

CONVERGENCIAS Y ASIMETRÍAS DE LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA REGIÓN

En la región los aspectos sanitarios y fitosanitarios han adquirido mayor importancia comercial, como se refleja en el número significativo de reclamos presentados en los distintos mecanismos de solución de controversias existentes en los esquemas regionales de integración. Tal hecho puede ser atribuido a la importancia de los países latinoamericanos en el comercio agropecuario mundial y a las diferencias entre los requisitos fitosanitarios y zoonosanitarios exigidos por cada uno de ellos.

Considerando que en América Latina y el Caribe se ha multiplicado el número de acuerdos bilaterales y plurilaterales de comercio, la convergencia de la normativa sanitaria en estos instrumentos es uno de los componentes esenciales para la integración comercial de una región agroexportadora por excelencia. Esta convergencia es esencial para permitir el acceso a mercados y para facilitar el flujo comercial. Esta nota hace una evaluación de esta convergencia normativa a nivel de los acuerdos bilaterales y plurilaterales de comercio firmados por los países de la región, el tratamiento dado a los principios acordados en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y cuánto se ha avanzado en la región, en comparación con lo previsto en este instrumento multilateral.

Los acuerdos comerciales existentes en la región pueden ser encontrados en el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, septiembre de 2006, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/26619/CapituloIV.pdf>. Para mayores antecedentes sírvase contactar a Juliana Salles Almeida, juliana.salles@cepal.org.

I. LA PRESENCIA DE LA MATERIA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES

La integración regional en América Latina y el Caribe, que en las décadas anteriores se vio impulsada por la creación de esquemas de integración entre diversos países de la región (ej. Comunidad Andina de Naciones, Mercosur), ha incorporado una nueva modalidad, caracterizada por el predominio de los acuerdos bilaterales. Este fenómeno de multiplicación de acuerdos intrarregionales y extrarregionales crea el ambiente propicio para variadas disposiciones normativas. La asimetría en el contenido de los acuerdos dificulta el acceso a los mercados por parte de los países que no forman parte de los mismos. Por otro lado, la firma de un acuerdo de comercio tampoco significa un incremento en el flujo de comercio entre los países si los compromisos asumidos en este instrumento comercial no están expresados de forma clara, vinculante y profunda, mayormente cuando se trata de un tema sensible como lo es el del comercio agropecuario.

Según lo verificado, la incorporación de disposiciones que regulan las materias sanitarias y fitosanitarias es más común en los acuerdos bilaterales¹ y plurilaterales de comercio concluidos en los últimos años. Además, estas disposiciones son más detalladas en aquellos firmados por algunos países como Chile y México. Los acuerdos muestran una mayor convergencia en cuanto a tres objetivos fundamentales: prevención, facilitación del comercio y cooperación. Estos objetivos básicos se expresan por medio de disposiciones que buscan: i) prevenir la introducción y propagación de plagas y enfermedades en el territorio de los países signatarios sin crear obstáculos innecesarios al comercio; ii) facilitar el intercambio de animales, vegetales, productos y subproductos agropecuarios sin que ellos representen un riesgo zoonosanitario o fitosanitario para los países, y iii) mejorar la sanidad vegetal y la salud animal de las partes a través de la cooperación técnica entre ellas. A continuación se realiza una evaluación de cada uno de los aspectos específicos tratados en el ámbito sanitario.

¹ Se considera acuerdo bilateral aquel firmado por dos partes que poseen una identidad o personalidad jurídica común, aunque una de ellas sea formada por un grupo de países como en los casos Mercosur-Bolivia.

