

Problemas Sanitarios Y Fitosanitarios Y El Acuerdo MSF

João Magalhães
Secretaría OMC^{1,2}

Originalmente se me pidió que hablara sobre temas sanitarios y fitosanitarios en China y sobre los países líderes en el mundo en la importación de cítricos. Como le expliqué a los organizadores desde el comienzo, en la OMC, no somos expertos en cítricos. No obstante, decidí comenzar mi intervención describiendo algunas de las preocupaciones relacionadas con el comercio de los cítricos, hecho que le llamó la atención a los miembros del comité MSF. Ahora paso a identificar y a hacer algunos comentarios sobre los temas y disposiciones del Acuerdo, sobre el cual se suele hacer referencia como el más difícil de implementar desde el punto de vista técnico y/o conceptual.

Negociado casi como un acuerdo “secundario”, complementario del Acuerdo sobre la Agricultura durante la Ronda Uruguay de Negociaciones (1986-1994), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo sobre las MSF), creció en importancia desde su entrada en vigor el 1° de enero de 1995, para convertirse en uno de los acuerdos de mayor interés actual en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asumiendo la cobertura a la salud de personas y animales y a la protección de las plantas, el Acuerdo ha mostrado flexibilidad y propiedad, no sólo respecto a la introducción de disciplinas positivas para la reducción del uso de los requisitos de cuarentena, uno de los obstáculos al comercio, sino también porque le ofrece a los miembros de la OMC un foro privilegiado: el Comité MSF para la discusión de las preocupaciones de comercio relacionadas con la salud, como se ilustrará más abajo.

Preocupaciones específicas de comercio relacionadas con los cítricos presentados ante el Comité MSF

El Comité MSF le hace seguimiento a la implementación del Acuerdo MSF y se encarga de proveer un foro regular de discusión sobre los temas relacionados a las medidas de cuarentena. El Comité se reúne generalmente tres veces al año y todos los 140 miembros de la OMC, 28 países en el proceso de adhesión y observadores, tienen derecho a participar en los encuentros. Las discusiones sobre las preocupaciones de comercio, especialmente las referentes al acceso de mercados que los Miembros presentan ante el Comité para su atención, son el núcleo de su trabajo. Desde la entrada en vigor del Acuerdo el 1° de enero de 1995, más de 100 preocupaciones relacionadas con el comercio (salud de las personas o animales y protección de las plantas) han sido presentadas. Después de un lento “despegue”, el número de preocupaciones registradas ha incrementado de manera continua en los últimos años y en el último encuentro del Comité en marzo, 16 preocupaciones nuevas fueron planteadas. Este es el récord de nuevas preocupaciones de comercio presentadas en un sólo encuentro, demostrando el dinamismo del Comité. Más importante aún, un creciente número de preocupaciones de comercio fueron expuestas por los países en desarrollo, un signo alentador respecto a la participación de estos países en el trabajo del Comité.

Cinco preocupaciones de comercio relacionadas con los cítricos fueron presentadas. Estas incluían³:

- *Altos niveles de dioxina encontrados en los granulados de la pulpa de los cítricos de Brasil.* Esta preocupación fue presentada por Brasil en reacción a una notificación de la Comisión Europea (CE) en septiembre de 1998 sobre medidas de urgencia contra los niveles elevados de dioxina encontrados en los granulados de la pulpa de los cítricos de Brasil.
- *Los cítricos de Florida y las uvas de mesa de California* – en marzo del 2000, apoyando una preocupación planteada por las Filipinas respecto a las restricciones fitosanitarias de sus exportaciones de mango, bananos y piñas, los Estados Unidos urgía a Australia a expeditar sus decisiones respecto al acceso del mercado para los cítricos de Florida y las uvas de mesa de

¹ Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de la OMC o el de sus miembros.

² Todos los documentos de la OMC a los cuales este documento hace referencia, se pueden obtener en la página Web de la OMC: www.wto.org.

³ Véase el Anexo I para una explicación más detallada de cada una de las preocupaciones de comercio.

California. Se han realizado varias apelaciones y hace poco la última información relevante estaba lista para la publicación.

- *La CE propone medidas sobre el cancro cítrico* – En Julio de 1999 con el apoyo de Sudáfrica, Argentina presentó una preocupación concerniente a la medida propuesta por la CE respecto al cancro cítrico. La CE consideraba que sus medidas tenían una base científica y minimizaban los efectos comerciales. En marzo de 1998, la CE informó que la medida había sido revisada y adoptada, en respuesta a las constructivas consultaciones organizadas por el presidente del Comité MSF e involucrando a Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Sudáfrica. En junio de 1998, las Comunidades Europeas indicaron que habían llegado a la conclusión de que objetivamente, Argentina no podía demostrar por el momento la equivalencia de sus medidas de control y los requisitos de la CE. Argentina solicitó información sobre las evaluaciones de riesgo compiladas por las Comunidades Europeas.
- *La decisión de la CE de eliminar los criterios para las zonas protegidas* – en marzo de 1997, Uruguay expresó su preocupación sobre la decisión de la CE de eliminar los criterios para las zonas protegidas dentro de las Comunidades Europeas, ya que esto podría conducir al refuerzo de los requisitos fitosanitarios para toda la comunidad, lo que traería consecuencias negativas para las exportaciones de frutas cítricas provenientes de Chile. El representante de la CE clarificó que, de acuerdo a la política, el acceso a las Comunidades Europeas dependía de las condiciones en el país de origen.
- *El aplazamiento de las medidas tomadas por los Estados Unidos respecto a las importaciones de la fruta cítrica* - en noviembre de 1999, Argentina expresó su preocupación concerniente al aplazamiento de las medidas tomadas por los Estados Unidos respecto a las importaciones de frutas cítricas provenientes del noroeste de Argentina. El representante de los Estados Unidos respondió que las medidas preliminares habían pasado el nivel técnico y prometió llamar la atención de las autoridades en su país sobre las preocupaciones argentinas. En junio del 2000, Argentina informó que luego de varios años de negociaciones con los Estados Unidos respecto a la producción de cítricos en el noroeste argentino, se había llegado a una conclusión favorable.

