



## CICLO DE CURSOS DE POSTGRADO Sobre derecho agrario y ambiental internacional

# 1° CURSO: LA AGRICULTURA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Director: Leonardo Pastorino



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales





# La agricultura en el ámbito internacional



Leonardo Fabio Pastorino  
(Director)

# La agricultura en el ámbito internacional



*Ediciones Cooperativas es un emprendimiento  
cooperativo de docentes de la Facultad de Ciencias  
Económicas de la Universidad de Buenos Aires para  
difundir sus trabajos e investigaciones*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, mecánico, óptico de grabación o de fotocopia sin permiso previo del Editor. Su infracción está penada por las leyes 11723 y 25446



**La agricultura en el ámbito internacional / dirigido por Leonardo Fabio Pastorino.- 1a ed. -**

**Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2007.  
344 p.; 21x14 cm.**

**ISBN 978-987-1246-75-5**

**1. Agricultura. I. Pastorino, Leonardo Fabio, dir.  
CDD 630.1**

© 2007

Derechos exclusivos

Leonardo Pastorino

1º edición, Agosto 2007

© 2007 Ediciones Cooperativas

Tucumán 3227 (1189)

Buenos Aires – Argentina

(54 011) 4864 5520 / (15) 4937 6915

<http://www.edicionescoop.org.ar>

[info@edicionescoop.org.ar](mailto:info@edicionescoop.org.ar)

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

*Impreso y encuadernado por:*

Imprenta Dorrego. Dorrego 1102, Cap. Fed.

1ª. ed. Tirada: 150 ejemplares. Se terminó de imprimir en Agosto de 2007.

IMPRESO EN ARGENTINA – PRINTED IN ARGENTINE

Editorial asociada a:

 CÁMARA ARGENTINA DEL LIBRO



Autoridades

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional de La Plata**

**Decano**

Carlos Alfredo Botassi

**Vicedecano**

Arturo Jorge Lopez Akimenco

**Secretaría de Asuntos Académicos**

Marcelo Krikori

**Secretaría de Postgrado**

Sabina Podrez Yaniz

**Director Ejecutivo**

Marcelo Lamoglia



Facultad de Ciencias  
Jurídicas y Sociales



## **PRESENTACIÓN**

**Carlos Botassi**

*Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (2004-2007)*

Aunque se trate de datos sumamente conocidos nunca está demás reiterarlos. La mitad de la población del Mundo vive en la pobreza y cada siete segundos en alguna parte un niño de menos de 10 años muere por los efectos directos o indirectos del hambre. El fenómeno no resulta exclusivo de las áreas menos dotadas y se advierte también en las regiones más desarrolladas del Planeta, en las cuales se advierten importantes bolsas de miseria en medio de la abundancia circundante.

El número cada vez más significativo de personas que no consumen alimentos en calidad y cantidad suficientes, demuestra un vergonzante desconocimiento de los derechos humanos por parte de los Estados soberanos, las integraciones políticas regionales y los organismos internacionales. Los niveles mínimos de ingesta de alimentos en términos de calorías resultan comprobables a través de los indicadores establecidos por los organismos especializados de las Naciones Unidas, especialmente la FAO. Por debajo de tales parámetros la salud y la vida se colocan en riesgo.

La comunidad universitaria, sin que sea posible que sustituya al Estado en su papel de gerenciador del bien común, está moralmente obligada a efectuar un sustancial aporte al desarrollo social y al reconocimiento y respeto del derecho fundamental a una alimentación suficiente. En primer lugar facilitando el acceso a la educación superior y promoviendo la instrucción con salidas laborales de las personas en situaciones más vulnerables, ya que los trabajos mejor remunerados son aquellos que requieren conocimientos complejos. En segundo término colaborando a mitigar el riesgo social al impulsar con sus investigadores los más variados avances científicos y tecnológicos, ya que son numerosos los casos de laboratorios universitarios distinguidos por su aporte a la producción de alimentos y al mejoramiento de múltiples maneras de la calidad de vida. En tercer lugar corresponde a la comunidad uni-

versitaria profundizar y difundir los valores esenciales de una solidaridad universal, impregnada de humanismo, reclamando el respeto del prójimo y la solidaridad, como manera de propiciar que se compartan las ventajas del progreso entre las “clases satisfechas” de la “sociedad opulenta” magistralmente descritas por Galbraith y las “clases postergadas” de desocupados y subocupados. Aún cuando se admita que el sistema de mercado recompensa el esfuerzo de los más laboriosos, los docentes universitarios deben inculcar en los jóvenes estudiantes la idea de la existencia de una obligación ética y jurídica de asistir a quienes menos tienen.

Como corolario de estas breves reflexiones no puedo menos que celebrar con entusiasmo la aparición de esta obra de carácter interdisciplinario e internacional, que recoge la labor de los profesores que participaron del Primer Curso del Ciclo de Cursos de Postgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental, titulado La agricultura en el ámbito internacional, dictado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, entre los días 20 al 26 de junio del año 2006, diseñado y dirigido por el profesor Leonardo Fabio Pastorino a quien felicito por su labor y por su constante aporte al desarrollo de Derecho Agrario y del Derecho Ambiental, que equivale a decir por su compromiso en la difícil lucha de lograr una mejor calidad de vida para la gente.

## **PRESENTACIÓN**

**Sabina Podrez Yaniz**

*Secretaria de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*

Esta Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata goza de un alto prestigio académico tanto a nivel nacional como internacional. El mismo se funda en años de trabajo esmerado siempre teniendo tal meta lo que fue compartido tanto por el plantel docente que lo integró desde su creación hasta la actualidad. Lo dicho se refleja en el alto nivel académico de nuestros egresados de grado. La actividad del postgrado no podía escapar a estos criterios fundantes. Es así que hoy en día contamos con dos carreras de doctorado, carreras de maestrías y especializaciones de las más diversas ramas relacionadas con el saber jurídico. Todas ellas poseen la debida acreditación Ministerial y de la CONEAU, con un plantel docente de reconocida jerarquía y una amplia concurrencia de alumnos egresados tanto de nuestra casa de Altos Estudios como de otras Universidades del país y del exterior. Sin perjuicio de ello, la actividad de postgrado también se complementa con la realización de cursos vinculados con la actualización de la enseñanza y la investigación en la rama del saber que nos compete. De allí que frente a la propuesta esmerada del Dr. Leonardo Pastorino, Profesor Titular Ordinario de nuestra casa, con la debida seriedad académica que conlleva tanto su trayectoria académica como sus cualidades personales de dedicación a la docencia y formación personal, a pesar de su corta edad, como la de los profesores partícipes de este curso denominado “La agricultura en el ámbito internacional”, las actuales autoridades, tanto el señor Decano Dr. Carlos Botassi, como los señores Doctores de la Comisión de Grado Académico que asesora a esta Secretaría, el Honorable Consejo Académico y la suscripta no dudamos ni un momento en apoyar con firmeza su esfuerzo. La temática agraria siempre ha sido y será de vital importancia para nuestro país y también para otros países y si bien otras cuestiones parecen empañar su vigencia este curso demuestra todo lo contrario, basta ob-

servar la calidad y cantidad de asistentes al mismo. Nos queda agradecer la presencia de todos los concurrentes tanto del país como del exterior y ofrecerles toda nuestra atención en este evento y felicitar al Dr. Leonardo Pastorino por su trabajo constante en las cuestiones que enaltecen la enseñanza de nuestro postgrado.

Con toda cordialidad y agradecimiento.

