

**ENCEFALOPATÍA ESPONGIFORME BOVINA Y EL
ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS
SANITARIAS Y FITOSANITARIAS**

Documento preparado por Suiza

Reunión de los días 19 y 20 de marzo de 1997

Introducción

1. La encefalopatía espongiforme bovina (EEB) es una grave enfermedad que afecta al ganado bovino. Según informes, por ello puede estar relacionada con la enfermedad de Creutzfeld-Jacob (ECJ) que afecta al cerebro humano, es imperativo que los poderes públicos de todos los países le presten atención. Por consiguiente, es natural y legítimo que se adopten medidas con el fin de proteger la salud de las personas y de los animales y, en particular, para impedir la propagación de la EEB en los países y regiones que están todavía exentos de ella.

2. Habida cuenta de esto, las medidas que a continuación se describen están también relacionadas con el comercio; en opinión de las autoridades suizas, es muy probable que algunas sean incompatibles con las obligaciones contraídas por todos los Miembros de la OMC principal pero no exclusivamente en el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Teniendo en cuenta la incidencia real o potencial del problema de la EEB en el comercio de productos agropecuarios, en el comportamiento de los consumidores y en la economía rural, sería conveniente que el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias examinara y tratara este asunto con la máxima prioridad.

3. Según lo dispuesto en el Código Zoosanitario Internacional de la OIE, Suiza es un país con baja incidencia de EEB; como consecuencia de la adopción de medidas sanitarias a partir de 1990, se espera que Suiza esté totalmente exenta de EEB en un futuro previsible (véase el anexo). No obstante, al ser uno de los países que se ha visto afectado tanto por la enfermedad como por las medidas comerciales adoptadas contra ella por los interlocutores comerciales, Suiza tiene un interés sustancial en esta cuestión y confía en que los Miembros de la OMC se concierten para evitar rigurosamente las medidas que puedan afectar al comercio de los productos agropecuarios más allá de lo necesario y legítimo para luchar contra esta enfermedad.

Medidas comerciales adoptadas por los Miembros de la OMC/testimonios científicos existentes

4. Algunos Miembros de la OMC aplican en la actualidad o han aplicado prohibiciones de las importaciones de los siguientes productos:

- a) Animales vivos de la especie bovina (SA 0102)
Estas prohibiciones afectan a la importación de animales con fines de reproducción o para ser sacrificados, así como los destinados al pastoreo de verano, y, en varios casos, se prohíbe hasta el tránsito.

- b) Semen, huevos y embriones (por ejemplo, SA 0511)
- c) Carne y productos de carne (por ejemplo, SA 0201, 0202, 0206, 0210)
Las diferentes categorías de carne de bovino reciben a veces un trato diferente según el nivel de riesgo que representen; sin embargo, en algunos casos se prohíben todas las importaciones de carne, a menudo sin presentar ningún testimonio científico que justifique dichas prohibiciones.
- d) Pielés (incluidas las que se utilizan para fines técnicos) (por ejemplo, SA 0507, 4101)
- e) Cuernos, huesos, grasas, harina de carne y de huesos (incluidos los que se utilizan para fines técnicos) (por ejemplo, SA 0210, 0506, 0507, 1502, 1518)
- f) Leche y productos lácteos, lactosa (a pesar de que, según los expertos de la OMS, la leche y los productos lácteos deben considerarse inocuos y de que no existe ninguna norma internacional que recomiende limitar las importaciones de productos lácteos procedentes de países con baja incidencia) (por ejemplo, SA 0401-0406); algunos países aplican incluso restricciones a los productos agropecuarios elaborados que contengan productos lácteos.

5. Algunos países no prohíben las importaciones o aplican prohibiciones de importación de menos productos, pero exigen certificados sanitarios muy estrictos que en algunos casos resultan extremadamente exigentes (por ejemplo, bovinos que procedan de rebaños en los que no haya habido EEB en los últimos seis años).

6. A tenor de la información de que disponen las autoridades veterinarias suizas, 24 países aplican en la actualidad al menos una de las medidas mencionadas *supra*. Las medidas comerciales aplicadas por Suiza y la situación actual de la EEB en este país, se describen en el anexo.