II. ¿ACUERDOS OMC PLUS?

El tema sanitario y fitosanitario regulado en los acuerdos bilaterales y plurilaterales ha servido como un puente de mayor acercamiento entre la normativa multilateral y las normativas nacionales. En este sentido, estos acuerdos fortalecen los aspectos básicos del Acuerdo MSF en el ámbito regional. Esta característica constituye el factor positivo sobresaliente en los procesos de integración

de la región. En efecto, al analizar el texto de algunos de los acuerdos firmados, se verifica que los aspectos claves que están presentes en la mayoría de ellos son: transparencia, armonización, equivalencia, evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas y enfermedades (regionalización) y cooperación técnica (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

ASPECTOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS PREVISTOS EN ALGUNOS ACUERDOS REGIONALES

Acuerdo	Armonización	Equivalencia	Regionalización	Reconocimiento mutuo ^b	Cooperación técnica ^c
Chile-Ecuador	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Chile-Perú	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Chile-Bolivia	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Chile-Colombia	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Chile-México	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Chile-Centroamérica	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
CARICOM-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-México-Venezuela (Rep. Bol. de)	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Centroamérica-República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí	Institucional
México-Triángulo Norte	Sí	Sí	Sí	Sí	Institucional
México-Bolivia	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
México-Nicaragua	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
México-Uruguay	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
México-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	No	Institucional
Mercosur-Chile ^a	No	No	No	Sí	No
Mercosur-Bolivia ^a	No	No	No	Sí	No
Mercosur-Colombia-Ecuador-Venezuela (Rep. Bol. de)	Sí	Sí	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informaciones de los acuerdos regionales.

^a Estos acuerdos remiten las partes a la observancia del Acuerdo MSF.

^b Se toma en consideración la previsión expresa de reconocimientos mutuos de las certificaciones sanitarias y fitosanitarias.

^c Institucional: cuando se crean comités o comisiones mixtas.

Los acuerdos bilaterales y plurilaterales de comercio cumplen un rol importante al reforzar el principio de transparencia considerando su importancia fundamental para que los países de la región logren el acceso a otros mercados de forma más rápida y para facilitar el proceso de convergencia de las normativas sanitarias. En este sentido, estos acuerdos prevén una serie de iniciativas que los países deben tomar para garantizar la transparencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias-MSF aplicadas por los países signatarios: i) publicación de las MSF creadas o modificadas; ii) notificación en caso de verificación de alguna enfermedad o plaga y de los hallazgos de importancia epidemiológica; iii) notificación de cambios significativos en relación con enfermedades y plagas, y iv) información de las razones por las que una mercancía de la parte exportadora es rechazada. Otros acuerdos incluyen iniciativas adicionales como la utilización de formatos de documentos similares a los diseñados y utilizados por el Comité MSF de la OMC. Los Centros de notificación e información establecidos son aquellos informados a la OMC como canal de comunicación.

El trinomio armonización/equivalencia/regionalización representa el aspecto más sensible en los procesos de integración regional y constituye el eje de los conflictos comerciales respecto a barreras sanitarias y fitosanitarias. Primeramente, hay que señalar que la diferencia entre los conceptos "armonización" y "equivalencia" ha sido tratada por los países. La primera indica identidad entre las normas que están siendo comparadas. La segunda indica semejanza en el nivel de protección sanitario alcanzado aunque este se obtenga

mediante medidas sanitarias distintas. Esto se debe a la dificultad de establecer normas idénticas en países que poseen realidades sanitarias y ecosistemas diferentes (los cuales favorecen o no la propagación de una determinada enfermedad).

a) **Armonización:** Los acuerdos, teniendo en cuenta el propósito de alcanzar un mayor grado de armonización, incentivan los países a seguir las directrices de las organizaciones internacionales competentes.² Sin embargo, si bien por un lado los acuerdos fomentan esta armonización normativa, por otro entregan un margen de discrecionalidad para que cada país dicte las MSF que considere apropiadas para proteger su territorio contra plagas o enfermedades, tal como ya ha sido regulado expresamente por el Acuerdo MSF (artículo 3.3).

Además, algunos acuerdos estipulan que se debe buscar la armonización en cuanto a algunos aspectos específicos. Esto se observa en acuerdos firmados por Chile,³ en los cuales se requiere el compromiso de las partes para establecer sistemas armonizados para los métodos de muestreo, diagnóstico, inspección y certificación de animales, vegetales, sus productos y subproductos así como de la inocuidad de los alimentos. Es decir, en algunos de los elementos de verificación de la conformidad.

