



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMISIÓN DE MEDIDAS FITOSANITARIAS

Tercera reunión

Roma, 7-11 de abril de 2008

**Directrices prácticas sobre el uso de “must”, “shall”, “should” y “may”
en las NIMF**

Tema 9.10 del programa provisional

1. En 2006, en su primera reunión, la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) adoptó algunas decisiones sobre el uso de “must”, “shall”, “should” y “may” en las normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) y pidió a la Secretaría que elaborase directrices prácticas, con ejemplos, para la utilización de dichos términos (párrafo 87 del informe de la primera reunión de la CMF). En respuesta a esta petición, la Secretaría ha preparado el documento que se presenta en el anexo.
2. Este documento se presentó al Grupo de trabajo sobre el glosario en la reunión que celebró en octubre de 2007 para recabar su opinión y al Comité de Normas en su reunión de noviembre de 2007. Se invitó al Comité de Normas a tomar nota del documento, que brindaría orientación a los participantes en el proceso de establecimiento de normas.
3. Sin embargo, el Comité de Normas no logró alcanzar un consenso sobre esta cuestión, pues varios de sus miembros expresaron preocupación en relación con el documento. El Comité recomendó que la Secretaría presentara el texto a la CMF para que ésta adoptase una decisión al respecto y observó que podía haber diferencias en la comprensión de las decisiones de la CMF relativas a “should” y al uso de “shall” y “must”.
4. Se invita a la CMF a:
 1. Acordar que las directrices prácticas adjuntas se utilicen en el proceso de establecimiento de normas y que se puedan ajustar en el futuro según convenga.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

Anexo 1**Directrices prácticas sobre el uso de “must”, “shall”, “should” y “may” en las NIMF**

En su primera reunión, la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) adoptó una decisión sobre el uso y la traducción “must”, “should” y “shall” en las normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) (informe de la primera reunión de la CMF, párrafo 87; véase también el Anexo 1). En esa decisión, entre otras cosas, se pedía a la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) que elaborase directrices prácticas, con ejemplos, para la utilización de dichos términos en las NIMF (párrafo 87.4 del informe de la primera reunión de la CMF). Este documento se ha preparado en atención a esa petición. El documento está estructurado como sigue: en la Sección 1 se exponen algunas consideraciones generales sobre el uso de los citados términos; en la Sección 2 se ofrecen ejemplos de su uso en las NIMF en vigor; en el Anexo 1 se reproduce la decisión de la CMF; por último, en el Anexo 2 se presenta un resumen de las directrices prácticas sobre estos términos. Este anexo podría agregarse al Manual de procedimiento de la CIPF.

1. Contexto y entendimiento del uso de los términos y la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión**1.1 May**

La palabra “may” se usa en las NIMF para expresar una elección entre posibles enfoques o una medida facultativa. Dependiendo del contexto en que se use y de la situación descrita en la norma, en algunos casos la aplicación efectiva de una norma puede no depender de la condición asociada a las opciones. En otros casos, aunque se presenten diversas alternativas, la aplicación efectiva de la norma o de un componente de la misma podría depender de la implementación de una o varias de las opciones. La palabra “can” no debería emplearse en relación con esas alternativas o enfoques opcionales.

1.2 Should

En la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión, se indican los siguientes puntos fundamentales sobre el significado de “should”:

“En las futuras NIMF, el término ‘should’ en inglés deberá entenderse como un tipo de compromiso moral o político. Crea una expectativa (aunque no vinculante) de que se realice algo” (párrafo 87.2 del informe de la primera reunión de la CMF).

Un compromiso político que da lugar a una expectativa de que se realice algo es una confirmación enérgica de acción (desde el punto de vista del resultado previsto en relación con la aplicación de las normas). Las NIMF de la CIPF no son vinculantes en virtud de ésta y llegan a serlo únicamente si se incorporan a la legislación nacional. Dado que no son vinculantes en virtud de la CIPF, el uso de la palabra “should” en una NIMF indica una fuerte expectativa de que la actividad se llevará efectivamente a cabo. Por consiguiente, en este contexto “should” puede entenderse como un requisito para la aplicación efectiva de la NIMF.

Hay algunos casos relativos a medidas de carácter técnico en los que otros términos podrían de todos modos ser apropiados cuando la operación sea estrictamente necesaria (véase la Sección 1.3).