La implementación del Acuerdo MSF: desafíos y dificultades

La presentación de preocupaciones comerciales en los encuentros del Comité MSF es una práctica útil, que sin embargo no resuelve problemas. El sistema de la OMC provee una serie de enfoques alternativos para ayudar a los países Miembros a preservar sus derechos y obligaciones. Esto incluye consultaciones y buenos oficios voluntarios, conciliación y mediación. No obstante, de acuerdo al procedimiento de solución de diferencias de la OMC, los países Miembros tienen el derecho de solicitar que se establezca en cualquier momento un grupo especial para resolver sus diferencias comerciales. Adicionalmente, las partes en el conflicto tienen derecho de apelar las conclusiones ante el Órgano de Apelación.

Tres conflictos de comercio significativos relacionados con la salud, fueron resueltos mediante estos procedimientos, conforme a las disposiciones del Acuerdo MSF.⁴ Éste fue invocado en unos 20 conflictos, los cuales aún están activos, inactivos o han sido resueltos en soluciones aceptadas por las partes.⁵ Es más, la implementación del Acuerdo constituye en muchos países del mundo un significativo desafío para las autoridades nacionales, especialmente países en desarrollo pues confronta a éstos con las dificultades significativas respecto al cumplimiento de sus obligaciones e infrutiliza sus derechos.

No es pues sorprendente que las dificultades relacionadas con la implementación del Acuerdo varíen conforme al número de parámetros, sin tener en cuenta el nivel de desarrollo de los países Miembros en la OMC, ni tampoco del grado de participación en el comercio internacional y la practicabilidad de algunas de

⁴ Medidas de la CE que afecta a la carne y los productos cárnicos (hormonas) (WT/DS26 y WT/DS48); Australia – Medidas que afectan la importación del salmón (WT/DS18) y Japón – Medidas que afectan los productos agrícolas (WT/DS76).

⁵ Véase Anexo II.

las disposiciones más desafiantes del Acuerdo. Entre estas disposiciones, aquellas que tratan sobre el concepto de un adecuado nivel de protección, evaluación y manejo del riesgo, la armonización internacional, la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias y áreas libres de plagas o enfermedades, parecen presentar los desafíos más grandes. La reciente serie de incidentes relacionados con la salud (la enfermedad de las vacas locas o BSE, contenido de dioxina, la fiebre aftosa), han reforzado la conciencia pública sobre los temas relacionados con la seguridad de los alimentos en varios países, conduciendo a la adopción de medidas precautorias y estimulando las discusiones internacionales sobre el uso de la precaución. También veremos cómo el Acuerdo MSF plantea el uso de precaución.

El nivel adecuado de protección (ALOP)

El Acuerdo MSF define el nivel adecuado de protección como: nivel de protección que el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio” estime adecuado. El hecho que el mismo Acuerdo tenga en cuenta que “muchos Miembros se refieren a este concepto utilizando la expresión “nivel de riesgo aceptable”, ilustra la sensibilidad que los negociadores requieren tener respecto a este concepto. El derecho de los Miembros a establecer su propio nivel de riesgo aceptable es reconocido en el párrafo 6 del Preámbulo, el cual motiva a los Miembros a continuar aplicando los estándares internacionales sin exigirles que cambien su nivel adecuado de protección de la salud. Además, en el conflicto de las “hormonas”, el Órgano de Apelación de la OMC ayudó a aliviar algunas de las preocupaciones que ciertos países continuaban teniendo un poco después de la entrada en vigor del Acuerdo. El Órgano de Apelación declaró que el Acuerdo : “...reconoce(n) expresamente el derecho de los Miembros a establecer su propio nivel adecuado de protección sanitaria, que puede ser más elevado (es decir, más cauto) que el implícito en las normas, directrices y recomendaciones internacionales” (Preámbulo, párrafo 6 y Artículos 3.3). Y el Órgano de Apelación añadió que “...este derecho de un Miembro de establecer su propio nivel de protección sanitaria en virtud del párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF constituye un derecho autónomo y no una excepción de la obligación general”⁶.

No obstante, aunque los Miembros OMC tienen derecho a establecer su propio nivel de protección, debe también ser su objetivo aplicar este concepto consistentemente (párrafo 5, artículo 5). El requisito de la consistencia en el manejo del riesgo le causó problemas a más de un Miembro. Si la aceptación de un cierto nivel de riesgo es parte de las políticas de protección de la salud en muchos países, la idea de ser consistente parece ser relativamente reciente, que antes no parecía ser un problema. Dos conflictos: “hormonas” y “salmón”, ayudaron a clarificar el concepto y las disposiciones del Acuerdo en este aspecto. En el conflicto de las hormonas, el Órgano de Apelación no concluyó que la prohibición de la CE sobre la importación de carne de los Estados Unidos o Canadá, producidas con incentivos del crecimiento, fuera inconsistente con medidas menos estrictas utilizadas por la CE en otras situaciones, que tenían como objetivo lograr el mismo nivel de protección. Sin embargo, las argumentaciones del Órgano de Apelación ayudaron a entender el concepto.