A largo plazo, la política adoptada por países como Chile contribuirá para que las MSF de los países con los cuales posee acuerdos estén armonizadas en los aspectos regulados de forma semejante. El hecho, por ejemplo, que Perú posea su método de muestreo, diagnóstico, inspección y certificación armonizado con el de Chile por medio del Tratado Chile-Perú, también facilita

² Los acuerdos prevén que los países deben seguir las normas y directrices de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO (CIPF); de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE); de las disposiciones del Codex Alimentarius, y del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

³ TLC Chile-Perú; TLC Chile-Centroamérica; TLC Chile-Colombia; Acuerdo de cooperación y coordinación en materia de sanidad silvoagropecuaria entre Chile-Ecuador. Además, también se prevé el Acuerdo de cooperación y coordinación en materia de sanidad agropecuaria entre Ecuador-Perú.

el acceso de los productos agropecuarios peruanos al mercado de los países de Centroamérica, los cuales también poseen un compromiso semejante por medio de otro tratado con Chile que prevé dicha armonización.

b) **Equivalencia:** El principio de la equivalencia es tratado en los acuerdos analizados de forma semejante al Acuerdo MSF. Este principio se materializa por medio de acuerdos de reconocimientos mutuos de calidad de los sistemas sanitarios. El reconocimiento mutuo es el resultado de un proceso de evaluación que lleva a uno o más países a convenir en que las normas y/o sistemas conexos que emplean cada país sean tales que permitan que los bienes comercializados en un país se comercien libremente en cualquier otro país que sea parte del Acuerdo. Este reconocimiento es uno de los principales instrumentos de acceso a mercados para los productos agropecuarios de la región. Por este motivo, los países deberían explorar sus ventajas por medio de una mayor especificación sobre la parte técnico-operacional necesaria para lograrlos (ej. facilitar el acceso de técnicos a las instituciones nacionales responsables de la certificación; a los laboratorios fomentar el intercambio de profesionales, entre otros).

En este contexto, destacan los ejemplos de los acuerdos Chile-Mercosur y Bolivia-Mercosur, los cuales prevén que las partes "conviene igualmente en realizar esfuerzos para identificar las áreas productivas en las cuales sea posible la compatibilización de procedimientos de inspección, control y evaluación de conformidad, que permitan el reconocimiento mutuo de los resultados de estos procedimientos." En el Tratado México-Triángulo Norte se establece que las partes procurarán homologar sus procesos de acreditación de profesionales e instituciones con el fin de otorgar un reconocimiento mutuo sobre la capacidad de prestación de servicios por parte de sus instituciones responsables. El acuerdo de Centroamérica-República Dominicana establece, a su vez, que las partes harán equivalentes sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias mediante protocolos bilaterales para el reconocimiento mutuo de los sistemas sanitarios y fitosanitarios de cada parte.

c) **Regionalización:** En cuanto al principio de regionalización, los acuerdos de integración analizados no representan un "plus" respecto de lo previsto en el Acuerdo MSF. De esta forma, en general prevén que los países signatarios deben reconocer este principio en base a pruebas científicas. En cuanto a cuestiones más sustantivas, es decir, el procedimiento para el reconocimiento de las zonas libres de enfermedades, los acuerdos bilaterales o plurilaterales no han establecido las etapas y los plazos precisos para este procedimiento. Así, los problemas de la demora injustificada y la burocracia en estos reconocimientos no son solucionados en el ámbito regional, donde los países continúan optando por la generalidad de las disposiciones normativas sobre este asunto.⁴

En lo que respecta a la cooperación técnica, si bien es cierto que para fortalecer la integración en materia sanitaria entre los miembros de la región esta cooperación se muestra cada vez más presente en los acuerdos firmados en los últimos años, este asunto todavía continúa en la esfera de recomendaciones superficiales. Algunos acuerdos son extremadamente genéricos, reconociendo la necesidad de desarrollar programas conjuntos de cooperación técnica y coordinación operativa, o disponen que las partes puedan solicitar consultas técnicas. Otros, como Chile-Ecuador y Ecuador-Perú, citan algunas formas de cómo se puede procesar la asistencia técnica (intercambio de información técnica

y de profesionales especializados, programas y tratamientos fitosanitarios y zoonosanitarios específicos, definición de métodos de tratamiento de cuarentena que agilicen el comercio, etc.).

