlfs. 91 658 25 04 / 91 658 23 18 / Fax. 91 658 29 43
editorial@dilex.es
www.dilex.es

Diseño y Maquetación: DILEX, S.L.

Imprime y encuaderna: Closas-Orcoyen, S. L.

ANTONIO
KANT
ANTONIO
BUC
OS
NOS
JOSÉ
DESDE
Emilio
Y LA
PRÓLOGO
Antonio
CORRUPTO
Joaquín A
Fernando
PROCESO
PUESTAS
Paz AREN
GLOBALIZ
SABILIDA
Antonio E
O NEGRO
Raimund
PROCESO
TIEMPO.
Alicia CA
GLOBALIZ
Ana CAM
GLOBALIZ
MIDORES
CIONAL
Justo CO
GLOBALIZ
Josu CRI

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
CORRUPCIÓN Y GLOBALIZACIÓN EN UNA SOCIEDAD DE RIESGO <i>Joaquín ALMOGUERA CARRERES</i>	13
PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN EN ESPAÑA: PRINCIPIO DE IGUALDAD. ALGUNAS RES- PUESTAS JURÍDICO PENALES <i>Paz ARENAS RODRIGÁÑEZ</i>	35
GLOBALIZACIÓN Y EMPRESAS TRANSNACIONALES. LA PROBLEMÁTICA DE LA RESPON- SABILIDAD <i>Antonio BAYLOS</i>	59
O NEGRO NO BRASIL HOJE <i>Raimunda Lucia de BRITO</i>	87
PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: UN DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO. EXPERIENCIAS EXITOSAS EN GOBIERNOS LOCALES LATINOAMERICANOS <i>Alicia CABEZUDO</i>	111
GLOBALIZAÇÃO E DIREITO «A DIMENSÃO HUMANA» <i>Ana CAMPINA</i>	123
GLOBALIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DEL RIESGO: LAS «PREOCUPACIONES» DE LOS CONSU- MIDORES DEL PRIMER MUNDO COMO BARRERA AL COMERCIO AGRÍCOLA INTERNA- CIONAL <i>Justo CORTI VARELA</i>	141
GLOBALIZACIÓN Y CRÍTICA DE LA RAZÓN GUBERNAMENTAL <i>Josu CRISTÓBAL DE GREGORIO</i>	193

DERECHOS PRECAUTORIOS Y RESTITUTORIOS: UNA INTERPRETACIÓN PRAGMÁTICA DE LOS DERECHOS <i>Aniza GARCÍA / Antonio de CABO</i>	209
EL DERECHO Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA GLOBALIZACIÓN <i>Julio Antonio GARCÍA LÓPEZ</i>	221
NOTAS SOBRE LAS MUTACIONES DEL ORDENAMIENTO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA: ENTRE LA PREMODERNIDAD Y EL POSTMODERNISMO <i>Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA</i>	237
EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN COMO FUNDAMENTO DE LOS DERECHOS DE CUARTA GENERACIÓN <i>Agustín HERRERA</i>	269
MOVIMIENTOS ANTISISTÉMICOS FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL: DECADENCIA DEL ESTADO Y DESOBEDIENCIA CIVIL <i>Pablo IGLESIAS TURRIÓN</i>	291
GLOBALIZACIÓN, INMIGRACIÓN Y TOLERANCIA: LA TOLERANCIA COMUNICATIVA COMO SUPERACIÓN DE LA TOLERANCIA NEOLIBERAL Y COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD <i>Jesús LIMA TORRADO</i>	313
EL ATÍPICO PROCESO DE GESTACIÓN DEL PROYECTO DE TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA <i>Ángeles LÓPEZ MORENO</i>	331
GLOBALIZACIÓN Y PRINCIPIO DE JURISDICCIÓN UNIVERSAL: ALGUNAS CONSIDERACIONES DESDE LA FILOSOFÍA DEL DERECHO <i>María Luisa MARÍN CASTÁN / Aurelio de PRADA GARCÍA</i>	361
LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA <i>José Manuel MARTÍNEZ SIERRA</i>	383
A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM NÍVEL GLOBAL: UM ESTUDO DA DECLARAÇÃO DO MILÊNIO DAS NAÇÕES UNIDAS <i>Ana Paula MARTINS AMARAL</i>	409
TEORÍA CRÍTICA, GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: UN CONTRAPUNTO ENTRE	

KANT Y HABERMAS
Amos NASCIMENTO

OS CAMINHOS DA HER
NOS E PENSAMENTO
José do NASCIMENTO

DESÓRDENES SOCIAL
Enrique OLIVAS

GLOBALIZACIÓN Y PE
Y LA CORRUPCIÓN E
SES MENOS DESAR
Antonio ORTÍZ-ARCE

DOSTOIEVSKI: DE LA
Fernando ROVETTA

NOTAS SOBRE DEM
Raúl SANZ BURGOS

ca. la Universid
siudad Nacional

La publicac
concedida por
Madrid el Grup
co Crítico.

El conjun
de una serie
llando por el
crico Crítico y
rección con el
tendrá su con
2007: Global
medios de co
lización: Euro

Por Gálm
Doña Pilar Y

KANT Y HABERMAS

Amos NASCIMENTO 427

209

OS CAMINHOS DA HERMENÊUTICA: HERMENÊUTICA, GLOBALIZAÇÃO, DIREITOS HUMANOS E PENSAMENTO CRÍTICO

José do NASCIMENTO 455

221

DESÓRDENES SOCIALES Y AJUSTES CONSTITUCIONALES

Enrique OLIVAS 477

237

GLOBALIZACIÓN Y PERIFERIA. EN TORNO A LA DESLOCALIZACIÓN, EL DUMPING SOCIAL Y LA CORRUPCIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE EMPRESAS MULTINACIONALES Y PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

Antonio ORTÍZ-ARCE DE LA FUENTE 533

269

DOSTOIEVSKI: DE LA INQUISICIÓN A LA GLOBALIZACIÓN

Fernando ROVETTA KLYVER 547

291

NOTAS SOBRE DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

Raúl SANZ BURGOS 571

313

311

311

313

313

Esta publicación se ha podido llevar a cabo mediante una ayuda a la investigación concedida por la Comunidad Autónoma de Madrid y la Universidad Complutense de Madrid al Grupo de Investigación Complutense Globalización y Pensamiento Jurídico Crítico.

El conjunto de estudios que ahora presentamos, que se inscribe en el contexto de una serie de proyectos de investigación y de actividades, que se están desarrollando por el Grupo de Investigación Complutense Globalización y Pensamiento Jurídico Crítico y por el Instituto Complutense de Estudios Jurídicos-Críticos, en colaboración con diversas instituciones y grupos de investigación nacionales y extranjeros, tendrá su continuidad en otras dos publicaciones que verán la luz a finales del año 2007: *Globalización y Derechos Humanos: Europa y América Latina* y *La crisis de los medios de control y garantías de los Derechos humanos en el contexto de la Globalización: Europa y América Latina*.

Por último, queremos manifestar nuestro agradecimiento a la Editorial DILEX, a Doña Pilar Vázquez y Don Eduardo Merino, de la Librería de la Facultad de Derecho

Globalización y percepción del riesgo: las «preocupaciones» de los consumidores del primer mundo como barrera al comercio agrícola internacional

Justo CORTI VARELA
Universidad Complutense de Madrid
(jfcorti@der.ucm.es)

La Globalización, como fenómeno complejo, tiene múltiples aristas entre las que destaca el comercio internacional de mercancías. Sin embargo, aun dentro de este ámbito, existen sectores casi totalmente liberalizados y otros más relegados que quedan al margen de la globalización. El comercio agrícola y de alimentos es uno de ellos.

Desde que la Ronda Uruguay del GATT incluyera la cuestión agrícola en la agenda de negociaciones multilaterales, los derechos aduaneros tradicionales ya no son tomados como un factor decisivo en la orientación de los flujos comerciales agro-alimentarios. A partir de entonces los problemas para-arancelarios, especialmente los vinculados a medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), se perfilan como uno de los principales escollos para las exportaciones agrícolas de los países pobres.

De este modo, el legítimo derecho de los Estados de proteger la salud de sus consumidores, animales y plantas puede ser propenso a abusos mediante la elección de estándares diferentes que se conviertan en barreras injustificadas al comercio internacional. Ante tales temores, en el marco de la OMC se firmó un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) que permite determinar, en base a estándares internacionales y, en su defecto, a través de una evaluación científica de riesgos, cuando es justificable limitar el comercio internacional por medio de una MSF. Sin embargo, la práctica viene demostrando que las cosas no son tan claras, ya que el criterio netamente científico bajo el cual se creía estaba basado el Acuer-

do MSF está perdiendo terreno frente a otras interpretaciones más amplias que incluyen las «preocupaciones de los consumidores» (incluyendo factores culturales y éticos) como criterios decisivos a la hora de justificar una MSF restrictiva del comercio internacional.

I. INTRODUCCIÓN

La Globalización, tal cual es presentada hoy en día, pareciera ser un fenómeno histórico omnipotente e irreversible. Sin embargo, aun en ámbitos pioneros en la internacionalización de los movimientos existen excepciones y matices a destacar. El comercio internacional de mercancías, tal vez el origen mismo de la globalización, guarda sectores que por uno u otro motivo no han experimentado la apertura de las fronteras. El comercio agro-alimentario es uno de ellos, y las barreras no arancelarias al comercio fundadas en cuestiones sanitarias y fitosanitarias son la nueva excusa que tienen los países centrales para cerrar sus mercados en un sector en que los países en desarrollo son claramente más competitivos.

Según la FAO (FAO, 2000), medida sanitaria y fitosanitaria (MSF) es «toda medida aplicada para proteger la salud y vida de animales, personas o para preservar los vegetales en el territorio del Estado miembro»¹. Estas medidas pueden concretarse desde una simple obligación de etiquetar hasta la prohibición lisa y llana de un producto, por lo que su impacto en los intercambios comerciales puede llegar a ser muy alto.

Esta particularidad de las MSF las hace propensas a la manipulación con fines proteccionistas. La evidencia casuística muestra que determinados grupos de presión han persuadido a las autoridades públicas para que estudien su caso y establezcan medidas para proteger sus intereses, y que esos gobiernos han «compensado» las concesiones del Acuerdo OMC sobre la Agricultura (reducciones tarifarias, arancelización de barreras no tarifarias, limitación de subsidios distorsivos) mediante una regulación fitosanitaria más estricta (Bureau y otros, 2000; Hillman, 1997; Orden y Roberts, 1997).

Toda MSF es por naturaleza una barrera técnica al comercio (BTC) ya que desde el momento en que existe una legislación restrictiva (ya sea prohibitiva, o simple-

¹ Sólo se incluye el núcleo de la definición de la FAO, ya que esta también enumera los riesgos a evitar, los medios de propagación y los instrumentos jurídicos por los cuales se puede implantar.

mente reguladora) se genera una limitación a los intercambios. Es decir, si un país prohíbe cierta tecnología, o si sus estándares son incompatibles con los de otros, o simplemente si sus niveles de tolerancia son diferentes respecto a otros, los productores (tanto locales como extranjeros) se enfrentan a restricciones absolutas al comercio (en el supuesto de la prohibición), a mayores costes por duplicidad de controles (en el supuesto de incompatibilidad de estándares), o simplemente a mayores costes de adecuación (en el caso de niveles de tolerancia diferentes que exigen una adecuación total al estándar más estricto). Estas restricciones a los intercambios pueden estar justificadas (y por lo tanto ser legales) por motivos sanitarios o fitosanitarios, según las excepciones de los arts. del GATT, y art. 2) del Acuerdo MSF. El problema radica en que el Acuerdo MSF si bien promueve la armonización (art. 3) de estándares mediante la adopción de los criterios internacionales establecidos por el *Codex Alimentarius* y la Oficina Internacional de Epizootias, permite a los Estados Miembros adoptar criterios más restrictivos si se encuentran científicamente justificados o si son consecuencia de una evaluación científica de riesgos (art. 3.3 y art. 5). Estas justificaciones «científicas»² a la incompatibilidad de estándares sólo encuentra límites en los principios de no discriminación (art. 2.3 Acuerdo MSF) y de proporcionalidad (art. 5.3 *in fine* y art. 5.4). Es decir, para este último caso, cuando existiendo varias opciones para asegurar un determinado nivel de protección sanitario o fitosanitario, un gobierno adopta una medida más restrictiva de lo necesario para alcanzar el nivel de protección elegido, o cuando prohíbe directamente una tecnología en vez de autorizarla bajo ciertos niveles máximos de tolerancia. De todos modos, y siempre y cuando se respeten estos principios, la incompatibilidad de estándares puede justificarse con argumentos sanitarios y fitosanitarios. Así, se establecen estándares diferenciados, legalizados por meros requisitos procedimentales del Acuerdo MSF³, que imposibilitan, encarecen o simplemente obstaculizan los intercambios, restringiendo las importaciones y, por lo tanto, protegiendo la producción doméstica.

La actual proliferación de estándares incompatibles, aun cuando se descartara cualquier intención proteccionista, no podría justificarse exclusivamente en dife-

² Ponemos el calificativo «científica» entre comillas ya que tanto las justificaciones científicas como los resultados de la evaluación de riesgos son analizados desde el punto de vista «político» a la hora de determinar el nivel de protección. En consecuencia un mismo estudio científico puede generar niveles de protección diferentes luego de pasar por el tamiz político que determinará en definitiva el nivel de protección elegido.

³ En el Informe del Órgano de Apelación del Asunto Hormonas (WTO, 1998a) se condena a la CE por no haber seguido los pasos procedimentales adecuados para el establecimiento de la prohibición de comercializar carnes tratadas con hormonas del crecimiento (evaluación científica de riesgos sobre la que se base la decisión política que estableció el nivel de protección adecuado, en este caso al ser una prohibición el nivel era «0»), y no porque esa medida fuese desproporcionada o discriminatoria.

rencias de ingresos y de gustos. Si bien es verdad que los países en desarrollo no pueden permitirse los mismos estándares que los países desarrollados, por lo que sus empresas deben producir bajo un oneroso estándar doble o hasta múltiple (uno para el mercado doméstico y otros para cada mercado de exportación); existen también incompatibilidades de estándares que afectan incluso el comercio entre los propios países desarrollados. Por ejemplo, las MSF que actúan como barreras no arancelarias de la CE están identificadas por las agencias de los EEUU⁴. La prohibición europea de la carne tratada con hormonas es uno de los ejemplos más conocidos. La Comisión Europea posee, dentro de la base de datos de acceso al mercado, una sección específica dedicada a las MSF de Japón. En dicha sección se califican como barreras comerciales no arancelarias, por ejemplo, el listado de aditivos alimentarios autorizados, los requisitos técnicos para productos cárnicos, o las condiciones de fumigación de flores y vegetales en el aeropuerto de Narita (Tokio). Hasta Australia, un país conocido por sus bajas tarifas aduaneras, tiene estándares técnicos que frecuentemente impiden las importaciones⁵. Tanto la CE como el gobierno canadiense publican anualmente un informe sobre las barreras comerciales de los EEUU. Las inspecciones sanitarias estadounidenses, con largas y azarosas demoras, se extienden inclusive a los insectos, por lo que obtener una autorización de importación de alimentos resulta algo difícil y hasta aleatorio. Asimismo, las complejas reglas de cuarentena de las diferentes agencias norteamericanas con competencias en la materia son vistas como una dificultad innecesaria impuesta para restringir las exportaciones de productos alimenticios a los EEUU.⁶

⁴ Por ejemplo, el *Listado de Barreras a las Exportaciones Estadounidenses* del Servicio de Investigación Económica dependiente del Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA) (Roberts y DeKremer, 1997; Thornsbury y otros, 1999)

⁵ De acuerdo con la Comisión Europea, «El fervor con que las reglas sanitarias y fitosanitarias son aplicadas en Australia sugieren que el sistema opera como una barrera al comercio». Por ejemplo, los tomates enlatados que no superen un test de presión son prohibidos, y es casi imposible introducir cereales en Australia aun en caso de gran sequía (es decir cuando los precios domésticos son muy altos) debido al temor del contagio de plagas. Las importaciones permitidas están limitadas a unos 150 productos, fuera de los cuales todas las demás están prohibidas. Además el gran costo financiero de la producción permanentemente controlada, así como la lentitud del proceso de monitoreo, sirve para que se detenga el comercio de chocolates, carne enlatada, aceitunas, vino, hierbas, carne de cerdo o de pollo. Las regulaciones de cuarentena de hecho prohíben la importación de todo el espectro de carne, lácteos y otros productos similares (Bureau y otros, 2000).

⁶ La OCDE informó que hay 11 Agencias estadounidenses implicadas en la regulación de las importaciones, muchas de ellas con diferentes métodos de evaluación, imponiendo una innecesaria carga administrativa a quienes pretenden exportar (OCDE, 1997a). Por ejemplo, las importaciones alimenticias son tratadas de forma diferentes dependiendo si son reguladas por la Administración de Alimentos y Drogas, o por el Departamento de Agricultura (USDA inspecciona los productos cárnicos) y como resultado, productos exportados por una misma firma pueden recibir un trato diferente.

Sin entrar en valoraciones de política comercial, desde el análisis econométrico se ha intentado determinar «un estándar óptimo para cada país», a través de modelos que reflejen su particular balance entre los costos y la demanda de seguridad alimenticia (Antle, 1995; Vicusi y otros, 1995). Según estas posturas, el nivel de protección depende de cuanto están dispuestos a pagar los consumidores por un determinado producto en cada Estado, por lo que no existiría razón alguna para fijar un único estándar óptimo aplicable a todos los países. Sin embargo, hasta algunos defensores de estas fundamentaciones asépticas de las divergencias reconocen que las diferencias de estándares, aunque justificadas en términos económicos, constituyen restricciones al comercio internacional (Bureau y otros, 2000). Es por ello que existe una cuantiosa bibliografía económica que intenta medir el impacto de estas barreras a los intercambios, tal como analizaremos en el capítulo segundo. Generalmente, dada la complejidad de su medición, estos estudios sólo suelen calcular impactos bilaterales y, desgraciadamente, en la mayoría de los casos, se limitan a evaluar los perjuicios sufridos por aquellos países desarrollados que los financian (EEUU, UE, Canadá, Australia, Nueva Zelanda), aunque sea público y notorio que en esta «guerra de estándares» los más perjudicados son los países en desarrollo que dependen de sus agroexportaciones y que carecen de la capacidad técnico-administrativo-económica suficiente para adaptarse a las cambiantes e impredecibles reglas de juego.

El Acuerdo MSF de la OMC intentó hacer frente a esta problemática aferrándose a criterios científicos, bien a través de los estándares internacionales (art. 3), o bien mediante una evaluación científica de riesgos (art. 5). Sin embargo, a partir del Informe del Órgano de Apelación en el caso de las carnes hormonadas (WTO, 1998a), los criterios de valoración han sido ampliados a concepciones no científicas, lo que unido a la interpretación amplia del principio de cautela⁷ del art. 5.7⁸ del citado acuerdo, han abierto la «Caja de Pandora» de las justificaciones sanitarias y cuasi-sanitarias a las restricciones comerciales. Siguiendo los procedimientos adecuados, prácticamente cualquier argumento, sea científico, cultural o ético, actual o hipotético,

⁷ En este trabajo no desarrollaremos las interesantes vicisitudes que se derivan de este principio ya que, dada su importancia en el contexto de las MSF, su desarrollo merece un estudio más pormenorizado.