Evaluación preliminar a la luz de las obligaciones contraídas en el marco de la OMC

7. Las anteriores medidas deben considerarse a la luz de varias disposiciones de la OMC, como por ejemplo, pero no exclusivamente, el GATT de 1994, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

8. En el **GATT de 1994** figura un cierto número de disposiciones que pueden ser relevantes en esta materia:

- El artículo III (trato nacional) se aplica a "los impuestos y otras cargas interiores, [así como] las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, ... la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos". En este caso, ello implica que los certificados, los controles y las normas "no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional".
- El artículo V (libertad de tránsito) parece prohibir todos los obstáculos al tránsito, al menos los aplicados a las mercancías en tránsito que no pueden poner en peligro la salud de los animales o de las personas. La encefalopatía esponjiforme bovina no es una enfermedad contagiosa y al no ser aplicable ninguna de las cláusulas restrictivas del artículo V en este contexto, una medida como la prohibición alemana del tránsito de ganado bovino en camiones infringe claramente las disposiciones de dicho artículo.

- El artículo VIII exige que los procedimientos en frontera deberán reducirse al mínimo. Esta disposición puede resultar infringida por medidas que exijan certificados sanitarios referentes a largos períodos anteriores y a rebaños enteros cuando, como en el caso de la EEB, no se ha podido observar ningún contagio u otra forma de propagación de un animal a otro.
- El artículo X exige que se publiquen rápidamente dichas medidas "a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos". La mayoría de las medidas en cuestión no han sido notificadas a la OMC y en muchos casos la publicación a nivel nacional no se ha llevado a cabo de conformidad con el artículo X, cuando no había situación de suficiente urgencia ni razón que justificaran el retraso.
- Los artículos XI y XIII contienen obligaciones de procedimiento en relación con el artículo I (trato NMF); con arreglo a la práctica del GATT, éstas se aplican también a las prohibiciones de importación (véase el artículo XIII. 1: "ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna ... a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario de cualquier tercer país ...").

9. **El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias** autoriza a todos los Miembros de la OMC "a adoptar las medidas sanitarias ... necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" (párrafo 1 del artículo 2). Tales medidas deben estar en conformidad con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 2 (derechos y obligaciones), 3 (armonización), 4 (equivalencia) y 5 (evaluación del riesgo y nivel adecuado de protección sanitaria) y deben notificarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7. Según el artículo 6, regiones y países suministradores diferentes pueden recibir un trato que esté conforme con su situación específica, pero los principios enunciados *supra* deben respetarse en cada uno de los casos; dicho en otros términos, se permite un trato diferenciado pero no discriminatorio.

- En la actualidad existen pocas normas internacionales relacionadas con la encefalopatía espongiforme bovina. En este caso, el establecimiento de un nivel adecuado de protección sanitaria debe tener en cuenta los elementos siguientes (artículo 5): técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, testimonios científicos existentes, procesos y métodos de producción pertinentes, prevalencia de enfermedades concretas, etc.
- Las medidas de protección adoptadas por otros países deben considerarse equivalentes si permiten alcanzar el mismo nivel adecuado de protección sanitaria "aun cuando difieran de las suyas propias" (párrafo 1 del artículo 4).
- Además, deben tenerse en cuenta factores económicos pertinentes como "el posible perjuicio por pérdida de producción" (párrafo 3 del artículo 5).
- De conformidad con los procedimientos de notificación y consulta previstos en el artículo 7 y en el anexo B, debe proporcionarse información cuando se pida y dicha información debe indicar, entre otras cosas, los métodos de evaluación del riesgo utilizados y el nivel de protección que se considera adecuado.

10. El **Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación** quizás haya sido también infringido en una serie de casos, aun admitiendo un alto nivel de riesgo y de urgencia en el problema de la EEB. De hecho, con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 de este Acuerdo, los procedimientos administrativos (trámite de licencias no automáticas) "no tendrá[n] en las importaciones

efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción" (aun cuando las mencionadas condiciones estén justificadas con arreglo a las demás disposiciones de la OMC) y "no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias" para su aplicación. En este caso, puede haberse infringido el Acuerdo por las razones siguientes:

- no se han cumplido las obligaciones de notificación y de consulta (párrafo 3 del artículo 3; párrafos 1 y 2 del artículo 5, etc.);
- se han mantenido las medidas durante un período más largo de lo necesario (párrafo 2 del artículo 3);
- no se han comunicado las posibles exenciones (párrafo 4 del artículo 3);
- no se ha proporcionado la información detallada con prontitud (párrafo 5 del artículo 3);
- los requisitos de certificados sanitarios (para regiones enteras y rebaños enteros y/o referentes a un largo período anterior) no guardan siempre proporción con el riesgo que se corre (párrafo 2 del artículo 3).

