

**REGULACIÓN DE PLAGAS DE LA AGRICULTURA
EN EL COMERCIO INTERNACIONAL***

Comunicación del Uruguay a la reunión
de los días 29 y 30 de mayo de 1996

1. Antecedentes

Ámbito del Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), establece las bases para que la aplicación de las medidas fitosanitarias (tal como definidas en su anexo A) no se constituyan en una barrera técnicamente injustificada al comercio internacional de los productos agrícolas.

En el anexo A del Acuerdo, se especifica que las medidas sanitarias o fitosanitarias son todas aquellas que se aplican:

- a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
- b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;
- c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o
- d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas,

de lo que se concluye que el ámbito del Acuerdo no se restringe sólo a aquellas medidas fitosanitarias que se aplican en el comercio internacional para prevenir la entrada de nuevas plagas en el territorio nacional, sino que incluye a todas las medidas fitosanitarias que se aplican sobre cualquier plaga.

Siendo el objeto del MSF/OMC la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, no especifica el tipo de plaga al cual las mismas son aplicadas, no obstante el vínculo establecido con la

*Ing. Agrón. Felipe Canale - Director del Servicio de Protección Agrícola - Uruguay Tel. (598) 2 398720
Fax: (598) 2 396508.

Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), que sí define a las "plagas cuarentenarias", induce al equivoco de que éstas son las únicas de que se ocupa el Acuerdo.

En el área de las medidas fitosanitarias, el Acuerdo representa la interfase entre los cometidos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los de la CIPF; por lo que delega (anexo A artículo 3 c) en ésta y en las organizaciones regionales que operan en su ámbito, los aspectos técnicos del desarrollo y armonización de normas, directrices y recomendaciones técnicas internacionales:

- c) en materia de preservación de los vegetales, las normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas bajo los auspicios de la secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria en colaboración con las organizaciones regionales que operan en el marco de dicha Convención Internacional; y

Ámbito de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)

La CIPF, menciona dos tipos de plagas, las plagas de cuarentena que son definidas en su articulado como:

"... aquélla de importancia económica potencial para el país que corre el riesgo que dicha plaga entraña, y en el cual no se encuentra presente o si se encuentra presente, no se encuentra ampliamente diseminada y esta sometida a control activo".

y las plagas nocivas, que no se mencionan en el texto y sólo aparecen en el modelo de Certificado Fitosanitario incluido en el anexo de la CIPF. Para este tipo de plagas no se dispone de una definición armonizada en el plano internacional.

Esta carencia de definiciones en la CIPF, ha tenido consecuencias que se materializan a nivel de los estándares internacionales aprobados por la FAO, ya que ellos se refieren exclusivamente a las "plagas cuarentenarias". Nos referimos a los estándares sobre "Principios para la regulación de plagas cuarentenarias en el comercio internacional" y "Procedimientos para el Análisis de Riesgo de Plagas". El primero claramente especificado para la regulación de las plagas cuarentenarias y el segundo que detiene el procedimiento de análisis, si en el primer paso la plaga no califica como cuarentenaria.

Es necesario reconocer que además de las plagas cuarentenarias, existen otros grupos de plagas no cuarentenarias, cuya regulación en el comercio internacional es legítima bajo los términos del Acuerdo MSF/OMC, para los cuales ni la CIPF ni otros instrumentos internacionales, suministran la referencia sobre la cual basar las medidas fitosanitarias. Ejemplos de esta situación son las regulaciones en materia de porcentajes máximos de ciertas plagas (virus, bacterias, micoplasmas) transmitidas en los materiales de propagación vegetal, o de contenidos de contaminantes biológicos (*Claviceps purpúrea*, micotoxinas) que aplican la mayoría de los países en el comercio internacional, para proteger la salud de las personas o los animales o de los vegetales.

La situación configura una asimetría con el criterio sustentado por la Organización Internacional de Epizootias (OIE), donde se contempla la regulación internacional, de plagas no exóticas.

Ámbito del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC/OMC)

El OTC/OMC es el instrumento jurídico, acordado a nivel internacional, para evitar que los reglamentos técnicos sean utilizados como una barrera técnica injustificada al comercio internacional. Al igual que el MSF/OMC constituye una interfase entre los cometidos de la OMC y el de las organizaciones internacionales relevantes en el campo técnico.