⁸ Este precepto, si bien introduce una medida transitoria condicionada a la ausencia de «testimonios científicos pertinentes», y sujeta a la obligación de tratar de «obtener la información adicional necesaria», también es verdad que no las limita temporalmente, por lo que dichas medidas pueden prolongarse indefinidamente en el tiempo, especialmente cuando el Estado haya elegido un nivel de protección cercano a cero, y por lo tanto, no se conforme sino con un consenso científico prácticamente unánime. De esta forma la «insuficiencia» de «testimonios científicos pertinentes» puede, como un cajón de sastre, transfigurar el mínimo perjuicio en justificación de la máxima de las prohibiciones.

puede llegar a justificar el establecimiento de MSF restrictivas al comercio agro-alimentario.

Centrándonos en los argumentos no científicos, se ha dicho que las regulaciones que afectan al comercio pueden ser consecuencia de diferencias técnicas, geográficas, culturales y hasta religiosas (Bureau y otros, 2000, Caldor y Vogel, 2001). El concepto de «calidad» de un producto se asume como multidimensional y, por lo tanto, no se lo limita a la seguridad -científica- del mismo (Hooker y Caswell, 1996b). Es verdad que las percepciones sobre qué atributos son esenciales (en términos de calidad) difieren mucho entre los países. Sin embargo, estos contrastes en los gustos, en los ingresos y hasta en cuanto se está dispuesto a pagar por un particular atributo, no tienen por qué estar reflejadas en las regulaciones a través de prohibiciones imperativas. Se afirma que en muchos países hay un debate público sobre cómo regular la industria alimenticia (Bureau y otros, 2000). Sin embargo, como su nombre lo indica, existe un debate, no una opinión unánime de toda una sociedad y, como demostraremos luego, los propulsores de dicho debate no son precisamente la mayoría. El problema se agrava cuando dicha discusión no se limita a la seguridad de los alimentos (es decir, a atributos de un producto), sino que incluye los procedimientos utilizados en su producción, al margen que la mercancía final sea considerada (científica o subjetivamente) como fito-sanitariamente segura (es decir, condiciones sociales y de bienestar animal; uso de organismos genéticamente modificados, hormonas y promotores del crecimiento; preferencias culturales; uso de recursos sustentables y de protección al medio ambiente, etc.).

De este modo, nuevos métodos de producción y procesamiento que, gracias al avance tecnológico, tienen por primera vez costos lo suficientemente bajos como para ser implantados en países con limitadas capacidades de inversión, sirven de excusa, a través de una supuesta defensa de las «preocupaciones de los consumidores» de los mercados de importación, para el establecimiento de regulaciones prohibitivas o extremadamente minuciosas que fragmentan el mercado agro-alimentario mundial, aumentan los costes de producción (al obligar a los exportadores a concentrarse en un único mercado de destino), impiden las economías de escalas y, en definitiva, restringen el comercio internacional de productos agrícolas y alimentarios.

En primer lugar, analizaremos los mecanismos para el establecimiento de BNA. Es decir, como las diferencias culturales y ciertas concepciones éticas, a través del con-

cepto de «percepción del riesgo», justifican el establecimiento de estándares incompatibles entre sí que actúan como barreras no arancelarias.

Luego haremos un recuento de la bibliografía económica que ha intentado medir las consecuencias en los intercambios que tienen estas disparidades normativas. Pondremos especial interés en los estudios dirigidos a países en desarrollo y aquellos que utilizan las «preocupaciones» de los consumidores como variable de análisis.

Por último estudiaremos las herramientas de gestión de riesgos más utilizadas (las prohibiciones, los estándares de seguridad y las obligaciones de información), siendo estas últimas las que mejor reconcilian las «legítimas» preocupaciones de los consumidores con las también «legítimas» libertades en los intercambios.

II. LAS «PREOCUPACIONES» DE LOS CONSUMIDORES Y EL ESTABLECIMIENTO DE MSF QUE ACTÚAN COMO BARRERAS NO ARANCELARIAS

1. Las diferencias culturales y la ética ambientalista en la percepción del riesgo

Es verdad que no todos los consumidores tienen las mismas expectativas en relación a las regulaciones de calidad y seguridad alimentaria. Es más, el concepto de «calidad» en sí mismo es multidimensional (Hooker y Caswell, 1996a), por lo que en él influyen variables culturales (como el bienestar económico, las costumbres jurídicas o religiosas), y hasta simples concepciones éticas individuales.

En primer lugar, las *diferencias en los ingresos* hacen que aquellos consumidores con mayor poder adquisitivo sean más exigentes a la hora de elegir sus alimentos. Cuantos más altos sean nuestros ingresos, el tipo porcentual dedicado a los alimentos será menor (ley de Engel), por lo que estaremos dispuestos a pagar un *plus* por determinadas características especiales. En la UE, las asociaciones defensoras de los alimentos orgánicos han florecido en países donde el gasto en conceptos alimenticios ocupa una mínima parte de los ingresos por hogar⁹.

Las *diferencias en los sistemas legales* también influyen en las concepciones que se tienen sobre el rol del gobierno en el establecimiento de estándares. En los

⁹ Por ejemplo, en Alemania, donde cada hogar dedica sólo el 13,9% de sus ingresos para el pago de alimentos. En cambio en los países del este, donde se dedica entre un 30 y un 35% para el mismo concepto, casi no existen *lobbies* «verdes» (Comisión Europea, 2000b).

países de *Common Law*, como por ejemplo los EEUU, la responsabilidad civil *ex post* es el mayor incentivo para garantizar la seguridad alimentaria. Dada las altas indemnizaciones de la *tort law*, las empresas suelen ofrecer estándares que exceden los exigidos por los gobiernos. En cambio, en los países de derecho continental, las sanciones económicas en caso de problemas sanitarios son muy limitadas, por lo que el riesgo a posibles multas administrativas o penas de prisión no constituye un incentivo suficiente para que las empresas adopten estándares superiores a los gubernamentales (Bureau y otros, 1998). El caso del aceite de colza¹⁰ constituye un ejemplo claro. Luego de un juicio que duró 10 años, las indemnizaciones a los damnificados no fueron asumidas por la propia empresa (o por su aseguradora) sino que las pagó la autoridad administrativa fundada en una responsabilidad *in controlando*¹¹ (Sent. TS, 2ª, 26/09/1997). Según Antle (1995), tanto las diferencias en los sistemas legales, como el hecho de concurrir ante los tribunales de modo *ex ante* versus *ex post*, pueden llegar a justificar las diferencias de los estándares MSF entre los distintos países.

Los atributos «esenciales» para realizar un escalafón de calidades pueden diferir en función de las *características históricas o culturales de cada país*. Las percep-

¹⁰ El caso del aceite de colza: En la década de los setenta, el Estado español permitía la importación de aceite de colza para la industria, pero (por motivos proteccionistas) lo prohibía para el consumo humano. Para ello, el aceite de colza era obligatoriamente «desnaturalizado» con ricino. El ricino era caro y, en 1973, algunos de los industriales interesados pidieron a la Administración que les autorizara sustituirlo por aceites minerales nafténicos, Azul de Ceres o aceite de anilina, un producto tóxico para el consumo alimenticio humano, pero más barato que el ricino. El Laboratorio Central de Aduanas, un órgano dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, informó que no veía inconvenientes en el cambio. Los nuevos desnaturalizantes podían identificarse fácilmente y convertían el aceite de colza en un producto inapropiado para la alimentación. A uno de estos industriales se le ocurrió invertir el proceso de desnaturalización y vender luego a buen precio el aceite resultante como comestible, pero algo -oscuramente relacionado con los procesos de refinado o de almacenamiento y transporte del aceite desnaturalizado- falló, cientos de personas murieron y miles quedaron gravemente afectadas. En 1981 el consumo de aceite de colza destinado a usos industriales desnaturalizado con anilina y vendido como aceite para cocinar fue responsable de 1000 muertos y 25.000 afectados dispersos en todo el territorio español.

¹¹ El juicio del aceite de colza comenzó en 1987. Los tribunales penales condenaron a los particulares responsables del criminal desvío (Sentencia de la Sala Segunda, de lo Penal, del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1992, RAJ 6783). Sin embargo, los responsables y sus empresas resultaron poco menos que insolventes y las víctimas o sus allegados no obtuvieron indemnización suficiente por los ingentes daños sufridos. Entonces los herederos de las víctimas mortales y el resto de los afectados unieron sus fuerzas en búsqueda de un segundo responsable que, además, fuera solvente y buscaron conseguir una segunda resolución judicial que responsabilizara penalmente a algún funcionario de la Administración con el objeto principal de conseguir, al mismo tiempo, la declaración de la responsabilidad civil subsidiaria de la propia Administración. Y así fue: primero, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de mayo 1996, y recurrida ésta, la del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1997, que condenó finalmente al antiguo Director del Laboratorio Central de Aduanas, por imprudencia temeraria, al autorizar la desnaturalización de aceite de colza con anilina, y declaró la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, condenándolo a pagar 3.000 millones de euros en concepto de indemnizaciones.

ciones de los consumidores en relación a la calidad de un producto pueden variar según cuales sean los hábitos alimenticios, sus creencias religiosas o sus costumbres locales. Por ejemplo, el hecho de que los países islámicos tiendan a imponer barreras a la importación de carne de cerdo no parece ser, en principio, una medida arbitraria. Ahora bien, ¿sería legítima la imposición de una prohibición absoluta? Aun las costumbres más generalizadas, como las derivadas de las creencias religiosas, no suelen ser absolutamente homogéneas en una sociedad. Volviendo al ejemplo antes citado ¿Qué país goza de una población 100% islámico practicante? Visto desde otro punto ¿debería prohibirse por motivos culturales la comercialización de carne roja durante la cuaresma en aquellos países donde la mayoría de la población se declara católica? Sin embargo, las reivindicaciones culturales más radicales en materia de MSF no nacen de grupos religiosos. Ciertos estudios encargados por asociaciones ambientalistas afirman que como el 78% de los austríacos no está dispuesto a comprar productos elaborados con OGMs, se debería prohibir su comercialización en la UE por motivos culturales (Hoban, 1997). Ahora bien ¿donde está el reconocimiento «cultural» del otro 22%? Las mayorías no suelen ser un argumento sólido en cuestiones de diversidad cultural, y menos aún una justificación de normas prohibitivas.

La fundamentación de normas generales a través de *argumentos éticos* choca con la propia noción de ética que, a diferencia de la moral, constituye una elección individual de la virtud. De otro modo, estaríamos cayendo en *imperativos categóricos* que, como se sabe, han servido de base para el establecimiento de regímenes totalitarios¹². Sin embargo, las concepciones éticas de activistas defensores de los derechos de los animales han llevado a la CE a adoptar directivas prohibiendo la cría en batería de terneras aun no destetadas, a incrementar el tamaño de las jaulas en la producción de huevos y a limitar la densidad animal en la producción de carne de pollo. Estos estándares, si bien en principio no se aplican a productos importados, es probable que en un futuro cercano se extiendan también a éstos como requisitos de comercialización¹³. Es curioso que estas medidas, a pesar de aumentar los costos de producción, sean toleradas y hasta promocionadas por muchos agricultores

¹² Hoy en día se encuentra superadas las visiones de Kant o Hegel que querían identificar la virtud con un imperativo categórico universal. Luego de las réplicas de Kierkegaard, y de las observaciones de Nietzsche, el problema de la elección individual ha gobernado las discusiones sobre ética, especialmente a partir del auge del movimiento existencialista. Dentro de éste, Heidegger y sobre todo Sartre, han mantenido que los individuos tienen la responsabilidad ética de comprometerse en las actividades sociales y políticas de su tiempo, siempre vistas como una elección personal de los individuos.

¹³ Por ejemplo la CE ha prohibido la importación de más de 13 tipos de animales que pueden ser capturados usando trampas que actúan sobre las patas de la víctima, aun cuando no todos ellos se encuentran en el listado de la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies en Peligro. Además algunas de esas especies son criadas en granjas.

europeos¹⁴. La razón de esta complacencia estriba en que los mayores gastos son compensados con ayudas provenientes de la PAC. Estas ayudas, dada su finalidad ético-ambientalista, escapan a la categoría *Amber Box* del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC¹⁵, y por ello, no tienen limitaciones presupuestarias según la actual reforma de la PAC¹⁶. Sin embargo, la confluencia de ambos fenómenos hace perder a las ayudas de la *Green Box* su carácter «disociado» de la producción. Así se estarían creando nuevos subsidios que bajo la justificación ético-ambiental protegen la producción europea aún en el supuesto de levantamiento del sistema de cuotas. De este modo, aquellos países en desarrollo que pensaban beneficiarse del levantamiento del sistema de cuotas y los sistemas de mantenimiento de precios imperantes en el territorio comunitario se encuentran con un entramado de normas ético-ambientalistas que resulta imposible de cumplir sin fuertes subsidios de adecuación y sin el asesoramiento constante e inmediato de las autoridades de regulación que suelen cambiar las normas con relativa frecuencia.

Los párrafos que anteceden dan cuenta de que la percepción «individual» del riesgo nunca podrá ser uniforme. Es cierto que hay que respetar las diferencias culturales y éticas, y que éstas influyen en el modo en que los consumidores perciben los riesgos. Pero esta reivindicación no estar limitada a las concepciones mayorita-

¹⁴ Por ejemplo los agricultores en Inglaterra y Suecia (países donde la producción agrícola tiene requisitos éticos aun más estrictos que los de la CE) promocionan la imposición de estándares más altos en el resto de la UE y la aplicación de los mismos a las mercancías importadas.

¹⁵ En la Ronda Uruguay del GATT se acordó la arancelización de las restricciones agrícolas no tarifarias y la reducción progresiva de las ayudas distorsivas, para lo cual se clasificaron los apoyos a la agricultura en tres categorías:

- *Caja Ámbar*: Son aquellas medidas más distorsivas incluidas en el AMS (*Aggregate Measure of Support*), como por ejemplo pagos directos, subsidios y precios de garantía. Debe tenderse a su reducción.
- *Caja Azul*: Son excepciones especiales a la caja ámbar, permitidas por un tiempo limitado, como por ejemplo los pagos compensatorios basados en rendimientos históricos.
- *Caja Verde*: Son medidas con un mínimo efecto en la producción o el comercio, como actividades de investigación, ayudas alimentarias, programas medio ambientales, seguros agrícolas, programas de seguridad alimentaria y pagos no ligados a la producción. No están sujetas a limitaciones temporales y no se planea su reducción.

¹⁶ Un elemento esencial de la reforma de la PAC que seguramente tendrá repercusiones a largo plazo para la política agrícola de la UE es la disciplina financiera impuesta sobre las ayudas de mercado y los pagos directos en el fondo «de garantía» (FEOGA). El fondo de Garantía de la PAC (que incluye el sostenimiento de precios y los pagos directos) es considerado el «1er Pilar» del presupuesto, y ahora está sujeto a fuertes limitaciones. Los fondos para el desarrollo rural, que han sido bautizados como el «2º Pilar», en cambio, no están sometidos a dichas restricciones.

La CE considera que el desarrollo rural será la llave para asegurar la calidad alimenticia, el bienestar animal y los estándares medioambientales, todo ello gracias a los fondos otorgados por el «segundo pilar». Se creará así un Sistema de Ayuda a los Agricultores (*Farm Advisory System*) para asistirles en el cumplimiento de los procedimientos y regulaciones exigidas para adecuarse a los estándares medioambientales, de seguridad y calidad alimenticia y de bienestar animal.

rias o de una minoría lo suficientemente influyente como para presionar a los gobiernos nacionales para que impongan «su» percepción del riesgo. Hoy en día no es posible hablar de sociedades mono-culturales. Dentro de cada país existen diferentes costumbres, religiones, cada una con sus correspondientes atributos culturales merecedores de respeto. Es más, aquellos países pequeños, donde las distancias geográficas no han permitido la formación de costumbres muy disímiles, la sociedad capitalista ha estratificado a los consumidores según su poder adquisitivo, por lo que nunca percibirán los riesgos alimenticios de modo equivalente. Las concepciones éticas, que nacen del interior de cada individuo, son la máxima expresión del relativismo. Este relativismo se traslada a la noción de «percepción del riesgo» cuando empleamos valoraciones éticas en su desarrollo.

Adelantando nuestras conclusiones podemos afirmar que llevar a cabo una política de gestión del riesgo -especialmente si ésta es altamente restrictiva- basándose principalmente en conceptos sumamente relativos («opiniones», «preocupaciones», «percepciones») puede socavar profundamente la legitimidad de tales medidas. Además, y lo que es peor, al ser conceptos que contienen un conjunto ilimitado de vicisitudes, son vulnerables a manipulaciones oportunistas -o lo que es lo mismo, pro-teccionistas- mediante la exacerbación de ciertas variables en detrimento de otras.

2. Diferencias en la percepción del riesgo: como la evaluación científica se diluye en la gestión política

La mayoría de las autoridades nacionales¹⁷ con competencias en materia de

¹⁷ En el pasado, algunas agencias de seguridad alimentaria tenían múltiples objetivos, como por ejemplo la calidad de los alimentos, la promoción industrial o la salubridad animal. Para poder reducir los objetivos de las regulaciones de seguridad alimentaria a la salud pública y la protección de los consumidores, varios países han tenido que reorganizar sus agencias reguladoras de tal modo que puedan focalizar sus esfuerzos, antes dispersos en múltiples funciones:

- Australia y Nueva Zelanda establecieron la Autoridad Alimentaria de Australia y Nueva Zelanda («Australia and New Zealand Food Authority» - ANZFA) en 1991 para crear regulaciones alimentarias uniformes en ambos países; en julio de 2002 se estableció la Agencia de Estándares Alimentarios Australia-Nueva Zelanda («Food Standards Australia-New Zealand Agency»), encargada de establecer los estándares para los productos primarios.
- Canadá estableció la Agencia de Inspección Alimentaria Canadiense («Canadian Food Inspection Agency») en 1997 para unificar las actividades de inspección previamente esparcidas en varias agencias.
- Irlanda creó la Autoridad de seguridad Alimentaria («Food Safety Authority») en 1998.
- Francia estableció la «Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments» (AFSSA) en 1999 para organizar una autoridad sistemática para la evaluación de riesgos y la intervención.
- La Agencia de estándares Alimenticios del Reino Unido («United Kingdom Food Standards Agen-

MSF desarrollan su normativa en relación a la seguridad alimentaria siguiendo un «análisis del riesgo»¹⁸ que, según la mayor parte de la bibliografía (Griffin, 2000; Roberts y Unnevehr, 2003; James, 2000; Hurst, 1998) incluye la evaluación del riesgo, la comunicación del riesgo y la gestión del riesgo.

