

Manual de Sistemas
Cuarentenarios para
Plagas Agrícolas
2016

A1

La protección vegetal en el contexto del comercio internacional

Ing. Maria Julia Palacin

El contenido de este capítulo ha sido provisto por el o los autores arriba mencionado/s. La EEAOC no es responsable de las opiniones aquí vertidas.



ESTACIÓN EXPERIMENTAL
AGROINDUSTRIAL
OBISPO COLOBRES
Tucumán | Argentina

Universidad Nacional de Tucumán
FACULTAD DE AGRONOMÍA Y ZOOTECNIA
SECRETARÍA DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



1.- El sistema multilateral de comercio

EL GATT (General Agreement of Tariffs And Trade - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

De 1948 a 1994, el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial. A pesar de su aparentemente sólida constitución, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional.

El GATT desarrolló un sistema multilateral de comercio a través de una serie de negociaciones comerciales, o "rondas". Las primeras se ocuparon fundamentalmente de las reducciones de los aranceles sobre las mercancías, pero en las negociaciones posteriores se incluyeron también otros temas, como las medidas antidumping y medidas no arancelarias.

El proyecto de establecer un sistema multilateral de comercio para negociar la reducción de los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio y para estimular la expansión del comercio mundial se originó en la década de 1940.

El proyecto original tenía una doble finalidad:

1. crear la Organización Internacional de Comercio (OIC);
2. poner en marcha negociaciones multilaterales sobre aranceles y redactar cláusulas que establecieran obligaciones en materia arancelaria en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Este Acuerdo fue adoptado, pero nunca se creó la

OIC. Sin embargo, fue creada la Comisión Interina de la OIC (ICITO) para ejercer las funciones de Secretaría del GATT.

Entre 1947 y 1995 las Partes Contratantes organizaron ocho rondas de negociaciones.

Los participantes en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales concluyeron la Ronda adoptando el "Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales". El Acta Final incluye el "Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio" y sus cuatro Anexos. Estos Anexos son:

1. En el Anexo 1 están comprendidos los acuerdos comerciales multilaterales. Se divide en tres secciones:

- Anexo 1A (Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías);
- Anexo 1B (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios); y
- Anexo 1C (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).

2. El Anexo 2 es el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). Contiene las normas del sistema de solución de diferencias en la OMC.

3. El Anexo 3 establece los preceptos del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) en la OMC.

Rondas de negociaciones comerciales

Años	Lugar/denominación	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Anney	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra, Ronda Dillon	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra, Ronda Kennedy	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra, Ronda de Tokio	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra, Ronda Uruguay	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC y otros temas.	123

4. El Anexo 4 contiene los Acuerdos Comerciales Plurilaterales.

El Acuerdo sobre la OMC es el acuerdo constitutivo por el que se estableció una nueva entidad orgánica, la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tiene la misión de administrar los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

La denominación “multilateral” se refiere a que la mayor parte de los países son Miembros del sistema. Sin embargo, algunos no lo son, y es por ello que se utiliza el término “multilateral” en lugar de “global” o “mundial”, para describir el sistema. En el contexto de la OMC, también se utiliza la palabra “multilateral” en contraposición a medidas adoptadas a nivel regional o por grupos más pequeños de países.

El sistema multilateral de comercio es un sistema regulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde son miembros la mayoría de países del mundo.

La Organización Mundial del Comercio (OMC)

La OMC es la única organización internacional mundial que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. La base de su actuación son los numerosos Acuerdos que han sido negociados y firmados por los gobiernos y ratificados por los respectivos parlamentos.

Si bien la OMC es una organización joven, el sistema multilateral de comercio que originalmente se estableció en virtud del GATT ya tiene más de 50 años de vida.

La mayoría de los Acuerdos de la OMC son el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay de 1986-1994 y fueron firmados en la Reunión Ministerial de Marrakech de abril de 1994. Se trata de unos 60 acuerdos y decisiones que suman en total 550 páginas. También se hizo una revisión importante del texto original del GATT. (Las negociaciones celebradas posteriormente han dado por resultado textos jurídicos adicionales, como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, los Protocolos sobre Servicios y los Protocolos de Adhesión).