## **BIENVENIDA Y AGRADECIMIENTOS**

**Leonardo Pastorino**

*Director del Ciclo del Curso de Postgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional*

En primer lugar, como organizador de este Ciclo, me corresponde darles la bienvenida deseando compensar con nuestra oferta académica el esfuerzo realizado por ustedes para participar llegando desde diferentes países y provincias. Ese es, precisamente, el sentido de nuestro Ciclo, el de favorecer el intercambio a partir del análisis de realidades y puntos de vista diversos. Del mismo modo me cabe agradecer el esfuerzo de los docentes que también provienen de distintas universidades portando con el conocimiento jurídico el contexto socio-cultural de sus propios ámbitos. Para nosotros, el derecho agrario está fundamentalmente ligado a los procesos sociales y económicos en los que se desenvuelve. Ello hace que más que un estudio comparativo de tipo lingüístico y gramatical, corresponda enriquecer las investigaciones con un modelo de análisis que permita confrontar estas diversas realidades. Creo que esta es la originalidad y el *plus* de nuestra iniciativa.

En la bienvenida van mis agradecimientos, entonces, a los participantes. Pero debo agradecer en forma muy particular al decano de nuestra Facultad, el Dr. Carlos Botassi, al H. Consejo Académico y a las demás autoridades, por haber apoyado incondicionalmente y con todos los medios disponibles, el desarrollo de este Curso, que espero sea, realmente, el primero de un extenso Ciclo que nos de cita año a año en esta Ciudad de las diagonales. Especialmente quiero reconocer la ayuda que en la organización nos dieron la Secretaría de Postgrado y el Área de Informática y Comunicación de la Facultad.

Las particularidades de la iniciativa y el contexto particular de la economía argentina, han impulsado la declaración de interés legislativo del Ciclo por ambas cámaras de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Al mismo tiempo el curso cuenta con el auspicio del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia que ha elegido el mismo para brindar capacitación a sus profesionales abogados.

También debo agradecer la colaboración de la Asociación Argentina de Estudios Canadienses que permitió la presencia de nuestra colega y amiga Jane Glenn, y en especial a la filial La Plata cuya directora, la Dra. Susana Tabieres, será docente del curso y nos acompañará a lo

largo del mismo para avivar el fuego de las discusiones en términos económicos.

Me queda sólo por resaltar la tradición de nuestra Facultad en el campo de estudios del Derecho Agrario. Mi Cátedra, manteniendo su nombre original, sin aditamentos ni distorsiones en los contenidos de su programa, ha sabido resistir a modernismos y tendencias –muchas veces mal intencionadas– que quisieron desvirtuar la esencia propia de la materia o quitarle la importancia natural que tiene en la formación de alumnos cuya proveniencia y futuro desempeño será, en la gran mayoría de los casos, en la Provincia agraria por excelencia. Hoy, que Argentina nuevamente apuesta al desarrollo económico real y que, en ese marco, la agricultura recobra un rol significativo. *Agrario* o *rural* son palabras que pierden su connotación vetusta o bucólica y, sorprendentemente, a vistas de épocas recientemente pasadas, cada vez más jóvenes buscan acercarse a la docencia, a la investigación o al desarrollo profesional en estos campos. Ellos no encuentran una oferta de formación universitaria. Este curso, busca aportar en este aspecto, con un sistema intensivo de clases presenciales, que facilite la participación de quienes buscan especializarse a lo largo del extendido territorio argentino.

\*\*\*\*\*

El presente libro trata de reflejar en el modo más acabado posible, el desarrollo del Curso *La agricultura en el ámbito internacional*. La modalidad del Ciclo de Cursos de Postgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional hace que los temas cambien año tras año y, de ahí, la necesidad de dejar plasmadas en papel las memorias de cada uno de los cursos. Sin embargo, la versión escrita no se corresponde en su totalidad con el modo en que se desarrollaron las clases. Algunas exposiciones de un mismo docente han sido sintetizadas en un único trabajo escrito.

Hemos agregado los trabajos presentados por los alumnos del curso que así lo hicieron (Acuña, Iuvaro, Niespolo y Sáez) los que alcanzaron un nivel equiparable al de los propios docentes. Este hecho, resultados concretos y excelencia alcanzada, nos impulsan a seguir en la propuesta formativa.

La temática original ha despertado en los jóvenes participantes un interés por los temas agrarios. En el caso de Francisco Fabián Sáez y de Fernando Thill, el entusiasmo que en general ocasionó el Curso los ha

impulsado a incorporarse como ayudantes a la Cátedra. Quiero agradecerles especialmente por la calidad –profesional y humana- que aportan a nuestro equipo de trabajo y porque concretamente han colaborado con la corrección de este libro.



## PROGRAMA

*Martes 20*

**8.30 – 9.30** Apertura: Doctor Carlos Botassi, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Representante del Ministerio Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires

**10.00 – 11.00** El ámbito jurídico internacional de desempeño del agro del Siglo XXI - Presentación del Curso y sus contenidos  
Prof. Leonardo Pastorino

**11.30 – 12.30** La Ronda Uruguay y la incorporación de la Agricultura. Acta Final, Acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio (OMC). Principios del Sistema Multilateral de Comercio. Presentación de los distintos acuerdos de interés para el comercio internacional de productos agrícolas  
Prof. Susana Tabieres

**15.00** Saludo de la Secretaria de Postgrado, Doctora Sabina Podrez Yañiz

**15.15 – 18.00** El Acuerdo Agrícola. Concepto de producto agrícola. Objetivos y valoración general del Acuerdo. Reglas sobre acceso al mercado, competencia de las exportaciones y ayudas internas a la producción (cajas verde, azul, ámbar y roja)  
Lic. Carlos Galperín

*Miércoles 21*

### EXPERIENCIAS CON LOS ACTORES POLÍTICOS Y DEL MERCADO

**06.30** Partida hacia Buenos Aires

Visita al Mercado de Liniers para participar de las subastas de ganado y visitar las instalaciones

Entrevista con los miembros de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales

Visita a la Bolsa de Cereales de Buenos Aires para visitar las instalaciones y escuchar una clase sobre el funcionamiento del Sistema de Arbitraje en el Mercado Agrícola.

*Jueves 22*

**9.00 – 10.00** El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Presentación general, las reglas sobre patentes y el patentamiento de los seres vivos

Prof. Leonardo Pastorino

**10.30 – 12.30** El Convenio de la Diversidad Biológica y el Tratado de la FAO sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. El paradigma privatista, el interés común y el patrimonio común de la Humanidad

Prof. Leonardo Pastorino

**15.00 – 18.00** El Acuerdo sobre Solución de Controversias en la OMC. Contenciosos referidos al Acuerdo Agrícola (bananas, bandas de precio, pollos, algodón, frutosa, OGM, etc.). Grado de cumplimiento de los mismos

Ma. Ignacio Torterola

*Viernes 23*

**8.30 – 10.00** El Acuerdo Sanitario y Fitosanitario, el principio de precaución y los alimentos transgénicos. El principio de precaución en el Protocolo de Cartagena

Prof. Luis Facciano

**10.30 – 12.30** Los órganos internacionales de referencia: Codex Alimentarius, Oficina Internacional de Epizootias y Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Procedimientos e interacciones con los estados nacionales

Prof. Susana Formento y Hugo Pilatti

**15.00 – 16.30** La agricultura canadiense y los cultivos con organismos genéticamente modificados: normativa, jurisprudencia y sistema de responsabilidad civil  
Prof. Jane Glenn

**17.00 - 18.00** La Política Agrícola Común (PAC) europea y su adaptación al nuevo escenario de negociaciones. Entre competitividad, calidad, defensa del ambiente y revalorización de las tradiciones  
Prof. Alessandra Di Lauro

*Sábado 24*

**8.30 – 10.30** Las denominaciones de origen, las indicaciones geográficas y las especialidades tradicionales en la Unión Europea  
Prof. Alessandra Di Lauro

**11.30 – 12.30** Las indicaciones geográficas en el Acuerdo ADPIC y en las negociaciones en curso  
Prof. Leonardo Pastorino