1.3 Shall y must

Por otra parte, en relación con el uso de “must”, “shall”, “should” y “may”, la CMF decidió también en su primera reunión que:

“para las futuras NIMF no habría límite en la utilización de ‘shall’ y ‘must’, siempre y cuando estuviera justificada y se ajustara al marco de la Convención y al carácter legal de las normas” (párrafo 87.3 del informe de la primera reunión de la CMF).

Esta decisión contiene dos aspectos relacionados entre sí que no pueden interpretarse independientemente del otro. En primer lugar se declara que no habrá límite a la utilización de los términos “shall” y “must”, que indican una obligación absoluta, pero, aspecto crucial, se indica asimismo que estas palabras pueden usarse libremente sólo cuando la obligación a la que se refieren se ajuste al marco de la Convención y al carácter legal de las normas.

La palabra “shall” aparece en los artículos I, IV, V, VII, etc. de la CIPF. La palabra “must” aparece en la Convención una vez, en el artículo VII.

El “carácter legal de las normas” puede interpretarse como el carácter legal de las normas con arreglo al texto de la propia Convención (CIPF, 1997). Por ejemplo, en el artículo II de la CIPF se explica que las “medidas fitosanitarias armonizadas” son medidas fitosanitarias establecidas sobre la base de normas internacionales y que las normas internacionales se establecen de conformidad con lo dispuesto en el artículo X. En el artículo V de la CIPF se dispone que “los certificados fitosanitarios [...] se completarán y emitirán tomando en cuenta las normas internacionales pertinentes”. En el artículo X se establece, entre otras cosas, que “la aprobación de las normas internacionales estará a cargo de la Comisión” y que “cuando emprendan actividades relacionadas con [la] Convención, las partes contratantes deberán tener en cuenta, según proceda, las normas internacionales”. Parece razonable concluir que la justificación del uso de “shall” y “must” en las NIMF está directamente relacionada con su uso en la CIPF.

No obstante, se reconoce que algunas medidas de carácter técnico previstas en las NIMF son estrictamente necesarias para el cumplimiento íntegro de las normas, y, en estos casos concretos, podrían usarse las palabras “shall” o “must”. En normas de naturaleza muy técnica (por ejemplo, protocolos de diagnóstico o tratamientos fitosanitarios), dado que “shall” tiene por lo general una connotación legal, se recomienda usar “must” en esos casos.

1.4 Uso de otros términos o expresiones

Anticipando otras cuestiones conexas, en su primera reunión la CMF acordó que:

“el tiempo presente de los verbos (sin ‘should’, ‘shall’, ‘must’ o ‘may’) no debería utilizarse en las NIMF para expresar un grado de obligación” (párrafo 87.5 del informe de la primera reunión de la CMF).

Dado que la CMF ha proporcionado orientación sobre las palabras que deben usarse, y les ha asignado un significado en el contexto de las NIMF para su uso apropiado, estas palabras deberían usarse siempre que sea necesario con arreglo a lo indicado en la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión (y al desarrollo de la misma en este documento). A fin de expresar la idea de “obligación”, debería evitarse el uso de otras palabras distintas de “should”, “shall”, “must” o “may” (como el tiempo presente o expresiones tales como “needs to”, “has to”, “is required to”). Esos usos pueden ser correctos desde el punto de vista gramatical, pero al haberse clarificado el uso de “should”, “shall”, “must” y “may”, deberían usarse estas palabras para evitar ambigüedades o malentendidos.

El tiempo presente de los verbos (y la palabra “must” en algunos casos) es naturalmente apropiado para transmitir hechos o instrucciones de naturaleza muy técnica, por ejemplo en protocolos, secuencias de operaciones que deben realizarse, etc. (como un método de identificación, por ejemplo).

2. Ejemplos del uso en normas vigentes

En las diversas normas aprobadas hasta la fecha (tanto antes como después de la primera reunión de la CMF), hay numerosos ejemplos del uso de los términos “must”, “shall” y “should” que se ajustan a la decisión de la CMF. Dado que en dicha decisión no se atribuyó un significado específico a “may”, y que su uso es claro y no está limitado, el uso de esta palabra no se discutirá ulteriormente. A continuación se presentan algunos ejemplos, con objeto de aclarar en mayor

medida el uso de estos términos durante la elaboración de futuras NIMF. En el Anexo 2 se proporciona orientación resumida sobre el uso.

Es igualmente evidente que hay algunos ejemplos de uso de estos términos que no coincide con lo establecido en la decisión de la CMF. Poniendo de relieve algunos de estos usos aparentemente incorrectos, puede aumentarse aún más la claridad sobre el uso. Algunos de los ejemplos de uso citados no son necesariamente erróneos o contrarios a la decisión de la CMF, pero se han incluido porque la redacción podría mejorarse a fin de aclarar el grado de obligación previsto.