El Acta Final firmada en Marrakech en 1994 es como una nota de presentación. Todo lo demás son documentos adjuntos a ella. El lugar principal lo ocupa el Acuerdo por el que se establece la OMC (el Acuerdo sobre la OMC), que es un acuerdo de alcance general. Los Anexos al Acuerdo por el que

se establece la OMC contienen los Acuerdos sobre mercancías, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y los Acuerdos Plurilaterales. Las Listas de Compromisos también forman parte de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Estas listas contienen los compromisos contraídos por los distintos Miembros de la OMC de permitir el acceso a sus mercados a determinados productos extranjeros o proveedores extranjeros de servicios. En la versión impresa esas listas suman unas 30.000 páginas, para todos los Miembros de la OMC.

A menudo, el conjunto de estos Acuerdos recibe la denominación de “normas comerciales de la OMC” o “derecho de la OMC”.

- Los acuerdos incluyen los compromisos contraídos por los distintos países para reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio, abrir y mantener abiertos los mercados de servicios y proteger los derechos de propiedad intelectual.
- En los acuerdos se establecen procedimientos para la solución de diferencias.
- Los acuerdos prescriben un trato especial para los países en desarrollo.
- Los acuerdos exigen que los gobiernos aseguren la transparencia de sus políticas comerciales poniendo en conocimiento de la OMC las leyes que están vigentes y las medidas que han adoptado; éste es también el propósito de los informes periódicos de la Secretaría sobre las políticas comerciales de los países.

El Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, enuncia sus objetivos, que son aumentar el bienestar de los pueblos de los países Miembros (los niveles de vida, el empleo, los ingresos, etc.) acrecentando la producción y el comercio de bienes y servicios -o sea, el libre comercio- por medio de negociaciones que conduzcan a la liberalización del comercio o celebrando “acuerdos ... sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas”, como se indica en el GATT de 1947.

Este objetivo se debe alcanzar respetando el desarrollo sostenible y teniendo debidamente en cuenta las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo.

En el Preámbulo del Acuerdo también se reconoce que es necesario hacer “esfuerzos positivos para que

los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a ... su desarrollo económico”.

Las principales funciones de la OMC son:

1. facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos de la OMC y favorecer la consecución de sus objetivos;
2. servir de foro para las negociaciones comerciales;
3. resolver diferencias comerciales;
4. examinar las políticas comerciales de los Miembros;
5. ayudar a los países en desarrollo en las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y organizando programas de formación; y
6. cooperar con otras organizaciones internacionales.

Los derechos y las obligaciones acordados en la OMC constituyen el sistema multilateral de comercio, que regula y afecta a la mayoría de las transacciones comerciales internacionales.

La OMC y las cuestiones sanitarias y fitosanitarias

En la OMC las actividades sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias son llevadas a cabo por el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF), que depende directamente del Consejo del Comercio de Mercancías y está abierto a la participación de todos los Miembros de la Organización. El Comité ofrece a los Miembros:

- un foro donde realizar consultas periódicas sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación del Acuerdo MSF;
- los medios necesarios para aplicar las disposiciones del Acuerdo y para la consecución de sus objetivos, especialmente en materia de armonización.

El Comité MSF desempeña las funciones necesarias para aplicar las disposiciones del Acuerdo MSF o las demás tareas de las que se deba ocupar. El Comité MSF se reúne normalmente tres veces al año.

El Comité MSF tiene las siguientes funciones:

- servir regularmente de foro para celebrar consultas sobre todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo MSF y para la consecución de sus objetivos, especialmente en materia de armonización;
- elaborar un procedimiento para vigilar el proceso de armonización internacional y la utilización de normas, directrices o recomendaciones internacionales y para coordinar los esfuerzos en ese sentido con las organizaciones internacionales competentes;
- promover una mayor coordinación e integración entre los sistemas y métodos nacionales e internacionales para la aprobación del uso de aditivos alimentarios o el establecimiento de tolerancias de contaminantes en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;
- elaborar directrices que fomenten la aplicación práctica del párrafo 5 del artículo 5, en el que se dispone que los Miembros están obligados a evitar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que consideren adecuados en diferentes situaciones (de riesgo), si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional;
- conceder a los países en desarrollo Miembros excepciones especificadas y de duración limitada, totales o parciales, al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo, previa solicitud, teniendo en cuenta sus necesidades en materia de finanzas, comercio y desarrollo;
- lograr el mejor asesoramiento científico y técnico que pueda obtenerse a efectos de la administración del Acuerdo a fin de evitar toda duplicación innecesaria de la labor manteniendo un estrecho contacto con las organizaciones internacionales competentes, en particular la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (ahora denominada Organización Mundial de Sanidad Animal) y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. El Comité puede decidir utilizar la información generada por los procedimientos, especialmente en materia de notificación, vigentes en las organizaciones internacionales competentes;
- invitar, a iniciativa de uno de los Miembros de la OMC, a las organizaciones internacionales competentes (o sus órganos auxiliares) a examinar cuestiones concretas que se hayan sometido a su consideración y que se refieran a una determinada

norma, directriz o recomendación sanitaria o fitosanitaria;

- examinar el funcionamiento y aplicación del Acuerdo MSF y someter al Consejo del Comercio de Mercancías propuestas de modificación de su texto.
- El Comité MSF tiene responsabilidades en materia de transparencia, que incluyen recibir las notificaciones de los Miembros antes la adopción de medidas y reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias nuevas (o actualizadas) (artículo 7 y Anexo B del Acuerdo MSF). También es responsable del examen del Acuerdo cada cuatro años, como se establece en la Decisión de Doha sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación.

2.- El Acuerdo MSF

Objetivos

Si bien en el Preámbulo del Acuerdo MSF:

- **se reconoce que:**
- **no debe impedirse a ningún Miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, y**
- **no se requiere que los Miembros modifiquen su nivel adecuado de protección de la vida o la salud de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales;**
- **al mismo tiempo, se expresa que las medidas sanitarias y fitosanitarias no deben aplicarse de manera que constituyan:**
- **un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones; o**
- **una restricción encubierta del comercio internacional.**

El marco multilateral que sirve de guía en el contexto de las medidas sanitarias y fitosanitarias tiene como fin mejorar la salud de las personas y de los animales y la situación fitosanitaria en el territorio de todos los Miembros, a la vez que se reducen al mínimo los efectos negativos en el comercio.

Con ese objetivo, el Acuerdo MSF permite que los Miembros adopten medidas, a condición de que estén basadas en principios científicos. Tales medidas, como hemos dicho antes, sólo deben aplicarse en el grado necesario para proteger la

salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, y no deben ser discriminatorias. El Acuerdo también tiene por objeto la armonización de las medidas utilizadas, mediante la adopción de medidas basadas en normas internacionales. Como veremos en el curso, los Miembros de la OMC tienen un margen amplio para adoptar medidas de reglamentación encaminadas a formular, aplicar y hacer cumplir medidas sanitarias y fitosanitarias.

Ámbito de aplicación del Acuerdo MSF

De conformidad con su Anexo A, el Acuerdo MSF abarca todas las medidas aplicadas para proteger, en el territorio de un Miembro:

- la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
- la vida y la salud de las personas y de los animales de los riesgos derivados de los alimentos (riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas y los piensos);
- la vida y la salud de las personas de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados;
- el territorio de los Miembros del perjuicio resultante de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Su ámbito de aplicación también comprende las medidas adoptadas para proteger la salud de los peces y la fauna silvestre, así como para preservar los bosques y la flora silvestre, de los riesgos que acabamos de citar. Es importante señalar que el término “plagas” incluye las malas hierbas, mientras los contaminantes incluyen los residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios y las sustancias extrañas (nota 4 al Anexo A).

El término “sanitarias” hace referencia a la salud de las personas y de los animales, mientras que el término “fitosanitarias” concierne a la preservación de los vegetales.

Es importante conocer el ámbito de aplicación del Acuerdo MSF para saber si el Acuerdo es aplicable a una medida determinada, puesto que existen otros dos Acuerdos de la OMC, el Acuerdo General

sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio¹, que también regulan las medidas internas (como los reglamentos nacionales).

En suma, medidas sanitarias o fitosanitarias son aquellas que persiguen alguno de los objetivos enunciados en el Anexo A del Acuerdo MSF.