**15.00 – 16.30** El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Cuestiones controvertidas: métodos de producción, trazabilidad, normatización y definiciones nacionales de productos  
Prof. Rosario Silva Gilli

**17.00 – 18.00** Las normativa sobre etiquetas en la UE y los cuestionamientos en el orden internacional  
Prof. Alessandra Di Lauro

*Domingo 25*

Visita a un establecimiento rural en la Provincia de Buenos Aires

## ANÁLISIS DE CASOS

**8.30 – 10.30** Recursos genéticos, patentes y biodiversidad. El ADPIC y el Convenio de la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales en sus distintas versiones. Derechos de los obtentores y derecho de los agricultores. El caso Monsanto y las repercusiones en el orden interno e internacional

Prof. Aldo Casella

**11.00 – 12.30** La cuota Hilton. Distribución del mercado de carnes de calidad superior - Prof. Alfredo Diloreto

La aftosa y las reglas sanitarias internacionales. El último brote de Co-riantes - Prof. Roxana Romero

### **15.00 – 17.00**

Los impactos de la enfermedad de la vaca loca – Prof. Hugo Pilatti

El contencioso sobre denominaciones de origen – Prof. Alessandra Di Lauro y Leonardo Pastorino

La certificación de la calidad en la carne del Uruguay – Prof. Silva Gilli

Otras presentaciones de los participantes:

La vitivinicultura argentina y su inserción en el comercio internacional

La controversia por la moratoria europea sobre OGM

**17.30** Clausura del Curso – Entrega de certificados

# El ámbito jurídico internacional de desempeño del agro del Siglo XXI

Leonardo Fabio Pastorino  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

El ámbito jurídico internacional de desempeño del agro en el Siglo XXI se presenta –al menos en esta etapa inicial- caracterizado por cuatro ejes centrales:

- 1) El nacimiento y veloz desarrollo del *derecho ambiental*.
- 2) La extensión producida en el derecho agrario, de su objeto principal que es la *actividad agraria*, al seguimiento de sus resultados, es decir el *producto* agrícola, estudiado bajo la óptica de la *cadena de producción*.
- 3) Un resurgimiento de lo colectivo, que aligera la concepción individualista precedente del derecho.
- 4) El nacimiento de un sistema internacional nuevo que, precisamente, va a regir la agricultura y sus consecuencias y circunstancias.

Los dos primeros ejes están más vinculados con el contenido y aspectos doctrinarios del derecho agrario.

Respecto al derecho ambiental, la consolidación del principio del *desarrollo sostenible* hace que el mismo no sólo sea un sector transversal del ordenamiento en general, sino que, particularmente interfiera en todas aquellas disciplinas jurídicas que rigen actividades productivas como lo es la agricultura. Ya el Programa de Estudio de Derecho Agrario elaborado por Antonino Vivanco para el año 1983 comenzaba con una primera unidad que llevaba el título de “Ecología” y trataba todos los ciclos de la naturaleza para poder explicar el ámbito natural de desenvolvimiento de la actividad agraria. Hoy el programa de la materia comparte su espacio con el derecho ambiental y se enriquece con numerosas instituciones de las llamadas agro-ambientales.

También por ello este Ciclo de Cursos no pudo dejar de presentarse abarcando en común ambos sectores del derecho. El derecho internacional de la agricultura, como veremos, ha receptado los intereses

ambientales y éstos son, cada vez más, cortapisa en las discusiones y decisiones. Los institutos agro-ambientales van a cubrir también las temáticas particulares de este curso. En particular, señalo, el interés que vamos a dedicar a la diversidad como reservorio de recursos agrícolas y el patentamiento de los recursos genéticos y vivos.

El paso *de la actividad al producto agrícola* y el análisis a través de la cadena de producción, llevan a una nueva extensión del derecho agrario, esta vez dirigida a los campos de lo agro-industrial y lo agro-alimentario. Se trata del manido, pero a la vez ilustrativo dicho “del campo a la góndola o a la mesa del consumidor”. El estudio en el derecho agrario de actividades extra-agrarias como el comercio, el transporte, la transformación de los productos agrícolas ya eran introducidos por muchos programas de estudio y por doctrinarios como Vivanco que las encasillaba en su clasificación como *actividades vinculadas*. Claro que el producto agrícola era analizado y estudiado por sus particularidades naturales e incluso eran objeto del derecho agrario las regulaciones especiales que podían tener algunos productos en especial bajo la consideración de “bienes agrícolas”. Así la misma definición de Vivanco de derecho agrario ampliaba y corregía las limitaciones del objeto al agregar junto a la actividad agraria la referencia a *objetos agrarios*. Pero hoy, estas actividades encuentran otra “impostación” (si se me permite este italianismo) a través de una visión del derecho agrario que se focaliza en un nuevo centro, el *producto agrícola*. Orientación claramente asumida por los sistemas jurídicos internacionales o de procesos de integración (Unión Europea, MERCOSUR, etc.) que se construyen más teniendo en cuenta la circulación de bienes y servicios que la regulación de las actividades en un territorio nacional. Con el centro, en estos ordenamientos, en el producto que circula, se opera un cambio de relación donde se llega a la actividad productiva misma pero por una vía de subordinación al objeto principal que interesa.

Este recorrido hace que los ordenamientos internacionales, que por ocuparse de la circulación y comercio interestadual, no podían contener normas agrarias en el sentido primigenio que tomaba sólo a la actividad agrícola aferrada a través del fundo a un sistema claramente territorial, no sólo llegan a interesar al derecho agrario por la influencia en esa actividad a través de las llamadas actividades vinculadas, sino que, por primera vez en la historia y en aras de lograr los objetivos de un comercio sin restricciones, se introducen en las regulaciones nacionales. Ya ve-

remos, a lo largo de todo este curso, que los distintos acuerdos internacionales de contenido agrario nacidos en Marrakesh operan un cambio trascendente respecto a la precedente legislación del GATT que regulaba cuestiones tarifarias del comercio internacional para entrar a dictar reglas o, más precisamente, objetivos que deberán cumplir los derechos nacionales respecto a medidas de ayuda interna a la agricultura.

Los otros dos ejes están más vinculados con corrientes modernas y más generales del derecho y del derecho internacional.

El resurgimiento de lo *colectivo* suaviza una concepción más individualista del derecho basada en la persona (aunque esta sea física o también jurídica, e incluso persona de derecho público). Contra esta visión del derecho vinculada a relaciones jurídicas entre sujetos determinados y rígidamente concebidos como sujetos de imputación de derechos y obligaciones, como asimismo de intereses en confrontación con los de otros sujetos en clave comúnmente bilateral y conmutativa, surgen nuevas figuras. Éstas no están claramente definidas como sujetos de derecho en sí mismas sino que más precisamente, tratan de identificar intereses pertenecientes a grupos más bien amplios y abiertos de personas concretas e, incluso, hasta futuras.

En el derecho internacional, la recurrencia a estas figuras crece día a día y podemos citar entre las más afines con las cuestiones a tratar en el curso: el patrimonio mundial de la humanidad, las generaciones futuras, las comunidades indígenas, las colectividades locales, la mujer, etc. Se trata de fórmulas que identifican grupos que, si bien parecerían identificar a más personas con cierta identidad común, lo cierto es que en su interior pueden estar incluyendo una miríada de concepciones e intereses no sólo diferentes sino que incluso contradictorios, ello, en especial, porque siempre se las cita vinculadas a cuestiones de naturaleza esencial y trascendente para las personas incluidas en el propio grupo o cuestiones de difícil resolución dada su complejidad ínsita.