- La evaluación del riesgo debe estar basada científicamente, e incluye la identificación de las causas y consecuencia del riesgo, como así también la identificación de las posibles estrategias de control.
- Los resultados de la evaluación del riesgo deben ser comunicados, invitando a la opinión pública a participar en el proceso de gestión del riesgo.
- La gestión del riesgo consiste en la elección del nivel apropiado de protección y en la selección de las acciones y controles adecuados para alcanzarlo.

El Acuerdo MSF sólo establece algunos criterios (art. 5.2¹⁹) a tener en cuenta a la hora de realizar una «evaluación del riesgo» que, dada la presunción del artículo

cy») fue creada por ley del parlamento en 1999, y constituye un organismo de vigilancia cuasi-independiente para proteger la salud pública y los intereses de los consumidores.

- En los EEUU, la FDA siempre ha tenido a la protección de la salud pública como su único mandato. Sin embargo, hay 12 agencias federales que tienen algún tipo de responsabilidad en materia de seguridad alimentaria, y muchas tienen otros objetivos públicos adicionales además de la salud pública. Para una mejor concentración en las actividades de seguridad alimentaria en los EEUU, se estableció una mayor coordinación entre varias agencias reguladoras a nivel federal (President's Council on Food Safety, 2001).
- La UE creó una nueva Autoridad de Seguridad Alimentaria a comienzos de 2002, luego de la reorganización de las Direcciones que se realizó en 1997 en respuesta a la crisis de las vacas locas (Vos, 2000).

¹⁸ Esta aproximación de las regulaciones de seguridad alimentaria es utilizada desde hace tiempo por las autoridades estadounidenses (el antecedente más remoto es el informe del Consejo de Investigación Nacional de la Academia Nacional de las Ciencias -NRC, 1985; NRC, 1987-).

El Reglamento CE 178/2002 realiza una aproximación del mismo tipo (aunque en su enumeración pospone la «comunicación del riesgo» a un estadio posterior de la «gestión» cosa que no compartimos ya le quita el matiz bilateral que caracteriza a esta etapa) así como todas las agencias de seguridad alimentaria en los estados miembros de la UE.

El Instituto Conjunto para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición Aplicada en la Universidad de Maryland ha recopilado y publicado listas sobre evaluaciones de riesgos en materia de seguridad alimentaria realizadas por agencias de otros países, como Canadá, Dinamarca, Holanda y el Reino Unido (JIFSAN, 2002).

¹⁹ «Art. 5.2. Al evaluar los riesgos los Miembros tendrán en cuenta:

- los testimonios científicos existentes
- los procesos métodos de producción pertinentes
- los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba
- la prevalencia de enfermedades o plagas concretas
- la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades
- las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes
- los regímenes de cuarentena y otros»

3.2²⁰, únicamente es obligatoria en caso de que el miembro elija niveles de protección superiores a los fijados por los organismos internacionales de estandarización²¹

²⁰ «Art. 3.2. Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y del GATT-94.»

²¹ El Acuerdo MSF identifica tres organizaciones intergubernamentales de estandarización: La *Oficina Internacional de Epizootias* (OIE) para medidas relativas a la salud animal y zoonosis que afecten tanto a la salud humana como animal; la *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria* (IPPC) para medidas de salud vegetal; y la *Comisión del Codex Alimentarius* para medidas de seguridad alimentaria. Si bien el Acuerdo MSF otorga a los estándares de estas tres organizaciones internacionales la presunción de compatibilidad con el Acuerdo, estas tres organizaciones difieren considerablemente tanto en su composición como en su funcionamiento.

La *Oficina Internacional de Epizootias* fue creada en 1924 y tiene sede en París, no se encuentra afiliada a Naciones Unidas. Su organización está constituida por un Comité Internacional de Delegados Nacionales, una Oficina Central que actúa como órgano ejecutivo y unas Comisiones que sirven de órganos deliberativos. Las principales Comisiones son la de enfermedades epizooticas, la de enfermedades piscícolas, y la de estándares. La OIE posee un Código Internacional en Enfermedades Animales y una Código Internacional en Enfermedades Acuáticas, que son actualizados periódicamente y sobre los cuales se publican manuales orientados a su aplicación práctica. La OIE también incluye grupos de trabajo y oficinas regionales, así como una red de laboratorios que colaboran en los controles y las certificaciones.

La *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria* fue establecida en 1952 con el objetivo de asegurar una acción común efectiva para prevenir la introducción y la propagación de pestes y parásitos que afectasen a las plantas y a los productos vegetales. Su organización está constituida por una Secretaría vinculada a la FAO en Roma. Una revisión de la convención inicial tuvo lugar en 1979, pero no entró en vigor sino hasta 1991. Posteriormente, en la Conferencia de 1997 (y sobre la base del Acuerdo MSF) se acordó una nueva reforma que introdujo la posibilidad de utilizar medidas fitosanitarias para proteger el medioambiente natural de cultivos comerciales y especies invasoras (Victor, 2000). La convención es un tratado internacional que vincula a unos 110 Estados firmantes a tomar determinados pasos para garantizar la propagación de enfermedades y pestes vegetales. Los países deben poner en práctica controles adecuados, sistemas de certificación y procedimientos de desinfección, y deben así mismo publicar informes periódicos sobre la marcha de tales medidas. La Convención promueve el uso de políticas comerciales lo menos restrictivas posible, la eliminación de demoras innecesarias y la utilización de instrumentos transparentes en la aplicación de restricciones.

La *Comisión del Codex Alimentarius* fue creada por la FAO y la OMS en 1962 para implementar un programa conjunto de estándares alimentarios y crear un Código Alimentario (un conjunto de estándares, guías y recomendaciones tendientes a proteger la salud de los consumidores y asegurar la transparencia de las prácticas comerciales (Codex, 1999). Los Estados miembros no están obligados a adoptar las normas propuestas (que son fruto de un complejo procedimiento de ocho pasos), pero éstos ayudan a la armonización de estándares alimentarios en el comercio internacional. Hasta el momento se encuentran representados en el Codex 165 países. El organismo cuenta con un comité ejecutivo de 10 miembros y una pequeña secretaria en Roma. El grueso del trabajo se lleva a cabo en varios comités subsidiarios que negocian los textos y discuten los problemas específicos. Nueve de dichos comités funcionan horizontalmente (tratando materias tales como etiquetados o aditivos) y otros dieciséis son verticales (tratando problemáticas específicas de cada producto). Cinco comités regionales se interesan en asuntos relativos a sus respectivas áreas geográficas. Durante mucho tiempo el Codex fue una organización netamente técnica, cuyos comités estaban compuestos por expertos científicos que trabajaban conjuntamente con el Comité Conjunto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios y las Reuniones Conjuntas FAO/OMS sobre Residuos de Pesticidas. Sin embargo, luego de que el Acuerdo MSF haya elevado el estatus jurídico de sus recomendaciones, el trabajo dentro del Codex de ha vuelto especialmente sensible, politizándose la toma de decisiones.

(art. 3.3²²). Debido a que dichas organizaciones son, en principio, de naturaleza técnico-científica²³, gran parte de la doctrina (Roberts y Unnevehr, 2003; James, 2000; Hurst, 1998; Perdakis y otros, 2000) y de la jurisprudencia (WTO, 1997; WTO, 1998a; WTO, 1998d) ve en el Acuerdo MSF la supremacía del «criterio científico». Con todo, ciertos autores afirman -tal vez con razón- que en la práctica no resulta fácil saber qué metodología utilizar o que criterio del art. 5.2 debe primar en el caso concreto, existiendo incluso discrepancias sobre el significado mismo del término «riesgo» (Bureau y otro, 2000).

Sin embargo, las mayores desavenencias surgen a la hora de gestionar el riesgo, es decir, cuando hay que determinar el nivel apropiado de protección y las medidas concretas para alcanzarlo, decisiones que, según el Acuerdo MSF, entran dentro de la discrecionalidad política de cada Estado (art. 3 y 5 Acuerdo MSF). Dicha discrecionalidad sólo se encuentra limitada por el precepto del art. 5.4, según el cual los Estados «deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos nega-

22. «Art. 3.3. Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitario o fitosanitario más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales es pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5°. Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo.»

23. Las organizaciones internacionales de estandarización (especialmente el Codex Alimentarius) dado el nuevo estatus jurídico que el Acuerdo MSF otorga a sus recomendaciones, están perdiendo su carácter técnico y son cada vez más sensibles a las presiones políticas. Por ejemplo durante el largo debate para el «Establecimiento de Principios» (1995), tanto los EEUU como la UE propugnaron criterios de decisión que favorecieran sus regímenes domésticos de política agrícola. Los EEUU y sus aliados defendieron que los estándares de seguridad alimentaria sólo debían basarse en pruebas científicas, mientras que los europeos y sus aliados introdujeron el criterio de «necesidad» afirmando que para muchos agricultores marginales no se puede adoptar estándares únicamente en sobre la base de criterios de productividad. De este modo se llegó a un acuerdo de compromiso según el cual los estándares del Codex «deberán basarse en el principio del análisis y evidencia científica», pero, en aquellos casos en que sea apropiado, el Codex podrá considerar «otros factores legítimos» para proteger la salud del consumidor y promover las buenas practicas comerciales (Codex 2001a).

Otros ejemplos de como se aprobaron estándares pero sin llegar a un consenso fueron la votación sobre los estándares de hormonas en la producción cárnica (1995) donde primó el criterio estadounidense, y la votación sobre estándares del agua mineral (1997) donde primó el criterio europeo. Ambos estándares fueron adoptados por mayorías mínimas, lo que favorece la conflictividad como se evidenció en el caso hormonas (WTO 1997 y WTO 1998). Asimismo esta politización muchas veces imposibilita la toma de decisiones, como por ejemplo la fallida adopción de las recomendaciones del Comité Conjunto sobre Aditivos Alimenticios para la somatotropina bovina (una hormona sintética para incrementar la producción láctea), que fue rechazada en la última votación por criterios tales como las preocupaciones de los consumidores, el bienestar animal, y el impacto en la producción láctea sobre los pequeños tamberos (Codex 1999a). Para más detalles ver Josling y otros, 2004.

tivos sobre el comercio», aunque la obligatoriedad del precepto fluctúa según las versiones lingüísticas del Acuerdo²⁴.

Este principio de soberanía, especialmente después del caso «Hormonas», es lo que ha permitido la introducción de las «preocupaciones» de los consumidores en el proceso de creación de estándares. Se dice que una sociedad «altamente concienciada» puede no estar dispuesta a tolerar riesgo alguno. Si bien cabe la posibilidad de que un Estado Miembro establezca un nivel de protección igual a «cero», en el terreno de la seguridad alimentaria es materialmente imposible (o económicamente inviable) eliminar toda posibilidad de riesgo²⁵. No obstante, aun cuando no eligiésemos un «riesgo cero», los niveles de protección y las medidas para alcanzarlo pueden ser muy restrictivos, y diferir radicalmente de un país a otro (Mazurek, 1996), con lo cual podemos afirmar que el Acuerdo MSF (especialmente después del caso Hormonas²⁶) deja mucho margen para el establecimiento de barreras no arancelarias de dudosa justificación. Así, la discrecionalidad en la elección del nivel

²⁴ En la versión española del Acuerdo MSF, art. 5.4 utiliza el verbo «deberán», dando a entender que existe una obligación, en cambio, en la versión inglesa utiliza el vocablo «should» expresando un simple deseo o aspiración carente de deber normativo. Es precisamente por esto que muchos autores anglosajones, aun aquellos de marcado espíritu librecambista, como por ejemplo Roberts y Unnevehr (2003), niegan el carácter obligatorio del precepto.

²⁵ El objetivo de alcanzar un nivel de protección igual a «riesgo cero» fue la razón alegada por la CE para justificar su prohibición de importar carnes tratadas con hormonas exógenas estimuladoras del crecimiento (WTO, 1997 parr. 4.58). Sin embargo el argumento se desvaneció rápidamente con la réplica estadounidense de que la CE permitía la venta y el consumo de carne sin tener en cuenta el nivel de hormonas endógenas (WTO, 1997 parr. 4.95), con lo cual ese nivel de protección resultaba imposible.

Sin embargo, ante diferentes circunstancias, también desde el ángulo estadounidense se ha defendido el derecho «soberano» a elegir un nivel cero: «Así pues, el Acuerdo sobre MSF confirma expresamente el derecho de cada gobierno a elegir su nivel de protección, incluido un nivel de «riesgo cero», si así lo decide. Un gobierno puede establecer su nivel de protección mediante cualquiera de los procedimientos que ofrece su legislación, incluido el referéndum. En última instancia, la elección del nivel adecuado de protección es un juicio de valor social.» (Declaración de Acción Administrativa por la que se presentaron para su aprobación ante el Congreso de los EEUU los resultados de la Ronda Uruguay, punto 3.b), traducción libre del inglés).

²⁶ Si bien en términos generales el Órgano de Apelación confirmó el Informe del Panel, existen algunas diferencias importantes entre ambas decisiones. En concordancia con el Panel, el Órgano de Apelación encontró que las medidas comunitarias no estaban basadas en una adecuada evaluación del riesgo (WTO, 1998 parr. 208). Sin embargo, coincidimos con Cottier (1999) y con Hurst (1998) que creen que el Órgano de Apelación realizó una interpretación del Acuerdo más favorable a los intereses de la CE, y que con dicha visión se habrían perdido los fundamentos sustanciales sobre los cuales el Panel basó su condena, en especial aquellos referidos al efecto discriminatorio que pueden tener las MSF en el comercio internacional. Es decir, mientras que el Panel fundamentó su condena en que las MSF comunitarias constituían una restricción ilegítima al comercio internacional (a pesar de su aparente naturaleza no discriminatoria), el Órgano de Apelación relativizó dicho argumento al entender que la CE *intentaba proteger a sus consumidores*, aunque sin dar los pasos adecuados, frente a riesgos sanitarios no-identificables (WTO 1998, parr. 245). En otras palabras, condena a la CE por un defecto formal: no haber realizado una evaluación de riesgo que fundara la prohibición. De este modo, la *protección de los consumidores* pasa a ser un fundamento válido para el establecimiento de MSF. Es más, el Órgano de Apelación deja entre-

de protección hace que sean conformes al GATT/OMC legislaciones nacionales que hacen hincapié en la eliminación del riesgo (ej. esterilización de agua mineral, prohibición en la comercialización de carnes tratadas con hormonas), junto con otras que apuntan al control del mismo (siguiendo los ejemplos anteriores, embotellando en origen, sometimiento de las carnes tratadas con hormonas a controles HACCP²⁷), sin importar el grado en que restringe el comercio²⁸. Pese a la legitimidad formal de las medidas, como no se puede pretender un riesgo cero o una política altamente restrictiva en todas las materias, aquellos países que lo adopten (parcialmente) se enfrentan a la incongruencia de postular un nivel cero o cercano a cero en algunas áreas mientras se toleran altos niveles de riesgo en otras.

ver que no sólo justificaría una MSF para proteger a consumidores (particularmente preocupados) del país que las impone, sino que tendría en cuenta otras «intenciones» que puedan llevar a un Estado Miembro a adoptarlas. Así, el Órgano de Apelación amplía formidablemente las consideraciones relevantes a tener en cuenta para juzgar la legalidad de tales medidas. Por lo tanto, por vía jurisprudencial, se elimina cualquier intento de aplicar el Acuerdo MSF de tal modo que las MSF sean juzgadas «únicamente» en base a consideraciones estrictamente científicas o, en su caso, por su incidencia en el comercio internacional (James, 2000; Hurst, 1998). De este modo, criterios tan ambiguos y variables como la percepción subjetiva del riesgo, o las valoraciones éticas respecto al bienestar animal, entrarían dentro de las posibles justificaciones de una MSF, en tanto y en cuanto se sigan los formalismos procedimentales pertinentes. Por otra parte, el Órgano de Apelación interpreta los arts. 3.1 y 3.2 del Acuerdo MSF de un modo más favorable para la CE, en comparación con el informe del Panel. El Órgano de Apelación considera excesivamente duro el requisito que impone el Panel para que puedan considerarse cumplidas las obligaciones del art. 3.1. Es decir, mientras que el Panel exigía que las MSF debían ser «de conformidad con» (léase *totalmente coincidentes con*) los estándares internacionales, el Órgano de Apelación se conforma con que estén simplemente «basadas en» dichos estándares (WTO, 1998 parr. 162-165, 253g).

²⁷ Los países están adoptando cada vez más el sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) como base para sus nuevas regulaciones, especialmente para aquellas vinculadas a patologías alimentarias de origen microbiológico. El sistema HACCP requiere la identificación de los puntos de control críticos y el desarrollo de procedimientos para monitorear dichos controles y determinar cualquier fallo en el control. Frecuentemente, las empresas tienen flexibilidad para determinar los puntos de control, así como también los límites críticos, de tal modo que la implementación del HACCP es adaptable a muchos contextos diferentes. Imponer por mandatos legales los sistemas HACCP refleja que cada vez se le está dando más importancia a la prevención y a los controles de riesgos antes de que los mismos lleguen a la mesa del consumidor.

En 1996, la normativa de la USDA sobre Reducción de las patologías y Regulación HACCP ordenó el uso del HACCP en los mataderos y plantas procesadores de carne y pollos, con la intención de reducir las patologías microvirales (USDA, 1996). La FDA impuso el HACCP para las plantas de alimentos marinos en 1995 (USFDA, 1995) y para jugos de frutas en 2001 (USFDA, 2001). Canadá también exige el HACCP para las plantas de pescados, productos marinos, carne y pollo. En la UE se estableció el HACCP en 1993 para todo el sistema alimentario, pero fue implementado de modo diferente en cada estado miembro.

²⁸ Si bien el art. 5.6 del Acuerdo MSF exige a los Estados miembros que las medidas elegidas para alcanzar el nivel de protección «no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección...» el mismo se aplica a las medidas por las cuales se pretende alcanzar el nivel de protección elegido, no a la elección del mismo. De este modo una leve diferencia en el nivel de protección puede ser justificación suficiente para imponer una medida más restrictiva que será, en definitiva, la BNA a la que se enfrentarán los exportadores de terceros países.

Estas incongruencias son particularmente evidentes en la UE, donde las «opiniones de los consumidores»²⁹ juegan un rol cada vez más importante en el proceso de gestión del riesgo, especialmente en aquellas áreas donde se postula un nivel de riesgo «cero» o cercano a «cero». Amparándose en los restrictivos principios de la política comunitaria en materia de seguridad alimentaria³⁰, la CE ha limitado y/o prohibido tecnologías científicamente inocuas³¹ ampliamente utilizadas por otros países, basándose, en muchas ocasiones, en las «preocupaciones» de los consumidores, es decir, en como éstos «perciben» los riesgos. Sin embargo, en otras circunstancias, esos mismos argumentos extra-científicos han servido de justificación para tolerar la comercialización de productos de probado peligro para la salud. Un ejemplo de esta incoherencia es el caso de los quesos elaborados con leche no pasteurizada. El queso elaborado con leche cruda, a diferencia del producido a partir de leche pasteurizada, es propenso a contener bacterias patógenas (*Campylobacter*, *Salmonella*, *Listeria*). Los quesos de leche cruda son, sin embargo, comercializados en países como Francia, Suiza o Italia. En Francia, los productores de dichos quesos afirman que los consumidores encuentran que el riesgo es mínimo comparado con los beneficios que acarrea conservar métodos tradicionales de elaboración sin los cuales no se podrían obtener determinadas cualidades típicas de una región (Bureau y otros, 2000). Sin embargo, de acuerdo con el Ministerio de Sanidad Francés (*Ministère de la Santé*), los productos lácteos son responsables del 5% de las infecciones tóxicas alimentarias, y concretamente la ingesta de un queso no pasteurizado produjo la muerte de una persona en 1997.