Proteger	de
la vida y la salud de los animales o preservar los vegetales	la entrada, radicación o propagación de plagas y organismos patógenos o portadores de enfermedades
la vida y la salud de las personas y de los animales	los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos
la vida y la salud de las personas	las enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados (zoonosis)
un país	los perjuicios resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas

- “Animal” incluye peces y fauna silvestre;
- “vegetal” incluye bosques y flora silvestre;
- “plagas” incluye malezas; y
- “contaminantes” incluye los residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios y las sustancias extrañas.

Relación entre el Acuerdo MSF y el GATT

• El Acuerdo MSF, entre otras cosas, profundiza y desarrolla el apartado b) del artículo XX del GATT. Según se dispone en el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF, se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 (en particular, las del apartado b) del artículo XX).

• En caso de conflicto entre una disposición del GATT de 1994 y una disposición del Acuerdo MSF, prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición de este último.

Derechos y obligaciones básicos del Acuerdo MSF

El Acuerdo MSF especifica las condiciones en las que las autoridades nacionales de reglamentación pueden establecer e imponer normas en materia de salud e inocuidad que afecten directa o indirectamente al comercio internacional. El Acuerdo estipula

prescripciones sustantivas y de procedimiento cuyo objeto es impedir que los reglamentos tanto fitosanitarios y zoonosanitarios como relativos a la inocuidad de los alimentos constituyan un obstáculo innecesario al comercio internacional y sean utilizados indebidamente con fines proteccionistas.

El derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias quiere

decir que los Miembros pueden dar preferencia a la protección de la salud por sobre el comercio. Además, corresponde a cada Miembro elegir el nivel de protección sanitaria y fitosanitaria. Sin embargo, las medidas sanitarias y fitosanitarias deben cumplir las prescripciones sustantivas y de procedimiento previstas en el Acuerdo MSF.

Ello no obstante, si otro Miembro no está de acuerdo con una medida sanitaria o fitosanitaria del país importador, puede impugnarla ante un grupo especial de solución de diferencias de la OMC. Es el Miembro que presenta la impugnación el que debe aportar pruebas suficientes para acreditar la presunción de que esa medida es incompatible con el Acuerdo MSF.

El derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias para lograr un nivel adecuado de protección establecido en el Acuerdo MSF, conlleva obligaciones básicas. En general, los países pueden adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias siempre que:

1. sólo se apliquen en cuanto sean necesarias para proteger la vida o la salud;

¹ El Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC se excluyen entre sí. El Acuerdo OTC abarca todos los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad, independientemente de sus objetivos, excepto cuando se trata de medidas sanitarias o fitosanitarias. Las medidas OTC pueden abarcar cualquier tema, desde la seguridad de los automóviles hasta los dispositivos para el ahorro de energía o la forma de los envases de los alimentos. Como ejemplos de medidas abarcadas por el Acuerdo OTC relativas a la salud de las personas, podrían citarse las prescripciones sobre los productos farmacéuticos o el etiquetado de los cigarrillos. En lo que respecta a los alimentos, la mayoría de las prescripciones de etiquetado, declaraciones de propiedades nutricionales, preocupaciones en materia de nutrición y reglamentos referidos a la calidad y al envasado se consideran en términos generales medidas OTC.

2. estén basadas en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes; y El Acuerdo MSF establece el deber de asegurarse de que una medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes.

3. no discriminen de manera injustificable entre el origen nacional y extranjero o entre fuentes externas de suministro.

Además, el Acuerdo MSF establece el deber de asegurarse de que las medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares ni tampoco entre su propio territorio y el de otros Miembros. Estas medidas no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.

Los Miembros tienen dos opciones para demostrar que sus medidas se basan en principios científicos. Pueden:

- basar sus medidas en normas internacionales; o
- basar sus medidas en una evaluación científica del riesgo.

La labor de armonización – Las “tres hermanas”

El Acuerdo MSF define el término ‘armonización’ como el “establecimiento, reconocimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias comunes por diferentes Miembros”.

En el contexto de las medidas sanitarias y fitosanitarias, la labor de armonización tiene lugar cuando los Miembros de la OMC basan esas medidas en las normas internacionales pertinentes.