Ello lleva -por reflejo- a la aparición de nuevos intereses de grupos, como “los consumidores” o los intereses por la salud, el ambiente, etc. Como correlato de esta concepción colectiva en el campo de lo productivo, en el que encontramos el derecho agrario, surge la concepción del “desarrollo sostenible” cuya construcción surge de la participación abierta y plural de la colectividad. El Estado cada vez tiene menos razones de Estado, cada vez pierde más una esencia propia y asume el rol de

“gestor”, de armonizador, de conciliador de esa pluralidad de intereses en juego.

Finalmente, el nacimiento de un sistema internacional nuevo que, precisamente, va a regir la agricultura y que es el objeto principal de estudio en nuestro curso.

El pasaje del GATT a la OMC significó la entrada en pleno de la agricultura a las discusiones y normativas internacionales, pero también la constitución de un verdadero sistema jurídico completo y autosuficiente, más allá de una difusa cantidad de declaraciones en el sentido que el sistema debe reconocer y que no se opone a otras normas internacionales surgidas en el seno mismo de las Naciones Unidas o sus organismos. Las características principales que permiten observar a las reglas de la OMC como un sistema jurídico –y que en general marcan diferencias con el sistema precedente del GATT- son:

1) La *armonización* entre sus propios acuerdos. Por ejemplo, el art. 21 del Acuerdo Agrícola (AA) dispone que para los productos agrícolas rigen las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC y todos sus anexos, salvo lo expresamente modificado por el AA. O la nota interpretativa general al Anexo 1<sup>a</sup> que establece que “en caso de conflicto entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1<sup>a</sup> del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (denominado en los Acuerdos del Anexo 1<sup>a</sup> “Acuerdo sobre la OMC”) prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo”. Se trata de reglas que, junto con las disposiciones del Acta de Constitución pueden ayudar a interpretar los Acuerdos surgidos –bastos en cantidad, contenido, disposiciones y excepciones- en clave sistemática.

2) Un *sistema propio de Resolución de Controversias* con un esquema de “sanciones” más constrictivo lo que, en ciertos casos puede hacer creer, incluso, en la subordinación al sistema OMC de otros convenios internacionales con sistemas de resolución menos eficaces. Ello a pesar de haberse creado en el propio seno de la OMC un mecanismo para la armonización con otros acuerdos a fines, especialmente en materia ambiental, los llamados AMUMA o Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente. Contra los defectos que se podrían anotar a este sistema de resolución de controversias basado más que en la idea de sanción en la de compensación económica al Estado perjudicado, compensaciones no

siempre fáciles de imponer en la esfera del comercio internacional cuando se parte de relaciones comerciales no siempre equilibradas, la doctrina sostiene que se trata de un sistema mejorado y más efectivo que el previsto en el GATT.

3) El llamado *Compromiso Único*, por el que los países pueden adherir al conjunto del Acuerdo y los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos I, II y III sin posibilidad de excluir a alguno de ellos o practicar reservas. Ello con pocas excepciones vinculadas a la Negociación de Condiciones de cada miembro al adherir, no pudiéndose efectuar reservas de tipo unilateral por los estados que adhieren. Existe un sistema complejo de negociación previa, altamente transaccional y por bloques de países con intereses comunes, lo que permite que en el interior de los acuerdos existan categorías de países con regímenes menos exigentes reconocidas en base al principio de trato diferenciado. Las transacciones previas se basan en un sistema de compensaciones consensuadas que deben llevar a un equilibrio tal por el que los miembros al aceptar puedan percibir un balance entre las ventajas y los compromisos alcanzados (ver arts. 2 y 12 a 16 del Acuerdo Constitutivo de la OMC).

4) El reconocimiento de la *personalidad de derecho internacional* a la OMC, su carácter permanente y la constitución de la misma como un foro de negociación constante (arts. 1, 8 y cctes. del Acuerdo Constitutivo de la OMC).

5) Un *Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales* de los miembros, es decir, una supervisión en cuanto al respeto a los compromisos firmados. Éste consiste en exámenes cada dos años para las cuatro primeras potencias económicas, cada cuatro años para las siguientes dieciséis y cada seis años para el resto de los países. A eso se agrega un Sistema de Información Periódica, por ejemplo, en el Acuerdo Agrícola.

Con respecto al ingreso de la Agricultura, se opera la conclusión de la llamada excepción agrícola del GATT (Art. XI). La excepción se refería a la regla general de los tratados de comercio que tenían el objetivo de liberalizar el mismo de trabas arancelarias y para-arancelarias. Escondida en una esencial debilidad de la agricultura, los países más ricos y más dependientes de productos agrícolas, defendían su actividad interna dejando fuera de la discusión a estos productos. Hoy la agricultura tiene un sistema excepcional, en cuanto difiere de las reglas previstas para los restantes productos, pero con su propio Acuerdo quedan incluidos dentro de las normas y discusiones de la OMC.

La entrada de los productos agrícolas a la OMC se hace a través de una indefinición del concepto el que queda determinado a través de un Anexo que enuncia taxativamente los productos particulares que se incluyen. Todo tras una ardua lucha política por incluirlos o preservarse algún país de la inclusión particular de alguno de ellos para salvar de tal modo alguna actividad importante en la esfera nacional.

Quedan rastros de la asimilación original con los productos primarios pero, no obstante, se da un avance importante en la depuración de los verdaderos productos agrícolas. Ello fundamentalmente, porque el otro cambio radical en la OMC es que a pesar de este sistema de productos y de regulación en el ámbito arancelario, el Acuerdo es Agrícola y se introduce en el ciclo productivo y en las regulaciones internas de la propia actividad productiva.

Así se habla de tres campos de regulación:

- El tarifario, vinculado con el sistema previo del GATT
- Las llamadas ayudas internas o incentivos a la producción misma
- Las ayudas externas o a la exportación, éstas nuevamente sobre los productos

En las palabras de la OMC se habla de:

- **Acceso a mercados:** este “pilar” no se limita a las cuestiones arancelarias, sino que incluye también las restricciones cuantitativas a las importaciones, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales y otras medidas no arancelarias como las mantenidas por medio de empresas comerciales del estado. De hecho, las negociaciones de la Ronda Uruguay tuvieron como objetivo lograr la sustitución de tales medidas no arancelarias por un arancel que ofreciera un nivel de protección equivalente; es lo que se conoce como “arancelización”.

- **Ayudas internas:** distinguiéndoselas conceptualmente en dos categorías básicas: aquellas que no tienen efectos distorsivos del comercio (programas gubernamentales de servicios, pagos directos a los productores que no estén relacionados con decisiones sobre la producción) y aquellas que, por el contrario, sí distorsionan el comercio.

- **Competencia de las exportaciones:** se aborda la regulación de las subvenciones supeditadas a la actuación exportadora.

La regulación de las llamadas ayudas internas significa un cambio radical con respecto a la tradición en el derecho internacional de mantener el campo de actuación e interés en el estricto aspecto tarifario y aduanero.

Ya entrando más en el campo valorativo del acuerdo, a pesar de lo que podría ser un avance al incorporarse la agricultura, lo cierto es que lo que se logra en el Acuerdo Agrícola es la consolidación del *statu quo*. Se evita un incremento de la escalada proteccionista pero la regla es que las ayudas no están ni prohibidas ni reprimidas. El Acuerdo lo que hace es clasificarlas, disciplinarlas, impedir que se aumenten y tender a su reducción progresiva.

Con la misma lógica, se consolidan también los impuestos a la importación (art.4 AA) los que sólo se pueden aumentar por aplicación de la cláusula de salvaguardia del art.5. Al mismo tiempo se cierra la posibilidad de ampliar las subvenciones a las exportaciones. En los tres campos, se fijan compromisos para que los estados limiten en un plazo determinado y en un porcentaje prefijado, que se discrimina en tres categorías de países según el grado de desarrollo, las ayudas internas y a la exportación y los impuestos a la importación u otros mecanismos que pueden operar como tales y que son *tarifados* es decir, convertidos a valores de impuestos fijos.

