

La inocuidad de alimentos y su relevancia en los tratados de libre comercio (TLC)


Ernesto Guevara Lam*
Investigador independiente

RESUMEN

Este artículo se refiere a la inocuidad de alimentos como un tema importante en el marco de las medidas sanitarias y fitosanitarias y el comercio internacional. El estudio se refiere a las medidas sanitarias y fitosanitarias en el ámbito multilateral —Organización Mundial del Comercio— y su papel en el tratamiento de la inocuidad de los alimentos vinculado al comercio internacional entre los países, y cómo sirve de plataforma para desarrollos adicionales en el contexto de los tratados de libre comercio (TLC), y en particular los TLC suscritos por el Perú. Luego de la revisión de este tema a nivel multilateral y bilateral/regional, se cuestiona si es necesaria una disposición específica en los TLC sobre inocuidad de alimentos o si su tratamiento efectivo puede realizarse con las disposiciones sustantivas sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los TLC.

Palabras clave: inocuidad de alimentos, medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), Organización Mundial del Comercio (OMC), tratados de libre comercio (TLC), Comisión del Codex Alimentarius, riesgo

* Abogado, con estudios concluidos de Maestría en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como coordinador de Comercio-Ambiente en el Viceministerio de Comercio Exterior, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Experto en temas de comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales, especialmente en comercio-ambiente y comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias. E-mail: eguevaralam@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0009-7876-0935>

Food Safety and its relevance on the Free Trade Agreements (FTAs)

ABSTRACT

This article refers to food safety as an important issue on the framework of sanitary and phytosanitary measures and international trade. The study refers to sanitary and phytosanitary measures on multilateral scope—World Trade Organization—and its role on the treatment of food safety related to international trade among countries, and how it serves as platform for further developments in the context of the free trade agreements (FTAs), and in particular the FTAs signed by Peru. After the review of this issue at multilateral and bilateral/regional level, it is questioned whether it is necessary a specific provision on the FTAs about food safety or if its effective treatment can be done with the substantive provisions about sanitary and phytosanitary measures of the FTAs.

Keywords: Food safety, Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), World Trade Organization (WTO), Free Trade Agreements (FTAs), Commission of Codex Alimentarius, risk

1. INTRODUCCIÓN

El tema de la inocuidad de alimentos es de relevancia en su tratamiento en los tratados de libre comercio (TLC), por cuanto implica establecer reglas claras que permitan cautelar la salud o la vida de las personas respecto a los alimentos importados o exportados a los socios comerciales. En el presente artículo, se abordará en primer lugar las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y su relación con el comercio exterior. Estas medidas, en términos generales, tendrían que detallar cómo los alimentos saludables, que un país importa desde o exporta hacia otros países debe regularse, en el marco de los TLC, en los que con un arancel cero puede generarse un flujo mayor y continuo de los alimentos que se consumen por la población.

En este contexto, se presentará en primer lugar conceptos generales sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias y el comercio internacional, y en particular lo referido a la inocuidad de alimentos, a nivel global y a nivel regional o bilateral (TLC), para evaluar si su tratamiento resulta conveniente o no en la actualidad. Luego, se centrará el estudio en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (*Comprehensive and Progressive Trans Pacific Partnership-CPTPP*) que es uno de los acuerdos más recientes e integrales, por el número de sus miembros, así como por los temas cubiertos, convirtiéndolo en un referente en cuanto al comercio internacional actual.

2. MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) es un tema dinámico y relevante para el comercio internacional de productos alimenticios. Desde 1995, con la creación de la Organización Mundial del Comercio – OMC y la entrada en vigor del Acuerdo Multilateral sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), este tema ha sido una constante en el comercio exterior de productos alimenticios, procesados y no procesados de los miembros de la OMC. Es necesario garantizar que los alimentos sean inocuos y de calidad para que las poblaciones de los miembros de la OMC puedan tener seguridad en el consumo de los productos comercializados internacionalmente, salvaguardando un flujo continuo y predecible de los mismos a través de las fronteras.

El Acuerdo MSF es uno de los acuerdos más técnicos y complejos dentro del conjunto de los Acuerdos Multilaterales de la OMC. Su discusión y materialización se debe a la complejidad y especificidad de la temática que comprende, que es a su vez variada y dinámica y que tiene una clara incidencia en el bienestar de las poblaciones mundiales. Antes de 1995, la regulación de estos temas sanitarios y fitosanitarios en el comercio internacional se contemplaba a través de una disposición dentro de las Excepciones Generales del Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994) que prevé:

Artículo XX. Excepciones generales

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

[...]

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; [...]. (Organización Mundial del Comercio-OMC, 1994, p. 556)

En esta disposición se busca la protección de la salud y la vida humana, animal y vegetal, que es el propósito primario de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional. Más aún en la actualidad, en donde en años recientes se ha afrontado una pandemia (el COVID-19 que se vinculó en un principio a los empaques de alimentos procesados y por ende en algunos países como precaución se daban medidas que restringían las importaciones de alimentos), es necesario contar con medidas que simultáneamente busquen la protección de la vida y la salud, pero no restrinjan el comercio internacional, más allá de lo necesario, para lograr tal objetivo.