La principal disposición en materia de armonización que figura en el Acuerdo MSF establece lo siguiente:

Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3.

Las normas, directrices y recomendaciones internacionales se definen en el Acuerdo MSF:

a) en materia de inocuidad de los alimentos, las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene;

b) en materia de sanidad animal y zoonosis, las normas, directrices y recomendaciones elaboradas bajo los auspicios de la Oficina Internacional de Epizootias;

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

d) en lo que se refiere a cuestiones no abarcadas por las organizaciones mencionadas supra, las normas, recomendaciones y directrices apropiadas promulgadas por otras organizaciones internacionales competentes, en las que puedan participar todos los Miembros, identificadas por el Comité.

Como se desprende del texto anterior, en el Acuerdo MSF se reconocen de manera explícita tres instituciones de normalización como organizaciones competentes a efectos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias:

- La Comisión del Codex Alimentarius (Codex) en materia de inocuidad de los alimentos.
- La Oficina Internacional de Epizootias (OIE) en materia de sanidad animal y zoonosis.
- La secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en materia de preservación de los vegetales.

En la OMC, estas instituciones se conocen como las “tres hermanas” (o las tres organizaciones hermanas).

Por lo tanto, a efectos de las medidas sanitarias y fitosanitarias, las normas internacionales son las formuladas por las instituciones internacionales de normalización competentes, que son las “tres hermanas”.

Cabe señalar que el Acuerdo MSF no establece ninguna distinción jurídica entre las “normas”, “directrices” y “recomendaciones” de las tres organizaciones hermanas. Los tres tipos de normas tienen la misma jerarquía en el marco del Acuerdo MSF.

Cuando un Miembro decide formular una nueva medida sanitaria o fitosanitaria -o revisar una ya existente- debe comenzar su labor comprobando si existe una norma internacional para el producto y/o medida en cuestión. Si tal norma existe, el Miembro tiene la obligación de basar en ella su medida sanitaria o fitosanitaria, a menos que haya una justificación científica para no utilizarla o que la norma internacional pertinente no permita alcanzar el nivel de protección que desea el Miembro.

Existen instituciones internacionales de normalización y la OMC no es una de ellas. La OMC no fija normas internacionales ni es responsable del procedimiento de armonización de las diversas medidas sanitarias y fitosanitarias de los Miembros. Sin embargo, el Comité MSF tiene el mandato de vigilar el proceso de armonización internacional y coordinar con las organizaciones internacionales competentes las iniciativas a este respecto.

3.- La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)

Paralelamente al surgimiento de la OMC surgió la preocupación de que el aumento del comercio propiciara la introducción y propagación de plagas de las plantas en los territorios y países previamente considerados libres de esas plagas. Ya en 1881, el concepto de protección internacional de las plantas obtuvo reconocimiento cuando cinco países firmaron un acuerdo para controlar la difusión de la filoxera (*Phylloxera vasatrix*), un áfido de América del Norte que se introdujo en Europa alrededor del año 1865. Posteriormente, esta plaga devastó los viñedos de diversas regiones vitícolas de Europa.

Estos acontecimientos sentaron el precedente de la Convención Internacional para la Protección de las Plantas, firmado en Roma en 1929. Más tarde, en 1951, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aprobó la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). La CIPF entró en vigor en abril de 1952, fue

revisada en 1979 y de nuevo en 1997, y sustituye a todos los anteriores acuerdos internacionales de protección fitosanitaria.

Como se describió anteriormente, la OMC reconoce a la CIPF como el órgano normativo internacional en materia de fitosanidad. Las normas de la CIPF ofrecen las bases de las medidas que adoptan los gobiernos de los países para proteger sus recursos vegetales de plagas perjudiciales (medidas fitosanitarias). Las medidas deben justificarse técnicamente para permitir la protección básica de los recursos vegetales sin crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

La CIPF es un acuerdo de cooperación internacional jurídicamente vinculante que tiene por objeto proteger los recursos vegetales del mundo de la introducción y propagación de plagas. La finalidad de la Convención es garantizar una acción común y eficaz para prevenir la propagación e introducción de plagas (comprendidos los insectos, patógenos y plantas que sean plagas) de las plantas y productos vegetales y promover las medidas adecuadas para combatirlas. Si bien los principales objetivos de la CIPF son las plantas y productos vegetales que circulan en el comercio internacional, la CIPF se aplica a todo lo que puede actuar como una vía para la propagación de plagas de plantas. Esto puede incluir, por ejemplo, los contenedores, suelos, vehículos y maquinaria, así como materiales de embalaje.

