

## Solución de Diferencias bajo el Acuerdo MSF

1. Desde 1995, casi el 10 por ciento de las diferencias presentadas a través del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC está relacionado con la denuncia de violaciones de las disposiciones del Acuerdo MSF. A fecha de diciembre de 2008<sup>1</sup>, más de 388 diferencias habían alcanzado al menos la primera etapa del procedimiento de solución de diferencias; 35 eran relativas al Acuerdo MSF, aunque en siete de las diferencias éste no era el asunto principal. Se han establecido diez grupos especiales para examinar 11 reclamaciones. Otros 18 asuntos (algunos con varios demandantes) no llegaron a la etapa del grupo especial; de éstos, se informó que se habían alcanzado soluciones de mutuo acuerdo en siete diferencias, mientras que los restantes siguen en la etapa de consulta (en la práctica, la mayoría estancados).

2. ¿Cómo se solucionan las diferencias en la esfera de las MSF? En esencia, los conflictos se tratan de forma no muy diferente a aquellos que tienen que ver con otros acuerdos o disposiciones de la OMC. La primera etapa es, por tanto, un simple compromiso bilateral por las dos partes al margen de la OMC. Si ese compromiso no funciona, se puede presentar el problema como una “preocupación comercial específica” al Comité MSF, donde otros miembros pueden decidir interesarse en el asunto. A veces es suficiente con una aclaración por parte del país al que va destinada la reclamación; otras veces el problema se resuelve con algún cambio menor en la práctica o reglamentación que ha sido objeto de reclamación. De no ser así, pasa al ámbito del Presidente del Comité MSF, quien ofrecerá sus buenos oficios.

3. Conviene destacar que en esta etapa del proceso otros organismos internacionales<sup>2</sup> del ámbito de las MSF, en especial la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), pueden proporcionar a las partes su punto de vista sobre los asuntos relevantes. Sin embargo, el medio más eficaz, aunque costoso, de asegurar un fallo obligatorio y vinculante es seguir los cauces formales del ESD. Aquí, se sigue el mismo procedimiento que para cualquier otra diferencia, aunque con una excepción importante. Según el párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo MSF los grupos especiales solicitarán asesoramiento a expertos en el caso de diferencias de carácter científico o técnico. Esto puede implicar el establecimiento de un “grupo asesor de expertos técnicos” o la consulta a las organizaciones internacionales competentes.

4. Durante los 14 años que el ESD lleva arbitrando las diferencias en la aplicación de MSF, se ha establecido una jurisprudencia importante que afecta a la forma en que los gobiernos y sus autoridades interpretan las disposiciones del Acuerdo. Los pocos países en desarrollo que han figurado, bien como demandantes,

<sup>1</sup> Véase *Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo MSF – Documento de antecedentes*, G/SPS/GEN/887/Rev.1, OMC, 6 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> Véase Anexo a la Nota de la ACICI sobre Comercio y Desarrollo – MSF Parte I.

bien como demandados en diferencias que no han llegado a la etapa del grupo especial son los siguientes:

- La India fue objeto de una reclamación de la UE sobre las restricciones cuantitativas aplicadas a los productos agrícolas (1998).
- La India presentó una reclamación contra las restricciones impuestas por la UE a las importaciones de arroz (1998).
- México fue objeto de una reclamación por parte de los Estados Unidos por las medidas que afectan a la importación de cerdos vivos (2000).
- Tailandia presentó una reclamación contra Egipto por la prohibición relacionada con los OGM impuesta por este país a la importación de atún en lata con aceite de soja (2000).
- Los requisitos de Turquía para la importación de fruta fresca, en particular de bananos, fueron objeto de una reclamación por parte del Ecuador (2001).
- Las CE reclamaron contra las medidas de exportación e importación de la India relacionadas con las disposiciones del Acuerdo MSF (2002).
- Nicaragua presentó una reclamación contra las restricciones fitosanitarias establecidas por México con respecto a los frijoles negros (2003).
- México ha iniciado recientemente una reclamación contra los requisitos de los EE.UU. sobre etiquetado del país de origen (2008).