Es importante abordar el concepto de medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional. A nivel multilateral, no existe un concepto unívoco que defina este concepto. Lo que existe son algunas características que permite a los Estados miembros de la OMC identificar técnicamente cuándo estamos frente a una medida sanitaria y fitosanitaria que tendrá un impacto en el comercio exterior de los países. Resulta fundamental en este contexto mencionar que el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC establece cuatro tipos de medida sanitaria y fitosanitaria:

- 1) Medida para proteger la salud o la vida de animales o para preservar los vegetales de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades.
- 2) Medida para proteger la salud o la vida de las personas y de los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.
- 3) Medida para proteger la salud o la vida de las personas de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas.
- 4) Medida para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Cabe señalar que el elemento común en cualquiera de estos tipos de medida sanitaria y fitosanitaria es la presencia del riesgo de sufrir una situación adversa a la salud o a la vida del ser humano, de los animales o de las plantas. Este riesgo puede prevenir de diversas fuentes, y la idea de la medida sanitaria o fitosanitaria aplicable es prevenir ese riesgo.

En el presente trabajo nos circunscribimos a las medidas sanitarias calificadas en los tipos 2 y 3, relacionadas a riesgos a la salud o a la vida humana proveniente de los alimentos o las bebidas que pueden presentar aditivos, contaminantes u organismos patógenos, o de productos derivados de animales o vegetales; y cómo estas medidas se constituyen en sustento para garantizar la inocuidad alimentaria.

Al respecto, es importante mencionar que, para identificar técnicamente una medida sanitaria y fitosanitaria, no solo es necesario que se perciba un riesgo a la salud o a la vida humana, animal o vegetal. También es necesario considerar algunos elementos clave para validar una medida sanitaria y fitosanitaria, considerando que su aplicación limitará o restringirá el comercio internacional, cuestión que abordaremos más adelante.

El Acuerdo MSF establece una serie de derechos y obligaciones de los miembros de la OMC. Entre ellos cabe mencionar:

Artículo 2. Derechos y obligaciones básicos

1. Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria solo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5.

2. Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. (OMC, 2010, p. 33)

Esto nos ayuda a especificar un elemento central de toda medida sanitaria y fitosanitaria: debe estar sustentada con evidencia científica. Este elemento de contar con sustento objetivo científico es crucial, pues en caso de faltar no estaríamos frente a una medida sanitaria técnicamente hablando. Es decir, sin sustento científico no hay medida sanitaria, sino una medida «disfrazada» de medida sanitaria pero que no resulta ser tal¹. Esto es sumamente importante, en tanto toda medida sanitaria y fitosanitaria supone una restricción, en mayor o menor medida, al comercio exterior, por lo que tiene que estar objetivamente justificada. Asimismo, las medidas sanitarias o fitosanitarias no pueden generar discriminación entre socios comerciales (en aplicación del principio de nación más favorecida) ni tampoco ser un pretexto para restringir el comercio internacional con otros miembros. Es decir, una medida sanitaria y fitosanitaria no puede aplicarse por un Estado sin un análisis serio de cuál es el riesgo que se desea enfrentar con la medida, que dicha medida se aplica a las importaciones de todos los socios comerciales, y que no se utiliza la medida en cuestión como una justificación para obstaculizar el ingreso de productos de otros socios comerciales (por cualquier razón distinta a la de garantizar la salud o la vida de la población frente a los riesgos antes mencionados).

¹ Cabe mencionar que existe un único supuesto de excepción a este sustento científico de la medida: lo previsto en el artículo 5 párrafo 7 del Acuerdo MSF que prevé la posibilidad de aplicar una medida precautoria ante un posible riesgo pero sin contar con suficiente evidencia científica, pero con la necesidad de realizar ciertas acciones por el Estado Miembro que aplica la medida: aplicar temporalmente una medida basándose en la información con la que cuenta, y con la responsabilidad de seguir buscando la evidencia necesaria para evaluar el riesgo de la situación, y en este contexto revisar la aplicación de la medida en un plazo razonable.

Se señaló que una medida sanitaria y fitosanitaria restringe el comercio internacional. La pregunta que cabe realizar es si esto es posible en un contexto actual de libre comercio regulado por reglas claras y predecibles como lo plantea la OMC. La respuesta es afirmativa. La medida sanitaria y fitosanitaria que cumple con los requisitos para ser tal (responde a un riesgo claramente identificado, se basa en evidencia científica y no se aplica ni de forma discriminatoria ni como restricción encubierta al comercio exterior) sí genera una restricción al comercio internacional, pero es una restricción justificada y visible (no encubierta) que está sustentada con datos científicos, y que se mantendrá en tanto subsistan la situación de riesgo y la base científica que la sustente. No cabe la existencia de una medida sanitaria y fitosanitaria aplicada *sine die*, esto va en contra de la naturaleza propia de toda medida sanitaria de responder a un riesgo sanitario. Por tal motivo, los Estados tienen que tener suficiente cuidado y responsabilidad al evaluar y plantear una medida sanitaria, que restrinja el comercio internacional con sus socios comerciales.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias son una necesidad dentro del contexto internacional del libre comercio. Sin ellas, se podría generar una situación de indefensión de los Estados frente a posibles productos importados alimenticios que pueden ser portadores de patógenos o contaminantes que podrían afectar seriamente la salud o la vida de las personas. De otro lado, contar con este mecanismo de poder aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias no puede ser utilizado de manera indiscriminada e injustificada para bloquear el comercio de productos alimenticios externos, sino como un mecanismo de garantía de que el comercio exterior puede beneficiarnos con productos inocuos y de calidad que provienen de otros países, sin afectar más allá de lo necesario los flujos comerciales.

La regulación prevista para las medidas sanitarias y fitosanitarias en el Acuerdo MSF constituye el «piso» o «mínimo» sobre el cual se desarrollan las reglas sobre medidas sanitarias y fitosanitarias que encontramos en los acuerdos comerciales internacionales, profundizando estas reglas en atención a la situación de los Estados parte de esos acuerdos y a la evolución de las circunstancias en el comercio internacional de los productos alimenticios.