Los países que han ratificado la CIPF se denominan partes contratantes. Las partes contratantes de la CIPF tienen el objetivo común de proteger las plantas cultivadas y silvestres previniendo la introducción y propagación de plagas. Hay 181 países de todo el mundo que son partes contratantes de la CIPF.

Las partes contratantes de la CIPF convienen en cooperar entre sí a fin de prevenir la propagación internacional de plagas de las plantas. Esto comprende el intercambio de información sobre plagas, proporcionar información técnica y biológica necesaria para el análisis de riesgos de plagas, y la participación en las campañas especiales para combatir las plagas. Los países que no han ratificado la CIPF (partes no contratantes) con frecuencia respetan las disposiciones de la Convención y se promueve que lo hagan.

El Acuerdo MSF identifica la CIPF como la organización que proporciona normas internacionales a fin de contribuir a garantizar que las medidas aplicadas para proteger la sanidad de las plantas

(medidas fitosanitarias) estén armonizadas y no se utilicen como obstáculos no arancelarios injustificados al comercio. En 1997 se hizo una importante actualización del texto de la CIPF. La versión revisada de la Convención fortalece la CIPF a través del establecimiento de un mecanismo para elaborar y adoptar normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF), y alinea la Convención con el Acuerdo MSF de la OMC.

Normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF)

Las medidas fitosanitarias son toda legislación, reglamento o procedimiento oficial que tenga el propósito de prevenir la introducción y/o dispersión de plagas cuarentenarias o limitar las repercusiones económicas de las plagas no cuarentenarias reglamentadas. La Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) es el órgano rector la CIPF y donde se aprueban las NIMF. Las normas no son instrumentos reglamentarios en sí mismos, sino que entran en vigor cuando los gobiernos establecen requisitos en su legislación nacional.

Las NIMF son el medio por el cual las partes contratantes pueden armonizar sus requisitos fitosanitarios. La elaboración y la aplicación de normas no sólo reduce el número de plagas que se trasladan a través de la circulación internacional de productos, sino también facilitan el comercio mediante el establecimiento de una base armonizada y científica para las medidas fitosanitarias, de manera que las disposiciones protejan las plantas y a la vez impongan el menor número de restricciones que sea necesario. Para casi todos los países en desarrollo, donde las plantas y productos vegetales son importantes productos de exportación, es decisivo conseguir y mantener el acceso al mercado a fin de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible.

Las normas internacionales también proporcionan una base técnica para que los países puedan proteger de las plagas tanto las plantas cultivadas como la flora silvestre. Esto es de gran importancia ya que las plagas pueden dañar la agricultura, constituyen un peligro para la seguridad alimentaria y perjudican la flora silvestre y los ecosistemas, y la protección de estos recursos vegetales es una función esencial y responsabilidad de las partes contratantes de la CIPF.

La CIPF ha desempeñado un papel importante en el comercio internacional de plantas y productos vegetales desde su creación. Las partes contratantes de la CIPF se esfuerzan por asegurar que sus exportaciones no sean un vehículo para introducir plagas en los territorios de sus asociados comerciales y que las medidas fitosanitarias que tienen vigentes se justifiquen técnicamente. Con este fin, la Convención define los derechos y obligaciones de las partes, que comprenden el derecho de tomar medidas fitosanitarias, pero también limitan los derechos a los considerados necesarios y justificados; teniendo en cuenta los posibles daños para la salud de las plantas y las consecuencias económicas.

Desde el punto de vista de las importaciones, las partes contratantes podrán aplicar medidas fitosanitarias sólo cuando tales medidas sean necesarias para prevenir la introducción y/o dispersión de plagas cuarentenarias² o para limitar las repercusiones económicas de las plagas no cuarentenarias reglamentadas³. Las partes contratantes aplicarán las medidas fitosanitarias de manera transparente y no discriminatoria y estarán de acuerdo en que las restricciones fitosanitarias se utilizarán sólo cuando se justifiquen técnicamente y no como obstáculos para proteger una industria de la competencia. La Convención permite a las partes contratantes tener la seguridad, mediante certificación fitosanitaria, de que las importaciones no son medios de introducción de nuevas plagas en sus territorios.