2.1 Texto que expresa obligaciones contenidas en la CIPF (1997)

2.1.1 Comunicación correcta de las obligaciones establecidas en la CIPF (1997) y referencias a los principios

Como se ha explicado anteriormente, el uso de la palabra “shall” (o “must”) es aceptable en relación con obligaciones contenidas en la CIPF (1997). En las NIMF aprobadas hasta la fecha, las obligaciones establecidas en la CIPF se presentan a menudo como citas directas (por lo general entre comillas). Si no se presentan de esa manera (o se presentan sin emplear las comillas) hay dos posibilidades:

- el texto es idéntico al que figura en la CIPF (esto es, no amplía ni limita el requisito) y se usa también el mismo verbo;
- el texto o el contenido no son iguales (por ejemplo, se añade algún elemento) y se usa “should”.

En el Cuadro 1 se ofrecen algunos ejemplos de redacción apropiada que hace referencia a obligaciones establecidas en la CIPF (1997).

Cuadro 1: Ejemplos de referencia correcta a obligaciones establecidas en la CIPF.

Ejemplo de texto	Comentarios sobre el uso
Contracting parties shall make relevant information available to other contracting parties as set forth in the IPPC. In this regard, the IPPC states that, for example... (NIMF n.º 1)	Los ejemplos mencionados en la enumeración que sigue a la frase citada son todos citas directas de la CIPF, y en todos los casos se usa la palabra “shall”.
Contracting parties should apply phytosanitary measures with minimal impact. In this regard, the IPPC provides that they “... <i>shall institute only phytosanitary measures that ... represent the least restrictive measures available, and result in the minimum impediment to the international movement of people, commodities and conveyances.</i> ” (Article VII.2g). (NIMF n.º 1)	En la CIPF no se menciona directamente “minimal impact”; por consiguiente, la obligación es ligeramente distinta y “should” es el término apropiado.
Article VI.2 states that “ <i>Contracting parties shall not require phytosanitary measures for non-regulated pests.</i> ” (NIMF n.º 1)	Se trata de una cita directa, por lo que el uso de “shall” es totalmente apropiado.
If, subsequent to the PRA, phytosanitary requirements, restrictions or prohibitions are adopted, the contracting party shall immediately publish and transmit those to contracting parties that it believes may be directly affected (according to IPPC Article VII.2b). (NIMF n.º 2)	La frase no es una cita directa de la CIPF, pero la redacción y el sentido del artículo VII.2b son exactamente iguales y en consecuencia el uso de “shall” está justificado.
Contracting parties shall make relevant information available to other contracting parties as set forth in the IPPC. (NIMF n.º 1)	Aunque no se trata de una cita directa, las partes contratantes deben atenerse a la Convención y, por lo tanto, la obligación es la misma.

Se recomienda utilizar citas directas de la CIPF, entre comillas o sin ellas, siempre que sea posible, ya que de esa forma la obligación prevista queda más clara y se elimina la ambigüedad

sobre si la redacción pretende reflejar exactamente la CIPF o si se pretende introducir alguna diferencia.

Es preciso reconocer igualmente que no siempre es posible usar directamente la misma redacción que en la CIPF, especialmente cuando la norma se refiere solamente a parte de una obligación expresada en la Convención, o si la redacción de la CIPF no puede usarse de forma directa en una norma a causa de un problema gramatical, el deseo de lograr que el texto fluya mejor o el contexto en el que se menciona la obligación (como en el caso de la obligación prevista en la CIPF en relación con las listas de plagas reglamentadas, que incluye las palabras “shall, to the best of their abilities”, que pueden no resultar demasiado claras en el contexto de una norma).

Con frecuencia, en las normas se hace referencia a los “principios de la CIPF”. Las correspondientes obligaciones no siempre son fáciles de encontrar en el texto de la CIPF (porque están dispersas por el texto de la Convención y, a veces, divididas entre varios artículos). El grado de obligación atribuido a esos principios (y la correspondiente redacción) se examinó con suma atención cuando se revisó y aprobó la NIMF n.º 1 en 2006. Cuando se haga referencia a los principios de la CIPF en una NIMF, se recomienda referirse a esa NIMF, que proporciona también referencias a los artículos pertinentes de la CIPF.