5. Los párrafos siguientes presentan brevemente los casos clave en los que se han establecido grupos especiales.

## I. Asuntos de Seguridad Alimentaria

6. **El “asunto de las hormonas” (WT/DS26 y 48)**, relativo a la prohibición aplicada por la UE a la carne tratada con hormonas estimulantes del crecimiento. La reclamación inicial fue presentada por los Estados Unidos y el Canadá en 1996. El grupo especial consideró que la prohibición impuesta por la UE a las importaciones de carne y productos cárnicos de bovino tratados con alguna de seis hormonas específicas para estimular el crecimiento era contraria al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF (medidas no basadas en normas internacionales), al párrafo 3 del artículo 3 (medidas que representan niveles más elevados de protección no basadas en justificaciones científicas), al párrafo 1 del artículo 5 (no basadas en una adecuada evaluación del riesgo) y al párrafo 5 del artículo 5 (distinciones arbitrarias o injustificables en niveles de protección MSF que resultan en un obstáculo encubierto al comercio internacional). El Órgano de Apelación revocó las conclusiones del grupo especial sobre el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 5 del artículo 5. La aplicación de las conclusiones sobre las disposiciones restantes sigue en suspenso desde entonces y éstas continúan siendo motivo de medidas de retorsión autorizadas por la OMC por parte de los Estados Unidos y del Canadá.

7. El mantenimiento de la suspensión de las concesiones (retorsión) por parte del Canadá y de los Estados Unidos en este asunto llevaron, en 2004, a la presentación formal de una reclamación por parte de la UE (informes DS/320 y 321). La UE declaró que las medidas de retorsión ya no eran compatibles con las disposiciones del ESD. En octubre de 2008, el Órgano de Apelación emitió una resolución que eliminaba ciertos aspectos de los informes del grupo especial que

había considerado ampliamente injustificada la reclamación de la UE; ambos fueron adoptados en noviembre de 2008.

8. **La diferencia OGM (WT/DS/291,292, 293):** La reclamación inicial por parte de los Estados Unidos, el Canadá y la Argentina cuestionaba tanto la moratoria europea sobre la aprobación de productos biotecnológicos como la prohibición de comercializar e importar, a nivel nacional, estos mismos productos por algunos Estados miembros de la UE, a pesar de que ya habían aprobado la comercialización e importación de dichos productos a nivel europeo. El grupo especial consideró que la moratoria de la UE y la mayoría de las prohibiciones de los miembros de la UE eran contrarias al artículo 8 y el párrafo 1(a) del Anexo B del Acuerdo MSF. En otras palabras, los procedimientos de control, inspección y aprobación sobre los productos correspondientes no se habían finalizado “sin retrasos indebidos”. También se manifestó en contra de las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados miembros de la UE, por haber sido establecidas sin una evaluación adecuada del riesgo. De forma inusual, no se apelaron las conclusiones del grupo especial. Sin embargo, su aplicación continúa siendo una cuestión por resolver; los Estados Unidos han buscado autorización para suspender las concesiones, pero la solicitud sigue en espera.

## II. Asuntos de Seguridad Animal

9. **El asunto del salmón (WT/DS/18 y 21):** Las reclamaciones presentadas por los EE.UU. y el Canadá en 1995 se centraron en la prohibición de importación, impuesta por Australia a través de requisitos de cuarentena, que afectaba al comercio de salmón. Sólo la alegación canadiense pasó a la etapa del grupo especial. Éste consideró que las medidas eran contrarias al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF (medidas no basadas en una adecuada evaluación del riesgo), al párrafo 5 del artículo 5 (distinciones arbitrarias o injustificables en niveles de protección MSF que resultan en un obstáculo encubierto al comercio internacional) y al párrafo 6 del artículo 5 (las medidas no deben entrañar un grado de restricción del comercio mayor del requerido). El Órgano de Apelación modificó la decisión del grupo especial sobre el párrafo 1 del artículo 5 y revocó la del párrafo 6. Posteriormente, la conformidad de Australia con las normas fue sometida a verificación en un grupo especial sobre el “párrafo 5 del artículo 21”, principalmente basada en un análisis de riesgo de importación publicado por las autoridades australianas en 1999. Este grupo especial, cuyo informe fue adoptado en 2000, concluyó que ciertos aspectos de las nuevas normas australianas incumplían el Acuerdo MSF, fundamentalmente por causa de la falta de una evaluación del riesgo adecuada y por la disponibilidad de otras medidas menos restrictivas para el comercio.

## III. Asuntos de Protección Fitosanitaria

10. **Pruebas por variedad en el Japón (WT/DS/76):** En 1997, los Estados Unidos alegaron que la Ley de Protección Fitosanitaria del Japón prohibía las importaciones (a la espera de la obtención de los resultados de la cuarentena y de las pruebas) de cada variedad por separado de un producto agrícola determinado (en particular, frutas que podían contener gusanos). Un grupo especial consideró que el Japón no cumplía el párrafo 2 del artículo 2 (medidas no basadas en principios científicos) y el párrafo 6 del artículo 5 (las medidas no deben entrañar un grado de restricción del comercio mayor del requerido), así como el Anexo B (transparencia)

del Acuerdo MSF. El Órgano de Apelación confirmó el fallo y el Japón suprimió el requisito de pruebas por variedad en 1999.