Siguiendo con el mismo ejemplo, se afirma que es preferible adoptar determinadas medidas de gestión del riesgo (por ejemplo controlar las plantas de procesamiento lácteo) y de comunicación del riesgo (por ejemplo alertar a personas de avanzada edad, o con el sistema inmunológico debilitado, o a las mujeres embarazadas)

²⁹ Posteriormente analizaremos si los consumidores europeos son verdaderamente tan «conscientes» de los peligros sanitarios y fitosanitarios. En esta sección asumiremos como verdadera dicha afirmación muy extendida en la literatura y los informes oficiales.

³⁰ La CE se ha comprometido a mantener niveles de seguridad alimentaria altos a través de una serie de «Principios Generales» que guían el accionar de la Política de Seguridad Alimentaria. Ver «Libro Verde sobre Principios Generales de la Legislación Alimentaria de la UE» (Comisión Europea, 1997), «Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria» (Comisión Europea, 2000a), y el Reglamento CE 178/2002.

³¹ Por ejemplo el caso de la irradiación. Debido a la creciente preocupación por el uso de productos químicos que pueden ser tóxicos, se ideó el método de esterilización por medio de radiaciones ionizantes. La irradiación retarda la maduración de la fruta y la verdura, inhibe la germinación en bulbos y tubérculos, desinfecta el grano, los cereales, las frutas frescas y secas, y elimina los insectos de las verduras; también destruye las bacterias en la carne fresca. La UE se muestra reticente a la generalización de este método de esterilización, únicamente por razones de «preocupaciones de los consumidores», a pesar que la Agencia Internacional para la Energía Atómica y la OMS vienen afirmando desde 1980 que los alimentos irradiados no contienen ningún peligro tóxico (Bureau y Marette, 2000).

en vez de imponer la pasteurización obligatoria³². Sin embargo, la propia CE considera que el etiquetado de carne tratada con hormonas no constituye una medida de gestión de riesgo lo suficientemente segura como para responder a las «preocupaciones de los consumidores», y, si bien reconoce que la administración de hormonas bajo control veterinario probablemente no plantee un peligro potencial para la salud humana, se considera también que dicha política de gestión de riesgo sería muy costosa y difícil de controlar (WTO, 1997 parr. 4.180 y siguientes).

Como ya se ha adelantado, el recurso a la «opinión», «preocupación» o «percepción» de los consumidores como fundamento principal de una política de gestión de riesgos altamente restrictiva puede conducir a decisiones arbitrarias, incoherentes y proteccionistas. Es natural que los consumidores vean con recelo alimentos no peligrosos cuando son elaborados según técnicas que les son extrañas; y a la vez, confíen en productos locales que, aunque entrañen riesgos científicamente probados, forman parte de su dieta desde tiempos inmemoriales. De este modo es fácil utilizar (y manipular) la opinión pública para justificar incoherencias de marcados efectos proteccionistas. Prueba de lo relativo que pueden ser esas «opiniones» son las discrepancias existentes respecto a lo que se entiende por «calidad», «gusto» o «autenticidad»³³ en la normativa europea de etiquetado. Sin una evidencia científica contundente no debería ser posible implantar medidas tan restrictivas como una prohibición.

III. MIDIENDO EL IMPACTO DE LAS MSF EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

La mayoría de los economistas están de acuerdo en que las medidas tradicionales de proteccionismo fueron eliminadas durante los años 90, por lo que, desde

³² Por ejemplo, Australia revisó su prohibición de 1994 de importar quesos suizos elaborados con leche cruda en 1999 ante las insistencias del gobierno helvético de que sus protocolos de elaboración garantizaban un nivel de protección similar a la pasteurización. La evaluación de riesgos concluyó que tanto los quesos semi-curados como los blandos no llegaban al mismo nivel de protección (Roberts y Unneverhn 2003).

³³ Existe una considerable discrepancia sobre los atributos de «calidad» (como el contenido nutricional, el sabor, o los métodos de producción y autenticidad de cada producto), ya que no hay acuerdo respecto a cuáles de éstos son relevantes, y hasta donde podemos legítimamente regularlos. Algunos países consideran que el suelo, el clima y el conocimiento tradicional que existe en una región, tienen una influencia decisiva en la calidad del producto final.

Asimismo, hay una gran confusión respecto al significado de «autenticidad» (*typicité*), que fue establecido en la legislación comunitaria de 1992 sobre etiquetado de la calidad alimenticia. Dicha norma se basa en las legislaciones italiana y francesa que establecen el sistema de etiquetado de calidad. Dichas normas utilizan el vocablo *typicité* que quiere significar que el producto debe ser «típico» (por ejemplo, representativo de una determinada área, elaborado con productos de la mejor calidad y según técnicas tradicionales), un concepto no exento de ambigüedades.

entonces, las regulaciones técnicas se han convertido en los medios más importantes de restricción al comercio internacional (Maskus y Wilson, 2000). Sin embargo, este consenso basado en un análisis intuitivo sobre el conjunto de los intercambios, no es tan claro a la hora de medir cuantitativamente el impacto económico que tiene cada medida en la producción y el comercio (Roberts y otros, 1999a).

Es más, hay estándares que no sólo no restringen el comercio, sino que lo potencian: los estándares pueden ser «fuerzas para el bien» o «para mal» en palabras de Zuckerman (1997). Esta multidimensionalidad de los estándares se traduce en estudios heterogéneos que aplican técnicas no transpolables.

1. Clasificación general de las investigaciones que intentan cuantificar el impacto de las MSF³⁴

- 1) Estudios microeconómicos: Son los más numerosos y suelen basarse en:
 - a. *Análisis costo-beneficio sobre la influencia de la regulación en la toma de decisiones («regulatory impact assessment» o RIA):* son aquellos que intentan medir los costos impuestos por la regulación y la respuesta estratégica de las empresas ante éstos (Antle, 1999; Baldwin, 2000).
 - b. *Modelos de competencia imperfecta e intenciones estratégicas:* son los que se concentran en el uso estratégico de los estándares por los gobiernos y el impacto que éstos tienen en el acceso a los mercados, la competencia internacional y el bienestar (Oyeijide, 2000; Ganslandt y Markusen, 2001; Matoo, 2000; Holleran y otros, 1999; Unneveher y Jensen, 1999; Loader y Hobbs, 1999; Henson y Heasman, 1998; Maskus y Wilson, 2000; Wienert, 1997).
 - i. Si las empresas pueden elevar los costos de sus rivales extranjeras a través de estándares domésticos, estarán incentivadas a presionar a sus gobiernos para que implanten estas medidas (Wallner, 1998).
 - ii. A su vez, como las empresas extranjeras no contribuyen al bienestar doméstico (Gandal, 2000), los gobiernos implantarán estándares más severos de lo estrictamente necesario para impedir la externalidad negativa, con lo que se incorporará un elemento proteccionista en la medida (Fisher y Serra, 2000).
 - iii. Pero, si el mercado doméstico es pequeño, las firmas extranjeras no

³⁴ Ver Iacovone (2002).

estarán dispuestas a asumir costos fijos bajo dos estándares diferentes (el nacional y el de exportación), ni a adaptar toda su producción a un estándar más alto que el del Estado de origen (Fisher y Serra, 2000).

Por ello, en caso de aumento de las disparidades regulatorias o «guerra de estándares», cuanto más pequeño sea el mercado un país, tendrá menos probabilidades de imponer su estándar. Así, los países de mercado pequeño pero de alto poder adquisitivo, como por ejemplo Suiza, tienden a imponer altos estándares que protejan su producción local (por ejemplo en materia de producción de huevos³⁵). En cambio, los grandes mercados (EEUU, CE) tienden a imponer estándares propios, diferentes entre sí, de tal manera que los terceros que pretendan exportar a sus mercados tengan que hacerlo de forma exclusiva y dependiente³⁶. Por último, los países de mercado pequeño y con alta capacidad agro-exportadora (Argentina, Sudáfrica) no pueden imponer sus propios estándares y los productores que quieren exportar tienen que adoptar un doble estándar³⁷ (el doméstico dirigido al consumo interno y el exterior, dirigido al mercado de exportación). Por otra parte, desde el punto de vista de los consumidores, las diferencias de estándares generan parcelización del mercado, menos competencia y, por lo tanto, un alza en los precios (Ganslandt y Markusen, 2001).

Es decir la «guerra de estándares» produce un efecto similar a una «guerra de tarifas». Es indiferente que los estándares sean o no discriminatorios, ya que en definitiva el efecto de parcelización del mercado es el mismo. Es decir, estas consecuencias se producen tanto por estándares discriminatorios como por estándares no-discriminatorios pero con efectos discrimi-

³⁵ La producción de huevos es un claro ejemplo de como se desarrollan las tendencias de estándares. Suiza posee una producción de 2 millones de gallinas ponedoras de las cuales el 70% son criadas en el suelo y el otro 30% en sistemas con acceso al exterior, luego de haber prohibido en 1991 la cría en jaula. La CE, con 305 millones de gallinas ponedoras sólo posee un 4% de cría en suelo, 5% con sistemas de acceso al exterior y un 90% en jaulas. La directiva CE 1999/74/CE prevé un aumento del tamaño de las jaulas de 450 cm³ a 550 cm³ hasta una progresiva eliminación de la cría en batería para 2012. EEUU cuenta con 243 millones de gallinas ponedoras de las cuales el 99% son criadas en jaula. Si bien entre estos tres mercados no existen prohibiciones de comercialización en razón de estándares de bienestar animal (tan sólo imposición de etiquetado discriminatorio), muchos lobbies ambientalistas están presionando para que así se establezca (RSPCA y Eurogroup, 2004)

³⁶ Esta «guerra de estándares» se está librando en los organismos internacionales de estandarización (ver nota 23).

³⁷ Se podría recurrir al argumento fácil de que estos países podrían incorporar el estándar alto de exportación también para su consumo doméstico. Sin embargo los altos costes de adecuación y de mantenimiento, sumado a la naturaliza no-sanitaria de muchos estándares (por ejemplo aquellos de contenido medioambiental o de bienestar animal), no pueden ser asumidos por los consumidores locales, quienes disponen de un poder adquisitivo mucho menor que el de los mercados de exportación.

natorios (Matoo, 2000). Por ello puede concluirse que lo dañino no es que un estándar sea discriminatorio, sino que sea unilateral.

c. *Análisis de los beneficios mutuos* que tienen los estándares tanto para productores como para consumidores (Hufbauer y otro, 2000).

i. Para los consumidores los estándares pueden ser un medio de información inteligible y consistente, reducir los costos de transacción, disminuir la incertidumbre sobre la calidad de los productos y facilitar su comparación, incrementar la demanda de bienes complementarios y aumentar la elasticidad de sustitución entre mercancías similares (Maskus y Wilson, 2000).

ii. Los estándares actúan como facilitadores del comercio, ya que reducen la asimetría de información entre compradores y vendedores (Akerlof, 1970).

iii. A diferencia de las tarifas (que sólo modifican el precio del producto), las MSF modifican el producto mismo, incrementando el deseo de los consumidores de pagar un sobreprecio (Ganslandt y Markusen, 2000; Thilmany y Barrett, 1997).

d. *Análisis de los efectos de las MSF como si fueran barreras arancelarias clásicas:*

i. Efecto tarifario, por el incremento asimétrico de los costos de los productores foráneos (Hooker y Caswell, 1999; Roberts y otros, 1999b).

ii. Efecto cuota, por la disminución del consumo ante el alza de precio impuesto por los costos de implantación de una nueva MSF. (Baldwin, 1999).

iii. Efecto de segmentación del mercado, pudiendo crear poderes monopólicos, (Fisher y Serra, 2000; Ganslandt y Markuseen, 2001) ya sea por cierre de mercados, por alteraciones en la competencia, o por modificaciones en los términos de intercambio.

2) Estudios de equilibrio parcial: se centran en el impacto que tienen las MSF en los flujos comerciales y en los precios, y tratan de determinar los efectos positivos o negativos derivados de su establecimiento. Parten de la base de que las MSF tienen un efecto tarifario mensurable (Sallie, 2000; Hooker y Caswell, 1999; Maskus y Wilson, 2000). Hay tres posiciones divergentes:

a. Algunos afirman que el efecto es más negativo que una simple tarifa aduanera, por los efectos ocultos o «no mensurables» (Hooker y Caswell, 1999).

b. Otros ven un efecto ambiguo, ya que a pesar de restringir el comercio (y por lo tanto aumentar el precio para los consumidores), permiten abolir externalidades negativas de la producción, como pestes o enfermedades forá-

neas (Orden y Romano, 1996; Paarlberg y Lee, 1998; James y Anderson, 1998).

c. Por último, otro pequeño grupo resalta los efectos positivos sobre los consumidores, afirmando que las MSF permitirían solucionar el «problema de los limones» (Akerlof, 1970) al incrementar la confianza de los consumidores y eliminar las deficiencias del mercado causadas por la infra-protección en materia de seguridad alimentaria (Thilmany y Barrett, 1997).

3) Estudios de equilibrio general: Permiten determinar los efectos en los ingresos y los «derramamientos» que tienen las MSF (Oyejide y otro, 2000).

2. Cuantificación de los efectos restrictivos de las MSF en los países en desarrollo

Hasta la fecha, los impactos comerciales de las medidas MSF han sido estudiados principalmente en países desarrollados, a pesar que una buena parte de la literatura afirma que las MSF constituyen un tema particularmente importante para los países en desarrollo (ver por ejemplo UNCTAD 1997, Singh 1994, FAO 1999, UNCTAD/Commonwealth Secretariat 1996, UNCTAD 1998, Zarrilli 1999, Finger y Schuler 1999, Hirschorn y Unnevehr 1999, Henson y Loader 2001). Teniendo en cuenta la importancia que tiene para los países en desarrollo los productos agrícolas y agroalimentarios sobre el total de exportaciones, y las grandes dificultades técnicas que tienen para cumplir los requerimientos MSF, sería interesante tener estudios generales que midiesen de modo global los costos de las MSF en regiones no desarrolladas.

Por ejemplo Thornsbury, Roberts, DeRemer y Orden (1997) estimaron que el coste total de barreras técnicas para las exportaciones agrícolas estadounidenses en el año 1996 fue de 4.907 millones de dólares. El 90% de dichas barreras técnicas sobre productos agrícolas correspondían a medidas MSF. En particular cuantificaron el coste de los estándares de seguridad alimentaria en unos 2.288 millones de dólares anuales³⁸. ¿A qué conclusión arribaría un estudio similar orientado a África sub-

³⁸ Desde la perspectiva europea, Gasiorek y otros (1992) midieron los efectos beneficiosos que tuvo la armonización en la CE como consecuencia de los objetivos del Acta Única Europea respecto al mercado interior, estableciendo que gracias a dicha armonización los costos de producción se habrían reducido en un 2,5%, y el PIB comunitario habría aumentado un 1%. A su vez Harrison y otros (1996), continuando el trabajo de Gasiorek, elevaron la elasticidad de sustitución entre mercaderías nacionales y comunitarias, por lo que modificaron al alza el bienestar ganado por la armonización, estableciendo que a largo plazo los efectos beneficiosos del mercado integrado alcanzarían el 2,4 % del PIB.

sahariana o Latinoamérica, zonas más dependientes de las exportaciones agroalimentarias y con menos recursos económicos, técnicos y administrativos como para adecuarse a los cambiantes estándares de los mercados de exportación?

Si bien existen estudios sectoriales dirigidos a los países en desarrollo, en la mayoría de los casos no cuantifican los costes de adaptación ni el impacto global sobre los flujos comerciales. Por ejemplo mediante estudios de caso se concluyó que las MSF eran un impedimento para las exportaciones de pescado (ESCAP 1996, Josupeit 1997, Cato 1998, Henson y otro 2000), de especias (UNCTAD/Commonwealth Secretariat 1996), de oleaginosas, aceites y grasas (FAO 1998), de productos de granja (FAO 1994, Colby 1997, Petrey y Johanson 1993, Johanson 1997) y de productos hortícolas (Giles 1997, Gilmour y Oxley 1998, Korbech-Olesen 1997, Sullivan, Sanchez, Weller y Edwards 1999).

De entre los estudios sectoriales, merecen destacarse los trabajos de Cato (1998)³⁹ y el de Finger y Schuler (1999)⁴⁰, que intentan cuantificar los costes de adecuación; aunque el primero se refiera a un solo producto en un país determinado (gambas en Bangladesh), y el segundo tome como base para la medición estadísticas de organismos internacionales (proyectos financiados del Banco Mundial) sin tener en cuenta otras pérdidas difíciles de mensurar. Precisamente, uno de los principales problemas a los que se enfrentan los trabajos que intentan medir los costos de las MSF es que en muchos países en desarrollo no se cuenta con estadísticas oficiales fiables, ni mucho menos con organizaciones profesionales que puedan recolectar los impactos no mensurables. Por ello, el «efecto oculto» o «no mensurable» de estos trabajos sería significativamente más alto que el de los estudios orientados a países desarrollados.

Ante esta intuición, hay autores que prefieren utilizar métodos más empíricos, como las encuestas, que tienen la virtud de medir el efecto subjetivo, es decir, cómo

³⁹ Dicho trabajo evalúa los costos que tiene para la industria de gambas congeladas de Bangladesh alcanzar las condiciones sanitarias que exige la normativa de higiene de la UE y los EEUU. El gasto total de adecuación habría alcanzado los 17,6 millones de dólares durante los años 1997-8, lo que significa un promedio de 239.630 dólares por planta. El costo total requerido para mantener el HACCP era de 2,2 millones de dólares por año. El gobierno de Bangladesh estimó que gastaría 283.000 dólares durante este periodo y unos 225.000 dólares por año para mantener el programa de monitoreo HACCP.

⁴⁰ Este trabajo toma como indicador para medir los costos de las MSF los proyectos financiados por el Banco Mundial para desarrollar controles fitosanitarios en los países en desarrollo, ya sea con vistas al consumo interno o a la exportación. Por ejemplo el costo que tuvo Argentina para alcanzar el estatus de «libre de enfermedades» en relación con sus exportaciones de carne, fruta y vegetales fue de 82,7 millones de dólares en el período 1991-96. De modo similar, los costos de alcanzar los estándares higiénicos en los mataderos húngaros durante los años 1985-91 fue estimado en 41,2 millones de dólares.

perciben los operadores del mercado las restricciones comerciales generadas por MSF. Dentro de este campo destacan los trabajos de Mutasa y Nyamandi (1998)⁴¹ y de Henson y Loader (2001)⁴².