Claro que para la fijación de metas, se toma como base períodos más ventajosos por corresponderse a picos de ayudas otorgadas, pero así y todo, la mayoría de los autores piensan que fue un éxito poner un límite a esa intervención del Estado y aceptar multilateralmente que se debe regular la agricultura esta vez para conducirla a una liberación del comercio de sus productos. Ello, considerando también que existen otros valores a proteger y que pueden llegar a ser la clave de leva para seguir interviniendo en parte en la determinación sobre el qué y cómo hacer agricultura.

Al mismo tiempo se fijan presupuestos para limitar las medidas para-arancelarias, fundamentalmente a través de los Acuerdos Sanitario y Fitosanitario y de Obstáculos Técnicos al Comercio.

Todo esto sirve para desmitificar a la OMC y contestar la idea de que la agricultura y el comercio de sus productos con ella se ha liberalizado. Es necesario estudiar un complejo sistema de compromisos y de excepciones y a la vez seguir las negociaciones en curso para poder predecir a dónde va la agricultura mundial y qué pueden o no hacer los esta-

dos nacionales. Vale la pena recordar que, con respecto a los Estados, rige la cláusula general del art.XVI.4 del Acta Constitutiva de la OMC por la que “cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que les impongan los Acuerdos anexos”.

En el amplio campo de lo que aún se puede subsidiar se incluyen en una síntesis genérica:

- La llamada *cláusula de minimis*, por la que cada país puede proteger hasta el 5% del valor de producción de cada producto (en el caso de los países desarrollados, mientras que para los países en desarrollo ese umbral *de minimis* es del 10%).
- El porcentaje más amplio que los países se reservaron para seguir incentivando o protegiendo al determinar un porcentaje menor de compromiso para ir desincentivando.
- Vinculado al punto anterior, debe decirse que esos compromisos son globales, por lo que un Estado puede reducir las ayudas con mayor intensidad en sus producciones más competitivas y preservar en un 100% la protección de ciertos productos estructuralmente más débiles.
- La llamada *Caja Verde*, donde se incluyen ciertas ayudas que se consideran *no distorsivas al comercio*.

Un aspecto importante para la interpretación de este sistema jurídico internacional es el de los principios.

El eje principal está dado por el reconocimiento, *ahora en forma multilateral*, a viejos principios de derecho internacional en el campo comercial. En línea con el campo tradicional de regulación, es decir el sector del comercio exterior y la regulación tarifaria, la OMC se basa en el reconocimiento de los principios de:

- *Nación más favorecida*, por la que todas las ventajas, privilegios o inmunidades acordados por un Miembro a un producto originario o destinado a cualquier otro país va a ser inmediatamente y sin condiciones aplicado a productos similares originarios o destinados a los territorios del resto de los Miembros.
- *Trato Nacional*, por la que se prohíbe –también en forma incondicional- la aplicación a productos (importados o nacionales) de tasas, impuestos o cargas (incluyendo leyes, reglamentos o cualquier tipo de pres-

cripción) que pueda servir para proteger los productos nacionales. Adicionalmente, implica que los productos importados no deben recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional (en materia de venta, oferta para la venta, compra, transporte, distribución y uso en el mercado interior).

Ambos se derivan de la idea de *no discriminación*, que tiene, no obstante, una excepción importante en el art.XXIV del GATT 1994 (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que está incluido entre los Acuerdos de la OMC y representa la modificación del GATT 1947) cuando permite la constitución de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Allí nace la lógica de negociación y, a veces, de contradicción, entre el esquema multilateral y global con el desarrollo e integración regional.

Por otra parte, de los textos de los Acuerdos, surgen otros principios que podrían considerarse implícitos:

- *Acceso previsible y creciente a los mercados*. Se basa en las pautas negociadas para ir restringiendo las ayudas y la consolidación de la regla que ya esas ayudas no podrán ser aumentadas.
- *Promoción de la competencia leal*
- *Fomento al desarrollo y a la reforma económica*. Se da especialmente al reconocer metas diferentes para los países de distinto grado de desarrollo y a los países ex comunistas.

A lo largo del curso, los docentes seleccionados por una trayectoria de investigación y desempeño en estos campos, van a desarrollar cada uno de los acuerdos que consideramos particularmente y directamente vinculados a la agricultura. Ellos están incluidos en el Anexo I y son, fundamentalmente,

- El Acuerdo Agrícola.
- El Acuerdo Sanitario y Fitosanitario.
- El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.
- El Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Para cerrar una visión relativamente completa del funcionamiento del sistema, se deben incluir

- El Acta Constitutiva de la OMC donde se encuentran las reglas generales del sistema.
- El Acuerdo sobre el Sistema de Resolución de Controversias.

Pero también, otros Acuerdos del Anexo I, vinculados al comercio internacional en general tienen una importancia concreta en el campo de los productos agrícolas. Es preciso recordar la regla interpretativa transcrita, del Anexo 1<sup>a</sup>, para tener en claro que todo se aplica a la agricultura en tanto no surjan disposiciones específicas en el Acuerdo Agrícola.

Estos otros acuerdos tienden principalmente a la transparencia y a objetivizar el sistema tarifario buscando eliminar o cercar todas las cuestiones que puedan “camuflar” prácticas proteccionistas por vías paralelas o cercanas a las arancelarias (p. ej. el Entendimiento sobre valoración en aduana) o directamente para-arancelarias (p. ej. las inspecciones previas a la expedición). Solo para realizar una presentación de la importancia práctica de estos otros acuerdos o entendimientos voy a señalar algunas características o campos de actuación de ellos:

1) *Valoración en Aduana*: Busca establecer un sistema *equitativo, uniforme, neutro* de tal valoración. El Acuerdo establece el modo de calcular el valor real de las mercaderías ante sospechas de que el precio declarado sea ficticio. La investigación de la relación valor real, valor de transacción, de no estar prevista por el Acuerdo, o no respetarse el mismo, puede llevar a dilaciones y arbitrariedades por parte del país de destino.

2) *Inspección previa a la expedición*: Se limitan y objetivizan las prácticas que pueden obstaculizar el comercio. Se trata de inspecciones oficiales relativas al control de calidad, cantidad, precio (tipo de cambio, condiciones financieras, etc.) y la clasificación aduanera. Recordemos que, en Argentina, el decreto 2284/91 tendía a la simplificación de los trámites previstos previos a la exportación).

3) *Licencias de Importación*: Busca sistemas sencillos, transparentes y previsible para el otorgamiento de las mismas. Obviamente, a través del sistema de otorgamiento de licencias puede darse una discriminación o imponer frenos a la importación. Por el Acuerdo se debe comunicar a la OMC toda nueva directriz o procedimiento vinculados con la materia.

4) *Salvaguardias*: Se permiten para casos de aumento de las importaciones que cause o pueda causar un daño grave a un sector de la producción. Pero se reglamenten las investigaciones previas que tienden a justificar el interés público de la medida (audiencias, facilitación de pruebas, etc.). También fija los criterios para evaluar qué se entiende por daño grave.

5) *Subvenciones y Medidas Compensatorias*: El Acuerdo define ampliamente la subvención como aporte en dinero, en forma positiva, como subsidio, préstamos u otros aportes, o negativa, en forma de quita de alguna carga, o en especie (bienes o servicios) siempre que tales acciones estatales causen un beneficio en el privado (el art.1 contempla la definición en forma mucho más detallada). El Acuerdo trata las llamadas subvenciones específicas, para un sector determinado de empresas o rama de producción y las clasifica en prohibidas, recurribles y no recurribles. Por su parte entiende como medida compensatoria a los derechos impuestos por el país importador para compensar los efectos de las subvenciones de otros países. Este Acuerdo debe analizarse bajo las disposiciones preferentes del Acuerdo Agrícola, pero puede tener importancia en cuanto a las definiciones y criterios generales y en lo que se refiere a productos transformados derivados de la agricultura pero no incluidos en el listado del Anexo I del Acuerdo Agrícola.