Recapitulando, podemos señalar que las medidas sanitarias y fitosanitarias son necesarias para asegurar la protección de la vida y la salud, pero pueden constituirse también en una poderosa herramienta para restringir el comercio internacional. El Acuerdo MSF busca establecer reglas que permitan distinguir aquellas medidas que responden a preocupaciones sanitarias genuinas de aquellas que podrían ser excusas para el proteccionismo comercial, o que se aplican de tal forma que restrinjan el comercio más allá de lo necesario.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias que aplican los países deben basarse en ciencia para afrontar los riesgos identificados, o basarse en las normas internacionalmente admitidas por las tres organizaciones internacionales competentes reconocidas por el Acuerdo MSF: la Comisión del Codex Alimentarius (Codex) en lo referido a la inocuidad de alimentos, la Organización Mundial de Sanidad Animal en lo referido a sanidad animal, y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en lo referido a preservación de los vegetales. Ahora bien, cada vez que un miembro de la OMC prevé adoptar una medida sanitaria, o modificar una ya existente, que puede afectar el comercio internacional, debe notificar el proyecto de medida a la Secretaría de la OMC, la cual lo distribuye a los demás miembros; ello para que los demás miembros puedan formular observaciones y los exportadores puedan adaptarse a las nuevas reglas.

En materia de inocuidad de alimentos, las medidas sanitarias y fitosanitarias se refieren comúnmente a aditivos o contaminantes en los alimentos o bebidas, a sustancias venenosas en los alimentos o bebidas, a residuos de medicamentos veterinarios o plaguicidas en los alimentos o bebidas, o a los métodos de elaboración que tengan implicancias para la inocuidad de alimentos. En materia de inocuidad de alimentos, los Estados pueden al momento de legislar recurrir a la armonización:

Armonizar las prescripciones nacionales con las normas internacionales en materia de inocuidad de los alimentos significa basarlas en las normas elaboradas por la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius [...] Las normas establecidas por el Codex, que no son normas de «mínimo común denominador», se basan en la contribución de prominentes especialistas científicos y de expertos nacionales en materia de inocuidad de los alimentos. Esos mismos expertos gubernamentales se encargan de elaborar las normas en materia de inocuidad de los alimentos en sus respectivos países. (OMC, 2010, p. 22)

A continuación, veremos como el tema de inocuidad de alimentos se presenta en el contexto internacional, y cómo es manejado legislativa y funcionalmente en el Perú.

3. INOCUIDAD DE ALIMENTOS. LA SITUACIÓN DE LA INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN EL PERÚ

La expansión de la economía mundial, la liberalización del comercio de alimentos, la creciente demanda de consumo, los avances de la ciencia, de la tecnología y las mejoras del transporte y las comunicaciones contribuirán a que el comercio internacional de alimentos frescos y elaborados continúe aumentando. El acceso de los países a los mercados de alimentos seguirá dependiendo de su capacidad de cumplir con los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los países importadores. Para ello

es importante garantizar a los importadores y a los consumidores de los países de destino la eficiencia y eficacia de los sistemas alimentarios de los países exportadores. En esta creciente exportación de alimentos a los países de destino, reviste particular importancia el concepto de inocuidad alimentaria, que tiene como fin la garantía de la salud y la vida de los consumidores.

De acuerdo con Muñoz, Salazar y Balduzzi (6 de junio de 2023),

La inocuidad de los alimentos es la ausencia de tóxicos químicos y/o biológicos en los alimentos que puedan afectar la salud de los consumidores. Solo los alimentos inocuos satisfacen las necesidades alimentarias y contribuyen a que todas las personas tengan una vida activa y saludable. Sin embargo, cada año se registran más de 400000 muertes causadas por enfermedades transmitidas por los alimentos.

Las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) han sido reconocidas como un importante problema de salud pública en las Américas y a nivel mundial. Dichas enfermedades son responsables de una gran carga de morbilidad con un alto impacto social y económico, en particular en los países en desarrollo. Las ETA son el resultado de la ingesta de alimentos contaminados e incluyen un amplio grupo de enfermedades causadas por contaminantes químicos (residuos de pesticidas, metales, residuos de medicamentos veterinarios) y microbiológicos (bacterias, virus, y parásitos) que pueden adulterar los alimentos en varios puntos de la cadena alimentaria: la producción, el procesamiento, la distribución, la comercialización y el consumo. (Muñoz, Salazar y Balduzzi, 6 de junio de 2023)

Esta definición coincide con lo prescrito por el Codex Alimentarius cuando señala que la inocuidad de los alimentos es «garantía de que los alimentos no causarán efectos adversos en la salud del consumidor cuando se preparen o se consuman de acuerdo con su uso previsto» (Codex Alimentarius, 2022, p. 6).