El conflicto del salmón, por el contrario, fue una ilustración de la falta de consistencia en el manejo del riesgo. En este conflicto, Australia prohibió la importación de salmón fresco refrigerado o congelado, supuestamente para proteger la población de salmón nacional de un número de enfermedades, pero Canadá argumentó que era muy poco probable que el salmón importado para el consumo humano fuera fuente de enfermedades. Una de las razones por las cuales Australia perdió el caso fue porque su medida no demostró tener consistencia con el manejo del riesgo. Australia aplica restricciones menos estrictas de importación sobre cierto tipo de arenque para carnada y peces ornamentales que representan riesgos similares en diferentes situaciones.

La importancia y dificultad del concepto se reflejan en el largo y complicado proceso de elaboración de directrices sobre la consistencia del manejo del riesgo por el Comité MSF.⁷ El párrafo 5, artículo 5 del Acuerdo requería la elaboración de tales directrices y le tomó a los Miembros de la OMC cinco años de largas y difíciles discusiones para concluir finalmente sobre el conjunto de directrices. No obstante, el

⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre hormonas (WT/DS26/AB/R), §124 y 172.

⁷ Documento de la OMC G/SPS/15, "Directrices para fomentar la implementación práctica del párrafo 5 del artículo 5.

esfuerzo valió la pena y el conjunto de directrices que están ahora a disposición, es una útil herramienta que asiste a las autoridades reguladoras a ser consistentes en el enfoque sobre el manejo del riesgo. Ayudan además a identificar las medidas adecuadas que evitarán hacer distinciones parciales o injustificables y los niveles de protección que se consideren apropiados, si tales distinciones resultan en discriminación o en una restricción en disfraz al comercio internacional.

La evaluación del riesgo y la armonización internacional

El Acuerdo MSF reafirma el derecho de los gobiernos a mantener la protección sanitaria y fitosanitaria, pero requiere que las medidas se elaboren sobre la evidencia científica, basada en estándares internacionales. En caso de que no existan, o que un gobierno decida adoptar una medida que provee un nivel de protección más alto que el estándar internacional, el país importador tiene que estar en capacidad de demostrar que su medida se apoya sobre una evaluación de riesgo. El Codex Alimentarius de la FAO y la Organización Mundial de la Salud, y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) son identificados en el Acuerdo como organismos internacionales para el establecimiento de estándares con competencia para la elaboración respectiva de la seguridad de los alimentos y los estándares del estado de salud de las plantas, las directrices o recomendaciones. Los requisitos de cuarentena de las importaciones que se basan en los estándares internacionales, se benefician de la suposición (refutable) relativa al cumplimiento de los requisitos del Acuerdo MSF. A pesar de que existe un número limitado de estándares internacionales en el área de la salud de las plantas, el mes pasado la Convención finalizó y adoptó el establecimiento de un Comité de Estándares, el cual debe facilitar y acelerar la adopción de los estándares internacionales.

El análisis del riesgo y sus pertinentes conceptos (como la evaluación, el manejo y la comunicación del riesgo), es a menudo costoso y complicado, al mismo tiempo que requiere de conocimientos técnicos y humanos altamente especializados. Los conocimientos prácticos en esta área son limitados, especialmente en los países en desarrollo. El Acuerdo MSF sirve de guía respecto a la evaluación de riesgo y tiene en cuenta que las medidas tienen que apoyarse en la evaluación de los riesgos a la vida de las personas, los animales o las plantas “teniendo en cuenta las técnicas de evaluación desarrolladas por las organizaciones internacionales”. El Acuerdo también explica qué factores deben ser tomados en cuenta en la evaluación del riesgo en cuestión, incluyendo los factores económicos relevantes. No obstante, la fuente primaria de información sobre el análisis del riesgo en el área de salud de las plantas es la CIPF y las organizaciones nacionales para preservación de las plantas. Debido a que la CIPF sólo ha elaborado un número limitado de estándares, en casi todos los casos los gobiernos necesitan realizar su propio análisis para cumplir con las medidas sanitarias y fitosanitarias, o basar sus medidas en los análisis que realizan los países donde existen condiciones fitosanitarias similares. El Análisis del Riesgo de Plagas (ARP) se utiliza para (i) justificar las medidas de protección que afectan al comercio, (ii) evaluar o cuestionar las medidas de otros países, (iii) promover el diálogo técnico y compartir la información y (iv) darle prioridad al manejo e investigación de riesgos.⁸ El estándar de la CIPF sobre las directrices para el ARP desarrollado a comienzos de los noventa y adoptado en 1994, está siendo revisado actualmente.

Las buenas noticias es que los expertos se están dando cuenta cada vez más del papel que ellos juegan en el análisis del riesgo, apoyando más activamente las políticas aplicadas al comercio. Un elemento importante de análisis del riesgo es establecer prioridades para la investigación. Parece ser que los expertos realizan de que al estar más activamente involucrados en el análisis del riesgo, estarán en capacidad de identificar las áreas donde se requiere la investigación, vinculando esto a las preocupaciones de comercio. En muchos casos esto le ha aportado muy necesitados recursos a la comunidad científica⁷. No obstante los países deben primero considerar la utilización de estándares internacionales que ya existen, y sólo hacer una evaluación de riesgo si el estándar internacional no es apropiado. La evaluación del riesgo sólo debe emplearse para la protección de la salud y de la vida de las personas, los animales y las plantas. El uso innecesario de las evaluaciones nacionales del riesgo para justificar las medidas MSF puede menoscabar el desarrollo, la utilidad y uso de los estándares internacionales. Como ya se indicó, los países en desarrollo tienen recursos limitados y aún cuando las organizaciones internacionales y los países desarrollados asistan

⁸ Robert Griffin, informe del taller de la OMC sobre el análisis del riesgo, junio 19-20 del 2000 (documento de la OMC G/SPS/GEN/209)

con metodologías para la evaluación del riesgo y de su aplicación queda mucho por hacer. En este contexto es importante que los países en desarrollo participen activamente en el desarrollo de metodologías y directrices relativas al análisis del riesgo de las plagas de la CIPF. Un número de iniciativas de interagencias, incluyendo iniciativas de la OMC, están trabajando en esta área para facilitar este tipo de participación.

