

PRIMITIVO GÓMEZ TORÁN (*)

Puesta en práctica del Acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias

I. VISIÓN GENERAL DEL ACUERDO

El Acuerdo sobre aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) surge de la necesidad de conseguir una interpretación consensuada de las disposiciones del art. XX b) del Acuerdo General del GATT con el fin de zanjar el debate comercio versus protección de la salud humana, de los animales y de las plantas. Pretende para ello establecer un marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía en la adopción, elaboración y observancia de medidas SFS, de tal forma que sus posibles efectos negativos sobre el comercio se reduzcan al mínimo.

A nadie se le oculta la importancia de este Acuerdo y de su aplicación en unas circunstancias en que, tras la arancelización global y la reducción de aranceles por una parte y el avance tecnológico y la creciente competitividad que caracteriza al comercio internacional de productos agrarios, por otra, la tentación de utilizar las medidas SFS como últimas armas del esquilmo arsenal proteccionista, es obvia.

En este Acuerdo se incorporan los tradicionales principios GATT relativos a transparencia y no discriminación, y se añade el principio de equivalencia que obliga al país importador a aceptar las medidas adoptadas por el exportador que

(*) Consejero de asuntos agrícolas, de pesca y alimentación. Representación Permanente de España ante las Organizaciones Internacionales de Ginebra.

objetivamente consigan el mismo nivel de protección, así como el principio de armonización por el que se pretende que las medidas SFS se basen en normas, directrices y recomendaciones de las Organizaciones Internacionales especializadas en el tema.

Otro aspecto importante que conviene señalar en esta visión general del Acuerdo, es que establece que los procedimientos de control, inspección y aprobación de las mercancías importadas deben ajustarse a normas pactadas.

II. ADMINISTRACIÓN DEL ACUERDO

El artículo 12 del Acuerdo crea el Comité de Medidas SFS como foro regular de consultas, encargándole la puesta en aplicación de las disposiciones convenidas y la progresividad en los objetivos trazados, especialmente el relativo a la armonización.

Efectivamente se considera que la clave del éxito del Acuerdo reside en el uso generalizado de las normas internacionales. Por ello se dispone que el Comité SFS mantenga estrecho contacto con los tres Organismos Internacionales competentes en la materia, a saber: la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y las Organizaciones Internacionales y Regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO (CIPF); se encarga al Comité que promueva la celebración de consultas tendentes a urgir a los países signatarios que pongan sus normas nacionales en sintonía con los estándares internacionales; y se le encomienda la supervisión del proceso de armonización estableciendo una lista de las normas, directrices y recomendaciones internacionales con impacto en el comercio, indicando los países que aplican estos estándares en el control de sus importaciones.

En los casos en que un Miembro de la OMC no aplique un estándar internacional, deberá dar las razones por las cuales considera que el mencionado estándar no asegura el necesario nivel de protección sanitaria o fitosanitaria.

Tiene el Comité SFS una gran labor por delante, y en gran medida su éxito va a depender de la adhesión que los países

signatarios demuestren hacia el principio de transparencia, mencionado en el epígrafe I precedente.

III. LA TRANSPARENCIA, IMPRESCINDIBLE PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ACUERDO

La aplicación del Acuerdo SFS requiere que cada país ponga en conocimiento del resto de signatarios las medidas sanitarias y fitosanitarias que aplica o pretende aplicar.

Este ejercicio de transparencia se va a llevar a cabo a través de los Centros de Información y mediante el proceso de notificación.

III.1. Servicios de Información

Cada país miembro de la OMC deberá designar un Organismo (1) responsable de contestar a las demandas de información que formulen otros países, o la Secretaría de la OMC.

Dicha información podrá revestir las siguientes formas:

- Reglamentos sanitarios o fitosanitarios adoptados o propuestos en el territorio del país signatario.
- Procedimientos de control e inspección, procesos de producción, cuarentena, y procedimientos de aprobación de tolerancias de pesticidas y de aditivos de alimentos, que se encuentran en vigor.
- Procedimientos de evaluación del riesgo y factores considerados, así como determinación del nivel apropiado de protección sanitaria y fitosanitaria.
- Textos relevantes generados en instituciones internacionales o en acuerdos bilaterales o multilaterales, en los que el país signatario participe.