La Comisión del Codex Alimentarius, establecida en 1963 por la FAO y la OMS en el marco del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, es un organismo intergubernamental que coordina las normas alimentarias en el plano internacional. Sus principales objetivos son proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio de alimentos. El Codex Alimentarius ha sido eficaz en lograr la armonización internacional de requisitos de calidad e inocuidad de alimentos; habiendo formulado normas internacionales para diversos productos alimentarios y requisitos específicos relativos a los residuos de plaguicidas, aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios, higiene, contaminantes de los alimentos, etiquetado, etc. Estas recomendaciones del Codex Alimentarius son utilizadas por los gobiernos para formular y ajustar sus políticas y programas en el marco de su sistema nacional de control de los alimentos. Podemos afirmar que:

El Codex Alimentarius es una recopilación de normas, directrices y códigos de prácticas internacionales y armonizados sobre los alimentos. En conjunto, los textos del Codex tienen el objetivo de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas equitativas en el comercio de los alimentos. Se elaboran gracias a las aportaciones conjuntas de expertos independientes y la participación de sus 188 Miembros, que representan más del 99% de la población mundial [...]. El Codex Alimentarius constituye un reglamento mundial que pueden seguir todos los agentes de la cadena alimentaria. Asimismo, el procedimiento para la elaboración de normas de la Comisión del Codex Alimentarius, que es abierto y participativo a pesar de su complejidad, desempeña una función importante en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos, pues hace posible que los países se reúnan para reflexionar ateniéndose a una base científica. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Mundial del Comercio, 2018, pp. 3-5)

La inocuidad de los alimentos resulta ser un elemento dinámico, que requiere una labor constante del Codex Alimentarius y una atención particular de los Estados en la aplicación del Acuerdo MSF y de los acuerdos internacionales que regulan el comercio internacional de alimentos.

Entender el concepto de inocuidad de alimentos puede ser relativamente sencillo, pero su aplicación por los Estados requiere de una práctica regular y eficiente que supone un control integral de los alimentos a lo largo de la cadena productiva (lo que suele denominarse verificación de la inocuidad «del campo a la mesa»). Este trabajo comprende a múltiples actores: los Gobiernos, los productores, los transportistas, los comercializadores, los consumidores y las empresas e individuos que participan en los procesos de saneamiento, quienes tienen la responsabilidad de supervisar que alimentos inocuos lleguen a través del comercio exterior a los consumidores de los distintos países. Cabe destacar que:

En la medida que el comercio mundial de alimentos ha alcanzado un nivel sin precedentes, igualmente hemos asistido a la globalización de algunas enfermedades transmitidas por los alimentos o ETA. El incremento en los casos de enfermedades transmitidas por alimentos y de la contaminación química de diversos productos, han originado una gran preocupación en los consumidores, los productores y los organismos oficiales que velan por la inocuidad de los alimentos a nivel mundial. [...]

Entre los factores que contribuyen a los posibles riesgos de los alimentos, se incluyen las prácticas agrícolas y ganaderas inadecuadas, la falta de higiene en todas las fases de la cadena alimentaria, la ausencia de controles preventivos en las operaciones de elaboración y preparación de los alimentos, la utilización inadecuada de productos químicos y la contaminación de materias primas y del agua [...]. Sin embargo, como consecuencia del aumento de la población, de la expansión de la economía mundial, de la liberalización del comercio de alimentos, y de los avances de la ciencia y de la

tecnología, el comercio internacional de alimentos frescos y elaborados se está expandiendo y continuará en aumento. (Mc Allister Tafur, 2009)

Es evidente, entonces, que los retos que supone la inocuidad alimentaria requieren que los sistemas nacionales de inocuidad de los alimentos comprendan desde la obtención y comercialización de los insumos para la producción de los alimentos hasta su elaboración final, y comercialización a nivel interno y a través del comercio internacional. Por ello,

El fortalecimiento de los servicios de inocuidad de alimentos exige fomentar y respaldar su desarrollo con fundamentos científicos. Es preciso, por ejemplo, incorporar el análisis de riesgo y las inspecciones basadas en procesos y riesgo, así como la implementación y el manejo de los sistemas nacionales de aseguramiento de la inocuidad de alimentos.

Estos servicios deben contar con cuatro componentes fundamentales: (1) capacidad técnica; (2) capital humano y financiero; (3) interacción con el sector privado; y (4) capacidad para salvaguardar la salud pública y el acceso a los mercados. (Muñoz, Salazar y Balduzzi, 6 de junio de 2023)

La Organización Mundial de la Salud se refiere a este tema y sus vinculaciones con el comercio internacional:

La inocuidad de los alimentos, la nutrición y la seguridad alimentaria están estrechamente relacionadas. Los alimentos insalubres generan un círculo vicioso de enfermedad y malnutrición, que afecta especialmente a los lactantes, los niños pequeños, las personas mayores y las que tienen alguna enfermedad. Además de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, el suministro de alimentos inocuos fortalece las economías nacionales, el comercio y el turismo, y estimula el desarrollo sostenible. La globalización del comercio de alimentos, el crecimiento de la población mundial, el cambio climático y la rápida evolución de los sistemas alimentarios generan efectos en la inocuidad de los alimentos. (Organización Mundial de la Salud – OMS, s.f.)

El fortalecimiento de las capacidades de los Estados en materia de inocuidad de alimentos supone la conjunción de estos elementos, así como un marco normativo adecuado y moderno, que responda a las tendencias actuales en materia de alimentos inocuos y su presencia en el comercio internacional. Esta normativa tiene como base el Acuerdo MSF de la OMC, pero también se refleja en los acuerdos comerciales internacionales y en la legislación interna de los Estados. A continuación, mencionaremos cómo se aborda el tema de inocuidad alimentaria a nivel legislativo y de estructura del Estado.