Sin embargo, tal vez el trabajo más completo dirigido a países en desarrollo, no sólo por la extensión geográfica y sectorial del objeto de estudio, sino también por la calidad técnica de su metodología, es el modelo econométrico desarrollado por Otsuki y otros (2001) (véase también Wilson y Otsuki -2001-). En 1998 la Comisión Europea propuso armonizar los niveles autorizados de aflatoxinas⁴³ (una sustancia química cancerígena natural), lo que en la práctica representaba establecer un nivel de tolerancia comunitario menor al estándar internacional del *Codex Alimentarius* (WTO, 1998b). Según el estudio realizado por Otsuki y otros (2001) para el Banco Mundial, el nuevo régimen europeo para cereales, frutas en conserva, y frutos secos comestibles implicarían pérdidas anuales para las exportaciones de 9 países africanos del orden de 670 millones de dólares, mientras que se salvarían menos de 1,4 vidas europeas por cada 1000 millones de habitantes, en comparación con los estándares del Codex⁴⁴. La contundencia de esta investigación, sumado a las fuertes críticas que generó la propuesta, hizo que la CE revisara su medida⁴⁵.

⁴¹ Este trabajo evalúa el grado en que los requisitos sanitarios y fitosanitarios impiden las exportaciones de productos agrícolas y alimenticios de los países africanos, a través de una encuesta a los puntos de contacto del *Codex Alimentarius*. De los países que respondieron, el 57% indicó que en los últimos dos años había sufrido rechazos de productos en frontera, luego de la inspección sanitaria. La principal razón de dichos rechazos era la presencia de microorganismos, que estaban caducados o contaminados. A pesar de que todos estos países inspeccionan su producción antes de exportarla, muchos consideran que las carencias de financiación limitan la efectividad de dichos procesos, y en particular, que los métodos de inspección y control son inadecuados.

⁴² Este estudio se basa en una encuesta realizada a 92 países de ingresos medio-bajos según la clasificación del Banco Mundial, por medio de notas dirigidas a las personas de contacto según el registro de Delegaciones OMC. El trabajo concluyó que el problema principal para la exportación de productos agrícolas eran las MSF, que la UE era el destino que generaba más problemas de MSF, que los productos agrícolas más rechazados por no adecuación a MSF eran los pescados, la carne y las frutas y verduras (en ese orden), y que el principal problema para la adecuación era «el insuficiente acceso a la especialización técnico-científica».

⁴³ Las aflatoxinas son un grupo de compuestos tóxicos estructuralmente relacionado que contaminan ciertos alimentos y favorecen la formación de cánceres hepáticos.

⁴⁴ Un informe del Comité de Expertos en Aditivos alimentarios conjunto FAO/WHO concluyó que los impactos en la salud humana de la reducción de los niveles de tolerancia en las aflatoxinas de 20 partes por billón a 10 partes por billón se traducirían en la eliminación de 2 casos de cáncer de hígados por cada 1000 millones de habitantes.

⁴⁵ En definitiva, la UE decidió adoptar el estándar internacional de aflatoxinas respecto a cacahuetes (15 partes por billón) en lugar del nivel de 10 ppb originalmente propuesto, acordando con los exportadores la reducción de los residuos a 10 ppb para el resto de productos finales destinados al consumo humano (ya sea por reelaboración o por destinarse al consumo directo). Asimismo la UE adoptó un procedimiento de aplicación menos oneroso, aunque igualmente efectivo (WTO, 1998c). Sin embargo, no todas las quejas fueron resueltas: los países en desarrollo, especialmente Bolivia y Argentina, continuaron objetando algunos niveles de tolerancia de aflatoxinas que no fueron revisados (WTO, 2002).

3. Efectos económicos de las «preocupaciones» de los consumidores: el «efecto de los limones»

a) ¿Hasta dónde llegan realmente las «preocupaciones» de los consumidores europeos respecto a las cualidades de los alimentos?

Parte de la bibliografía europea (Vogel, 1995; Olson, 1998; Bureau y otros, 2000) viene advirtiendo desde hace algunos años que los gobiernos y las agencias internacionales no deberían ignorar las preocupaciones de los consumidores sobre seguridad alimenticia, ni sobre valores éticos, medioambientales o culturales, ni aun sobre riesgos sanitarios «imaginarios», ya que tal actitud podría tener graves efectos económicos sobre los mercados. En base a esta teoría, una actitud irresponsable podría erosionar el apoyo popular al proceso de liberalización del comercio y si los gobiernos se conforman con el establecimiento de estándares internacionales carentes de apoyo popular, la reacción de los consumidores puede ir encaminada al rechazo del libre comercio⁴⁶.

Se ha llegado a afirmar que las amenazas de la Comisión Europea para restringir la venta de queso no pasteurizado es «responsable de 5 de cada 6 votos franceses contra el tratado de Maastricht» (Vogel, 1995). Asimismo se dice que este tipo de actitudes favorece a grupos populistas anti-UE quienes se aprovechan de los temores de los consumidores a ser «condenados a comer queso industrializado, aséptico y estandarizado», lo que en definitiva alimenta la propaganda aislacionista (ultra-nacionalista) de partidos de extrema-derecha en Francia y en otros Estados comunitarios (Bureau y otros 2000).

Es verdad que en algunos países europeos existen ciertos colectivos de consumidores (ecologistas, tradicionalistas, etc.) que intentan identificar la liberalización comercial con el consumo de alimentos mediocres o hasta insanos. Sin embargo, no se debe generalizar ni sobredimensionar el fenómeno, ya que en la práctica no todos los ecologistas o medioambientalistas poseen discursos aislacionistas ni menos aun ultranacionalistas.

Asimismo, la tesis según la cual las «preocupaciones» de los consumidores podrían conllevar cambios radicales en los hábitos de consumo (no solo por razones

⁴⁶ Por ejemplo el panel GATT sobre el atún de 1991 (GATT, 1991). Éste concluyó que un país no puede imponer prohibiciones a las importaciones por daños medioambientales ocurridos fuera de su territorio. Esta decisión habría impulsado a cientos de miles de personas a incorporarse a los movimientos anti-GATT, cuando de otro modo no lo hubieran hecho (*The Economist*, 1993).

sanitarias sino también por argumentos culturales, éticos o ideológicos) debe tomarse con cautela.

Por ejemplo, si analizamos el impacto que tuvo la crisis de las vacas locas nos daremos cuenta que a pesar de la magnitud fenómeno (seguramente el peor desastre fitosanitario europeo de los últimos años⁴⁷), no se produjeron cambios radicales en los hábitos de consumo desde una perspectiva de medio y largo plazo. Es verdad que el consumo de carne vacuna durante los primeros años se redujo en un 20% (de 8.500 millones de toneladas en 1991 a 7.500 millones de toneladas en 1996). Sin embargo, luego del punto álgido de la crisis el consumo se ha recuperado y se espera que en el 2005 alcance valores similares a 1994 (Hernández Nanclares, 2003).

Aun en países altamente concienciados en cuestiones medioambientales y bioéticas, como por ejemplo Austria o Dinamarca, sólo el 3% de las ventas totales de alimentos proceden de establecimientos agrícolas «orgánicos», y los porcentajes descienden a 0,5% en Francia (Mitchel, 2004).

Estos datos reflejan que la «inminente» insurrección popular ante el descontento por las políticas de seguridad alimentaria comunitarias es una utopía de los *lobbies* verdes, y una excusa para que los *lobbies* agrícolas exijan MSF cada vez más restrictivas y la reconversión de los desprestigiados subsidios a la producción en ilimitadas eco-ayudas orientadas a facilitar la adecuación al nuevo estándar fitosanitario. Es verdad que en ciertos países europeos los consumidores son cada vez más cautelosos a la hora de elegir sus alimentos. Pero este fenómeno propio de los países de ingresos altos⁴⁸, fruto en gran medida de políticas de gestión de crisis poco transparentes, no se traduce en hábitos de consumo drásticos y uniformes en el conjunto de la UE. Es cierto que hay consumidores que consideran que el modo en que el ganado es criado, los cultivos regados o los zorros matados, constituye parte integrante de la calidad de un filete, una patata o un abrigo. Sin embargo, este colecti-

⁴⁷ Medimos la magnitud del impacto según su difusión mediática más que por el número de víctimas. Seguramente esta crisis fitosanitaria sea la que más haya impactado a los consumidores, en primer lugar por sus consecuencias irreversibles y mortales sobre la salud humana, en segundo lugar por la deficiente gestión del riesgo durante los primeros momentos de la crisis, y por último por la inicial carencia de información científica concluyente que diera una explicación racional a sus causas. Desde octubre de 1995 (cuando el Comité Consultivo de Reino Unido declaró la existencia de una posible conexión entre la enfermedad animal y la variante de la Creutzfeld-Jacob) hasta abril de 2001 se declararon 97 casos en el Reino Unido, tres en Francia y uno en Irlanda (Hernández Nanclares, 2003).

⁴⁸ El fenómeno de la concienciación de los consumidores respecto a cuestiones sanitarias, ambientales y éticas es propio de los Estados miembros con mayores ingresos *per capita* (Austria, Dinamarca, Alemania, etc.). Por ejemplo en países como España, Grecia o Polonia, el consumo de productos orgánicos es significativamente más bajo que la media comunitaria (Mitchel, 2004).

vo puede tener la oportunidad de elegir productos que cumplan sus expectativas sanitarias, medioambientales o éticas sin necesidad de privar a otros, que no tengan ingresos tan altos, de su igualmente legítimo derecho a elegir productos suficientemente seguros y más económicos.

b) Los «limones» expulsan a los productos «buenos» pero, ¿cuales son los «buenos» y cuales son los «malos»?

Algunos autores (Caswell y Mjduska, 1996; Thilmany y Barrett, 1997; Bureau y otros 1998) han tomado como base ciertos estudios de *equilibrio parcial*⁴⁹ para demostrar como las «preocupaciones» de los consumidores desatendidas pueden generar pérdidas de bienestar económico. Dichas imperfecciones del mercado podrían evitarse, bien mediante la imposición de MSF imperativas que adecuen la oferta a las expectativas de los destinatarios, bien mediante un sistema de etiquetado que permita a los consumidores distinguir entre productos «buenos» y productos «malos».

Todos estos planteamientos parten de los estudios de Akerlof (1970). Este autor demostró que en un escenario en donde los consumidores sólo cuentan con *información imperfecta*⁵⁰ sobre la calidad de las mercancías ofrecidas por el mercado y, debido a esta carencia, no se genera en la demanda una voluntad de pago suficiente como para cubrir los costos de producción de aquellos bienes «buenos», se puede generar un cierre total del mercado (ausencia de comercio) de productos de alta calidad. En otras palabras, si los compradores no están dispuestos a pagar el costo de producir mercancías de alta calidad, sólo serán comercializados los productos de baja calidad, es decir, aquellos cuyos costes de elaboración sean menores, por lo que los de alta calidad serían expulsados del mercado. Akerlof usó como ejemplo el sector de los coches de segunda mano, afirmando que los coches usados de buena calidad son expulsados por los coches usados de mala calidad (llamados «limones» en la jerga estadounidense)⁵¹. Bureau y otros (2000) dicen que el mismo análisis es aplicable al sector de la alimentación.

⁴⁹ Ver esquema punto 1.

⁵⁰ Es decir, desconocen la verdadera calidad de los productos.

⁵¹ La conclusión de Akerlof es la siguiente: Como los compradores de coches usados no pueden saber fehacientemente si el coche es bueno o es un «limón», sólo estarán dispuestos a pagar un precio bajo por un coche usado (presuponiendo que será un «limón»). Así el propietario de un coche usado «bueno» tratará de no venderlo, porque no podría obtener en el mercado un precio representativo de su valor real. Es así que se produce la expulsión de los productos «buenos» y el mercado estará lleno de «limones», lo que retroalimentará la actitud de los compradores generada por la falta de información.

Las *cualidades*⁵² de los productos pueden ser divididas en cualidades de elección, de experimentación y de suposición. Un producto posee una *cualidad de elección* cuando el consumidor es capaz de evaluar su calidad antes de comprarlo, de *experimentación* cuando descubre su calidad sólo después de consumirlo, y de *suposición* cuando el consumidor nunca descubre fehacientemente su verdadera calidad (o lo hace transcurrido un largo período de tiempo). Los seguidores de Akerlof afirman que muchos productos agro-alimentarios poseen principalmente cualidades «de suposición» (Caswell, Mojduska, 1996), por ejemplo, cuando se valora la calidad o la «seguridad» nutricional, o cuando se incluye dentro de los criterios de elección cuestiones éticas, culturales o medioambientales.

Los mecanismos económicos funcionan de modo diferente en cada una de estas tres categorías: de elección, experimentación y de suposición. En los productos de elección, los consumidores comprueban la correspondencia entre calidad y precio por una simple revisión del mismo. Sin embargo, en los productos con cualidades de experimentación los consumidores tienen que arriesgarse, adquirir y probar el producto, pudiendo castigar los fraudes de calidad no comprando dicho producto en futuras ocasiones. En cambio, en los productos con cualidades de suposición, si no hay un mecanismo espontáneo de regulación del mercado, es más difícil para el consumidor cuantificar la verdadera calidad del producto, incluso después de haberlo consumido. Este es el caso de las cualidades éticas, culturales o medioambientales de los productos alimentarios. De este modo, al no poder los consumidores distinguir entre los productos «éticos» de los «crueles», los «típicos» de los «industrializados», o los «verdes» de los «contaminados», pueden llegar a desconfiar de toda la gama y sólo estar dispuestos a pagar el precio mínimo. Así, no sería rentable seguir altos estándares de calidad o métodos ecológicos de producción, con lo que los productos de tales características desaparecerían del mercado con la consiguiente pérdida de bienestar económico.

Este análisis, sin dejar de entrañar un razonamiento lógico, debe matizarse en la práctica. En primer lugar, los consumidores no están frente a una dicotomía absoluta entre productos «buenos» y productos «malos». En realidad todos los productos alimenticios que hoy en día se comercializan en el mercado tienen un nivel mínimo de calidad que los hace suficientemente seguros para su consumo, al menos según estándares del *Codex Alimentarius*. Por ello no podríamos hablar de productos «buenos» y «malos», sino tan solo de productos «buenos» y «mejores».

⁵² Se toma el término del vocablo inglés «quality», que puede ser traducido tanto como «calidad», como «cualidad» o «características».

En segundo lugar, los atributos de calidad que se suelen citar como atributos de suposición habitualmente son cualidades subjetivas, buscadas por ciertos grupos de consumidores particularmente bien informados. Además, corresponden a productos comercializados por canales específicos de distribución que los hacen perfectamente distinguibles, aun ante la ausencia de sistemas oficiales de certificación. Quienes habitualmente consumen productos «verdes» suelen comprarlos en comercios minoristas específicos merecedores de su confianza (dietética o herbolarios) y en muchos casos los adquieren directamente de los «productores orgánicos». Por ello, al menos subjetivamente, los consumidores suelen estar suficientemente convencidos de su autenticidad.

Por último, es difícil de imaginar, al menos en el mercado alimenticio, la comercialización de productos «verdes», «típicos» o «friendlier to animals» sin el correspondiente etiquetado de calidad. Esta identificación, ya sea oficial o simplemente privada, en muchos casos es suficiente para despertar la confianza del consumidor, no porque desconozca la posibilidad técnica de fraude, sino más bien porque confía en el estado de derecho y en las posibles sanciones administrativas, penales y de responsabilidad civil que podría acarrear a cualquier empresa la utilización de una publicidad engañosa.

Por todo ello se puede afirmar que estas teorías que intentan ver posibles pérdidas de bienestar por desconfianza de los consumidores en el mercado alimenticio son alarmistas y malintencionadas⁵³. Afirmar que los beneficios resultantes del libre comercio pueden ser neutralizados por pérdidas de bienestar por desconfianza de los consumidores es desmesurado. Sin embargo, como explicaremos luego, reconocemos que un sistema de etiquetado oficial fiable puede mejorar mucho el funcionamiento del mercado sin necesidad de implantar prohibiciones ni restringir cuantitativamente el comercio. Facilitar el acceso a una información detallada para que aquellos consumidores que estén dispuestos a pagar un plus por alimentos de determinadas características puedan hacerlo sin temor a estar derrochando su dinero es, sin duda, una medida que tiene en cuenta las «preocupaciones» de los consumidores y no desconoce los objetivos de liberalización comercial (Roberts y otro, 1999a).

⁵³ A partir de estas teorías, la Comisión Europea sugirió que el levantamiento de la prohibición de importar carne hormonada, reforzada a partir de la crisis de las vacas locas, podría implicar una baja del 20% en el consumo de carne en la UE (Hanrahan, 1997). Hasta Bureau (2000), un claro defensor de la aplicación de las tesis de Akerlof en el campo alimentario, reconoce que tal afirmación es poco rigurosa y enormemente controvertida.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE RIESGO Y LA RECONCILIACIÓN DE LAS «PREOCUPACIONES» DE LOS CONSUMIDORES CON LAS REGLAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Podemos clasificar los instrumentos de gestión de riesgo según sus efectos restrictivos al comercio:

1. *Prohibiciones*: Son las medidas más restrictivas y deberían reservarse para grandes riesgos o incertidumbres que no permitan otro tipo de acciones para reducir el peligro. Se fundamentan en políticas de riesgo «cero». Por ejemplo la prohibición de comercialización de carne tratada con hormonas.
2. *Estándares de seguridad*: Son requerimientos técnicos que los productos tienen que alcanzar para poder comercializarse en el mercado del Estado que lo impone. Si bien en principio son objetivos, en la práctica pueden favorecer a los productores domésticos. Pueden estar sujetos a controles previos a la introducción en el mercado.
 - a) *Procedimientos*: es decir, se impone no sólo un nivel máximo de seguridad sino también el procedimiento mediante el cual debe alcanzarse. Pueden llegar a ser muy restrictivos si los procedimientos son muy particulares o de costos muy elevados. Por ejemplo el HACCP.
 - b) *Performances*: es decir, se establecen niveles de tolerancia o de seguridad que deben alcanzarse independientemente del mecanismo de elaboración. Por ejemplo los niveles de tolerancia de aflatoxinas.
 - c) *Target*: Al imponer una responsabilidad civil o criminal elevada derivada de perjuicios causados por los productos defectuosos se garantiza, indirectamente, que los productos no sean dañinos para la salud (Henson y Caswell, 1999). Son de gran utilización en los países del *Common Law*.
3. *Requisitos de información*: Imponen un deber de información que pueda influir en el comportamiento económico de los consumidores (Caswell y Mojduszka, 1996; *The Economist* 1999b). Los hábitos de consumo de compradores bien informados constituyen un incentivo suficiente para que los productores alcancen el nivel de calidad que los consumidores están dispuestos a pagar, y entonces, se solucionaría el «problema de los limones» (Akerlof, 1970) sin necesidad de intervención adicional.

1. El desprestigio del «criterio científico» y el auge de las prohibiciones

Después de la Ronda Uruguay, había grandes esperanzas de que las referencias científicas en general, y las previsiones del Acuerdo MSF que hacían expresas remisiones a los estándares internacionales en particular, podrían resolver cualquier posible conflicto sanitario o fitosanitario. Sin embargo, los hechos han demostrado que la realidad es más compleja de lo que se creía⁵⁴.