Las reglamentaciones fitosanitarias en su carácter de reglamentaciones técnicas están comprendidas en las disposiciones del OTC/OMC:

Reconociendo que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados, a condición de que no las aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones del presente Acuerdo;

pero dependiendo de su propósito, las mismas pueden considerarse como medidas fitosanitarias (como definidas en el anexo A del MSF/OTC) y/o como reglamentos de calidad fitosanitaria (protección del consumidor) como es el caso de ciertas exigencias con respecto a plagas en los materiales de propagación vegetal; situación prevista en el artículo 1, numeral 6 del OTC/OMC:

1.5 Las disposiciones del presente Acuerdo no son aplicables a las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Las disposiciones del OTC/OMC establecen que las regulaciones técnicas (fitosanitarias), sólo serán adoptadas en tanto procuren objetivos legítimos (artículo 2 numeral 2.2), teniendo en cuenta los usos finales a que se destinen los productos:

2.2 Los miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.

2. Análisis

La regulación de plagas en el comercio internacional debe ajustarse a las disposiciones del MSF/OMC en tanto su propósito sea el de una medida fitosanitaria (como definida en el anexo A del MSF/OMC), o a las del OTC/OMC si su propósito es otro y se encuadra dentro de los objetivos legítimos del OTC/OMC; teniendo preferencia el primero de estos Acuerdos.

El único instrumento jurídico internacional - Convención Internacional de Protección Fitosanitaria - en materia de regulación internacional de plagas agrícolas, adolece de deficiencias en cuanto a la definición de las mismas, especificando las plagas cuarentenarias, pero dejando en la ambigüedad el concepto de plaga nociva, establecido en el modelo de Certificado Fitosanitario Internacional de la CIPF.

Dado que por definición, toda plaga debe ser nociva la situación genera una imprecisión de profundas consecuencias en el comercio internacional. Se comprende que en la medida que los instrumentos jurídicos internacionales se perfeccionen y se avance en la armonización de la regulación

de plagas cuarentenarias, se incrementa la posibilidad de que las regulaciones fitosanitarias sobre plagas no cuarentenarias puedan ser usadas como barreras técnicamente injustificadas al comercio.

La situación afecta al comercio internacional. Las reglamentaciones de calidad fitosanitaria en muchos países son independientes de las reglamentaciones cuarentenarias, y en algunos casos presentan niveles de exigencia que resultan inconsistentes con los principios aplicados a las plagas cuarentenarias. Es frecuente encontrar legislaciones que exigen que las mercaderías se encuentren "libres de insectos vivos", en abierta contradicción con el espíritu y la letra de los Acuerdos y de los principios de regulación de las plagas cuarentenarias (riesgo mínimo, análisis de riesgo, etc.). Adicionalmente, en algunos países el establecimiento y control de los requisitos en materia de plagas no cuarentenarias se encuentra bajo la responsabilidad de organizaciones no directamente vinculadas con la Autoridad Cuarentenaria, lo que aumenta la posibilidad de incurrir en inconsistencias.

3. Propuesta

Siendo el objetivo eliminar el uso injustificado de las reglamentaciones y medidas fitosanitarias como barrera al comercio internacional, resulta necesario optar entre dos alternativas:

- a) Abolir la regulación del comercio internacional por concepto de cualquier otra plaga que no sea cuarentenaria, lo que tendría un impacto importante sobre el comercio internacional de materiales de propagación vegetal, o;
- b) desarrollar y armonizar el conjunto de definiciones y principios que condicionen la aplicación de las regulaciones y medidas fitosanitarias a plagas no cuarentenarias. En esta segunda alternativa debería comenzarse por introducir las modificaciones pertinentes en el texto de la CIPF, en particular la definición del concepto plaga nociva.

Tipificación de las plagas objeto de regulación en el comercio internacional y competencias

Considerando las plagas de importancia económica en el comercio internacional es posible establecer la siguiente categorización:

- a) Plagas cuarentenarias: Las que se ajustan a la definición de la CIPF; el marco internacional para su regulación viene dado por la CIPF, los estándares de la FAO y por el MSF/OMC. Normalmente la competencia regulatoria de todos los países se concentra en las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF).
- b) Plagas nocivas: "Plagas no cuarentenarias de importancia económica, que afectan directamente el uso propuesto de las plantas y productos vegetales" (Definición adoptada por el MERCOSUR).

En el contexto de esta definición debe entenderse:

Uso propuesto: el destino final de las plantas o productos vegetales que sólo puede ser el consumo, la transformación o la propagación.

Afecta directamente: los efectos perjudiciales directos provocados por la plaga sobre el uso propuesto de las plantas o productos vegetales (no incluye aquellos que afectan la categoría comercial del producto).