11. **Niebla del manzano del Japón (WT/DS/245):** En 2002, los Estados Unidos solicitaron una consulta sobre las restricciones de cuarentena que imponía el Japón a las manzanas importadas, supuestamente para protegerse contra la introducción de la niebla del manzano. La reclamación incluía los requisitos por parte del Japón de inspeccionar las plantaciones tres veces al año y la descalificación de cualquier plantación donde se descubriera la niebla del manzano dentro de un radio de 500 metros. En su informe de 2003, el grupo especial concluyó que las medidas eran contrarias al párrafo 2 del artículo 2 (medidas no basadas en principios científicos) y no estaban justificadas en virtud del párrafo 7 del artículo 5 (adopción de medidas provisionales cuando la evidencia científica sea insuficiente). También decretó que la Evaluación del Riesgo de Plagas del Japón de 1999 no cumplía los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 (tener en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes). Estas conclusiones fueron confirmadas en la apelación y de nuevo por el grupo especial sobre el “párrafo 5 del artículo 21” en 2005. Ese mismo año las dos partes anunciaron una solución de mutuo acuerdo a esta diferencia.

12. **Medidas sobre frutas tropicales en Australia (WT/DS/270):** En una de las raras diferencias presentadas por países en desarrollo, las Filipinas formularon una reclamación, en 2002, contra las medidas de importación australianas que afectaban al comercio de frutas y vegetales, incluido el plátano. Filipinas reclamaba que las prácticas y reglamentos bajo la Proclamación de Cuarentena de 1998 incumplían un gran número de disposiciones del Acuerdo MSF, así como el Acuerdo sobre Licencias de Importación y los artículos XI y XIII del GATT. Se estableció un grupo especial en 2003, pero aún no se ha formado.

13. **Manzanas en Australia (WT/DS/367):** En agosto de 2007, Nueva Zelanda solicitó una consulta sobre las medidas que afectaban a su exportación de manzanas a Australia. Estas medidas se imponían bajo La Ley 1908 de Cuarentena y, de acuerdo con las autoridades australianas, tal como estaban “*especificadas en el informe definitivo sobre el análisis del riesgo de la importación de manzanas procedentes de Nueva Zelanda, noviembre de 2006*”. Nueva Zelanda considera que estas medidas son contrarias a muchas disposiciones del Acuerdo MSF. Se formó un grupo especial en marzo de 2008 que todavía no ha elaborado ningún informe.

#### IV. Conclusión

14. En resumen, el Acuerdo MSF ha proporcionado a los miembros de la OMC una garantía de que sus medidas de protección de la salud humana y ambiental están basadas en la evidencia científica, la evaluación del riesgo y las normas internacionales. Las diferencias sobre las MSF se han tratado a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC con el fin de resolver los conflictos de interpretación entre medidas tomadas con propósitos proteccionistas y aquellas basadas en el análisis científico. Las diferencias sobre las MSF se han referido a asuntos de seguridad alimentaria, salud animal y protección fitosanitaria. Sin embargo, las conclusiones de algunos grupos especiales y del Órgano de Apelación han hecho sentir a algunos miembros que las resoluciones de la OMC restringen su libertad para responder a las preocupaciones de los consumidores, especialmente en los casos relacionados con la seguridad alimentaria. Algunas de las cuestiones todavía en disputa son, por ejemplo, si el principio de precaución no debe estar por encima de las obligaciones en materia de MSF, o si las medidas que no estén

basadas en las normas internacionales no están justificadas. Por ello, algunos miembros de la OMC, así como algunas ONG, han solicitado enmiendas al Acuerdo MSF y han insistido en que se inicien debates sobre la posibilidad de dar una mayor competencia a los miembros para que puedan asegurar la confianza del consumidor y/o las normas nacionales de salud pública. Mientras persista el debate sobre la seguridad de los OGM y continúen los avances en el ámbito de la biotecnología, sin duda algunos los problemas relacionados con el Acuerdo MSF seguirán suscitando debates acalorados en la OMC, así como en otros foros y, con toda probabilidad, las diferencias relativas a las MSF aumentarán en el futuro.

## **Acrónimos**

CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
OGM	organismos genéticamente modificados
OIE	Oficina Internacional de Epizootias
OMC	Organización Mundial del Comercio