La equivalencia de las medidas MSF y la regionalización

El Acuerdo MSF exige de los gobiernos el reconocimiento de diferentes formas de proteger la salud y la vida de las personas, los animales y/o las plantas. Si un país exportador reclama y demuestra que una medida particular de cuarentena logra el nivel de protección del país importador, aún si su medida es diferente, el país importador tiene que aceptar la medida como si fuera suya. Por ejemplo, cuando se protege contra los riesgos de ciertas especies de moscas de la fruta, se puede considerar que un número de medidas fitosanitarias pueden proveer el equivalente de esta protección: a) el tratamiento con calor (p.ej. aire forzado de alta temperatura, tratamiento de vapor caliente, inmersión en agua caliente); b) tratamiento frío (p.ej. almacenamiento en frío, tanto en el país de en tránsito como en el de origen); c) tratamientos químicos (p.ej. fumigantes, inmersiones, aplicaciones en polvo, rociar); o irradiación.

El concepto parece ser muy fácil y muchas veces se aplica a medidas específicas, como por ejemplo en el área de protección de las plantas. Sin embargo es uno de los obstáculos en la implementación del Acuerdo MSF. Varios de los países Miembros en desarrollo se quejaron en las presentes discusiones de la OMC con respecto a la implementación de los diferentes Acuerdos de la Ronda de Uruguay, de que los países importadores en vez de reconocer la equivalencia de las medidas, exigen un grado tal de reconocimiento de la equivalencia, que éstas resultan en una solicitud de facto para la “duplicación” o “igualdad” de medidas. Se ha remarcado, que a menudo es difícil comprender cuál es el nivel de protección requerido por el país importador. Otros países comentaron que dicho proceso es muy costoso y que requiere mucho tiempo; que generalmente es más fácil aplicar la misma medida.

En base a las discusiones sostenidas hasta la fecha, el Comité MSF acordó que: la equivalencia puede manifestarse diferentemente, comenzando con la aceptación de medidas sanitarias y fitosanitarias particulares, para proteger contra riesgos específicos de un cierto producto, al producto equivalente en los acuerdos formales de sistemas o de amplio alcance sobre la equivalencia. Entre mayor amplitud tenga la equivalencia del acuerdo, más difícil será su conclusión. La provisión e intercambio de datos e información es vital para el reconocimiento de la equivalencia. Los miembros de la OMC, reafirmaron su compromiso para la transparencia y que su servicio de información MSF proveerá la información requerida sobre el reconocimiento de la equivalencia, además de su participación en cualquiera de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre equivalencia, incluyendo los textos de dichos acuerdos. Los Miembros también informarán al Comité MSF sobre el reconocimiento que habrán dado a la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros Miembros. El Comité acordó continuar su trabajo concerniente a la equivalencia a fin de desarrollar guías concretas, basadas en las contribuciones de los Miembros y en estrecha cooperación con los organismos que establecen los estándares, lo cual dará más oportunidades a los Miembros y en particular a los países Miembros en desarrollo, para que se beneficien del reconocimiento de la equivalencia incluso por acuerdos sobre equivalencia.

El concepto de regionalización significa que los países tienen que tener en cuenta la situación sanitaria y fitosanitaria del país exportador, en particular la existencia de partes de su territorio que puedan estar libres de plagas y enfermedades. El Acuerdo MSF enumera un número de factores que deben ser considerados en la determinación de tales áreas incluyendo la geografía, la observación epidemiológica, la efectividad de los controles sanitarios y fitosanitarios. El Acuerdo requiere que el país de exportación presente la evidencia necesaria de las áreas que gozan del estatus libre de plagas o enfermedades, incluyendo la facilitación de inspecciones y pruebas, etc.. A diferencia de la equivalencia, el concepto de las áreas libres de plagas ha sido definido específicamente en el CIPP en sus “Principios de la cuarentena fitosanitaria en relación con el comercio internacional” y la MSF 4 desarrolla los “Requisitos para el establecimiento de lugares de producción libres de plagas”.

La preocupaciones presentadas por los países exportadores respecto al reconocimiento de las áreas libres de plagas, son similares a las pertinentes a la equivalencia: son costosas y requieren de un largo proceso, con excesivas exigencias de los países importadores, etc. El Comité MSF ha dedicado menos tiempo a este tema en parte debido a las similitudes de los dos conceptos. Otra razón es que en el área de la salud de los animales y de las plantas, ya existen estándares internacionales.

El uso de precaución

En situaciones de incertidumbre científica, la necesidad de tomar acciones precautorias cuenta con una amplia aceptación, ante todo si se requiere por razones de protección de la salud. Se pueden dar casos de repentinas incidencias de plagas en las plantas, que pudieron haber sido ocasionadas por la importación, y en ese caso es necesario imponer inmediatamente restricciones comerciales hasta que se haya compilado más información sobre la fuente y grado de incidencia.