El marco internacional para la regulación de este tipo de plagas deriva directamente de los acuerdos MSF y OTC/OMC. Las competencias regulatorias se encuentran

dispersas entre varias organizaciones según país, incluyendo las ONPF, Servicios de Semillas, Salud Pública y organismos de investigación).

- c) Plagas cosméticas: "Plagas no cuarentenarias que no afectan el uso propuesto de las plantas o productos vegetales, pero que perjudican su categorización comercial".

No existe un marco jurídico internacional que habilite la regulación de este tipo de plagas en el comercio internacional. En el caso de que la regulación de los defectos de calidad se considerara un objetivo legítimo bajo el OTC/OMC, la misma debería dirigirse a los defectos de calidad generados por la plaga (síntomas, signos, daños) y no a la plaga en sí misma.

La regulación de las plagas nocivas en el comercio internacional

La introducción del concepto plagas nocivas como objeto de regulación del comercio internacional hace necesario ampliar la base conceptual que evite el uso de estas reglamentaciones como barrera técnicamente injustificada al comercio. Para ello es necesario armonizar los principios de soberanía, necesidad, mínimo impacto, transparencia, modificación, armonización, equivalencia, cooperación, competencia técnica, cuantificación de perjuicios, tolerancias y no discriminación; que al igual que en el caso de plagas cuarentenarias, limiten y prescriban cómo y cuándo es legítimo utilizar tales regulaciones.

En particular y tomando en cuenta que a diferencia de las plagas cuarentenarias, las plagas nocivas (por definición) existen en el país importador y que no se encuentran sometidas a control activo; debe acordarse en una política de niveles de tolerancia con respecto a las mismas. En el marco de esta política, no debería ser legítimo imponer niveles de cero tolerancia, excepto en el caso de materiales de propagación cuando los mismos son portadores de plagas nocivas que pueden ocasionar epidemias explosivas con perjuicios económicos significativos y/o cuando las mismas en razón de su persistencia pueden ocasionar perjuicios económicos más allá del ciclo del propio cultivo, o cuando tengan consecuencias sobre la salud de las personas o de los animales.

Reconociendo los criterios expuestos, el MERCOSUR ha adoptado un estándar en materia de "Principios para la Regulación de Plagas Nocivas en el Comercio Internacional" que se incluye en el anexo 1. El mismo ha sido derivado del estándar FAO sobre "Principios para la Regulación de plagas cuarentenarias en el comercio internacional" adaptándolo a la situación particular de las plagas nocivas. El documento incluye 13 principios:

1. Principio de soberanía: Además de reconocer el derecho de los Estados para regular las plagas nocivas en el comercio internacional, también establece limitaciones en relación con el nivel de perjuicio económico o los efectos sobre la salud de las personas o animales y con la posibilidad de cuantificar y verificar tales efectos.
2. Principio de necesidad: Enfatiza las limitaciones introducidas en el anterior, estableciendo que los requisitos fitosanitarios en relación a plagas nocivas sólo pueden aplicarse cuando se hacen necesarios para evitar un perjuicio económico significativo y/o consecuencias indeseables sobre la salud de las personas y/o animales debidas al efecto directo de estas plagas.
3. Principio de mínimo impacto: Se refiere a la proporcionalidad del requisito fitosanitario y establece que este debe ser el menos restrictivo para el comercio internacional de que se disponga.

4. Principio de transparencia: Equivalente al de los Principios para regulación de plagas cuarentenarias en el comercio internacional.
5. Principio de modificación: Ídem.
6. Principio de armonización: El uso de requisitos fitosanitarios para la regulación de plagas nocivas se condiciona a su armonización en el plano internacional o regional.
7. Principio de equivalencia: Ídem 4.
8. Principio de cooperación: Ídem 4.
9. Principio de establecimiento de disputas: Ídem 4.
10. Principio de competencia técnica: Establece la obligación de los países de poseer una organización responsable por el establecimiento de estándares y por su aplicación y control en materia de plagas nocivas.
11. Principio de cuantificación del perjuicio: Establece que el uso de requisitos fitosanitarios para la regulación de plagas nocivas debe siempre estar basado en evidencia biológica y económica verificable.
12. Principio de tolerancia: Obliga a la utilización de niveles de tolerancia en la regulación de plagas nocivas y limita el uso de niveles de tolerancia cero a solamente el caso de uso propuesto: propagación, cuando la plaga nociva satisface los criterios técnicos que se indican o en casos donde es afectada la salud de las personas y/o animales.
13. Principio de no discriminación: A diferencia del caso de las plagas cuarentenarias, las medidas fitosanitarias dirigidas a las plagas nocivas deben ser aplicadas a los envíos, sin tomar en consideración, el origen de los productos. Las mismas no deben discriminar entre mercados domésticos y los internacionales.