En muchos países europeos existe una creciente desconfianza en la ciencia debido, en la mayoría de los casos, a deficiencias en la gestión de crisis. Las autoridades sanitarias suelen minimizar los efectos perjudiciales de los accidentes sanitarios y fitosanitarios, lo que ha creado suspicacias y ha erosionado la confianza pública en la ciencia. Durante mucho tiempo se restó importancia a los cánceres vinculados a los asbestos⁵⁵, tal vez por presiones de la industria y, cuando la verdad salió a la luz, la opinión pública vio con malos ojos el hecho de que durante mucho tiempo médicos y científicos hubieran proporcionado información manipulada sobre el tema. En Francia, la ocultación de información por parte de funcionarios del sector

⁵⁴ Según Bureau y otros (1998) es debatible la idea de que en todo el Acuerdo MSF subyace la ciencia objetiva como guía de la práctica comercial. Como es natural, en la práctica, las consideraciones económicas y políticas están muy entremezcladas con las médico-científicas. Muchos estándares fijan los umbrales límite no sobre bases exclusivamente médicas, sino que también se tiene en cuenta lo que es económica y técnicamente factible. Como las recomendaciones científicas pueden convertirse en estándares obligatorios con importantes consecuencias en los mercados, es difícil que durante su elaboración se ignoren consideraciones de tipo económico. Salter (1988), Powell (1997) y Hillman (1997) han dado numerosos ejemplos de «ciencia dirigida» o «ciencia negociada». Los industriales están fuertemente representados en el *Codex Alimentarius* y en los comités conjuntos FAO/OMC, por lo que las referencias económicas en el proceso de elaboración de estándares son permanentes.

⁵⁵ El asbesto es un compuesto de silicato fibroso que antes se utilizaba mucho para fortalecer y reforzar materiales de construcción, como aislante y por su elevada resistencia al calor en las superficies sometidas a fricción. Los peligros de la inhalación del polvo del asbesto procedente de estos materiales sólo se detectaron después de que muchos trabajadores hubiesen sufrido la exposición durante años. Esto fue debido a que los cambios pulmonares son muy lentos y los síntomas aparecen entre 20 y 30 años después. Las partículas de asbesto inhaladas quedan retenidas en los pulmones y no son eliminadas de forma eficaz por la acción limpiadora normal del sistema inmune. Los cristales desencadenan una reacción irritante en los tejidos, y se produce una red de tejido fibroso fino, lo que se conoce como fibrosis intersticial difusa. Esto conduce al engrosamiento y a la formación de cicatrices en los pulmones y a una interferencia progresiva con la difusión de oxígeno hacia la sangre y la salida de dióxido de carbono de ésta -que es la función pulmonar principal. El primer síntoma de la asbestosis es el acortamiento de la respiración, que con el paso del tiempo aparece con esfuerzos cada vez menores. La oxigenación inadecuada de la sangre y la elevación de los niveles de dióxido de carbono desencadenan un reflejo automático de aumento de la frecuencia y profundidad de la respiración. Se produce también un empujamiento de la tos y una sensación de opresión en el pecho. Desafortunadamente, no existe un tratamiento eficaz y por lo general la enfermedad acorta la vida. Las investigaciones han demostrado que las personas con asbestosis presentan también un riesgo elevado de desarrollar cáncer de pulmón, en especial si son fumadoras.

nuclear ha generado reacciones similares. Los científicos de las agencias gubernamentales galas afirman aun hoy en día que la nube radioactiva de Chernóbil se detuvo justo frente a las fronteras de Francia, algo que hasta la fecha nadie ha dado por cierto⁵⁶ (Bureau y otros, 2000). El mal manejo de la información sobre las posibles vinculaciones entre la encefalopatía bovina espongiforme (BSE) y la enfermedad de Creutzfeld-Jacob (CJD), fruto de las primeras declaraciones de los científicos gubernamentales (tanto de administraciones nacionales como de la propia Comisión Europea) negando cualquier riesgo para la salud humana, ha llevado a grandes sectores de la sociedad europea a desconfiar de la ciencia en un asunto tan sensible como el de los alimentos frescos.

Los errores en la gestión de crisis por parte de científicos y políticos no es la única razón para que ciertos consumidores actúen con reticencia. Trabajos como los de Powell (1997) resaltan las dificultades de obtener garantías científicas fiables para los riesgos presentes en los alimentos, ya que todos los ensayos se enfrentan a mutaciones genéticas, o combinación de patologías con efectos inciertos, o a la influencia de factores exógenos o imprevisibles en los microorganismos, todo lo cual convierte en «relativa» cualquier conclusión que se alcance. También se afirma que los estándares aceptados por el *Codex Alimentarius* no siempre tienen una base científica incuestionable. Algunos han tenido que ser revisados completamente varias veces, y la «certeza» científica es muchas veces frágil, especialmente en relación con las sustancias cancerígenas de los productos (Mazurek, 1996).

Sin embargo, detrás de estas afirmaciones relativistas, que no dejan de ser ciertas, subyace la intención de la aplicación generalizada del principio de cautela y el establecimiento del «riesgo cero», lo que en la práctica implica la proliferación de las prohibiciones. Como ya se ha explicado, la «tolerancia cero» es un objetivo irrealizable en la práctica, y a lo único que conduce es a injustas incoherencias. A lo largo de la historia el avance tecnológico siempre ha implicado la asunción de riesgos. Las autoridades sanitarias (sean nacionales, regionales o multilaterales) tienen la obligación de elegir el nivel de riesgo que estimen lo suficientemente seguro según los datos científicos disponibles. Sin embargo, esta decisión «política» (que en definitiva lo único que crea es un estándar mínimo o de base) no tiene por que afectar el legítimo derecho de cada ciudadano a establecer «su» propio nivel de seguridad. Para ello es necesario suministrar al público en general información detallada sobre los posibles peligros, aun hipotéticos, que subyacen detrás de determinados compues-

⁵⁶ Téngase en cuenta que los informes oficiales ingleses corroboran que la radiación llegó hasta las Islas Británicas.

tos o técnicas de producción, y dejar que sean los propios consumidores quienes decidan. Fuera de los casos donde existe consenso científico, no deberían establecerse prohibiciones basadas en hipótesis, probabilidades exiguas o simples «preocupaciones» sociales, ya que como se demostró *up supra*, este tipo de medidas son propensas a incoherencias y, en definitiva, al establecimiento de barreras comerciales proteccionistas.

2. Los estándares de seguridad: cómo los *performances* son reemplazados por procedimientos cada vez más detallados

Las nuevas tendencias en materia de MSF, especialmente las orientadas al control de riesgos microbiológicos, se inspiran en una aproximación «de la granja al consumidor», es decir en un control constante durante todas las etapas de la producción y comercialización de los alimentos⁵⁷. Esta nueva visión parte de la idea de que muchos factores de riesgo pueden ser introducidos en cualquier punto de la cadena productiva ya sea durante el transporte, el procesamiento o la preparación; y que una vez insertos, pueden multiplicarse o hasta cruzarse, contaminando a otros alimentos. Por ello, este tipo de controles suelen incluir intervenciones en muchos puntos del sistema de producción y distribución alimentaria. La herramienta más difundida que sigue esta filosofía es el HACCP⁵⁸. Este método en su versión básica consiste en una superposición de controles. Sin embargo, la tendencia actual orientada al establecimiento de normativas sanitarias y fitosanitarias cada vez más estrictas, le ha agregado requisitos y exigencias (tanto materiales como procedimentales) de tal minuciosidad y complejidad que en la práctica podríamos decir que constituye una herramienta para el establecimiento de estándares de *procedimientos* más que de *performances*.

Si bien muchas agencias competentes en materia de seguridad alimentaria (especialmente la USDA) promueven la generalización del HACCP como método de armonización de estándares, investigadores de esas propias organizaciones reconocen que en muchas ocasiones estos procedimientos no resultan prácticos, y lo

⁵⁷ La aproximación «de la granja al consumidor» es el planteamiento «global e integrado» que siguen tanto el Libro Verde sobre Principios Generales de la Legislación Alimentaria de la UE (Comisión Europea, 1997), el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (Comisión Europea, 2000a), como el Reglamento 178/2002, donde se la incluye como uno de los principios que guiará las futuras regulaciones en materia de seguridad alimentaria comunitaria. En los EEUU, se utilizó esta metodología para desarrollar muchas de las nuevas regulaciones, como por ejemplo la que controla los niveles de *Salmonella enteritidis* en los huevos (President's Council on Food Safety, 1999).

⁵⁸ Ver nota num. 27.

que es peor, no garantizan que al final de proceso se alcance el nivel de seguridad deseado (Roberts y Unnevehr, 2003). Las medidas de *procedimientos*, especialmente si van acompañadas de *performances* específicos, resultan sumamente complejas de cumplir. La adecuación de la producción a sistemas HACCP exige contar con técnicos especializados en cada etapa de la producción, lo que encarece desproporcionadamente el sistema. La situación se torna económicamente insostenible cuando los países desarrollados de importación, quienes exigen la implantación del HACCP en los estados de producción como requisito previo a la apertura de sus mercados, no están dispuestos a reconocer certificaciones que no sean de sus propios técnicos. Así, de modo indirecto, la normativa MSF impone a los países agro-exportadores la obligación de adquirir un *know how* y unos servicios especializados que sólo puede proveer el estado de importación⁵⁹. Es más, este método puede resultar excesivamente costoso aun para países desarrollados, especialmente cuando hablamos de pequeñas y medianas empresas. Prueba de esto es que la propia CE, quien había generalizado la instauración del HACCP a todos los niveles, tuvo que brindar a los pequeños comercios la posibilidad de que lo sustituyesen por prácticas basadas en códigos de higiene (Jansen, 2001).

La consecuencia práctica de este fenómeno es que si bien se están «armonizando» muchas normativas MSF a través de estándares de procedimiento, como el HACCP, dicha nivelación conlleva una serie de gastos que distorsionan profundamente las fuerzas del mercado. Imponer el uso generalizado de un método de control de riesgo mucho más costoso que otros posibles encarece el precio final de los alimentos, aumentando los costos para los consumidores y «nivelando» al alza los precios internacionales. Los *comodities* internacionales se encarecerán (fenómeno perceptible en la práctica), acercándose a los precios internos de los países o regiones que protegen sus producciones. De este modo estos últimos pueden tener precios lo suficientemente «competitivos» como para hacer viable en términos políticos una eliminación real de las barreras comerciales más flagrantes. En otras palabras, por vía del encarecimiento de los productos alimentarios «fitosanitariamente aptos» se disminuyen los riesgos de una captación del mercado por parte de los productos

⁵⁹ El problema de la imposición de «*no resident inspectors*» es un tema altamente discutido en todas las negociaciones de libre comercio donde las mercancías agro-alimenticias tienen cierto peso, por ejemplo el acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur.

Sin embargo, se ha podido constatar mediante entrevistas con exportadores agro-alimentarios argentinos (Williner S.A. y Sancor Coop. Unidas, ambas exportadoras de productos lácteos), que tanto la UE como los EEUU reconocen las certificaciones otorgadas por el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agro-Alimentaria). En cambio, las autoridades brasileñas, paraguayas y mejicanas exigen el control de sus propios inspectores, debiendo cargar con los costos de control las empresas que desean acceder a la certificación solicitada.

importados a pesar de la eliminación de las barreras comerciales arancelarias y cuantitativas.

Para los países en desarrollo, estos nuevos estándares obligan a sus empresas agro-exportadoras a pagar unos derechos intelectuales y contratar unos servicios especializados provenientes del mercado de importación que los impone. Así, en los mercados de los países en desarrollo no solo conviven los estándares propios con los estándares de exportación, sino que es muy probable que existan varios estándares de exportación dependiendo del destino de los productos. Este fenómeno encarece desproporcionadamente el sistema y obliga a las agro-industrias a especializarse en un solo mercado de destino, aumentando su dependencia y disminuyendo la competencia en el mercado global. Los altos costos de adecuación, y la necesaria especialización en un destino privan a las Pymes de la posibilidad de exportar, y por el contrario, favorecen a las filiales de multinacionales alimenticias quienes normalmente controlan los estándares de sus mercados de exportación (porque suelen coincidir con el de sus matrices). Así, las grandes beneficiadas de esta «armonización» son filiales de *Dole*, *Danone*, *Unilever*, o *Nestlé* quienes reciben tecnología y personal técnico de las matrices totalmente familiarizado con los estándares de los mercados de exportación y a un costo muy reducido⁶⁰.

Este mismo fenómeno de concentración de los protagonistas del comercio agro-alimentario internacional también se produce en los países desarrollados. La necesidad de establecer economías de escala también afectan los costos de las Pymes comunitarias, quienes si bien poseen en estas latitudes una mayor capacidad para la introducción de los estándares, no pueden competir con el tamaño de una multinacional alimenticia. Estos problemas de volumen pueden atenuarse mediante la asociación de pequeños y medianos productores en estructuras cooperativas de tal modo que se puedan repartir los costos de adecuación. Sin embargo, la filosofía del HACCP «de la granja a la mesa» obliga a garantizar los controles en todas y cada una de las etapas del proceso productivo. Es decir, se favorece a las empresas organizadas en torno a *cartels* ya que de este modo se facilitan los controles y no se corren riesgos innecesarios, por ejemplo, un descuido de una empresa distribuidora. Este fenómeno de concentración en el mercado agroalimentario se viene evidenciando desde hace varios años no sólo en el sector de la agro industria (Marette y Reynaud,

⁶⁰ Este fenómeno ya se evidencia en el comercio de manufacturas. Se calcula que el comercio intra-firma (es decir entre filiales de multinacionales) representa aproximadamente un tercio del comercio total (Crozet y Koenig, 2004).

2003⁶¹; Connor, 2003), sino también en el de la explotación agrícola rural (Daucé, 2003)⁶².

Todas estas distorsiones, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, que en definitiva afectan a la transparencia del comercio agro-alimentario, podrían haberse atenuado a través de una estrategia de armonización basada en estándares de *performances* en vez de estándares de *procedimiento*. Imponiendo un nivel de tolerancia se permite a los productores elegir el método que resulte más adecuado para que al final del proceso se alcance el nivel deseado, sin por ello disminuir la protección del consumidor. Por ejemplo, una MSF que impone garantizar al pie del manantial un nivel bacteriológico bajo, o la obligación de embotellar agua mineral en origen, pueden resultar medidas excesivamente costosas en determinadas regiones de difícil acceso. Para estos casos sería más adecuado permitir el transporte del agua mineral en bruto y luego esterilizarla en la planta embotelladora⁶³. Esta falta de flexibilidad, sus altos costes que en definitiva se trasladarán al precio de los consumidores, y los marcados efectos concentradores analizados, sumado al hecho de que los estándares de procedimientos por si solos no garantizan alcanzar el nivel de calidad elegido (Hathaway, 1995) nos hacen desconfiar de esta vía como camino a seguir en busca de la armonización normativa en materia de MSF.

⁶¹ «Les secteurs amont de la filière agricole, en particulier l'offre de produits phytosanitaires, se sont fortement restructurés ces dernières années, avec un tendance importante à la concentration des entreprises. Deux explications peuvent être avancées pour expliquer les restructurations parmi les firmes les plus importantes dans le secteur des industries phytosanitaires. Premièrement, les fusions-acquisitions permettent de mieux supporter les charges fixes de recherche et développement (R&D) et l'augmentation des coûts d'autorisation de mise sur le marché des nouveaux produits. Deuxièmement, l'évolution des politiques agricoles en Europe et aux Etats-Unis a eu tendance à mettre une pression plus forte pour rationaliser l'utilisation d'intrants. Autrement dit, malgré les innovations qui sont régulièrement introduites, la taille globale du marché ne s'accroît pas» (Marette y Reynaud, 2003)

⁶² La explotación media en Francia era de 15 hectáreas en 1955, 20 en 1970 y 40 en el 2000. Paralelamente el número de explotaciones descendió de 2 millones en 1955 a 664.000 en el 2000.

⁶³ Por ejemplo el manantial Villavicencio (en la provincia de Mendoza, Argentina) se encuentra en una parte escarpada de los Andes. Dadas las dificultades que representan establecer una planta embotelladora en tales condiciones geográficas, la empresa posee un acueducto que transporta el agua mineral hasta una zona de mejor acceso donde se realiza el proceso de fraccionamiento. Durante los últimos años la tradición exportadora de la empresa se estaba viendo afectada por nuevas MSF que no tenía capacidad de cumplir. Durante el año 2004 Villavicencio fue adquirido por la multinacional agroindustrial franco-estadounidense Danone quien realizó los cambios necesarios para cumplir los más altos estándares internacionales.

3. El etiquetado como respuesta

Beales y otros (1981) demostraron que los desacuerdos sobre armonización se resuelven más eficientemente a través de la segmentación del mercado (permitiendo a cada grupo de consumidores comprar según lo que está dispuesto a pagar) que mediante el establecimiento de estándares uniformes obligatorios. Así, el etiquetado garantiza la diversificación del mercado y la libertad de elección, de tal manera que los consumidores que prefieran comprar un producto menos sano a un precio más bajo puedan hacerlo⁶⁴. Desde entonces, el etiquetado y las políticas de información a los consumidores son frecuentemente presentadas ante las organizaciones internacionales como la mejor alternativa frente a la regulación coercitiva, ya que son más baratas para los productores, dejan la difícil elección del nivel de riesgo «aceptable» en manos de los propios consumidores, y son menos propensas a crear barreras comerciales (OCDE, 1997b).

Sin embargo, el establecimiento de una segmentación de productos a través de etiquetados es una medida costosa, que implica un seguimiento del producto (trazabilidad) durante toda la cadena de elaboración («desde la granja hasta la mesa»). Ya sea que se opte por un sistema de etiquetado obligatorio (por ejemplo los nutricionales) o voluntario (por ejemplo los etiquetados «verdes»), dichos costes repercutirán en definitiva en los consumidos (o contribuyentes). De este modo el problema de los costos de establecimiento del sistema constituye el origen de las críticas a los instrumentos de gestión de riesgos basados en requisitos de información. A continuación las analizaremos e intentaremos refutarlas desde los mismos términos en que fueron formuladas.

a) *El etiquetado puede llegar a ser muy caro de implementar: ¿quién debe asumir esos costos?*

Esta crítica es apoyada tanto por los defensores de las prohibiciones como por los librecambistas a ultranza. Los primeros afirman que un etiquetado generalizado encarecería de tal modo la producción que se producirían pérdidas de bienestar superiores a los beneficios del libre cambio (Bureau y otros 2000); mientras que los segundos cuestionan que el etiquetado sea una solución, ya que puede crear en los consumidores el prejuicio de que están comprando productos de una calidad inferior (*The Economist* 1999a y 1999b).

⁶⁴ Como Gian y Kuchler (1999, p. 1.187) dijeron, «la gente es menos propensa a aceptar un riesgo impuesto que uno voluntariamente asumido», traducción libre del inglés.

En primer lugar es necesario distinguir entre etiquetados generales y parciales. Los *generales* (que en principio son obligatorios, por ejemplo en el caso de los etiquetados nutricionales) se aplican a todos los productos y, por lo tanto, los costos o bien son asumidos por una autoridad pública mediante presupuestos generales, o bien repercuten de forma pareja en todos los productores. Es decir en principio no distorsionan el mercado.