El Acuerdo MSF es probablemente uno de los acuerdo multilaterales más elaborados que reflejan el papel del uso de precaución: (i) al promover la armonización de medidas nacionales MSF con estándares internacionales, sin requerir que los Miembros cambien sus niveles adecuados de protección de la salud según el Preámbulo (párrafo 6); (ii) al permitirle a los Miembros adoptar las medidas MSF más estrictas que las medidas basadas en los estándares internacionales (párrafo 3, artículo 3); y (iii) al permitirle a los miembros tomar medidas provisionales, si no existe suficiente evidencia científica (párrafo 5, artículo 7). La medida provisional debe tomar en consideración la información pertinente. El Miembro que adopte la medida debe tratar de obtener la información adicional necesaria para realizar una evaluación del riesgo y debe verificar la medida MSF dentro de un plazo razonable.

En el conflicto que opone los Estados Unidos al Japón (Medidas que afectan los productos agrícolas)⁹, Japón argumenta que su medida es provisional, de acuerdo al párrafo 5, artículo 7. El grupo especial no encontró evidencia de que Japón hubiera activamente tratado de obtener información para la revisión de sus medidas en un período razonable de tiempo. El Órgano de Apelación agregó que el “espacio razonable de tiempo” debía establecerse caso por caso y que en este caso, aunque la obligación de reexaminar la medida sólo surge en 1995 con la entrada en vigor del Acuerdo MSF, Japón no había reexaminado su requisito varietal de prueba dentro de un “espacio razonable de tiempo”.

En el conflicto de las hormonas, la Comunidad Europea no invocó el párrafo 5, artículo 7, con el argumento de que la prohibición de las importaciones no era una medida provisional. Sin embargo, el Órgano de Apelación retuvo que el principio de precaución, invocado por la CE en la apelación, se reflejaba en el Acuerdo MSF, sin anular las obligaciones específicas del Acuerdo.

Varios foros internacionales están incluidos en las discusiones que buscan elaborar sobre el papel y uso de precaución con relación a la evaluación y manejo del riesgo. Entre éstos se encuentran el Codex, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el sistema de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la OCED. Subrayando la dificultad de la labor, las discusiones en el Comité del Codex respecto a los principios generales avanzó limitadamente. No obstante, el significado del uso del Codex en algunos de los incidentes más recientes relacionados con la salud, sugieren que las directrices internacionales en esta área sólo pueden ayudar a evitar conflictos potenciales de comercio.

Organismos modificados genéticamente (OMGs)

Hasta el momento, el Comité MSF no ha discutido los OMGs en detalle. De hecho, aparte de las discusiones en el Comité referentes a los obstáculos técnicos al comercio (OTC), especialmente, sobre los requisitos de la CE para el etiquetado, los OMGs no han sido hasta ahora un tema importante de discusión en la OMC.¹⁰ El año pasado los Estados Unidos circuló un documento señalando la falta de consistencia en las

⁹ En este conflicto los Estados Unidos le cuestionan a Japón los requisitos de que todas las variedades de ciertas frutas deben ser puestas a prueba en cuanto a la eficacia del tratamiento de fumigación.

¹⁰ En las preparaciones de la Conferencia Ministerial en Seattle en 1999, varios Miembros propusieron el establecimiento de un grupo de trabajo en la OMC, el cual examinara los OMGs y su relación con los diferentes acuerdos de la OMC, y evaluara la

notificaciones y que varios países notificaban las regulaciones relacionadas a los OMGs de acuerdo a las MSF o los OTC. Además, Tailandia le dio a conocer al Comité las restricciones de Egipto sobre el atún enlatado de su país, supuestamente porque el atún era enlatado en aceite de soja genéticamente modificado, y en septiembre del 2000 solicitó sostener consultaciones con Egipto. Parece ser que los dos países llegaron a una solución satisfactoria, aunque esto todavía no le ha sido notificado oficialmente a la OMC.¹¹

No está claro si en este momento el Acuerdo MSF es aplicable o no a los OGMs. En vista de la falta de este tipo de discusiones en el Comité, esta pregunta queda abierta. Si se presenta un conflicto, y el problema entre Tailandia y Egipto demuestra claramente que esto puede ocurrir, las disposiciones de la OMC relevantes al caso serían aplicadas por un grupo especial de la OMC y, en caso de apelación, por el Órgano de Apelación. Por ejemplo, si el Acuerdo MSF tuviera aplicación, las regulaciones sobre los OMGs tendrían que corresponder con las disposiciones del Acuerdo, como la evaluación científica del riesgo y las medidas restrictivas de comercio. Los países podrían argumentar además, que la evidencia científica relevante es insuficiente, y optar por usar precaución mediante la adopción de una medida provisional, conforme al párrafo 5, artículo 7, como se describió arriba. Entonces los países se verían obligados a buscar activamente la información adicional que fuera necesaria para una evaluación del riesgo más objetiva y para reexaminar la medida en un espacio razonable de tiempo.