11. Se plantea la cuestión de si el artículo XX del GATT de 1994 puede justificar algunas de estas medidas, o todas ellas, dado que esta disposición autoriza la adopción de toda medida necesaria para proteger la salud de las personas y de los animales. No obstante, esta excepción general se aplica con dos condiciones:

- "que no se apliquen las medidas [...] en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones"
- "o una restricción encubierta al comercio internacional" (subrayado añadido).

12. Resulta evidente que la pertinencia de estas condiciones debe examinarse para cada medida (véase el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias). Sin embargo, inicialmente cabe suponer que, por lo menos, las medidas que afectan a las importaciones más rigurosamente que a los productos nacionales y que se aplican a productos que no entrañan ningún riesgo de propagación de la EEB no cumplen las condiciones enunciadas en el artículo XX; en otros términos, la aplicación de dichas medidas no puede eximirse, por la vía del artículo XX, del cumplimiento de las demás obligaciones antes mencionadas, contraídas en el marco de la OMC (por ejemplo, en el caso de los productos que no están destinados al consumo humano o animal como las pieles, cuya importación está prohibida, entre otros países, en la República Checa; las prohibiciones que afectan al semen y a los embriones aplicadas, por ejemplo, por Austria e Italia constituyen otro ejemplo, dado que la OIE ha declarado que el comercio de dichos productos no entraña ningún riesgo).

Conclusiones

13. Hasta el momento actual, no se ha alcanzado ninguna conclusión definitiva respecto de las distintas medidas adoptadas por cada país -incluidas quizás las propias medidas aplicadas por Suiza. Sin embargo, puede afirmarse que, al menos, las medidas siguientes parecen claramente incompatibles con una o varias de las obligaciones contraídas en la OMC:

- a) medidas que discriminan en contra de las mercancías importadas y que, sin ninguna justificación científica, se desvían de las normas nacionales o internacionales;

- b) medidas que afectan a productos que no están destinados ni al consumo humano ni al consumo animal;
- c) prohibiciones de tránsito;
- d) medidas que afectan a mercancías de las que nada hace suponer que impliquen un riesgo de propagación de la EEB y de las que no existe ninguna prueba científica que permita concluir que deberían adoptarse medidas que impidan su importación.

14. El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias debería ocuparse de estos problemas con prioridad y urgencia a fin de evitar un aumento de las restricciones comerciales. Suiza teme que tales restricciones puedan socavar la razón de ser fundamental del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, a saber, autorizar todas las medidas sanitarias que no constituyan una forma de proteccionismo encubierto.

15. El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias debería invitar a todos los Miembros que a causa de la encefalopatía espongiforme bovina hayan adoptado medidas comerciales en este sector relacionadas o no con dicha enfermedad a que las notifiquen urgentemente.

16. Debería invitarse al Presidente del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias a que celebre consultas cuanto antes con los Miembros de la OMC interesados, al menos con aquellos que aplican en la actualidad medidas de esta índole en la frontera. Estas consultas tendrían por objetivo permitir al Comité llegar a determinar cuáles de las medidas en la frontera antes mencionadas son compatibles con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC.

17. Suiza está dispuesta a presentar una lista con toda la información pertinente de que dispone sobre las medidas adoptadas por esos países. Reservando todos los derechos que le corresponde en la OMC, las autoridades suizas están decididas a buscar activamente una solución con sus interlocutores comerciales bajo los auspicios de la Presidencia.

Anexo: Suiza y la encefalopatía espongiforme bovina

Información estadística

La encefalopatía espongiforme bovina fue detectada por primera vez en Suiza en 1990. Hasta 1994, el número de casos se duplicaba de año en año. De 1994 a 1995, año en el que la curva alcanzó su punto más elevado con 68 casos, el aumento de los casos de EEB fue netamente inferior al de los años anteriores. En 1996, el número de casos descendió a 45, lo que representa una reducción del 33 por ciento. Esta disminución fue más pronunciada en el segundo semestre del año, ya que sólo se observaron 10 casos, en comparación con los 35 casos de los seis primeros meses.