(1) Conviene recordar que en el caso de la CE, el Centro de Información va a depender de la Comisión, y estará ubicado en Bruselas.

III.2. Proceso de notificación

Quando un Miembro de la OMC pretenda instaurar una medida SFS que difiera del standard internacional en la materia (o dicho standard no exista), y dicha medida pueda tener efecto significativo en el Comercio, deberá notificar, a través de la Secretaría de la OMC (en funciones de Secretaría del Comité SFS), al resto de países signatarios, con antelación suficiente para que puedan actuar en consecuencia.

En plan provisional, pero con visos de permanencia, el procedimiento de notificación de las medidas SFS será similar al utilizado hasta ahora por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (COTC o TBT) creado en la Ronda Tokio y de acuerdo con el modelo que se refleja en el cuadro 1 siguiente:

Cuadro 1

IMPRESO DE NOTIFICACIÓN DIRIGIDO A TODOS LOS MIEMBROS DE LA OMC,
A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA

1. Miembro del Acuerdo que notifica: Si procede, nombre del gobierno local que participa:
2. Organismo responsable:
3. Productos abarcados (número de la partida arancelaria según se especifica en las listas nacionales depositadas en la OMC. Podrá indicarse además, cuando proceda, el número de partida de la ICS):
4. Título y número de páginas del documento notificado:
5. Descripción del contenido:
6. Objetivo y razón de ser:
7. No existe una norma directriz o recomendación internacional []. Si existe una norma, directriz o recomendación internacional, en lo posible, señálese las desviaciones:
8. Documentos pertinentes:
9. Fechas propuestas de adopción y entrada en vigor:
10. Fecha límite para la presentación de observaciones:
11. Textos disponibles en: Servicio nacional de información [] o dirección y número de telefax a otra institución:

Los signatarios del Acuerdo han decidido que, al menos en la primera andadura del Comité SFS, se notifique por exceso (es decir, que debe notificarse aunque se alberguen dudas de que una determinada medida pueda tener efecto en el comercio).

En cuanto a la oportunidad en el tiempo, está establecido que la notificación debe hacerse en las fases iniciales de concepción y elaboración de la legislación, para posibilitar la consideración de los comentarios que los otros signatarios del Acuerdo comuniquen al país que pretende tomar la medida.

El ejercicio de transparencia que la notificación supone, se complementa con la actividad de los Servicios de Información a que se ha hecho referencia en el epigrafe II.1 precedente, y que comprende, entre otras tareas, la provisión de información escrita completa sobre la medida SFS que se prevé instaurar.

IV. UNA VISIÓN CRÍTICA DEL ACUERDO

La transparencia es en efecto una clave del éxito del Comité SFS. Debe tenerse en cuenta, no obstante que, aunque la administración y aplicación del Acuerdo sean óptimas, existen en el texto del mismo algunas ambigüedades que pueden suponer otros tantos puntos de conflicto en el futuro. Esto es importante dado el esperable ambiente de polémica que se planteará por las presiones de los consumidores y por la tendencia al proteccionismo que suele caracterizar a los productores.

Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden señalarse los siguientes puntos que habrá que aclarar en futuras revisiones del Acuerdo o a través de la jurisprudencia que el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC irá generando.

IV.1. Relación del Comité SFS con las Organizaciones Internacionales

Una de las funciones del Comité consiste en mantener contacto estrecho con las Organizaciones Internacionales competentes en la materia, recabándoles consejo científico y técnico a la hora de evaluar las reglamentaciones puestas en práctica

por un país. Pero al ser el fin primordial de estas Organizaciones la prevención de riesgos para la salud humana, de los animales y de las plantas, mientras que para la OMC y sus Comités lo prioritario es la liberalización del comercio, no es descabellado augurar frecuentes disonancias.