Comentarios finales

La implementación del Acuerdo MSF representa un desafío importante para todos los países y en particular para los países en desarrollo. El Acuerdo tiene disposiciones para un tratamiento especial y diferencial y para la asistencia técnica, componentes claves en las continuas discusiones del Consejo General de la OMC, el órgano encargado de las decisiones diarias. En general, los países en desarrollo exigen el fortalecimiento de tales disposiciones. En este momento no se sabe cuál será el resultado de éstas, el cual es importante y seguramente tendrá que ver con la agenda y resultado de la IV Conferencia Ministerial, que tendrá lugar en Doha, Qatar, del 9 al 13 de noviembre, 2001¹². Entre tanto, las negociaciones sobre la Agricultura y los Servicios comenzaron de acuerdo a las disposiciones de los dos acuerdos, que especifican la necesidad de tener negociaciones adicionales. Las negociaciones sobre la Agricultura comenzaron en marzo del 2000, y en total 125 Miembros de la OMC han presentado 44 propuestas de negociación. Los negociadores se han puesto de acuerdo sobre un programa para una “segunda fase” de negociaciones y van a examinar más detenidamente las propuestas. Algunas de éstas, incluyendo las propuestas de los países en desarrollo, hacen referencia específica o indirecta al Acuerdo MSF, pero ningún gobierno ha propuesto que se vuelva a negociar el Acuerdo MSF.

El Acuerdo MSF es un nuevo marco de trabajo que parece estar contribuyendo a mejorar las relaciones internacionales de comercio respecto a las medidas MSF. Las disposiciones del Acuerdo sobre la transparencia han sido claves en este aspecto, pero los temas de implementación que preocupan a los países en desarrollo, necesitan de un tratamiento adecuado que le permita a dichos países sacar ventaja de sus derechos y obligaciones. Los nuevos temas difíciles, como el uso de tecnología moderna, la necesidad de que los gobiernos se apliquen en este tema de una manera transparente y rápida y es fundamental la cooperación internacional al respecto, parecen ser fundamentales, no sólo para evitar conflictos adicionales de comercio, sino también para evitar conflictos potenciales o coincidencias parciales entre las diferentes disciplinas internacionales.

necesidad de tomar más acción. Sin embargo, tal grupo todavía no ha sido establecido y desde la Conferencia Ministerial a finales de 1999 no se ha vuelto a discutir sobre el tema.

¹¹ Para la actualización sobre el estado de los conflictos, refiérase a la página Web de la OMC http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/stplay_e.doc

¹² Para más detalles, véase la página Web sobre la Conferencia Ministerial de la OMC http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm

Anexo I**Específicas preocupaciones de comercio concernientes a los cítricos presentadas ante el Comité MSF¹³****Comunidades Europeas - Notificación G/SPS/N/EEC/62 de medidas de urgencia sobre la pulpa de fruta cítrica**

Presentada por:	Brasil
Respaldata por:	
Fecha sesiones:	Septiembre de 1998 (G/SPS/R/12, párrafos 49-50)
Documentos pertinentes:	G/SPS/N/EEC/62
Solución (si se registró):	

Brasil expresó su preocupación concerniente a la notificación de urgencia de la CE G/SPS/N/EEC/62, la cual mencionaba los muy altos niveles de dioxinas presentes en los granulados de la pulpa de Brasil. Brasil indicó que ya se le había dado solución a este accidente. Las autoridades brasileñas estaban consultando con las Comunidades Europeas sobre el tema. Las Comunidades Europeas explicaron que la amplitud del accidente implicaba que 90 000 toneladas de granulados de pulpa de cítricos contaminadas fueron destinadas a la alimentación animal. Luego de sostener discusiones con los peritos, incluyendo al sector privado de Brasil, las autoridades de CE decidieron que la falta de información respecto al origen de la contaminación, la cantidad de las existencias implicadas y la falta de una solución, justificaban la medida de emergencia.

Australia – Restricciones sobre las importaciones de fruta fresca tropical

Presentada por:	Filipinas, ASEAN
Respaldata por:	Brasil, Comunidades Europeas, India, Corea, Malasia, Tailandia, Estados Unidos
Fecha de las sesiones:	marzo de 2000 (G/SPS/R/18, para. 67), junio de 2000 (G/SPS/R/19, párrafos 15-20)
Documentos pertinentes:	G/SPS/GEN/189, G/SPS/GEN/194
Solución (si se registró):	

En marzo del 2000 las Filipinas informaron que sus exportaciones, que incluían el mango, el banano y la piña, afrontan restricciones fitosanitarias en Australia. Australia explicó que en respuesta a una petición de acceso, Australia había conducido un proceso abierto, transparente y consultivo de manejo del riesgo científico para evitar la incidencia de enfermedades. Ambos países indicaron que estaban realizando consultas sobre la materia.

En junio del 2000 las Filipinas señalaron que las principales exportaciones de los países ASEAN a Australia afrontaban rigurosas medidas MSF que no se apoyaban en el manejo del riesgo. Estas medidas son más restrictivas de lo necesario y deben ser reexaminadas dentro de un período razonable. Malasia sugirió que Australia realizara tales evaluaciones del riesgo de todos los países ASEAN. Australia ofreció comentar minuciosamente cada uno de los puntos planteados por las Filipinas y observó que pronunciaría una respuesta oportunamente. En respuesta a Malasia, Australia explicó que el análisis del riesgo de plagas era propio de los socios de comercio implicados y variaba de acuerdo al estatus de los exportadores en cuanto a las plagas.