A nivel normativo, el tema de inocuidad de los alimentos está considerado en el Acuerdo MSF como ya hemos visto. En materia de legislación interna, las principales normas referidas a inocuidad alimentaria son las siguientes:

- Decreto Legislativo N° 1062 (28.6.2008) Ley de Inocuidad de los Alimentos
- Decreto Supremo 034-2008-AG (16.12.2008) Reglamento del Decreto Legislativo 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos
- Decreto Supremo N° 004-2011-AG (26.4.2011) Reglamento de Inocuidad Agroalimentaria
- Ley N° 30063 (9.7.2013), Ley que crea el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera-SANIPES
- Decreto Supremo N° 012-2013-PRODUCE (26.12.2013), Reglamento de la Ley 30063
- Decreto Legislativo N° 1290 (28.12.2016), Implementa sistemas preventivos que aseguren y fortalezcan la inocuidad de los alimentos industrializados y productos pesqueros y acuícolas
- Resolución N° 1006-2016-MINSA (29.12.2016), Norma sanitaria que establece los Límites Máximos de Residuos (LMR) de plaguicidas de uso agrícola en alimentos de consumo humano
- Resolución N° 036-2020-SANIPES-PE (29.5.2020) Reglamento de Fiscalización Sanitaria de las Actividades Pesqueras y Acuícolas
- Resolución Ministerial N° 027-2021-PRODUCE (10.12.2021), aprueba el Reglamento para la sanidad de los recursos hidrobiológicos en el ámbito de competencia del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)

El Decreto Legislativo N° 1062, Ley de Inocuidad de los Alimentos tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano con el propósito de proteger la vida y la salud de las personas, reconociendo y asegurando los derechos e intereses de los consumidores y promoviendo la competitividad de los agentes económicos involucrados en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos. Establece que las personas tienen derecho a:

- a) Consumir alimentos inocuos. En el caso de alimentos extranjeros, solo se permitirá la importación de aquellos cuya producción, comercialización y consumo estén permitidos en el país de origen por no constituir riesgo para la salud.
- b) Recibir de proveedores la información necesaria para tomar una decisión o realizar una elección adecuadamente informada al adquirir alimentos, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de estos.
- c) Recibir protección contra prácticas fraudulentas o engañosas.
- d) Recibir protección contra la producción, importación, fraccionamiento, comercialización o traspaso a título gratuito de alimentos contaminados, adulterados,

falsificados o que hayan sido declarados no aptos para el consumo humano por el organismo correspondiente.

- e) La reparación por daños y perjuicios, como consecuencia del consumo de los alimentos que se ofrecen en el mercado.

En el marco de las autoridades competentes, existen tres autoridades a nivel nacional que tienen que ver con la inocuidad alimentaria:

- 1) El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), perteneciente al Ministerio de Agricultura y Riego.
- 2) La Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), perteneciente al Ministerio de Salud.
- 3) El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), perteneciente al Ministerio de la Producción.

Estas tres autoridades coordinan sus políticas y acciones a través de la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria (COMPIAL) creada por el Decreto Legislativo N° 1062, como instancia de coordinación de sus actividades sectoriales y con la sociedad civil que garanticen la inocuidad de los alimentos de consumo humano a lo largo de la cadena alimentaria, en todo el territorio nacional, con la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas, con un enfoque preventivo.

El Decreto Supremo N° 034-2008-AG —que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1062— tiene por objeto establecer normas y procedimientos generales para la aplicación y cumplimiento de la Ley de Inocuidad de los Alimentos, en concordancia con los Principios Generales de Higiene de los Alimentos del Codex Alimentarius. Entre los derechos que establece para los consumidores están la exigencia de una información veraz, objetiva, amplia y detallada de todos los alimentos presentes en el mercado a través del etiquetado; la comunicación oportuna de la autoridad sanitaria, incluyendo las alertas; recibir protección de la autoridad competente, que debe verificar mediante la vigilancia sanitaria la veracidad de la información proporcionada en el etiquetado; la exigencia a la autoridad competente que a los alimentos declarados como no aptos para consumo humano se les aplique medidas sanitarias de seguridad con la finalidad de evitar su uso o consumo, etc.

En cuanto al Registro Sanitario de los alimentos industrializados y semielaborados que se comercializan en el país, esta es responsabilidad de la DIGESA a nivel nacional, a excepción de los productos pesqueros y acuícolas que está a cargo del Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) a través del SANIPES. Los alimentos registrados se encuentran sujetos a vigilancia sanitaria de la autoridad competente.

Respecto a la inocuidad agroalimentaria, el Decreto Supremo N° 004-2011-AG establece disposiciones para garantizar la inocuidad de los alimentos agropecuarios primarios, con la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas, y promoviendo la competitividad de la agricultura nacional. Se establece el Sistema Nacional de Inocuidad Agroalimentaria (SINIA), como el conjunto de principios, instrumentos e instancias que gestionan la inocuidad de los alimentos agropecuarios primarios y piensos, con un enfoque preventivo e integral, a lo largo de las etapas de producción y procesamiento primario de la cadena agroalimentaria y piensos. El SINIA está conformado por la Autoridad Competente de nivel nacional que es el SENASA, como órgano rector del Sistema; los Gobiernos Regionales; los Gobiernos Locales (Municipalidades); los usuarios del Sistema; y los consumidores. Los elementos a través de los cuales actúa el SINIA son la legislación agroalimentaria, la gestión de la inocuidad agroalimentaria, la vigilancia sanitaria, los servicios de laboratorio, y los programas de acción conjunta.

En materia de inocuidad de productos hidrobiológicos, es relevante la Ley N° 30063 que crea el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) como la autoridad nacional encargada de garantizar la inocuidad en toda la cadena productiva de los productos pesqueros, acuícolas y de piensos de origen hidrobiológico, mediante la certificación sanitaria correspondiente.