Aunque la decisión que adoptó la CMF en su primera reunión no incluía una interpretación concreta de la palabra “must”, el grado de obligación que expresa debería considerarse idéntico al de “shall”. Cabe señalar que el término se utiliza poco en la CIPF (sólo una vez) o en las NIMF. Cuando su uso está justificado en función de la CIPF, es preferible usar “shall” en lugar de “must” simplemente con fines de coherencia de la redacción y debido a las interpretaciones expuestas en la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión.

2.1.2 Ejemplos de uso no idéntico a las obligaciones establecidas en la CIPF

En el Cuadro 2 se ofrecen algunos ejemplos de referencias incorrectas a las obligaciones establecidas en la CIPF.

Cuadro 2: Ejemplos de referencias incorrectas a las obligaciones establecidas en la CIPF, o uso incorrecto de fragmentos de la Convención.

Ejemplo de texto	Comentarios sobre el uso
All pest risk management measures must be technically justified according to Article VII.2a IPPC (1997). (NIMF n.º 14)	Tanto en la Convención como en la NIMF n.º 1 se usa “shall”. Aunque la obligación expresada no parece diferir, la redacción debería ser lo más parecida posible a la empleada en la CIPF de 1997.
Phytosanitary measures covering RNQPs should be technically justified as required by the IPPC (1997). (NIMF n.º 16)	Tanto en la Convención como en la NIMF n.º 1 se usa “shall”. La obligación presentada en la NIMF n.º 16 debería haberse formulado usando la misma palabra, “shall”.
Agreed phytosanitary measures should be published. (NIMF n.º 14)	En el artículo VII.2b de la CIPF de 1997 se dispone cuanto sigue: “parties shall, immediately upon their adoption, publish and transmit phytosanitary requirements...”. Por lo tanto, la palabra apropiada en la NIMF n.º 14 habría sido también “shall”.
During the period of post-treatment observation of the commodities and associated pests, both treated and control, must remain under favourable conditions for survival, development, and reproduction of the pests so that these parameters can be measured. (NIMF n.º 18, apéndice)	El término que habría debido usarse es “should”, no “must”, ya que no se trata de una operación técnica esencial, aun cuando la aplicación de la norma dependa de ella.

The NPPO should define the particular requirements which a producer must meet in order that its declaration of a pest free place of production or pest free production site gives the required level of phytosanitary security. (NIMF n.º 10)	El término que habría debido usarse es “should”, no “must”, ya que no se trata de una operación técnica esencial, aun cuando la aplicación de la norma dependa de ella.
---	---

2.2 Otros usos de *shall* o *must*

En el caso de algunas medidas de carácter técnico previstas en las NIMF que son estrictamente necesarias para el cumplimiento íntegro de la norma.

En relación con operaciones técnicas esenciales previstas en las normas sobre conceptos aprobadas hasta la fecha, puede usarse “must” o “shall” cuando se trate de medidas estrictamente necesarias, como en los ejemplos siguientes.

Ejemplo de texto	Comentarios sobre el uso
When an eradication programme is completed, the absence of the pest must be verified. (NIMF n.º 9)	Se trata de una medida que se consideró más importante que otras medidas previstas en la norma.
The name of the importing country should be inserted here. (NIMF n.º 12)	Si la preparación de un certificado fitosanitario se considera un objetivo técnico o factual en la norma, esta frase debería rezar: “the name of the importing country must be inserted.”

En el caso de normas de carácter sumamente técnico (por ejemplo protocolos de diagnóstico o tratamientos fitosanitarios), dado que “shall” tiene por lo general una connotación legal, se recomienda usar “must”. Hasta la fecha no se ha aprobado ninguna norma técnica, pero pueden citarse ejemplos tomados de proyectos, como el proyecto de protocolo de diagnóstico en relación con *Thrips palmi*:

For microscopic examination, adult thrips must be mounted on microscope slides.

Nota: los ejemplos tomados de normas en vigor no bastan para proporcionar orientación sobre lo que constituye una medida de carácter técnico estrictamente necesaria para la aplicación de la norma, ni sobre el límite entre el uso de “should” y el uso de “shall/must” en ese caso. Serán necesarias aclaraciones suplementarias sobre su delimitación.

2.3 Cuando la aplicación de la norma depende del uso de “should”

En las NIMF aprobadas hasta la fecha hay numerosos ejemplos del uso de la palabra “should” en relación con medidas de las que depende la aplicación efectiva de una norma. Uno de esos ejemplos se encuentra en la NIMF n.º 21.

Each host species and the plant part under consideration for official control should be assessed separately.