Desde el punto de vista de las exportaciones, las partes contratantes adoptarán las disposiciones necesarias para asegurar que sus exportaciones no den origen a nuevas plagas en los territorios de sus socios comerciales y que sus exportaciones cumplan los requisitos de importación del país importador.

4.- Organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF)

El acuerdo de la CIPF establece que cada parte contratante dispondrá, en la medida de sus posibilidades, de una organización nacional oficial de protección fitosanitaria (ONPF) como servicio oficial para el cumplimiento de las funciones de la CIPF.

En sus funciones principales, las ONPF son responsables de:

² Plaga de importancia económica potencial para el área en peligro aun cuando la plaga no esté presente o, si está presente, no está ampliamente distribuida y se encuentra bajo control oficial.

³ Plaga no cuarentenaria cuya presencia en las plantas para plantar afecta el uso destinado para esas plantas con repercusiones económicamente inaceptables y que, por lo tanto, está reglamentada en el territorio de la parte contratante importadora

- expedir certificados fitosanitarios;
- gestionar la vigilancia de brotes de plagas y control de plagas;
- hacer inspección y, si es necesario, desinfectar los envíos de plantas y productos vegetales;
- garantizar la seguridad fitosanitaria de los envíos desde la certificación hasta la exportación;
- establecer y proteger áreas libres de plagas; y
- llevar a cabo análisis de riesgos de plagas para la elaboración de medidas fitosanitarias

Las tres últimas funciones citadas definen claramente las responsabilidades señaladas en la revisión de 1997 de la Convención. El nuevo texto revisado aclara la importancia de las ONPF en la aplicación de los conceptos actualizados de la Convención en los países. El análisis de riesgos de plagas (ARP), por ejemplo, es una práctica fitosanitaria moderna que proporciona la justificación técnica de la aplicación de medidas fitosanitarias.

La CIPF exige que cada parte contratante presente una descripción de su ONPF oficial y que notifique a la Secretaría de la CIPF todos los cambios que se hagan en la organización. Cuando se solicite, las partes contratantes deberán presentar a las otras partes contratantes una descripción de los acuerdos de su organización para la protección de las plantas.

Cada parte contratante designará un contacto oficial para facilitar el intercambio de información entre la CIPF y las partes contratantes. El contacto es el portavoz oficial sobre cuestiones relacionadas con la CIPF de cada gobierno, y la información, la experiencia y las pericias deberán compartirse con los otros portavoces y la Secretaría de la CIPF a fin de fortalecer la capacidad fitosanitaria regional e internacional. Sobre todo, las ONPF ponen en práctica los principios de la Convención y aplican los reglamentos fitosanitarios emitidos por sus gobiernos. Las ONPF expiden certificados fitosanitarios, cuando es necesario, para confirmar que los exportadores cumplen con los requisitos fitosanitarios del país importador. Algunas funciones desempeñadas por la ONPF podrán delegarse al personal que trabaje bajo su autoridad.

En la república Argentina, el Decreto N° 825/2010 estableció que en el ámbito del SENASA, la Dirección Nacional de Protección Vegetal tiene entre sus responsabilidades primarias la de ejercer las funciones que la CIPF establece para las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria.

El Acuerdo MSF contiene disposiciones para la protección fitosanitaria en un acuerdo de comercio, mientras que la CIPF contiene disposiciones complementarias para el comercio en un acuerdo de protección fitosanitaria.

5. Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPF)

Son organizaciones intergubernamentales que funcionan como organismos de coordinación en las áreas de su jurisdicción.

De acuerdo con el Artículo IX de la CIPF las partes contratantes se comprometen a cooperar entre sí para establecer organizaciones regionales de protección fitosanitaria en las áreas apropiadas. No todos los miembros de la CIPF son miembros de ORPFs y algunos de ellos pertenecen a más de una ORPF.