En cambio los etiquetados *parciales*, que hasta ahora sólo eran voluntarios (por ejemplo los ecológicos, éticos, o denominaciones de origen) están dirigidos a certificar un atributo especial del producto, generalmente positivo, por el cual se revaloriza el mismo en el mercado. Es decir, si bien distorsionan el mercado porque aumentan los costos del productor, este se garantiza a través del mismo una plusvalía a la hora de colocar sus mercancías.

Los etiquetados *parciales-voluntarios* pueden versar sobre atributos de «experimentación» o de «suposición» (ver punto III.3.b). Tal como demostrara Crespi y Marette (2003), el etiquetado de productos de «experimentación», al poder ser fiscalizados por los propios consumidores, suelen ser gestionados por asociaciones de productores, con lo cual los costos son trasladados a los consumidores que eligen esos productos. En cambio, el etiquetado de productos de «suposición» necesita de un tercero que certifique la veracidad del etiquetado. Este tercero suele ser una agencia gubernamental, que si bien cobra tasas por sus servicios, generalmente cubre la mayor parte de sus costos de funcionamiento a través de los presupuestos generales⁶⁵. Es decir, en definitiva, los costos del etiquetado repercuten en los contribuyentes (MacDonald y otros 1999). Esta implementación del sistema genera distorsiones en el mercado, especialmente cuando el número de usuarios que compra los productos segregados es relativamente bajo. Por ello sería deseable en materia de etiquetados parciales-voluntarios que las agencias gubernamentales fiscalizadoras se financiasen íntegramente a través de tasas, de tal manera que los costos de segregación repercutiesen finalmente en los consumidores usuarios del sistema (Crespi y Marette, 2001).

El problema radica en que actualmente se propone como alternativa a una prohibición un sistema de etiquetado de naturaleza *parcial-obligatoria* (el caso típico de los OGMs en la UE⁶⁶), etiquetado que versa sobre un atributo de «suposición»

⁶⁵ Por ejemplo el Servicio de Inspección en Seguridad Alimentaria de la USDA sólo cubrió el 13,5% de sus presupuestos de 1996 con tasas cobradas por servicios de fiscalización.

⁶⁶ Reglamento CE 258/97 sobre Nuevos Alimentos y el Reglamento CE 1813/97 que exige el etiquetado de alimentos y derivados producidos con soja y maíz transgénico.

que no revaloriza el producto en el mercado. Los libre-cambistas a ultranza están en contra de que los costos de este etiquetado parcial-obligatorio sean asumidos por los productores, ya que dada su obligatoriedad, deberían ser asumidos por todos los contribuyentes. Aunque resulte en principio injusto, consideramos que los etiquetados parciales-obligatorios «de suposición» deben ser financiados del mismo modo que los parciales-voluntarios «de suposición», es decir mediante tasas de una autoridad estatal fiscalizadora que repercuten en los consumidores que compran el producto segregado. De este modo, las propias leyes de mercado determinarán si el sistema crea o destruye bienestar: si el producto «peligroso» etiquetado es más competitivo que el tradicional de tal modo que permite cubrir los gastos de segregación y certificación por medio de una autoridad estatal, y hay consumidores dispuestos a comprarlo, la mercancía se mantendrá en el mercado. De no ser así, el producto será expulsado por las propias leyes de la oferta y la demanda.

En este punto es necesario realizar una matización. La solución de consenso propuesta que consiste en un régimen especial de etiquetados parciales-obligatorios como alternativa a una prohibición generalizada no debe dar lugar a abusos. Es decir, debería implementarse sólo en productos que tengan una duda científica razonable en materia de seguridad alimentaria. Dicho de otro modo, para aquellos productos en donde la ciencia si bien no pudo probar su carácter perjudicial, tampoco pueda probar fehacientemente su inocuidad. En estos casos es legítimo aplicar el principio de cautela para el régimen general de comercialización, y establecer regímenes especiales de etiquetado parcial-obligatorio para que aquellos consumidores que quieran asumir el riesgo puedan hacerlo. Por contraposición, no deberían incluirse en el régimen general de comercialización requisitos éticos ni ecológicos que estén racionalmente desvinculados de consecuencias negativas para la salud de los consumidores. Estas cualidades deben ingresar dentro de regímenes parciales-voluntarios, asumiendo sus defensores los costos de segregación que se trasladarán a los precios finales como cualquier otro costo de una mercancía de valor agregado.

b) *Si los consumidores no confían en el etiquetado se puede generar una situación de información imperfecta similar a la descrita por Akerlof*

Para algunos tecnicistas, la teoría económica sugeriría que, si los agentes son racionales, una etiqueta sobre una mercancía con cualidades supuestas puede no llegar a ser confiable (Caswell y Mjduska, 1996; Thilmany y Barrett, 1997; Bureau y otros 1998). Es decir, los consumidores racionales saben que ellos no

pueden verificar que los productores cumplen sus afirmaciones, con lo cual pueden perder la confianza en todos los productos del mercado (ver el «problema de los limones» en el punto III.3.b). Además, como las etiquetas sobre mercancías con cualidades «supuestas» requieren de la certificación de una tercera parte, ésta no siempre goza de la confianza de los consumidores. Estas críticas podrían ser fácilmente rebatidas por medio de etiquetados oficiales, controles gubernamentales de etiquetados privados o la elevación de las amenazas tipo *target* tan útiles en el derecho anglosajón (piénsese, por ejemplo, en la normativa sobre publicidad engañosa).

Este tipo de objeciones al etiquetado en realidad esconde un argumento altamente proteccionista. Bureau y otros (2000) afirman que los gobiernos tendrán dificultades en controlar el proceso de producción de mercancías importadas y que al estar las empresas extranjeras menos expuestas a sanciones judiciales (de responsabilidad), los consumidores no confiarán en las informaciones sobre productos importados y en definitiva la situación sería similar a la ausencia de etiquetado. Este tipo de conclusiones, aun sin desconfiar de sus intenciones proteccionistas, se alcanzan gracias al gran simplismo que requieren las variables de los modelos econométricos, tan de moda en los análisis de comercio internacional.

En primer lugar, no es verdad que los productos importados no tengan centros de imputación de responsabilidad en los territorios donde se consumen. La legislación comunitaria en materia de garantía de bienes de consumo (Directiva 1999/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y garantía de los bienes de consumo) transforma en responsables solidarios no sólo al productor (que en este caso estaría en el extranjero) sino también al importador, al distribuidor y hasta al vendedor (art. 10 Directiva 1999/44/CE).

En segundo lugar, no es verdad que los consumidores desconfíen de los etiquetados sin control gubernamental. Loisel y Couvreur (2001) demostró que la mayoría de los consumidores franceses (52%) confían en certificaciones de asociaciones de consumidores más que en las de la propia autoridad francesa de protección de consumidores (36%). Hoy en día, la confianza de una marca es sin duda el atributo que más valor agrega a un producto. Existen organizaciones privadas encargadas de la fiscalización de calidades (por ejemplo la *International Standards Organization*) que tienen más prestigio que muchos *label* gubernamentales. Es más, la proliferación de etiquetados ecológicos oficiales en la UE está siendo fuertemente cuestionada ya que la diversidad de *label* comunitarios está perdiendo terreno frente a la simplici-

dad y credibilidad de otras organizaciones de fiscalización no gubernamentales como en el caso de las ISO 14.000⁶⁷.

Por último, no es verdad que los consumidores tengan especial desconfianza en la calidad de los productos importados. Más bien suele ocurrir lo contrario. Piénsese, por ejemplo, en la «guerra de los plátanos» (García López, 2000). Si los consumidores alemanes realmente hubieran desconfiado tanto de las bananas latinoamericanas (en comparación con los plátanos canarios, sicilianos o martinicos) ¿por qué tanto interés en liberalizar el régimen de licencias de importación? No se debería dar crédito a la afirmación según la cual, dado que los consumidores «supondrán» que los productos importados tienen una calidad inferior a los nacionales, la liberalización comercial (que implicaría la coexistencia de alimentos nacionales e importados dentro de un mismo mercado) podría afectar la confianza general sobre la calidad media del mercado. No parece que una amplia mayoría de consumidores pongan en duda la calidad de la carne vacuna argentina, el caviar iraní, las papayas brasileñas, o las nueces californianas. Y aunque fuera así, desconfiar de todos los controles (tanto en la producción en el extranjero como en la comercialización en territorio nacional), en todos los etiquetados y presuponer una actitud constantemente fraudulenta de todos los *inputs* del mercado es, sin duda, más que un presupuesto de un modelo económico, una hipótesis más bien prejuiciosa.

Aunque estos autores tengan un discurso aparentemente aséptico, con sus planteamientos impiden que los consumidores puedan comparar los productos nacionales con los importados. Es decir, detrás de los argumentos «económicos» subyace una finalidad política de proteccionismo.

⁶⁷ En 1993 la *International Standards Organization* comenzó en Ginebra el proceso de desarrollo de estándares de manejo ambiental para las empresas dedicadas al comercio internacional, es decir, sistemas de protección al medio ambiente que se pudieran aplicar en las empresas independientemente de condicionantes locales, regionales o estatales, e incluso del tamaño de la organización. Esto significa que el esfuerzo realizado es comparable en cualquier lugar del mundo. Por ello nace la ISO 14000, que es un sistema de estándares ambientales administrativos. Los estándares pueden ser aplicados o implementados en toda la organización o sólo en partes específicas de la misma (producción, ventas, administración, transporte, desarrollo, etc.). No hay una actividad industrial o de servicios específica a la que aplicar esas normas.

Su adopción obliga a la empresa a intentar disminuir los costos ambientales a través de estrategias como la prevención de la contaminación del agua y de la atmósfera. Lo primero que se debe conocer para optar a la calificación de ISO 14000 es en qué fallos incurre la empresa para saber dónde se puede mejorar. Es decir, se hace casi imprescindible que la empresa se someta a una auditoría ambiental, que caracterice adecuadamente los efluentes, por ejemplo. El costo de la auditoría varía dependiendo de la actividad, siendo mayor cuanto más peligrosa o compleja es la actividad desarrollada (una empresa de curtidos que utiliza numerosos productos altamente tóxicos, frente a una panificadora). Con los resultados de ésta se puede comenzar a tomar las medidas correctoras para encuadrar al establecimiento dentro de la legislación sectorial vigente y así poder optar a la calificación.

Tal como se adelantó en los distintos epígrafes de este punto, el etiquetado puede ser una solución real para enfrentarse al desacuerdo existente a la hora de elegir el nivel de protección adecuado en la gestión del riesgo fitosanitario. Es verdad que los sistemas de información tienen sus desventajas (por ejemplo exigen algún tipo de control gubernamental y pueden encarecer algunos productos). Sin embargo las alternativas de la prohibición o los estándares de seguridad (que no dejan de ser una prohibición limitada) implican costos de control aún más altos, y tienen la desventaja de distorsionar aun más el comercio internacional, con lo que las pérdidas de bienestar global serían difícilmente cuantificables. Por supuesto, este sistema sería adecuado sólo cuando no existe información científica concluyente sobre la peligrosidad de determinado producto o método de producción. En aquellos casos, y sólo en ellos, la prohibición o los estándares de seguridad se ven como la única alternativa posible para garantizar la primacía de los valores vida o salud de las personas, animales y plantas, sobre cualquier beneficio económico derivados del libre comercio.

V. CONCLUSIONES

La Globalización, como proceso histórico, nació como un fenómeno netamente comercial. El aumento exponencial de los intercambios de mercancías fue durante mucho tiempo la mejor prueba de su existencia. Sin embargo, esta explosión del comercio no benefició a todos por igual. La gran mayoría de los países en desarrollo, que dependen de sus exportaciones agro-alimentarias, vieron como sus intereses quedaban relegados, ronda tras ronda, a lo largo del medio siglo del GATT. El Acuerdo sobre Agricultura firmado en la Ronda Uruguay fue un hito que parecía cambiar la inercia de los acontecimientos. Si bien los países agroexportadores consiguieron tan solo una mínima parte de sus reivindicaciones, lograron por primera vez en 50 años de negociación comercial multilateral poner al comercio agrícola en la mesa de discusión. Gracias a estos logros, hoy en día, grupos de presión como el G20 son respetados e incluso lograron imponer los temas de debate en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Justo cuando las políticas de subsidios estaban acorraladas, y parecía que por fin los productos agrícolas iban a tener un trato similar a los industriales, nuevos argumentos de riesgos sanitarios y fitosanitarios hacen entrada en la arena de juego y amenazan con levantar nuevas barreras comerciales aún peores a las anteriores. Estas nuevas barreras no arancelarias, mediante la imposición de MSF, suelen ser más impredecibles, arbitrarias y propensas a manipulaciones proteccionistas,

cuando ni siquiera tienen un fundamento científico sino que se basan en simples «preocupaciones» de los consumidores locales.

El Acuerdo MSF de la OMC trata de resolver la cuestión mediante la generalización del criterio científico a la hora de evaluar los riesgos, aunque deja libertad a los Estados miembros para la elección de las políticas de gestión de los mismos. Por medio de esta vía se permite la introducción de argumentos no científicos, como por ejemplo las «preocupaciones» de los consumidores, dentro de las justificaciones a la implantación de barreras no arancelarias.

La literatura econométrica es parcial y mayoritariamente orientada a fundamentar las posiciones de países desarrollados. Más concretamente, los estudios en torno a las pérdidas de bienestar por desatender las preocupaciones de los consumidores (basados en los trabajos de Akerlof) suelen ser muy simplistas y dejar de lado variables jurídicas, sociales y económicas que afectan trascendentalmente las conclusiones alcanzadas.

Dentro del abanico político en materia de gestión del riesgo (desde la elección del nivel de riesgo «aceptable» hasta las herramientas para alcanzarlo) caben muchas posibilidades, por lo que la incompatibilidad de estándares debería ser casi la regla. Si no hay más incompatibilidades es porque muchos países o empresas se «adecuan voluntariamente» según los parámetros impuestos por los mercados de exportación, lo que encarece sus productos y los obliga a especializarse en un solo destino, fragmentando el mercado internacional de alimentos. Normalmente las Pymes de países en desarrollo no poseen la capacidad técnica ni económica para dicha adaptación, por lo que son literalmente expulsadas del mercado internacional de agroalimentos. Este fenómeno favorece a las filiales de grandes multinacionales que tienen mayor capacidad para adaptarse y conocen perfectamente las exigencias de sus mercados de exportación (ya que suelen coincidir con los de sus matrices). Así, las divisas perdidas por importaciones agropecuarias vuelven en forma de repatriación de dividendos, impidiéndose que en los países en desarrollo se produzca la acumulación de capital necesario como para impulsar un desarrollo sostenible.

En los países desarrollados, este fenómeno de concentración derivado de la inflación de MSF se ve atenuado por las ayudas (ilimitadas) aparentemente «no distorsivas» otorgadas para favorecer el establecimiento de medidas «ambientalistas» o «éticas». Si bien el efecto proteccionista todavía está latente, la tendencia actual indica que estas «recomendaciones» medioambientales y éticas se convertirán en

requisitos de comercialización aplicables tanto a productos nacionales como importados, por lo que las ayudas a la adecuación cumplirían la función de subsidios encubiertos a la agricultura.

En cuanto a las herramientas de gestión de riesgos, si bien pueden realizarse críticas desde el punto de vista de la coherencia (y probar los efectos proteccionistas de algunas incoherencias) lo cierto es que, jurídicamente, el Acuerdo MSF da mucho juego al establecimiento de MSF incompatibles y generadoras de barreras no arancelarias.

Dado lo costoso que resultan, sus efectos altamente restrictivos frente al comercio, y su propensión a la generación de incoherencias, las prohibiciones deberían estar limitadas a aquellos riesgos graves claramente identificados por la ciencia.

En cuanto a los estándares de seguridad, probablemente la herramienta de gestión de riesgo más utilizada, se debería revisar la actual tendencia a su generalización por medio de su vertiente de *estándares de procedimientos*, ya que suele resultar muy complejo su cumplimiento y favorecer la concentración de agentes del mercado, lo que redundaría en efectos negativos para la competencia.

Por último, siguiendo el mandato del art. 5.6⁶⁸ del Acuerdo MSF, los riesgos remotos, hipotéticos o imaginarios, así como los derivados de las «percepciones», «preocupaciones», o «cuestionamientos éticos» de los consumidores deberían resolverse mediante instrumentos de información. Los etiquetados pueden ser la mejor forma de conciliar las diferencias de percepción de riesgos o las preocupaciones éticas de ciertos consumidores de países desarrollados, con la imperiosa necesidad de liberalizar el comercio agrícola.

No puede ser que la exacerbación de ciertas sensibilidades especiales, cultivadas en algunas sociedades «desarrolladas» gracias al libre comercio industrial, sean manipuladas con fines proteccionistas y así se posponga una vez más la liberalización del comercio agrícola, como ha venido ocurriendo durante más de 50 años de negociaciones comerciales multilaterales.

⁶⁸ «Art. 5.6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.»