Anexo 1

Principios para la aplicación de medidas fitosanitarias en relación al control de plagas nocivas en el comercio internacional

1. Soberanía

Con el objetivo de evitar los efectos perjudiciales de las plagas nocivas sobre el uso propuesto de las plantas y productos de origen vegetal, se reconoce que los Estados Parte podrán ejercer el derecho de soberanía para utilizar medidas fitosanitarias que regulen el ingreso en sus territorios de materiales afectados por plagas nocivas, cuando las mismas afecten directamente el uso propuesto de tales materiales en un grado que ocasione un perjuicio económico significativo y/o afecte la salud de las personas o los animales, en forma cuantificable y verificable.

2. Necesidad

Los Estados Parte, podrán instituir medidas fitosanitarias, solamente cuando tales medidas se hagan necesarias para evitar perjuicios económicos significativos y/o consecuencias indeseables sobre la salud de las personas y animales, derivados de efectos directos de las plagas nocivas sobre el uso propuesto de los productos agrícolas.

3. Mínimo impacto

Las medidas fitosanitarias aplicadas a la regulación de plagas nocivas deben ser consistentes con el nivel en que se afecta el uso propuesto y representar la medida disponible menos restrictiva al comercio internacional.

4. Transparencia

Los Estados Parte deberán publicar y distribuir las tolerancias, restricciones y requerimientos fitosanitarios aplicados a las plagas nocivas, incluyendo a solicitud, la fundamentación de tales medidas.

5. Modificación

Cuando las condiciones cambien, así como cuando se disponga de nueva información, las medidas fitosanitarias aplicadas a las plagas nocivas, deberán ser modificadas rápidamente por inclusión de las tolerancias, restricciones o requerimientos necesarios para su suceso, o por remoción de aquellas consideradas innecesarias.

6. Armonización

Las medidas fitosanitarias aplicadas a las plagas nocivas deberán estar basadas en estándares, lineamientos o recomendaciones internacionales o regionales.

7. Equivalencia

Los Estados Parte deberán reconocer como equivalentes aquellas medidas fitosanitarias que no siendo idénticas tengan el mismo resultado sobre los efectos de las plagas nocivas en el uso propuesto de los productos de origen agrícola.

8. Establecimiento de disputas

Es preferible que cualquier disputa entre dos países en relación a medidas fitosanitarias sobre plagas nocivas se resuelva en un nivel técnico bilateral. Si tal solución no puede ser alcanzada dentro de un período razonable podrán iniciarse nuevas acciones según lo previsto en el artículo 10 y anexo D del ACSAFIM.

9. Cooperación

Los Estados Parte deberán cooperar para armonizar las medidas fitosanitarias aplicadas al control de las plagas nocivas y para promover el desarrollo y uso de estándares regionales e internacionales.

10. Competencia Técnica

Cada Estado Parte proveerá de una Organización Oficial que se encargará de:

- a) desarrollar y establecer los estándares en relación a plagas nocivas; y
- b) aplicar y fiscalizar los mismos, sólo en aquellos casos donde el efecto directo de las plagas nocivas sobre el uso propuesto de los productos agrícolas tenga consecuencias externalizables (implique perjuicios a terceros, no involucrados en las decisiones) o defraudaciones al consumidor.

11. Cuantificación del perjuicio

Para la cuantificación del perjuicio provocado por los efectos de las plagas nocivas sobre el uso propuesto, los Estados Parte deberán utilizar métodos de evaluación basados en evidencia biológica y económica verificable.

12. Tolerancia

Los Estados Parte deberán acordar en una política de tolerancia en la formulación de las medidas fitosanitarias respecto a las plagas nocivas, dado que siempre existe algún perjuicio sobre el uso propuesto. Niveles de tolerancia cero solo serán aplicables en aquellos casos en que el uso propuesto es propagación y cuando:

- a) la plaga nociva provoca epidemias explosivas con pérdidas económicas significativas, y/o
- b) la plaga nociva, a causa de su persistencia, perpetúa los efectos perjudiciales más allá del presente ciclo de cultivo y causa pérdidas económicas significativas,
- c) cuando existen efectos perjudiciales para la salud humana o animal.

13. No discriminación

Las medidas fitosanitarias dirigidas a las plagas nocivas deberán ser aplicadas sin discriminaciones en cuanto al origen de las mercaderías, no debiendo tampoco discriminar entre los mercados internos y externos.