Las funciones de una ORPF son:

- participar en las distintas actividades encaminadas a alcanzar los objetivos de la Convención
- divulgarán información.
- cooperar en la elaboración de normas internacionales.
- participar en Consultas Técnicas periódicas de representantes de las ORPFs para promover la elaboración y utilización de normas internacionales pertinentes para medidas fitosanitarias
- estimular la cooperación interregional para promover medidas fitosanitarias armonizadas destinadas a controlar plagas e impedir su diseminación y/o introducción.

Entre las Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria se encuentran: COSAVE (Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur) del que participa Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Perú, Uruguay y Paraguay; CA (Comunidad Andina) de Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela; NAPPO (North American Plant Protection Organization) de Méjico, USA y Canadá; CPPC (Caribbean Plant Protection Commission) de 23 países miembros; APPPC (Asia and Pacific Plant Protection Commission) de 24 países entre los cuales se encuentra Australia, China,

India, Nueva Zelanda, etc.; PPPO (Pacific Plant Protection Organization) de Nueva Zelanda, Australia, etc.; EPPO (European and Mediterranean Plant Protection Organization) con 50 países miembros y OIRSA (Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria) con varios países del Caribe continental.

COSAVE

El Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) es una Organización Regional creada mediante Acuerdo entre los Gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Su objetivo es fortalecer la integración fitosanitaria regional y desarrollar acciones integradas tendientes a resolver los problemas fitosanitarios de interés común para los Países Miembros.

El Convenio Constitutivo de la Organización fue suscripto el 9 de marzo de 1989 como culminación de un proceso iniciado en el año 1979, en respuesta a las necesidades regionales en materia fitosanitaria. Durante esta primera década funcionó en forma "ad hoc", con el auspicio de IICA y FAO.

Durante sus primeros años de acción, logró contar con documentos técnicos consensuados entre los cinco países, lo cual permitió que los procesos de armonización acordados con la creación del MERCOSUR pudieran concretarse sobre la base de sólidos fundamentos técnico-científicos y con capacidades regionales para su implementación.

La creación de la OMC, los acuerdos multilaterales que concomitantemente se aprobaron y las modificaciones introducidas a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, generaron un nuevo marco jurídico internacional para el comercio de productos agrícolas. La Organización se vio en la necesidad de adecuar sus líneas de acción a este nuevo contexto internacional.

En lo que respecta a la vinculación con otras Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria, COSAVE es parte activa del Grupo Interamericano en Coordinación en Sanidad Vegetal que nuclea a las Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria de las Américas y que

constituye un foro de coordinación de acciones de interés común.

En forma similar, es parte integrante de la Consulta Técnica de Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria existentes a nivel mundial, donde se discuten asuntos de fondo a ser tratados ante los foros internacionales del área fitosanitaria.

Sus líneas de acción son:

- participar en la generación y el seguimiento de las normas que se desarrollan en el ámbito internacional, ya sea de la CIPF, el Codex Alimentarius, el Convenio de la Diversidad Biológica y otros.
- Fortalecimiento de la capacidad regional en los procesos de integración con otros bloques regionales o hemisféricos.
- Identificación y desarrollo de aquellas normas que, basadas en las internacionales, deberán ser especificadas o profundizadas de acuerdo a las necesidades de los Países Miembros.
- Incentivo a la implementación de las normas y procedimientos armonizados regional ó internacionalmente.

Su estructura consiste en un Comité Directivo del cual participan los Directores Nacionales de Protección vegetal de las ONPF y varios Grupos Técnicos donde se trata la temática de protección vegetal. En cuanto a la temática cuarentenaria, es analizada en el ámbito del Grupo de Trabajo en Cuarentena Vegetal.

6.- MERCOSUR

El Grupo de Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En el ámbito agrícola se encuentra la Comisión de Sanidad Vegetal del Mercosur de la cual participan los Directores Nacionales de las ONPF de los mencionados países.

Además, existe un Grupo Técnico de Cuarentena Vegetal cuyo objetivo principal es establecer y armonizar los requisitos fitosanitarios para el intercambio intra región de los principales productos vegetales.

Páginas Web relacionadas

OMC: www.wto.org
CIPF: www.ippc.int

COSAVE: www.cosave.org
SENASA: www.senasa.gov.ar