Los Estados Unidos le recomendó a Australia acelerar las decisiones respecto al acceso del mercado para los cítricos de Florida y las uvas de mesa californianas. Australia replicó que había realizado un análisis del riesgo de las importaciones de uvas de mesa; se le había dado tratamiento a varias apelaciones y la información pertinente estaba a punto de ser publicada. En respuesta a los comentarios de Brasil referentes a las implicaciones del acceso al mercado de mango y papaya, Australia confirmó que éstos se encontraban en la lista de asuntos para consideración de los analistas del riesgo australianos. En cuanto a la preocupación de India relativa al acceso de los mangos al mercado, Australia informó que las autoridades de la India habían

¹³ Para el resumen completo de todas las preocupaciones específicas de comercio puestas a consideración del Comité MSF, véase el documento de la OMC G/SPS/GEN/204/Rev.1.

facilitado información relacionada con la eficacia del tratamiento para las plagas en los mangos y que Australia estaba actualmente evaluando la información. Respecto a las preocupaciones de la CE, Australia confirmó que se estaba conduciendo un análisis del riesgo de las importaciones de bulbos. Australia comentó que dado los escasos recursos humanos y económicos, era necesario establecer prioridades para la evaluación del riesgo

Comunidades Europeas - cancro cítrico

Presentada por:	Argentina
Respaldado por:	Brasil, Chile, Sudáfrica, Uruguay
Fechas de las sesiones:	julio de 1997 (G/SPS/R/8, paras. 30-31), marzo de 1998 (G/SPS/R/10, § 6-8), junio de 1998 (G/SPS/R/11, § 31-33)
Documentos pertinentes:	G/SPS/N/EEC/46, G/SPS/N/EEC/47, G/SPS/GEN/21, G/SPS/GEN/26
Solución (si se registró):	Medida revisada en 1998, los problemas persisten.

En julio de 1997 Argentina solicitó consultas bilaterales con expertos de la CE respecto a la medida propuesta sobre el cancro cítrico, y que la medida fuera suspendida durante dichas consultas. Sudáfrica solicitó que las Comunidades Europeas reexaminaran sus medidas en virtud del hecho que Sudáfrica estaba libre de cancro cítrico. Las Comunidades Europeas señalaron que estaba preparando la respuesta a la preocupación argentina, y que estaban abiertas a discusiones con las partes interesadas. Las Comunidades Europeas están pasando de un sistema con restricciones internas en las áreas de producción de Italia, Grecia y Córcega, a un auténtico mercado único con libre movimiento de productos. Sin ningún tipo de restricciones sobre el movimiento de la fruta y considerando el riesgo de la introducción y las consecuencias económicas pertinentes, habría que considerarse la protección alternativa para las principales áreas productoras. Esto incluye los requisitos de seguimiento en el país exportador, tratamiento y certificación. Las Comunidades Europeas consideraron que sus medidas tenían una base científica y efectos de comercio minimizados.

En marzo de 1998 las Comunidades Europeas informaron que en respuesta a las consultas constructivas organizadas por el Presidente y con la participación de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Sudáfrica, la medida había sido revisada y subsecuentemente adoptada. El texto revisado incluía la posibilidad de reconocer los sistemas de certificación equivalentes. Argentina estuvo de acuerdo, pero advirtió que las negociaciones sobre equivalencia no habían concluido aún.

En junio de 1998 Las Comunidades Europeas indicaron que habían llegado a la conclusión de que objetivamente, Argentina no podía demostrar por el momento equivalencia de sus medidas de control con los requisitos de la CE. Argentina pidió información sobre la evaluación del riesgo elaborada por las Comunidades Europeas.

Comunidades Europeas – Zonas protegidas

Presentada por:	Uruguay
Respaldada por:	Chile, México, Sudáfrica
Fechas sesiones	marzo de 1997 (G/SPS/R/7, para. 60)
Documentos pertinentes:	Discutido oralmente
Solución (si se registró):	

Uruguay expresó su preocupación respecto a la decisión de la CE de eliminar los criterios para las zonas de protección dentro de las Comunidades Europeas, ya que de esto podría resultar un refuerzo de los requisitos fitosanitarios para toda la comunidad. Esto podría tener también consecuencias negativas para las exportaciones de fruta cítrica de Chile. Las delegaciones requirieron una clarificación de la base científica de esta propuesta. El representante de las Comunidades Europeas indicó que le enviaría las preocupaciones a las autoridades pertinentes. Aclaró además, que de acuerdo a la política, el acceso a las Comunidades Europeas dependía de las condiciones en el país de origen.

Estados Unidos – Importaciones de fruta cítrica

Presentada por:	Argentina
Respaldado por:	
Fechas sesiones	noviembre de 1999 (G/SPS/R/17, para. 89), junio de 2000 (G/SPS/R/19, para. 10)
Documentos pertinentes:	Discutido oralmente
Solución (si se registró):	En junio del 2000 se notificó sobre una conclusión favorable.

En noviembre de 1999 Argentina manifestó sus preocupaciones relacionadas con la postergación de las medidas estadounidenses que dan tratamiento a las importaciones de fruta cítrica del noroeste argentino. La negociación de la medida había tomado siete años, la cual había concluido un año antes. Argentina apeló a los Estados Unidos para que publicara la medida antes de que los productores argentinos perdieran otra cosecha. El representante de los Estados Unidos respondió que las medidas preliminares habían pasado del nivel técnico y prometieron traer las preocupaciones ante la atención de las autoridades estadounidenses.

En junio del 2000 Argentina dio a conocer que después de años de negociaciones con los Estados Unidos en lo referente a los cítricos producidos en el noroeste de Argentina, se había llegado a una conclusión favorable.

Anexo II**Diferencias en la OMC que invocan el Acuerdo MSF**

Desde el 1° de enero de 1995 se han presentado supuestas violaciones al Acuerdo MSF en las siguientes invocaciones de las disposiciones formales para la solución de diferencias en la OMC. Las querellas dirigidas a un grupo especial están marcadas por el fondo gris.