Como se ha mencionado, son tres las Autoridades de nivel nacional que tienen competencias en esta materia, en atención a su especialidad. Ello sumado a una normativa que resulta variada, y que tiende a necesitar actualizaciones dependiendo de cómo evolucionan los elementos de la inocuidad alimentaria en el mundo. Un esfuerzo por lograr que estas tres entidades desarrollen acciones concertadas, y con una lógica común es la COMPIAL, en donde estas entidades manteniendo su independencia y autonomía funcional suman esfuerzos con el objetivo común de la inocuidad de los alimentos, nacionales o importados, que se consumen en el país. Este esfuerzo es destacable, pero nos gustaría plantear algunas interrogantes a la situación actual que se presenta en el Perú:

- ¿Es posible en el Perú actual contar con una sola Autoridad Nacional de Inocuidad Alimentaria, que se divida en órganos con sus respectivas funciones en materia de inocuidad agroalimentaria, inocuidad de productos procesados y inocuidad de productos pesqueros?
- ¿Hasta qué punto la COMPIAL responde a los desafíos actuales de la inocuidad alimentaria en el mundo, y cómo se conecta con el comercio internacional?
- ¿Es posible generar espacios para inversión extranjera directa (e inversión nacional) en materia de proyectos de sustento de programas de inocuidad

alimentaria en los tres ámbitos (productos primarios, productos procesados y productos pesqueros)?

- ¿Cuáles son los desafíos que una reestructuración organizacional en el Perú (una sola Autoridad Nacional de Inocuidad Alimentaria) supone para el desarrollo normativo en esta materia?

Estos cuestionamientos no son materia del presente artículo, pero consideramos importante tenerlos en mente pues constituyen elementos de análisis para desarrollar una gestión relevante y eficaz de la inocuidad alimentaria en el Perú.

4. LA INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN LOS TLC. EL CASO DEL TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO (CPTPP): ¿ES NECESARIO UNA DISPOSICIÓN ESPECÍFICA?

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) constituyen acuerdos comerciales internacionales en los que se busca favorecer el intercambio comercial de bienes y servicios entre socios comerciales, garantizando un libre comercio a través de reglas claras y predecibles. Podemos mencionar que

Los TLC son acuerdos comerciales vinculantes que firman dos o más países comprometiéndose recíprocamente a afianzar lazos comerciales, a través de una normativa negociada entre ellos que permite la reducción sustantiva —inmediata o progresiva— de los aranceles para un ingreso preferencial de los productos de los países firmantes a sus mercados. Pero, además, en los TLC se negocian otros aspectos, como la eliminación de barreras no arancelarias, exportación de servicios, inversiones, propiedad intelectual, solución de diferencias, etc. [...].

[...]

Los TLC incentivan el comercio recíproco y la diversificación de exportaciones, ampliando los mercados de destino para los productos peruanos. Otorgan seguridad jurídica, pues no se pueden cambiar las reglas de juego para los inversionistas por coyunturas políticas inciertas. Esta relación comercial promueve las inversiones de mediano y largo plazo. (Ferrero, 14 de octubre de 2021)

Desde 2004, el Perú optó por diversificar su agenda comercial apostando por la negociación de TLC con varios socios comerciales, iniciando con Estados Unidos y Canadá. En la actualidad, el Perú cuenta con veintidós (22) TLC entre los que podemos mencionar a los siguientes países o bloques de países: Estados Unidos, Canadá, China, Unión Europea, Corea, Japón, Reino Unido, Australia, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Singapur, Tailandia, Panamá, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones – CAN, la Asociación Europea de Libre Comercio – AELC/EFTA, y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico – CPTPP.

Con los TLC se logra incrementar las exportaciones al acceder a diversos mercados con preferencias arancelarias (desgravación total o parcial de aranceles) para nuestros productos, generando oportunidades de empleo formal directo e indirecto. Entre los productos peruanos que exportamos y que pueden beneficiarse de los TLC están los espárragos, café, cacao, arándanos, paltas, cítricos, quinua, uva, mango, aceite y harina de pescado, conchas de abanico, pota, trucha, Super Foods Perú (como la kiwicha, el camu camu, el yacón), cobre, oro, plata, textiles, prendas de vestir, joyería, fibras de camélidos, etc. La oferta exportable del Perú se ha incrementado en los últimos años, gracias a la oportunidad que brindan estos acuerdos. También es importante señalar que alrededor del 70% de lo que el Perú importa ingresa sin aranceles o aranceles preferenciales acordados en los TLC suscritos, entre estos productos están los combustibles (diésel y gasolinas), trigo, maíz, soya, automóviles y aeronaves, tecnología, electrodomésticos, bienes de capital, maquinaria y equipos, entre otros.

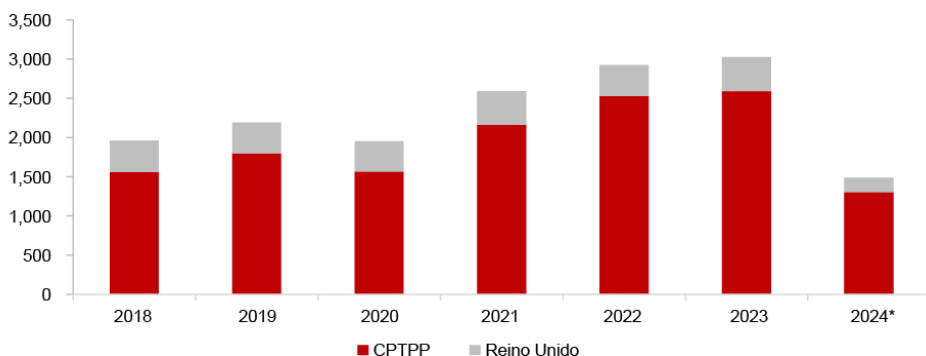
En todos los TLC suscritos por el Perú, se cuenta con un Capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que ha sido negociado y acordado tomando como referencia las disposiciones del Acuerdo MSF de la OMC. En casos, se cuenta con Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que tienen entre sus funciones discutir problemas de acceso a mercados por cuestiones sanitarias, intercambiar experiencias entre los países en materia sanitaria y fitosanitaria, fomentar actividades de cooperación en materia sanitaria, entre otros temas. Sin embargo, en ninguno de los Capítulos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Capítulos MSF) de los TLC que ha suscrito el Perú se cuenta con un artículo o disposición específica sobre inocuidad alimentaria, lo que nos lleva al siguiente cuestionamiento: ¿es necesaria dicha disposición o es suficiente con las disposiciones sustantivas de estos Capítulos MSF para abordar de manera comprehensiva el tema de inocuidad de los alimentos? Hasta el momento, en la aplicación de estos Capítulos MSF por parte del Perú y de nuestro socio comercial correspondiente, han sido suficientes estas disposiciones sustantivas previstas en los Capítulos MSF², con miras a salvaguardar la vida o salud de las personas ante los riesgos que se presentan por consumo de alimentos.