2.4 Uso de otras expresiones

Dado que en la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión se definían determinados términos en relación con diferentes grados de obligación, estas palabras deberían usarse de forma sistemática en las NIMF y deberían evitarse otras expresiones. Los ejemplos que se ofrecen en el Cuadro 3 ilustran algunas de esas expresiones.

Cuadro 3: Ejemplos de redacción problemática.

Ejemplo de texto	Comentarios sobre el uso
As this type of PFA is likely to involve an agreement between trade partners, its implementation would need to be reviewed and evaluated by the NPPO of the importing country. (NIMF n.º 4)	Dado que, en la situación descrita, la aplicación efectiva dependería de la condición, la palabra apropiada para reemplazar la frase “would need to be” es “should”.
Where the biology of the pest is such that it is likely to enter the place of production or production site from adjacent areas, it is necessary to define a buffer zone around the place of production or production site within which appropriate phytosanitary measures are applied.	Dado que, en la situación descrita, la aplicación efectiva dependería de la condición, la palabra apropiada para reemplazar la frase “it is necessary” es “should”.

Anexo I – Decisiones adoptadas por la CMF en su primera reunión en relación con el uso y la traducción de los términos “must”, “shall”, “should” y “may” en las NIMF

11.5.1 Uso y traducción de los términos “must”, “shall”, “should” y “may” en las NIMF

86. La CMF examinó y modificó las recomendaciones hechas sobre este asunto tanto por la Consulta Técnica de ORPF como por el Grupo de Trabajo Oficioso sobre Planificación Estratégica y Asistencia Técnica (SPTA).

87. La CMF:

1. *Acordó* que se aplicara una política para el uso de los términos “must”, “shall”, “should” y “may” en las normas.
2. *Aprobó* la siguiente declaración sobre el uso del término “should” en las NIMF: “En las futuras NIMF, el término ‘should’ en inglés deberá entenderse como un tipo de compromiso moral o político. Crea una expectativa (aunque no vinculante) de que se realice algo.”
3. *Decidió* que para las futuras NIMF no habría límite en la utilización de “shall” y “must”, siempre y cuando estuviera justificada y se ajustara al marco de la Convención y al carácter legal de las normas.
4. *Pidió* a la Secretaría que elaborase directrices prácticas, con ejemplos para la utilización de los términos en las NIMF.
5. *Acordó* que el tiempo presente de los verbos (sin “should”, “shall”, “must” o “may”) no debería utilizarse en las NIMF para expresar un grado de obligación.
6. *Acordó* que las decisiones relativas al uso y traducción no se aplicaran a las NIMF que habían de adoptarse en la primera reunión de la CMF (es decir, las contenidas en el documento CPM 2006/2).
7. *Acordó* que en las NIMF se empleasen sistemáticamente las siguientes traducciones al español y al francés
para *should*: *debería* y *devrait*
para *shall*: verbo en futuro
para *must*: *debe* y *doit*
para *may*: *podrá* y *peut*.
8. *Acordó* que se revisaran las NIMF ya aprobadas con miras a comprobar la utilización de los términos “must”, “shall”, “should” y “may” y a ajustar sus traducciones.
9. *Pidió* a la Secretaría que realizase un análisis de la traducción al árabe y al chino de los términos “must”, “shall”, “should” y “may” en las NIMF y que presentase una propuesta a la CMF.

Anexo II – Resumen del significado y el uso apropiado de ciertos términos en las NIMF

May: expresa una elección entre varias medidas o la presencia de disposiciones facultativas. Dependiendo del contexto en que se use, la aplicación de la norma puede no depender del cumplimiento de las condiciones.

Should: implica una obligación. Este término debe usarse en relación con disposiciones de las normas o medidas de las cuales dependa la aplicación de la norma. Es la expresión más categórica de una obligación en el caso de texto del cual depende la aplicación y que no es una cita directa de la CIPF (1997) o no tiene un significado idéntico al de la obligación establecida en la Convención.

También es necesario usar este término cuando las obligaciones establecidas en la CIPF se presentan en una NIMF de manera tal que puede modificar el significado o el alcance que tenían originalmente en la CIPF.

Shall (y must, cuando corresponda) pueden usarse para referir obligaciones tal como se establecen en la CIPF o, más raramente, operaciones técnicas estrictamente necesarias para la aplicación de una norma.