Los procedimientos prácticos para concretar la asistencia técnica, tales como las instituciones involucradas y la definición de los programas de cooperación/asistencia a ser desarrollados son decididos posteriormente, lo que queda a cargo de los comités o comisiones creados para tales efectos. Los acuerdos bilaterales y plurilaterales firmados en la región están avanzando en el sentido de crear un aparato institucional para proveer asistencia técnica entre los países signatarios por medio de la creación de grupos técnicos de trabajo o de comités responsables de la parte técnico-operacional de las iniciativas en materia sanitaria que vayan surgiendo entre los países.

Esta institucionalidad se desarrolla en forma heterogénea. Algunos acuerdos prevén comités permanentes —como los firmados por México además de los acuerdos Centroamérica-República Dominicana y Centroamérica-Panamá. Otros prevén grupos de trabajo que se reúnen con cierta frecuencia (Acuerdo Bolivia-Chile, México-Triángulo Norte, Chile-Colombia). Sin embargo, independientemente del grado de desarrollo institucional, los acuerdos bilaterales y plurilaterales cumplen un importante rol en la integración al propiciar un foro de discusión más efectivo, considerando la cercanía territorial y el número reducido de actores, orientando mejor la asistencia técnica.

Las disposiciones sobre la evaluación de riesgo y determinación del nivel de protección sanitaria y fitosanitaria adecuado se asemejan a las del Acuerdo MSF de la OMC. Pocos acuerdos estipulan plazos determinados para las etapas de esta evaluación (el Acuerdo Centroamérica-República Dominicana establece un máximo de 3 meses).⁵ Aunque no sean representativos del contenido en la mayoría de los acuerdos, es importante señalar que algunos de ellos prevén la metodología que se debe adoptar para la evaluación de riesgo y la determinación del nivel de protección adecuado. Así, por ejemplo, en el Acuerdo México-Triángulo Norte se estipula que se usará primeramente la metodología de evaluación de riesgo armonizada a nivel regional en el marco del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria-OIRSA (para asuntos de salud animal y la sanidad vegetal) y de la Organización Panamericana de la Salud-OPS (para los de inocuidad de los alimentos). También estipula que en el reconocimiento de la regionalización se aplicará la metodología armonizada en el marco regional del OIRSA. En ambas situaciones, solamente como segunda vía, se utilizarían las metodologías armonizadas por las organizaciones internacionales competentes.⁶ Por otro lado, el Tratado Centroamérica-República Dominicana estipula como primera vía la metodología utilizada por las organizaciones internacionales, tendencia seguida por muchos acuerdos regionales.

En consecuencia de lo expuesto, se verifica que aun cuando la equivalencia y regionalización estén previstas en los acuerdos analizados, las disposiciones respectivas, en general, repiten lo que ya está previsto en el Acuerdo MSF de la OMC.⁷ Los acuerdos bilaterales y plurilaterales, en lo sustancial, no van más allá de lo que dispone la normativa multilateral respectiva. La asistencia técnica todavía sigue marcada por la generalidad de sus disposiciones, sin embargo se verifica un cierto fortalecimiento de la institucionalidad que permite llevar a cabo proyectos de asistencia y cooperación. El mayor avance se encuentra en la estipulación de la metodología a ser utilizada en la evaluación de riesgo y determinación del nivel de protección sanitaria y

⁴ Algunas preocupaciones llevadas por los países de la región a la OMC pueden ser encontradas en los documentos: G/SPS/GEN/611 (Colombia); G/SPS/GEN/608 y G/SPS/GEN/609 (Brasil); G/SPS/GEN/440/Rev.1 y G/SPS/GEN/622 (México); G/SPS/GEN/606 (Argentina); G/SPS/GEN/607 (Perú); G/SPS/GEN/610 (Chile).

⁵ Es más común observar la estipulación de plazos en lo que se refiere a los procedimientos de inspección y control de establecimientos y métodos de producción.

⁶ Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO (CIPF); Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y las disposiciones del Codex Alimentarius.