Respecto al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), podemos decir que resulta ser el acuerdo regional más ambicioso de los últimos años. El CPTPP es un acuerdo comercial que busca ser un acuerdo inclusivo y de alta calidad que sirva de base para una futura Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP), por lo que está abierto al ingreso de otras Economías de APEC. Los miembros originales del CPTPP son Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón,

² Entre estas disposiciones sustantivas podemos mencionar el Alcance del Capítulo, Derechos y Obligaciones, Armonización, Equivalencia, Transparencia, Notificación de MSF, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otras.

Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú³, Singapur y Vietnam, habiéndose incorporado recientemente Reino Unido⁴. Es relevante mencionar las oportunidades que se presentan para nuestras exportaciones no tradicionales cuyo destino son los países originales del CPTPP, comparativamente con Reino Unido. Para ello, podemos apreciar según la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEXPERU) lo siguiente:

Exportaciones no tradicionales del Perú hacia países miembros del CPTPP y Reino Unido (US\$ millones)



*Se considera información actualizada a junio.
Fuente: Sunat. Elaboración: ComexPerú.

Fuente: Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERU, 29 de agosto de 2024.

Nuestras exportaciones no tradicionales al Reino Unido representaron el 33,1% del total exportado a dicho país en el 2023; los envíos del sector agropecuario concentraron el 80% de lo exportado del rubro (US\$ 348 millones). Los envíos de arándanos, paltas y uvas lideraron las exportaciones de productos no tradicionales al Reino Unido en 2023, con crecimientos interanuales del 14,2%, 26% y 20,5% respectivamente. En cuanto a los envíos a todos los miembros del CPTPP, el 30,2% correspondió a productos no tradicionales en el 2023, destacando los sectores agropecuario y químico que concentraron un 43,3% y un 19,2% respectivamente (COMEXPERU, 29 de agosto de 2024).

Como puede apreciarse, el CPTTP resulta ser un acuerdo con diversas oportunidades de aprovechamiento para sus miembros. Es importante destacar que

³ El CPTPP fue aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 31286 (16.7.2021), y se ratificó mediante Decreto Supremo N° 042-2021-RE (19.7.2021). Entró en vigor para el Perú el 19 de setiembre de 2021.

⁴ La firma del Protocolo de Adhesión de Reino Unido al CPTPP se realizó en julio 2023, y el Acuerdo entró en vigor para Reino Unido a finales de 2024.

El atractivo del CPTTP se debe en gran medida a la ubicación de (la mayoría de) sus miembros en la región económica más pujante del mundo, junto con su amplio y profundo conjunto de normas, compromisos de acceso a los mercados y mecanismos vinculantes de cumplimiento. Estas son cualidades atractivas en un momento de crisis del coste de la vida, continuas fricciones comerciales y una creciente sensación de desintegración de las instituciones internacionales.

Otro elemento atractivo es el ethos fundamental del CPTTP [...] de que debe ser «dinámico y vivo» y debe «seguir siendo el 'estándar de oro' para los acuerdos comerciales» a nivel mundial. (Honey, 13 de febrero de 2024)

Actualmente, el CPTTP se encuentra en un proceso de revisión general por parte de sus miembros para discutir cuáles de sus disposiciones requieren actualización o no, dada la evolución del comercio internacional en la última década⁵.

En el marco de las medidas sanitarias y fitosanitarias, el CPTTP cuenta con el Capítulo 7 sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual establece disposiciones como Definiciones, Ámbito de Aplicación, Disposiciones Generales, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Autoridades Competentes y Puntos de Contacto, Adaptación a las Condiciones Regionales con inclusión de zonas libres de plagas o enfermedades, Equivalencia, Ciencia y Análisis de Riesgo, Auditorías, Revisiones a la Importación, Certificación, Transparencia, Medidas de Emergencia, Cooperación, Intercambio de Información, Consultas Técnicas Cooperativas, Aplicación del mecanismo de Solución de Controversias. Estas disposiciones combinan la estructura tradicional de los Capítulos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de los TLC con disposiciones novedosas que buscan responder a los desafíos en materia sanitaria y comercial entre los países miembros.

El Capítulo 7 del CPTTP en varias de sus disposiciones hace referencia al trabajo de las organizaciones internacionales competentes, entre ellas el Codex Alimentarius, con lo cual comprende el tema de inocuidad de alimentos. Sin embargo, similar a lo que sucede en otros Capítulos MSF de nuestros TLC, no existe una disposición específica sobre «inocuidad de alimentos». Ante ello, cabe preguntar si dada la situación actual en el mundo y tras haber sufrido la pandemia del COVID-19, ¿es necesario una disposición específica en el Capítulo 7 sobre inocuidad de alimentos?