“Shall” se usa en la CIPF (1997) casi exclusivamente en relación con las obligaciones establecidas en ella (“must” aparece tan sólo una vez). Se recomienda usar una cita directa de la CIPF (1997) siempre que sea posible. Si es preciso reformular el texto para que encaje en la redacción de la norma, los cambios deben limitarse al mínimo necesario para poder usar el mismo término (esto es, “shall” o “must”).

Durante la redacción de las normas, el diagrama que se presenta a continuación (Figura 1) puede ser útil para resumir el modo en que la decisión adoptada por la CMF en su primera reunión se traduce en la selección del término apropiado para expresar una obligación o una medida facultativa.

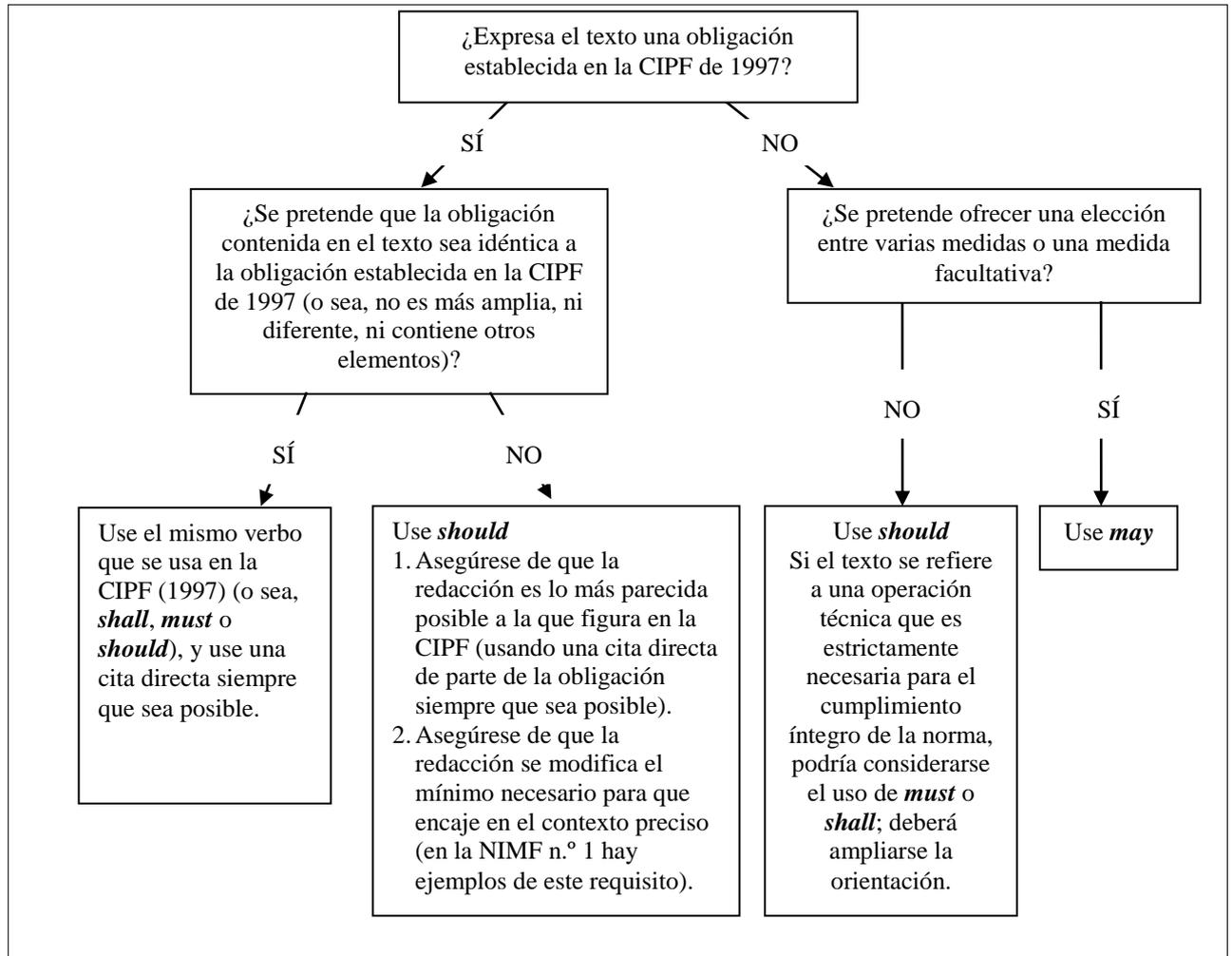


Figura 1: Diagrama para facilitar la decisión sobre el uso de “should”, “shall”, “must” y “may”.