⁷ Algunos acuerdos solamente disponen estos principios del Acuerdo MSF en forma de un simple listado sin agregar ninguna otra información, como el Acuerdo CARICOM-Costa Rica.

fitosanitaria adecuado. Por lo tanto, considerando la expresión “Acuerdo MSF-Plus” como la previsión de normas que avanzan en el grado de detalle y precisión (y no en términos de rigurosidad de las MSF) en relación a esta normativa multilateral, se verifica que los acuerdos de comercio firmados en la región padecen de los requisitos para ser considerados Acuerdo MSF-Plus.

III. CONCLUSIONES

El análisis de los acuerdos bilaterales y plurilaterales firmados por los países de la región, en lo que respecta al tema sanitario, nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) Los acuerdos firmados en la región refuerzan la observancia de los principios de transparencia, armonización, equivalencia y regionalización. Sin embargo, la eficaz aplicación de estos principios dependerá de acciones efectivas de los países para ponerlos en práctica.
- 2) El establecimiento de grupos de trabajos y comités puede contribuir para la disminución de los obstáculos sanitarios y fitosanitarios que surjan entre las partes al servir de foro para la reunión de “expertos”. Además, representa una forma concreta de asistencia y cooperación técnica. Estos comités bilaterales han contado con el apoyo y la orientación de organismos regionales que han cumplido un rol destacado en el proceso de integración regional, tales como el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria-OIRSA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA, el Consejo Agropecuario del Sur-CAS y el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur-CVP. Estas instituciones han jugado un rol fundamental en el proceso de integración regional por medio de varias iniciativas de asistencia técnica que se han creado para que los países homogenicen sus capacidades jurídicas, institucionales y técnicas.
- 3) Sin embargo, estos acuerdos no han incorporado compromisos más amplios —tanto en cobertura como en profundidad— que los incluidos en el Acuerdo MSF de la OMC. En este sentido, no representan un “plus” respecto de la normativa multilateral. Esto evidencia la falta de interés en establecer reglas predefinidas y plazos concretos respecto de procedimientos en la esfera sanitaria. Por ejemplo, el procedimiento para el reconocimiento de la regionalización y de equivalencia mediante acuerdos de reconocimiento mutuo.

El tema que confiere una mayor especificidad es aquel relativo a los procedimientos para evaluación de riesgo y determinación del nivel de protección adecuado, considerando este aspecto es más común contar con plazos y metodología en los acuerdos.

En definitiva, para lograr una mayor articulación de las MSF y con esto facilitar el acceso a mercados regionales, los acuerdos bilaterales deben profundizar los capítulos referentes a la materia sanitaria y fitosanitaria en los aspectos citados o establecer reglas complementarias que dispongan de forma clara y precisa el procedimiento que se llevará a cabo para hacer efectivo los principios citados. Estas normas legales deben ser acompañadas por acciones proactivas de los países para aplicar iniciativas que faciliten el intercambio comercial.

Así, los países deben fomentar la inclusión de los reconocimientos mutuos y hacer uso más constante y efectivo de los comités y grupos de trabajo para transferir conocimientos y experiencias que permitan reforzar sus capacidades institucionales, tecnológicas y productivas. También se debe buscar la homogeneidad en la metodología elegida para la evaluación de riesgo, la determinación del nivel de protección adecuado y para el reconocimiento de la regionalización considerando que algunos países adoptan aquella utilizada por las organizaciones internacionales y otros por las organizaciones regionales. En cuanto a este último aspecto, es importante que los países busquen establecer plazos y etapas para el reconocimiento de zonas libres o de baja prevalencia de una enfermedad, de forma clara y precisa. Esta posición reforzaría las reivindicaciones de los gobiernos de la región para que los países industrializados establezcan las reglas de este procedimiento de reconocimiento.

El fortalecimiento del comercio agropecuario regional depende en gran medida de la convergencia de las normativas sanitarias y fitosanitarias, lo que hace necesaria la afinidad de los puntos de vista jurídico, institucional y técnico. El primero representa el elemento de partida y es el que confiere el sustrato sólido para el desarrollo de todos los demás. De esta forma, los acuerdos bilaterales y plurilaterales firmados en América Latina y el Caribe deberían buscar una mayor profundidad en los capítulos dedicados al tema, evitando que las críticas que los propios países llevan a los foros multilaterales respecto al Acuerdo MSF sean transferidas a los foros regionales.