BIBLIOGRAFÍA

- AKERLOF, G.A. (1970): «The market for "lemons": Quality, uncertainty and the market mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, 84 (august), pp. 488-500.
- ANTLE, J.M. (1995): «Choice and Efficiency in Food Safety Policy». Washington DC, AEI Press. American Enterprise Inst.
- ANTLE, J.M. (1999): «Benefits and Costs of Food Safety Regulation», *Food Policy*, 24, pp. 605 a 623.
- BALDWIN, R. (1999): «Frictional Trade Barriers, developing nations and a Two-Tiered world trading System», paper presented at the *CEPR Workshop on New Issues in the World Trading System held on the 19-20 February*, London.
- BALDWIN, R. (2000): «Regulatory Protectionism, Developing Nations and a Two Tier World Trade System», *Graduate Institute of International Studies*, Geneva.
- BEALES, H.; CRASWELL, R.; SALOP, S. (1981): «The efficient regulation of consumer information», *Journal of Law and Economics* 24: 491-544.
- BUREAU, J.; MARETTE, S.; SCHIAVINA, A. (1998): «Non-tariff trade barriers and consumers' information: The Case of EU-US trade dispute over beef», *European Review of Agricultural Economics* 25(4), pp. 435-62.
- BUREAU, J.; MARETTE, S. (2000): «Accounting for consumers preferences in international trade rules» in *Incorporating Science Economics and Sociology in Developing Sanitary and Phytosanitary Standards in International Trade*. Edited by the Board of Agriculture and Resources, National Research Council, Washington, DC, National Academy Press, pp. 170-98.
- CALDOT, O.; VOGEL, D. (2001): «France, the United States, and the Biotechnology Dispute», *The Brookings Institution*, Washington, DC January.
- CASWELL, J.; MOJDUSZKA, E. (1996): «Using informational labelling to influence the market for quality in food products», *American Journal of Agricultural Economics*, 78, pp 1248-1253.
- CATO, J. (1998): «Economic issues associated with seafood and implementation for seafood HACCP programmes», *FAO*, Rome.
- CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION (1999): «Understanding the Codex Alimentarius». Food and Agricultural Organization and World Health Organization, Rome.
- CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION (1999a): «Report of the 23rd Session Food and Agricultural Organization and World Health Organization, ALINORM 99/37», 1999, Rome. www.codexalimentarius.net/archives.asp.
- CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION (2001a): «Procedural Manual», 12th ed. Food and Agricultural Organization and World Health Organization, Rome www.fao.org/DOCREP/005/Y2200E/Y2200E00.HTM
- COLBY, L. (1997): «Trade Opportunities for processed meat», *UNCTAD*, Geneva.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): «Libro Verde: Principios Generales de la Legislación Alimentaria

- de la Unión Europea», COM (97)176 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): «Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria», COM (1999) 719 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): «Eurostat Yearbook».
- CONNOR, J. (2003): «La mondialisation des délits en col blanc: les cartels agroalimentaires des années 1990», *Économie Rurale* 99-122.
- CRESPI, J.M.; MARETTE, S. (2001): «How Should Food Safety Certification Be Financed», *American Journal of Agricultural Economics* 83(4): 852-86 1.
- CRESPI, J.M.; MARETTE, S. (2003): «Some economic implications of public labeling», *Journal of Food distribution Research*, 34(3): 83-94.
- CROZET, M.; KOENIG, P. (2004): «État des lieux du commerce international. Le rôle des firmes multinationales dans le commerce international» en *Mondialisation et commerce international (Cahiers français)*, La documentation Française.
- DAUCÉ, P. (2003): «Agriculture et monde agricole», *La documentation Française*, Paris.
- ESCAP (1996): «Promoting exports of fish and fishery products in selected island developing countries of the ESCAP region. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific», *United Nations*, New York.
- FAO (1994): «The Uruguay Round final act and its implications for the world livestock and meat economy», Rome.
- FAO (1998): «Possible implications of sanitary and phytosanitary measures for exporters of oilseed-based products to the European Union», Rome.
- FAO (1999): «Importance of food quality and safety for developing countries», *Committee on World Food Security 25th Session*. Rome.
- FAO (2000): «Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio» serie *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales sobre la Agricultura*, Roma.
- FINGER, J.; SCHULER, P. (1999): «Implementations of Uruguay Round commitments: The development challenge». Paper presented at the conference *Developing Countries in a Millennium Round*. Geneva, September.
- FISHER, R.; SERRA, P. (2000): «Standards and protection», *Working Paper*, *Journal of International Economics*.
- GANDAL, N. (2000): «Quantifying the trade impact of compatibility standards and barriers: an industrial organisation perspective», *Paper prepared for the World Bank workshop on Trade and Standards*.
- GANSLANDT, M.; MARKUSEN, J. (2001): «Standards and related regulations in international trade: A modelling approach», *Working paper 8346*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- GARCÍA LÓPEZ, J. (2000): «La CE y la solución de controversias en la OMC: El contencioso de las bananas» en *Hacia una Justicia Internacional*, vol IV, pp. 857-866.

- GASIOREK, M.; SMITH, A.; VENABLES, A. (1992): «Trade and welfare: A General Equilibrium Model», *Discussion Paper 627*, CEPR.
- GATT (1991): «Informe del Grupo Especial del GATT de 1947, Estados Unidos-Restricciones a la importación de atún», *DS21/R*, 3 de septiembre de 1991, 39S/183.
- GILES, J. (1997): «Trade opportunities in the international processed horticultural markets» UNCTAD, Geneva.
- GILMOUR, B.; OXLEY, J. (1998): «Trade facilitation measures in processed food trade» *Economic and Policy Analysis Directorate*, Ottawa: Agriculture and Agri-Food Canada.
- GOLAN, E.; KUCHLER, F. (1999): «Willingness to Pay for Food Safety: Costs and Benefits of Accurate Measures», *American Journal of Agricultural Economics* 81(5): 1185-1191.
- GRIFFIN, R. (2000): «The Fundamentals of Risk Analysis and its Practical Application» in *Workshop On Risk Analysis*, WTO (G/SPS/GEN/209), 19-20 June.
- HANRANHAN, C. (1997): «The European Union's ban on hormone-treated meat. Report for Congress». *Washington DC. Congressional Research Service*. June 5th.
- HATHAWAY, S. (1995): «Harmonization of International Requirements Under HACCP-Based Food Control Systems», *Food Control* 6, 267-276.
- HENSON, S.; HEASMAN, M. (1998): «Food safety regulation and the Firm: Understanding the compliance Process», *Food Policy*, 23, pp. 9-23
- HENSON, S.; CASWELL, J. (1999): «Food safety regulation: An Overview of contemporary Issues», *Food Policy*, 24, pp. 589-603.
- HENSON, S.; BROUDER, A.; MITULLAH, W. (2000): «Food Safety Requirements and food exports from developing countries: The case of fish exports from Kenya to the European Union», *American Journal of agricultural Economics*, 5, pp 1159-1169.
- HENSON, S.; LOADER, R. (2001): «Barriers to agricultural exports from developing countries: The role of sanitary and phytosanitary requirements», *World Development*, 29, pp.85-102.
- HILLMAN, J. (1997): «Non-tariff agricultural trade barriers revisited» in *Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade* (Orden and Roberts eds), The International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota.
- HIRSCHORN, N.; UNNEVEHR, L. (1999): «Food safety: Issues and opportunities for the World Bank», Washington DC, World Bank.
- HOBAN, T.J. (1997): «Consumer acceptance of biotechnology: an international perspective», *Nature Biotechnology* 15:232-235.
- HOLLERAN, E.; BREDAHL, M.E.; ZAIBET, L. (1999): «Private incentives for adopting food safety and quality assurance», *Food Policy*, pp. 9-24.
- HOOKE, N.H.; CASWELL, J. (1996a): «Trends in food quality regulation: Implications for processed food trade and foreign direct investments», *Agrobusiness* 12(5): 411-449.
- HOOKE, N.H.; CASWELL, J. (1996b): «Voluntary and mandatory quality management systems in food processing», *Working Paper Studies*. University of Massachusetts, Amherst.
- HOOKE, N.H.; CASWELL, J. (1999): «A framework for evaluating non-tariff barriers to trade

- related to sanitary and phytosanitary regulation», *Journal of Agricultural Economics*, 2, pp 234-246.
- HUFBAUER, G.; KATSCHWAR, B.; WILSON, J. (2000): «Trade, Standards and Development: Perspectives for Central America» paper presented in *Workshop on Trade Facilitation, Regulation, and Standards: The Development Challenge in Central America*, World Bank Institute-Organization of American States, Panama City, June 27th-29th.
- HURST, D.R. (1998): «Hormones: European Communities-Measures Affecting Meat and Meat Products» in the *European Journal of International Law*, 9(1).
- IACOVONE, L. (2002): «Analysis and impact of sanitary and phytosanitary measures», Unpublished.
- JAMES, S.; ANDERSON, K. (1998): «On the used for more economic assessment of Quarantine/SPS policies», *Centre for International Economic Studies*. Seminar Paper 98-02. University of Adelaide, Australia.
- JAMES, S. (2000): «An Economic Analysis of Food Safety Issues Following the SPS Agreement: Lessons from the Hormones Disputes», *Centre for International Economic Studies*. Policy Discussion Paper 0005, University of Adelaide, Australia. Paper presented at the 44th Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society, University of Sydney, January 2000.
- JANSEN, J. (2001): «Netherlands Inspectorate Health Protection and Veterinary Public Health. Personal communication», Nov.
- JOHNSON, R. (1997): «Technical measures for meat and other products in Pacific Basin Countries» in Orden D., Roberts D. (eds) *Understanding technical barriers to agricultural trade*, Minneapolis, International Agricultural Trade Research Consortium, University of Minnesota.
- JOINT INSTITUTE FOR FOOD SAFETY AND APPLIED NUTRITION-JIFSAN (2002): «Food Safety Risk Analysis Clearinghouse», University of Maryland and US Food and Drug Administration.
- JOSLING, T.; ROBERTS, D.; ORDEN, D. (2004): «Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System», *International Institute of Economics*.
- JOSUPEIT, H. (1997): «Trade opportunities for processed fish», Geneva, UNCTAD.
- KORTBECH-OLESEN, R. (1997): «World trade in processed tropical fruit», Geneva, UNCTAD.
- LOADER, R.; HOBBS, J.E. (1999): «Strategic Responses to Food Safety Legislation», *Food Policy*, 24, pp. 685-706.
- LOISEL, J.P.; COUVREUR, A. (2001): «Les Français, La Qualité De L'alimentation Et L'information», *Credoc INC*, Paris.
- MACDONALD, J.; KUCHLER, F.; BUZBY, J.; LEE, F.; ALDRICH, L. (1999): «User-Fee Financing of USDA's Meat and Poultry Inspection». United States Department of Agriculture, *Economic Research Service*.
- MARETTE, S.; REYNAUD, E. (2003): «Applications du droit de la concurrence au secteur agro-

- imentaire», *Économie Rurale* 277-278.
- MASKUS, K.; WILSON, J. (2000): «Quantifying the impact of technical barriers to trade: a review of past attempts and the new policy context» paper in *Quantifying the Trade Effect of Standards and Regulatory Barriers: Is it Possible?* World Bank, April 2000.
- MASKUS, K.; WILSON, J. (2000): «Quantifying the impact of technical barriers to trade: a review of past attempts and the new policy context» paper in *Quantifying the Trade Effect of Standards and Regulatory Barriers: Is it Possible?* World Bank, April 2000.
- MATTOO, A. (2001): «Discriminatory Consequences of Non-Discriminatory Standards», *Journal of Economic Integration*, march.
- MAZUREK, J.V. (1996): «The role of Health Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis in Environmental Decision Making in Selected Countries: An Initial Survey», *Discussion Paper 96-36*. Washington DC. Resources for the Future.
- MITCHELL, L. (2004): «US and EU Consumption Comparisons» in Normile M., Leetmaa S. (co-eds.), *US-UE Food and Agriculture Comparisons*, Agriculture and Trade Reports, USDA-ERS, pp. 49-65.
- MUTASA, M.; MYAMANDI, T. (1998): «Report of the survey on the identification of food regulations and standards within the Africa region codex member countries that impede food trade» paper presented at *Workshop on Codex and Harmonization of Food Regulations*, Harare, August.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1985): «Meat and Poultry Inspection: The Scientific Basis of the Nation's Program» National Academy Press, Washington DC.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1987): «The Basis for a Risk Assessment Approach» National Academy Press, Washington.
- OCDE (1997a): «Regulatory Reform in the Agro-Food Sector», in *Regulatory Reform Volume I: Sectoral Studies*. Paris, pp. 233-274.
- OCDE (1997b): «The Costs and Benefits of Food Safety Regulations: Fresh Meat Hygiene Standards in the United Kingdom» Paris.
- OLSON, E. (1998): «Critics Say World Trade Group Disregards Environment», *The New York Times*, May 16th.
- ORDEN, D.; ROBERTS, D. -eds- (1997): «Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade». *Proceedings of the International Agricultural Trade Research Consortium*. St. Paul, University of Minnesota.
- ORDEN, D.; ROMANO, E. (1996): «The avocado dispute and other technical barriers to agricultural trade under NAFTA», Paper presented at the conference *NAFTA and agriculture: Is the experiment working* San Antonio, November.
- OTSUKI, T.; WILSON, J.; SEWADEH, M. (2000): «Saving two in a billion: A case study to Quantify the Trade effect of European food safety standards in African Exports», *Working paper, The World Bank*, Washington DC.
- OYEJIDE, T.; OGUNKOLA, E.; BANKOLE, S. (2000): «Quantifying the trade Impact of sanitary and

- phytosanitary standards: what is known and issues of importance for sub-saharan Africa», Paper prepared for the Workshop on *Quantifying the trade effect of standards and regulatory barriers: Is it Possible?* holding at the World Bank on Thursday, April 2000.
- OYEJIDE, T.; OGUNKOLA, E.; BANKOLE, S. (2000): «Quantifying the trade Impact of sanitary and phytosanitary standards: what is known and issues of importance for sub-saharan Africa», Paper prepared for the Workshop on *Quantifying the trade effect of standards and regulatory barriers: Is it Possible?* holding at the World Bank on Thursday, April 2000.
- PAARBERG, P.; LEE, J. (1998): «Import Restrictions in the Presence of a Health Risk: An Illustration Using FMD», *American Journal of Agricultural Economics* 80(1): 175-83.
- PERDIKIS, N.; KERR, W.; HOBBS, J. (2000): «Can the WTO/GATT Agreements on Sanitary and Phytosanitary Measures and Technical Barriers to Trade be Renegotiated to Accommodate Agricultural Biotechnology?» in Lesser W. (eds.) *Transitions in Agbiotech: Economics of Strategy and Policy*, Food Marketing Policy Centre (University of Connecticut) and Department of REsource Economics (Universty of Massachusetts) pp. 692-707.
- PETREY, L.; JOHNSON, R. (1993): «Agriculture in the Uruguay Round: sanitary and phytosanitary measures» *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 61, 433-442.
- POWELL, M. (1997): «Science in Sanitary and Phytosanitary Dispute Resolution», *Discussion paper 97-50*. Washington DC. Resources for the Future.
- PRESIDENT'S COUNCIL ON FOOD SAFETY (2003) «Food Safety Strategic Plan» (<http://www.foodsafety.gov/>)
- ROBERTS, D.; DEKREMER, K. (1997): «Overview of foreign technical barriers to US agricultural exports», *ERS Staff Paper N° 9705*. US Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington DC.
- ROBERTS, D.; JOSLING, T.; ORDEN, D. (1999a): «A framework for analysing technical barriers in agriculture markets», *Technical Bulletin N° 1876*, Market and Trade Economics Division, US Department of Agriculture.
- ROBERTS, D.; ORDEN, D.; JOSLING, T. (1999b): «WTO disciplines on technical barriers to agricultural trade: progress, prospects and implications for developing countries», paper presented at the Conference on Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations held in Geneva, October 1-2, 1999.
- ROBERTS, D.; UNNEVEHR, L. (2003): «Resolving Trade Disputes Arising from Trends in Food Safety Regulation. The Role of the Multilateral Governance Framework» in *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*. Buzby J. (ed.), USDA, ERS, Agricultural Economic Report 828, Nov., 28-47.
- RSPCA (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals) y Eurogroup for Animal Welfare (2002): «La producción de huevos respetuosa con el bienestar de los animales en el mercado global», West Sussex / Bruselas.
- SALLIE, J. (2000): «An economic analysis of food safety issues following the SPS Agreement: Lessons from the hormone beef dispute», *Policy Discussion Paper*, Centre for International

- al Economic Studies, University of Adelaide.
- SALTER, L. (1988): «Mandated Science: Science and Scientists in the Making of Standards» Dordecht, Netherlands, Kluwer.
- SINGH, K. (1994): «GATT (WTO): implications for Indian agriculture with special reference to Punjab», *Indian Journal of Quantitative Economics*, 9(2), 85-107.
- SULLIVAN, G.; SÁNCHEZ, G.; WELLER, S.; EDWARDS, C. (1999): «Sustainable development in Central America's non-traditional export crop sector through integrated pest management practices», *Sustainable Development International*, 12, 123-126.
- THE ECONOMIST (1993): «The Greening of Protectionism» February 27th.
- THE ECONOMIST (1999a): «Sticky Labels» April 29th.
- THE ECONOMIST (1999b): «Food for Thought» July 17th.
- THILMANY, D.; BARRET, C. (1997): «Regulatory Barriers in an integrating world food market», *Review of Agricultural Economics*, 19 (1), pp. 91-107.
- THORNSBURY, S.; ROBERTS, D.; DEREMER, K.; ORDEN, D. (1999): «A first step in understanding technical barriers to agricultural trade» In *Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the role of Agriculture?* Edited by Peters G.H. and Von Braun J., Brookfield, VT: Ashgate, pp. 453-63.
- UNCTAD (1997): «Opportunities for vertical diversification in the food processing sector in developing countries», Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (1998): «Elements of the positive Agenda on the SPS agreement», Geneva.
- UNCTAD/Commonwealth Secretariat (1996): «The global spice trade and the Uruguay Round Agreements», Geneva and London; UNCTAD and Commonwealth Secretariat.
- UNNEVEHR, L.J.; JENSEN, H.H. (1999): «The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard», *Food Policy*, 24, pp. 625-635.
- USDA, (1996) Food Safety and Inspection Service-FSIS (1996): «Pathogen Reduction Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) Systems: Final Rule», *Federal Register* 61, 144(July 25, 1996).
- USFDA (1995): «Procedures for the Safe and Sanitary Processing and Importing of Fish and Fishery Products: Final Rule», *Federal Register* 60, 242 (Dec. 18, 1995).
- USFDA (2001): «Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) Procedures for the Safe and Sanitary Processing and Improving of Juice: Final Rule», *Federal Register* 66, 13 (Jan. 19, 2001).
- VICTOR, D. (2000): «Risk Management and the World Trading System: Regulating International Trade Distortions Caused by National Sanitary and Phytosanitary Policies» in *Incorporating Science Economics and Sociology in Developing Sanitary and Phytosanitary Standards in International Trade*. Edited by the Board of Agriculture and Resources, National Research Council, Washington, DC, National Academy Press, pp. 118-68.
- VISCUSI, W.K.; VERNON, J.M.; HARRINGTON, J.E. (1995): «Economics of Regulation and Antitrust», Cambridge, MIT Press.

- VOGEL, D. (1995): «Trading up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy». Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- VOS, E. (2000): «UE Food Safety Regulation in the Aftermath of BSE Crisis», *Journal of Consumer Policy* 23(2000): 227-255.
- WALLNER, K. (1998): «Mutual recognition and the strategic use of international standards», *Working Paper*, Stockholm School of Economics.
- WIENERT, H. (1997): «Regulation and Industrial Competitiveness. A perspective for regulatory reform». *Report presented to the Working Party of the Industry Committee*, OECD, Paris.
- WILSON, J.; OTSUKI, T. (2001): «Global trade and food safety: winners and losers in a fragmented system», *Research Paper*, World Bank.
- WTO (1997): «EC Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones)», *Report of the Panel*, WT/DS26/R.
- WTO (1998a): «EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)», *Report of the Appellate Body*, AB-1997-4.
- WTO (1998b): «Summary of the Meeting of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures», *Sanitary and Phytosanitary Committee G/SPS/R/10*, Apr. 4th.
- WTO (1998c): «Summary of the Meeting of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures», *Sanitary and Phytosanitary Committee G/SPS/R/11*, Apr. 17th.
- WTO (1998d): «Informe sobre las medidas de Japón que afectan a los productos agrícolas», *Report of the Appellate Body*, AB-1998-8.
- WTO (2002): «Specific Trade Concerns». Note by the Secretariat, *Sanitary and Phytosanitary Committee*, G/SPS/GEN/204/Rev.2, Jan. 16th.
- ZARRILLI, S. (1999): «WTO sanitary and phytosanitary agreement: Issues for developing countries», Geneva, The South Centre.
- ZUCKERMAN, A. (1997): «International standards: Your passport to world markets», *American Management Association*, New York.