IV.2. Solapamiento de Competencias de los Comités TBT y SPS

En principio parece clara la diferencia de objetivos del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT), que regula la notificación de normas técnicas aplicables a la importación, y del Comité SFS que se ocupa de las medidas relativas a la protección de la salud humana, de los animales y de las plantas. Sin embargo, en la práctica pueden presentarse numerosas situaciones de ambigüedad.

Dos casos prácticos pueden ilustrar estos temores:

- a) Las normas aplicables en algunos países en materia de aguas minerales, se basan en una definición de tolerancia en el contenido de sales minerales, cuestión que cae en el campo de competencia del Código TBT. Ahora bien, si se exige demostrar que la norma establecida es indispensable para la protección de la salud humana, la cuestión recae en el Comité SFS.
- b) La aplicación de normas relativas a procesos y métodos de producción puede suponer también una futura fuente de conflictos: si se sitúa la cuestión en el terreno SFS es el país importador quien debe demostrar lo bien fundado de la norma aplicada cuando esta es más exigente que el estándar internacional en la materia, o cuando este no existe. Si el conflicto se plantea ante el Comité TBT debe ser el país exportador quien demuestre que el importador incumple sus obligaciones.

IV.3. La solución de diferencias

A lo largo de la negociación del Acuerdo existían dos posturas contrapuestas: mientras unos países defendían el

establecimiento de un sistema de solución de conflictos específico para los asuntos SFS, otros eran partidarios de canalizar los temas hacia un Organismo General encargado de dirimir todos los conflictos surgidos en cualquiera de las materias reguladas por los distintos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay.

La segunda de las posturas citadas se impuso, dando origen al Organismo de Solución de Diferencias de la OMC para satisfacción de los que tenían miedo de asistir a una balcanización del sistema de solución de diferencias del recién creado Organismo. Se reconoce, no obstante, la especificidad de los temas SFS previendo la incorporación de una cláusula que permite a los Grupos Especiales, o paneles encargados de resolver los conflictos, recabar apoyo de las Organizaciones Internacionales (Codex, OIE, CIPF) y de personas expertas en la materia técnica objeto de litigio.

Dada la formación jurídica de las personas integrantes de los paneles y del Organismo de Apelación, parece lógico pensar que las consideraciones jurídicas tendrán más peso que las consideraciones técnicas en la jurisprudencia que irán creando los paneles nombrados por el Organismo de Solución de Diferencias.

Conviene indicar que las Organizaciones Internacionales ya han hecho algunas indicaciones en el sentido de que podrán pronunciarse sobre el respeto a las normas internacionales que ellas han contribuido a elaborar, pero que declinarán pronunciarse sobre medidas de ámbito nacional o de nivel inferior.

Por otra parte, debe señalarse que si las partes en disputa pueden apelar a expertos favorables a sus tesis, y no existe ningún estándar internacional en la materia objeto de conflicto, los miembros del panel, de formación jurídica, tendrán escasos elementos de juicio para determinar cuáles son los razonamientos técnicos a hacer valer en la cuestión SFS en estudio.

Para terminar, vale la pena señalar que dada la creciente sensibilidad de la opinión pública hacia los temas de protección de la salud, no será fácil conseguir a través del Organismo de Solución de Diferencias de la OMC una flexibilización de las reglamentaciones excesivamente rigurosas adoptadas en algunos países.

V. CONCLUSIÓN

Se abre una nueva etapa en la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias caracterizada por una mayor transparencia y una voluntad colectiva de conjugar armónicamente objetivos diferentes tales como protección de la salud y facilitación del comercio internacional.

El paso del tiempo pondrá a prueba lo bien fundado de las esperanzas que el contenido del Acuerdo SFS permite albergar.

Quizá una forma eficaz de contribuir a la consecución del doble objetivo señalado sea trasladar a la ejecutoria administrativa una doble función consistente por una parte en vigilar correctamente las medidas de aceptación de productos de importación, y asistir por otra parte a las organizaciones de agricultores para que sus productos se ajusten a las condiciones exigidas en los mercados de exportación. □