DS Número	Partes y naturaleza del conflicto	Comentarios
WT/DS3	Corea, medidas relativas a las pruebas y a la inspección de los productos agropecuarios	Reclamación pendiente desde el 6 de abril de 1995
WT/DS41	Reclamación de los Estados Unidos contra Corea relacionada con las medidas relativas a las pruebas y a la inspección de los productos agropecuarios	Reclamación más precisa que aparentemente cubre las mismas medidas que la anterior. Consultas instadas para el 24 de mayo de 1996; pendiente.
WT/DS5	Reclamación de los Estados Unidos contra Corea, relacionada con el tiempo conservación de los productos	Solución acordada mutuamente pasada en julio de 1995
WT/DS18	Reclamación de Canadá contra las restricciones a las importaciones de salmón fresco, refrigerado y congelado.	El Grupo se estableció el 10 de abril de 1997, informe emitido el 12 de junio de 1998; Órgano de Apelación pasó informe el 20 de octubre de 1998. Informe adoptado el 6 de noviembre de 1998. Se dio espacio razonable de tiempo: hasta el 6 de julio de 1999. Párrafo 21, artículo 5 Grupo (sobre cumplimiento), informe circuló el 18 de febrero del 2000; adoptado (sin apelación) el 20 de marzo del 2000. Solución acordada mutuamente el 18 de mayo del 2000. § 22, artículo 6 Grupo (sobre el nivel de retorción) establecido el 28 de julio de 1999, inactivo desde septiembre de 1999; esperando confirmación del arreglo.
WT/DS21	Reclamación de los Estados Unidos contra las restricciones de Australia que afectan de las importaciones de productos salmónidos	Grupo establecido el 16 de junio del 1999. Inactiva desde septiembre de 1999; esperando confirmación del arreglo.
WT/DS20	Reclamación de Canadá contra las restricciones de Corea que afectan los métodos del embotellamiento de agua	Solución mutuamente acordada en abril de 1996.
WT/DS26	Reclamación de los Estados Unidos contra la prohibición de la CE a las importaciones de carne tratada con hormonas que incentivan el crecimiento	Grupo establecido el 20 de mayo de 1996. Grupo informe emitido el 18 agosto de 1997. Informe del Órgano de Apelación presentado el 16 de enero de 1998. Informes adoptados el 13 de febrero de 1998. Se dio período razonable de tiempo: hasta el 13 de mayo de 1999. § 22, artículo 6 arbitraje sobre la cantidad de retorción autorizada para los Estados Unidos (y Canadá), más abajo emitido el 12 de julio de 1999. Retorción autorizada el 26 de julio de 1999.
WT/DS48	Reclamación de los Estados Unidos contra la prohibición de la CE a las importaciones a la CE de carne tratada con hormonas	Grupo establecido el 16 de octubre de 1996. El mismo Grupo trató las dos reclamaciones, en el mismo año que el de arriba.
WT/DS76	Reclamación de los Estados Unidos contra Japón por los requisitos de "pruebas varietales" para la fruta fresca	Grupo establecido el 18 de noviembre de 1997. Informe grupo emitido el 27 de octubre de 1998. El informe del Órgano de Apelación emitido el 22 febrero de 1999. Informes adaptados el 19 de marzo de 1999. período razonable de tiempo acordado mutuamente: hasta el 31 de diciembre de 1999. Estado el 30 de agosto del 2000, las partes parecían listar a llegar a una solución.
WT/DS96	Reclamación de las CE contra las restricciones cuantitativas que afectan los	Asunto de menor importancia respecto de las MSF; solución acordada mutuamente y comunicada en

DS Número	Partes y naturaleza del conflicto	Comentarios
	productos agropecuarios y a otros productos	abril de 1998.
WT/DS100	Reclamación de las CE contra los Estados Unidos por las restricciones que afectan las importaciones de los productos avícolas	Consultas instadas para el 18 de agosto de 1997; pendiente.
WT/DS133	Reclamación de Suiza contra la República Eslovaca por las restricciones relacionadas con el ganado y la carne	Consulta solicitada para el 11 de mayo de 1998; pendiente.
WT/DS134	Reclamación de la India contra las restricciones de las CE que afectan las importaciones de arroz	Asunto de menor importancia respecto de las MSF; Consultas solicitadas para el 25 de mayo de 1998; pendiente.
WT/DS135	Reclamación de Canadá contra las restricciones de las CE que afectan al amianto y a los productos que lo contengan.	Asunto principalmente con el artículo XX; Grupo establecido el 25 de noviembre de 1998. Informe publicado el 18 de septiembre del 2000.
WT/DS137	Reclamación de Canadá contra las CE por restricciones a la importación de maderas coníferas debido a los nematodos	Consultas solicitadas para el 17 de junio de 1998; pendiente.
WT/DS144	Reclamación de Canadá contra los Estados Unidos por las restricciones que afectan la movilización entre los Estados (<i>South Dakota</i> , etc) de los camiones que transportan animales vivos y granos	Consultas solicitadas para el 25 de septiembre 1998; pendiente.
WT/DS/203	Reclamación de los Estados Unidos contra las Medidas adoptadas por México que afectan el comercio de los cerdo vivos	Principalmente antidumping Consultas solicitadas para el 10 de julio del 2000; pendiente.
WT/DS/205	Reclamación de Tailandia contra Egipto respecto a la prohibición relacionada con los OMGs que afectan las importaciones de atún enlatado en aceite de soja	Consultas solicitadas para el 22 de septiembre del 2000; pendiente.