Con una cabaña total de bovinos de aproximadamente 1,75 millones de cabezas, la incidencia de la EEB representó 0,26 casos por cada 10.000 animales en 1996. Por consiguiente, con arreglo a las normas internacionales, Suiza se sitúa entre los países con baja incidencia de encefalopatía espongiforme bovina. Dentro de este grupo de países con baja incidencia (al que pertenecen por ejemplo Alemania, Francia, Irlanda y Portugal), Suiza es el único país en el que se ha observado una reducción sustancial del número de casos en 1996. Otra de las características de la enfermedad en Suiza es que sólo se ha visto afectado un único animal en el 97 por ciento de los rebaños afectados. Hasta el momento no existen indicios de transmisión vertical (de vaca a ternero) ni horizontal (de un animal a otro).

Hasta febrero de 1997, sólo 19 animales del total de los 240 que han contraído la EEB desde 1990 habían nacido después de que se introdujera la prohibición relativa a los piensos, la mayoría dentro de los 12 meses siguientes a la aplicación de dicha medida.

Medidas internas

Prosigue intensificación de la vigilancia de las enfermedades del sistema nervioso central

Ya en 1989 se creó un laboratorio de diagnóstico y se fomentó la investigación sobre los métodos de diagnóstico y la epidemiología de la EEB. En comparación con otros países, Suiza ha ido intensificando desde entonces su vigilancia de los desórdenes del sistema nervioso central en el ganado bovino. En total, más de 600 bovinos sospechosos de haber contraído la EEB han sido investigados desde 1990 por dos institutos designados para ello, 95 de los cuales corresponden al año 1996.

Buena disciplina en materia de notificación gracias al pago de compensaciones generosas

Se estimuló la notificación de los casos de EEB que mostrasen signos clínicos, por medio del pago de compensaciones generosas (que pueden llegar hasta los 5.400 francos suizos, es decir 3.800 dólares EE.UU. por animal), por los animales sacrificados con EEB o sospechosos de haberla contraído.

Reforzamiento de las medidas en 1996

Aunque las medidas adoptadas en 1990 son muy eficaces y el riesgo para los consumidores es mínimo, en 1996 se adoptaron las medidas adicionales siguientes:

El 17 de abril de 1996, el Consejo Federal (Gobierno) prohibió por decreto toda transformación en piensos para el ganado comercializable de canales de animales domésticos de cualquier especie y de algunas partes de la vaca (sesos, médula espinal y ojos). A partir de entonces, las canales de vacunas deben ser incineradas.

El 16 de septiembre de 1996, el Consejo Federal decidió que los terneros nacidos directamente de vacas que hubieran contraído la EEB debían ser identificados y sacrificados.

El 13 de diciembre de 1996, el Parlamento Federal estableció medidas adicionales que deben adoptarse en los rebaños en que un animal ha muerto o ha debido sacrificarse por culpa de la EEB, y en las explotaciones en las que nacieron o se criaron estos animales. Estas medidas abarcan el sacrificio y destrucción de todos los animales nacidos antes del 1° de diciembre de 1990, es decir antes de la aplicación de la prohibición relativa a los piensos para rumiantes y, en el caso de las explotaciones afectadas por un caso de EEB, el sacrificio y destrucción de todos los bovinos de la explotación.

Medidas en la frontera

El 3 de abril de 1996, el Consejo Federal decidió, como medida destinada a restablecer la confianza, imponer la obligación, a partir del 1° de mayo de 1996, de que se declare cuál es el país productor de la carne y de los productos a base de carne destinados a la venta.

El 17 de abril de 1996, la Oficina Veterinaria Federal de Suiza interrumpió la importación de piensos hasta que todos los proveedores hubieran sido controlados. A partir de ese momento, sólo se considerarán proveedores aquellos cuya producción se ajuste a las normas nacionales.

El 29 de noviembre de 1996, la Oficina Veterinaria Federal de Suiza decidió admitir únicamente la importación de animales de las especies bovina, ovina y caprina originarios de países en los que se hubiera prohibido alimentar a los rumiantes con proteínas procedentes de mamíferos (con la excepción de las proteínas derivadas de la leche). Los animales que vayan a ser importados deben haber nacido al menos 18 meses después de la entrada en vigor de esta prohibición. De forma simultánea, la Oficina fijó nuevas condiciones para la importación de productos cárnicos a fin de evitar la importación de productos en los que se incluyeran determinados despojos de animales de la especie bovina. Estas medidas entraron en vigor el 1° de enero de 1997.