6) *Medidas Antidumping*: Se define el *dumping* como “la introducción de productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal”. Más allá de la definición, se lo considera “condenable” en la medida que cause o amenace causar un perjuicio importante a una parte contratante. Se dan algunos criterios para establecer el “valor normal” de referencia, como también para establecer cuándo hay perjuicio y cómo debe probarse éste a través de un sistema de encuestas y otros procedimientos que son objetivizados en el Acuerdo específico. Para el art.2 del Acuerdo, habrá *dumping* “cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador”.

7) *Normas de Origen*: Se trata de establecer el lugar donde se ha fabricado un producto, especialmente cuando tiene más transformaciones. Son fundamentales en los casos de preferencias otorgadas a ciertos países para el acceso al mercado de otros países ya que ese beneficio se

puede fraguar con mínimos retoques a las mercaderías por parte de empresas de terceros estados.

El Acuerdo pide que las normas de origen nacionales sean *transparentes*, que no tengan efectos de *restricción*, *distorsión* o *perturbación* del comercio internacional. Que se administren en modo coherente, uniforme, imparcial y razonable y que se configuren en un criterio *positivo* (qué es lo que confiere origen y no qué es lo que no confiere). Para el futuro se prevé la armonización.

8) *Inversiones*: Prohíbe aplicar medidas incompatibles con el trato nacional y las restricciones cuantitativas más allá de las permitidas. Entre este tipo de medidas se encuentra el llamado “compre nacional” y cualquier exigencia para que se limiten los productos importados por una empresa al volumen de productos que esa misma empresa exporta.

Creo que, a modo de introducción del intenso programa del Curso que ofrecemos, valen estos mínimos apuntes de un cuadro de referencia por demás complejo. Sin embargo, no me caben dudas, que con las exposiciones de los docentes que me sucederán y con el debate que hemos previsto gracias a la modalidad intensiva de nuestro Ciclo, llegaremos al final de esta intensa semana con una noción bastante precisa del marco jurídico internacional de la Agricultura para estos inicios del Siglo XXI.

## Bibliografía

- ♦ BORGHI, Paolo, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionali*, Giuffr  Editore, Milano, 2004.
- ♦ De Filippis, Fabrizio (a cura di), *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel Wto*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- ♦ IICA, *Disciplinas Comerciales Multilaterales de la OMC y Negociaciones sobre Agricultura en la Ronda Doha*, Montevideo, 2003.
- ♦ MORALES LAMBERTI, Alicia, *Introducción al derecho agrario ambiental (nacional y regional)*, Horacio Elías Editora, Córdoba, 1996.
- ♦ PASTORINO, Leonardo, *La política europea de desarrollo rural sostenible:  obst culo o modelo para el MERCOSUR?*, Ediciones al Margen, La Plata, 2005.
- ♦ Sitio oficial de la Organización Mundial del Comercio: [www.wto.org](http://www.wto.org)
- ♦ VIVANCO, Antonino, *Teoría de derecho agrario*, Ediciones Librería Jurídica, La Plata, 1967.



# La Ronda Uruguay y la incorporación de la agricultura a la Organización Mundial del Comercio

María Susana Tabieres  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

## 1. La agricultura durante el GATT

Una mirada retrospectiva de los principios y objetivos diseñados en los albores del Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT)<sup>1</sup>, nos dan idea clara del largo camino recorrido en el ámbito de las negociaciones internacionales en materia del comercio agrícola internacional. Para ello baste recordar que la reorganización del NOEI<sup>2</sup>, fue la resultante de los acuerdos celebrados entre los países ganadores de la guerra sostenedores del libre mercado. En ese marco se celebraron los acuerdos que dieron origen al GATT, cuyas Rondas se sometieron a los cuatro principios rectores que a continuación enunciamos:

Los Principios del Acta de 1947 y de la Carta de La Habana de 1948:

- Cláusula de la Nación más favorecida
- Principio de Reciprocidad
- Principio de Transparencia
- Reducción Arancelaria

Ahora bien, cabe recordar también que la agricultura no era uno de los temas prioritarios del comercio mundial de la inmediata post guerra. Muy por el contrario, la preocupación mayor de las partes contratantes de las Rondas fueron el comercio de los productos industriales y las posibilidades de expansión de las industrias de los Estados Unidos, único país vencedor cuyo aparato industrial se hallaba intacto y con posibilida-

---

<sup>1</sup> GATT (General Agreement of Tariff and Trade). Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio).

<sup>2</sup> Nuevo Orden Económico Internacional.

des extraordinarias de ampliar la demanda a los mercados europeos. Esta coyuntura extraordinaria determinó un tratamiento especial al comercio agrícola. En los inicios del GATT, la expansión industrial era el punto esencial de las políticas comerciales internacionales. Mientras, la agricultura no implicaba un factor distorsivo de las economías industriales en expansión y reconstrucción.

Por ello entre otras razones, El comercio agrícola recibió un "trato especial" y quedó exento de algunas importantes reglas del GATT. Así:

– Las restricciones cuantitativas a las importaciones, prohibidas para los demás productos, podían aplicarse a los productos agrícolas, siempre que la producción nacional del producto en cuestión también fuese objeto de algunas restricciones o de una estabilización de los precios internos o de políticas de sostenimiento de los precios.

– Se autorizaba explícitamente la utilización de subvenciones a la exportación, a condición de que se respetaran contingentes de mercado "equitativos"; sin embargo, debido a las dificultades para definir el significado de "equitativo", las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios se multiplicaron.

– Otros mecanismos de protección de la agricultura, como los gravámenes variables a las importaciones y las subvenciones internas, no se incluyeron explícitamente en el GATT, y los responsables de la formulación de las políticas agropecuarias que deseaban proteger al sector agrícola supieron aprovechar estos vacíos.

Sin embargo el largo camino de la globalización del comercio, que se había reiniciado en la post guerra y que en sus comienzos permitió los "vacíos" de los que hacemos referencia, fueron determinantes de políticas proteccionistas de los países exportadores, que de este modo soslayaban los principios consagrados en el GATT como objetivos fundamentales del libre comercio y la libre competencia. Así fue como en las primeras Rondas, el tratamiento del comercio agrícola no cobró mayor importancia, aunque a medida que se iban reestructurando y ampliando los actores y los mercados del Comercio Internacional, el Comercio Agrícola, entre otros puntos grises del Comercio internacional, fueron tema de las agendas de los países del G7<sup>3</sup>.

En las agendas de estos países se encontraban puntos controvertidos que se convirtieron en los verdaderos retos de los finales del siglo y

---

<sup>3</sup> G7: Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Italia y Japón.

aún algunos de ellos son los escollos mayores que ofrecen las Rondas celebradas en la heredera del GATT, esto es la OMC<sup>4</sup>.

Los puntos centrales de dichos puntos fueron:

- Mejorar el acceso a los mercados internacionales
- La derogación del acuerdo multifibras (vigente desde 1973).
- La prohibición del dumping y las subvenciones
- Legislar un conjunto de normas de aplicación internacional para la propiedad Intelectual.
- Integrar el comercio agrícola en los acuerdos y principios del GATT.
- Integrar el comercio de servicios en los acuerdos y principios del GATT.
- Transformar al GATT en una Organización Internacional con capacidad de imponer sanciones efectivas ante el incumplimiento de sus normas a los países miembros.

No es objeto de nuestro trabajo desentrañar las razones que llevaron a los países del G7 a establecer cada uno de los puntos de tratamiento y reforma, enunciados precedentemente. Bástenos formular una interpretación ajustada a los precedentes existentes respecto a las razones para Incluir a la Agricultura en el Marco del GATT.