⁵ Es importante recordar que la mayor parte de las disposiciones del CPTTP se concluyó de negociar en el 2015, como parte del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) que no entró en vigor, y que es el predecesor del CPTTP. Desde esa fecha, las Economías han enfrentado eventos como la desaceleración del comercio, una pandemia persistente, conflictos militares y comerciales, efectos adversos del cambio climático, la aceleración de la transformación digital, retos en las cadenas de suministro, entre otros.

Consideramos que un artículo sobre inocuidad de alimentos en el CPTPP podría ser deseable, para precisar en qué aspectos de la inocuidad alimentaria los países miembro del CPTTP se van a enfocar, pero no es indispensable. Ello por cuanto en el sustento del Capítulo 7 del CPTPP está abordar las medidas sanitarias y fitosanitarias teniendo en cuenta lo regulado a nivel multilateral (en el Acuerdo MSF de la OMC) y mejorando/precisando algunas figuras ya existentes a nivel multilateral, así como incorporando nuevos elementos al Capítulo que no se encuentra en el Acuerdo MSF. Ello en el contexto de la labor de las normas, directrices y recomendaciones internacionales adoptadas por las Organizaciones Internacionales Competentes (entre ellas el Codex Alimentarius), con lo cual la labor y el avance que se realice en el Codex en materia de inocuidad de alimentos se tomará como referencia en la aplicación del Capítulo 7 del CPTPP.

5. CONCLUSIONES

- La regulación prevista para las medidas sanitarias y fitosanitarias en el Acuerdo MSF constituye el «mínimo» sobre el cual se desarrollan las reglas sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los acuerdos comerciales internacionales.
- Las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas por los países deben basarse en evidencia científica para afrontar los riesgos identificados, o basarse en las normas internacionalmente admitidas de las organizaciones internacionales competentes reconocidas por el Acuerdo MSF.
- En materia de inocuidad de alimentos, las medidas sanitarias y fitosanitarias se refieren comúnmente a aditivos o contaminantes en los alimentos o bebidas, a sustancias venenosas en los alimentos o bebidas, a residuos de medicamentos veterinarios o plaguicidas en los alimentos o bebidas, o a los métodos de elaboración que tengan implicancias para la inocuidad de alimentos.
- De conformidad con el Codex Alimentarius, la inocuidad de los alimentos garantiza que los alimentos no causarán efectos adversos en la salud del consumidor cuando se preparen o consuman de acuerdo con su uso previsto.
- La inocuidad de los alimentos es un elemento dinámico que requiere atención particular de los Estados en la aplicación del Acuerdo MSF y de los acuerdos internacionales que regulan el comercio internacional de alimentos.
- Ninguno de los Capítulos de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de los Tratados de Libre Comercio (TLC) cuenta con una disposición específica sobre inocuidad alimentaria. Hasta el momento, la aplicación de las disposiciones sustantivas de los Capítulos MSF de los TLC ha sido suficiente para cubrir el tema de inocuidad alimentaria.

- En el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) no existe tampoco una disposición específica sobre inocuidad de alimentos. Consideramos que, si bien podría ser deseable esa disposición dados los cambios en el contexto del comercio internacional, no resulta indispensable al tener diversas disposiciones en el Capítulo MSF del CPTPP que pueden ser utilizadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Codex Alimentarius. (2022). *Principios Generales de Higiene de los Alimentos CXC 1-1969. Adoptados en 1969. Enmendados en 1999. Revisados en 1997, 2003, 2020, 2022.* https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXC%2B1-1969%252FCXC_001s.pdf
- Ferrero, A. (2021, 14 de octubre). ¿Qué es un TLC? *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/que-es-un-tlc-por-alfredo-ferrero-columna-tlc-exportaciones-peruanas-agroindustria-libre-comercio-noticia/#:~:text=Los%20TLC%20incentivan%20el%20comercio,destino%20para%20los%20productos%20peruanos>
- Honey, S. (2024, 13 de febrero). *How the CPTPP can rewrite the rules of 21st century trade.* <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/ftas/cptpp-rewrite-rules-of-21st-century-trade/>
- Mc Allister Tafur, G. (2009). *La inocuidad de alimentos y el comercio internacional. Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias*, 22(3). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-06902009000300009
- Muñoz, G., Salazar, L. y Balduzzi, S. (2023, 6 de junio). Día Mundial de la Inocuidad de los Alimentos: Hacia una alimentación segura para todos. *Hablemos de sostenibilidad y cambio climático*. <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/dia-mundial-de-la-inocuidad-de-los-alimentos-hacia-una-alimentacion-segura-para-todos/>
- Organización Mundial del Comercio – OMC. (1994). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt94_s.htm
- Organización Mundial del Comercio – OMC. (2003). *Los Textos Jurídicos. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm
- Organización Mundial del Comercio – OMC. (2010). *Serie de acuerdos de la OMC Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/agrmnt-series4_sps_s.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Organización Mundial del Comercio. (2018). *Comercio y Normas Alimentarias*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tradefoodfao17_s.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (s.f.). *Inocuidad de los Alimentos*. https://www.who.int/es/health-topics/food-safety#tab=tab_1

Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERU (2024, 29 de agosto). *Reino Unido fortalecería la acumulación de origen en el CPTPP*. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/reino-unido-fortaleceria-la-acumulacion-de-origen-en-el-cptpp>

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2025

Fecha de aprobación: 9 de mayo de 2025