Ramón Tamames<sup>5</sup> dice que el comercio agrícola había llegado en la década de los 80' a adolecer de un sesgo particular, provocado por un lado por las subvenciones y por otro por los incentivos y fundamentalmente por las distorsiones de los precios de los productos agrícolas de la Comunidad Económica Europea de aquellos años (Política Agrícola Común PAC).

Estas Políticas determinaban el falseamiento de la ley de la oferta y la demanda y de la libre competencia, además de afirmar la existencia en los mercados internacionales de:

- Ventajas comparativas.
- Inestabilidad del mercado mundial.
- Consecuencias en los precios internacionales provocados por el proteccionismo.

---

<sup>4</sup> OMC (Organización Mundial del Comercio) La sigla en inglés es WTO.

<sup>5</sup> Ramón Tamames, *El Comercio Internacional, del GATT a la OMC*, Editado por Le Monde, Dossier Salvat, 1994, pág 166.

Todo ello afirmaba la necesidad del tratamiento del comercio agrícola a fin de ser comprendido por las reglas del GATT y a partir de allí ser parte de las políticas a definir en la Ronda Uruguay. Así en esta ronda, que fuera iniciada en 1986 por la Declaración de Punta del Este, se fijaron los objetivos de negociación, que respecto a la agricultura se describieron de la manera siguiente:

“Lograr una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios y someter todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones bajo unas normas y disciplinas del GATT con un funcionamiento más eficaz y reforzado”.

Corresponde señalar que Argentina intervino en las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Uruguay<sup>6</sup>. Muchos autores señala a esta Ronda como la más dificultosa por el tratamiento de los temas en la agenda predeterminada y por los escollos que debió sortear para arribar a los objetivos que se había trazado.

Argentina, como miembro del Grupo Cairns, tuvo una activa participación en las negociaciones.

El Grupo Cairns estaba integrado por 14 países procedentes del mundo desarrollado y del mundo en desarrollo, a saber, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Fiji y Hungría. En cuanto exportadores netos de productos agropecuarios, estos países generalmente compartían el interés por liberalizar en mayor grado el comercio agropecuario. El Grupo Cairns apoyó firmemente la reducción del proteccionismo y de las medidas de ayuda interna otorgadas a los agricultores de los países desarrollados.

Resulta necesario recordar que los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea (CEE) y en menor medida el Grupo Cairns, fueron los principales interlocutores en el grupo de negociaciones sobre la agricultura establecido en el marco de la Ronda Uruguay.

Quedó claro en el marco de la Ronda que:

---

<sup>6</sup> **Ronda Uruguay** Negociaciones comerciales multilaterales que fueron iniciadas en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986, y que concluyeron en Ginebra en diciembre de 1993. El Acta Final fue firmada por los Ministros en Marrakech, Marruecos, en abril de 1994.

- Los Estados Unidos defendían resueltamente una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, y deseaban reducir la protección y la ayuda de que disfrutaban los productores de la CEE al amparo de la PAC.
- La CEE se mostraba mucho menos convencida de las ventajas de una liberalización radical, aunque deseaba llegar a una solución viable, que pudiese consagrarse en el GATT, a fin de reducir al mínimo las fricciones entre la Comunidad y los Estados Unidos en el futuro.
- Al extenso grupo de países en desarrollo importadores netos de alimentos, le preocupaba sobre todo las repercusiones de la Ronda en el precio de sus importaciones de alimentos.
- Japón y la República de Corea también tenían un profundo interés por los resultados de la Ronda. Sus mercados nacionales de arroz tenían un nivel de protección sumamente alto y ambos países hacían frente a una fuerte oposición interna a la reforma del sector.

En 1991 los negociadores finalmente llegaron a un consenso, en virtud del cual los países acordaron hacer concesiones en las esferas siguientes:

- Importaciones.
- Ayuda interna.
- Subvenciones a la exportación.

Estas tres esferas terminarían por transformarse en los tres pilares principales del acuerdo final en materia de agricultura. Más para acordar sobre estos puntos, les llevó a las partes contratantes dos años de negociaciones.

Los principales escollos que encontraron los Estados Unidos y la Comunidad Económica se centralizaron en la oposición que a toda política de cambio, ofrecía principalmente Francia en el seno de la Comunidad.

La postura francesa es muy emblemática, porque suponía la amenaza del funcionamiento del sostenimiento de los precios agrícolas. En definitiva, se defendían las políticas de la CEE en su conjunto, la que sostenía las rentas de sus agricultores mediante la recompra de sus excedentes a un precio de intervención. El precio de los productos agrícolas así formado, daba lugar a que los precios del mercado interno del grupo

de países de la Comunidad, resultaran más altos que los precios del mercado mundial.

Este sistema de la PAC era determinante en la relación de precios de los mercados. Teóricamente esta relación habría debido producir dificultades en las exportaciones de los productos agrícolas con beneficio para las importaciones de esos productos, pero las políticas Comunitarias impedían tales efectos al gravar las importaciones y subvencionar las exportaciones.

Las políticas intervencionistas de la Comunidad Económica demostraban una real violación a los principios del libre comercio y la libre competencia, pero las posturas intransigentes de los sectores productivos de países como Francia y Gran Bretaña, entre otros, impedían efectivizar el reclamo de terceros países como los integrantes del Grupo Cairns.

El sistema de compensaciones y subvenciones de la Europa Unida era muy gravoso para las arcas comunitarias, pero los escollos para su abolición eran muy fuertes. Finalmente el mismo fue modificado mediante la reforma a las PAC de 1992, en base al Acuerdo de Blair House.

## **2. El Acuerdo de Blair House**

Frente a las dificultades de las negociaciones llevadas adelante y plasmadas en el documento elaborado en la declaración Ministerial del GATT conocido como texto Dunkel, los Estados Unidos y la CE entablaron una serie de negociaciones multilaterales que terminaron en la suscripción de un acuerdo, conocido como el Acuerdo de Blair House.

La reunión se celebró en noviembre de 1992, y se centró en una serie de enmiendas al texto Dunkel, entre ellas:

- El período de base utilizado como punto de referencia para la disminución de las subvenciones a la exportación se volvió más flexible, lo que tuvo como consecuencia un aumento inicial del nivel permitido de las subvenciones a la exportación.

- La disminución del volumen de las exportaciones, fijada inicialmente en 24 por ciento, pasó a ser de 21 por ciento.

- Los pagos directos efectuados en virtud del programa de limitación de la producción, como los previstos en el marco de la reforma de las PAC y en las políticas de pagos de compensación y reducción de la

superficie destinada a la producción agropecuaria de los Estados Unidos, se exoneraron de los compromisos de reducción de la ayuda interna.

— Los compromisos de reducción de la ayuda interna por producto fueron reemplazados por el compromiso de reducción de la ayuda global al sector agropecuario.

El Acuerdo de Blair House ofreció una salida a la difícil negociación sobre la agricultura en diciembre de 1993, cuando la Ronda Uruguay estaba por finalizar.

Finalmente se logró un consenso sobre la manera en que debía integrarse a la agricultura en el marco del GATT, y sobre los compromisos que ello implicaría.

*El Acuerdo sobre la Agricultura se incluyó en el "Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales". Como consecuencia, la agricultura se sometió a las disciplinas del Acuerdo General.*

A partir del Acuerdo de Marrakesh (1994), se crea la Organización Mundial del Comercio que va a reemplazar al GATT, se vuelve a modificar el Acuerdo General (ahora GATT 1994) y se celebran una serie de Acuerdos adicionales, entre ellos el llamado Acuerdo Agrícola que recoge los puntos tratados anteriormente. Sobre la armonización de este acuerdo con respecto al GATT ya nos ha dicho algo Pastorino, sobre su contenido, seguramente tendremos un minucioso tratamiento de parte de Galperín.

## **Las negociaciones posteriores**

Ahora bien, a partir de Marakesh, uno de los temas que han ofrecido enormes escollos para llegar a los Acuerdos finales dentro de la Ronda de Doha, ha sido sin lugar a dudas el tratamiento de las normas regulatorias de las políticas agrícolas de los países industrializados, en detrimento de aquellos países donde los sectores agrícolas son las fuentes más importantes de recursos provenientes de las exportaciones. No olvidemos que al Acuerdo Agrícola se llega luego del Acuerdo de Blair House entre las dos potencias industriales (EEUU y CE).

En esta nueva instancia de las Rondas de la Organización Mundial del Comercio, y a pesar del Acuerdo alcanzado, son los Estados Unidos los que han profundizado las medidas proteccionistas con medi-

das para-arancelarias que favorecen a su sector agrícola, contradiciendo su tradicional postura pro libre comercio y libre competencia.

Por ello es que la Organización Mundial del Comercio (OMC), confirmó lo que los países en desarrollo han manifestado reiteradamente: “Los Estados Unidos proponen con tales ambigüedades sus políticas agrícolas, que incluso podría permitir el incremento del monto de gasto nacional en la agricultura a medida que avanzan las negociaciones”.

De acuerdo a las Comisiones de estudio de las propuestas de los negociadores comerciales de la Unión Europea, Estados Unidos y otros nueve países miembros de la OMC, el gasto agrícola en EEUU se elevaría de manera legal a \$22.5 mil millones por año partiendo de la cifra registrada de \$19.6 mil millones, simplemente mediante la re-categorización de los pagos existentes actualmente.

Sin embargo tanto Brasil como India han criticado las numerosas ambigüedades de la propuesta de Estados Unidos en el seno de la OMC.

La nueva simulación económica también ha revelado las debilidades del sistema de compartimientos de la ayuda interna en la OMC para restringir dicha ayuda.

Todo indica que el camino para la liberalización comercial de los productos agrícolas será dura y motivo de perturbaciones en las negociaciones multilaterales de la actual Ronda.

No debemos olvidar que más allá de la postura intransigente del Presidente Bush en materia agrícola, la propia legislación estadounidense que regula el comercio de todos los Estados de la Unión. (es una ley Federal) incluye la conocida regla “super 301” (super rule 301) de aplicación al comercio.

Esta regla no se ajusta al principio rector del libre comercio de la OMC y del antiguo GATT.

Mediante su aplicación toda exportación que produzca una presentación de las poderosas cámaras sectoriales del comercio de la Nación, denunciando un efecto negativo en el sector, determinará una detención de las importaciones de los productos que afecten a la producción nacional estadounidense.

La regla “super 301” es determinante de medidas proteccionistas tales como la imposición de cupos en los productos importados denunciados.

Además, bien sabemos en América Latina, cuan difíciles son las relaciones comerciales con los EEUU, cuando éste país se ve afectado en su comercio por alguna medida interna de terceros países.

En estos casos su comportamiento comercial suele ser intimidatorio y perjudicial para el comercio de los países de menor desarrollo que se hallan beneficiados con el sistema de preferencias arancelarias (SGP).

Muchas veces los EU, como medida de represalia comercial, han suspendido el Sistema preferencial ocasionando gran perjuicio a los sectores económicos preferentemente favorecidos, de los países de menor desarrollo.

Otra de las cuestiones debatidas en el seno de la OMC, refiere a las políticas de los Estados Unidos en materia de *productos especiales*. Estos son una herramienta que permite a los países pobres proteger su seguridad alimentaria y sus prioridades de desarrollo rural, a través de aranceles destinados a la protección de cosechas específicas.

La propuesta de Estados Unidos reduciría a cinco el número de líneas arancelarias permitidas para los Productos Especiales (de entre un promedio de 2000 líneas arancelarias por país miembro de la OMC), y fijaría un criterio más rígido para el otorgamiento de tratamiento de Producto Especial.

Estas políticas remedan las referidas a SGP, ya que atentan contra los pequeños progresos hasta ahora alcanzados en la conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 en pos de la consecución de la Ronda de Doha.

Conviene destacar que en las negociaciones agrícolas, el Representante Comercial de Estados Unidos está atrapado entre el *lobbying* de las compañías de exportación agrícola, (las cuales buscan mayor acceso a los mercados especialmente para los mercados emergentes de los países en desarrollo) y los grupos nacionales de *commodities* (los cuales buscan mantener altos niveles de pagos de ayuda interna y se muestran escépticos hacia los beneficios que les reportaría el logro de un mayor acceso al mercado).

Frente a las políticas de los EU, los grandes grupos pro-*commodities* han manifestado que: “El tratamiento de productos ‘especiales’ para los países en desarrollo, debe limitarse para preservar los beneficios de acceso a mercado logrados a través de la reducción arancelaria general”.

Es oportuno señalar que en esta instancia del debate, el apoyo hacia el libre comercio en Estados Unidos tiene posiciones encontradas. Los cambios en la formulación de políticas agrícolas iniciados en seguimiento a la Ronda de Uruguay, en particular las Actas Agrícolas (*Farm Bills*) promulgadas en 1996 y en el 2002, han fracasado.

Actualmente el Gobierno Federal de los Estados Unidos gasta más en el sector agrícola que hasta la mitad de la década de 1980, debido a que la tendencia de los ingresos agrícolas es de estancamiento y en algunos casos de caída de la producción. La parte del mercado agrícola de exportación de Estados Unidos también está cayendo, junto con la continua caída de la venta de *commodities* agrícolas por debajo del precio de costo en los mercados internacionales.

Además la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) desde hace más de una década, ha aunado a los efectos de la desregulación de los mercados agrícolas promovida por el Acta Agrícola de 1996 (*Farm Bill*).

En definitiva, así como la CEE se resistía a la inclusión del tratamiento de la agricultura en la Ronda Uruguay, en la actualidad son los EU, uno de los grandes protagonistas antagónicos de la liberación de los productos agrícolas. Por todo ello es que los países en desarrollo tienen pocas razones para estar satisfechos con el mandato de desarrollo de la Ronda de Doha.

Mientras, el debate sobre la agenda comercial se vuelve cada vez más controversial y difícil en el seno de la OMC, por lo cual todo parece señalar que podría tener importantes implicaciones para el futuro de las negociaciones comerciales internacionales en materia agrícola.

# La agricultura en la OMC y el proteccionismo agrícola

Carlos Galperín<sup>7</sup>  
*Centro de Economía Internacional - Argentina*

---

En 1947 se crea el GATT, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, y con él un conjunto de reglas que han conformado el sistema multilateral de comercio, que marca los límites dentro de los cuales se han desarrollado las políticas comerciales de los diversos países.

Pero el sector agrícola tuvo en ese entonces un trato privilegiado que lo exceptuaba de diferentes normas que eran válidas para los bienes no agrícolas. Por ejemplo, no limitaba la aplicación de restricciones de tipo cuantitativo para acceder a los mercados y permitía el uso de subsidios a las exportaciones y subsidios internos.

De las sucesivas rondas de negociación del GATT, recién en la Ronda Uruguay (1986-1994) se logra insertar a la agricultura en el sistema multilateral. Es desde entonces que se cuenta con un acuerdo específico que limita el grado de discreción de los que formulan las políticas agrícolas.

Con el objeto de revisar el conjunto de normas del sistema multilateral de comercio, desde diciembre de 2001 se está llevando a cabo una nueva ronda de negociaciones, conocida como Ronda del Desarrollo o Ronda Doha, por el nombre de la ciudad de Qatar donde se realizó la reunión que dio inicio a esta ronda. La agricultura es uno de los temas claves en esta negociación, al punto de que si en este sector no se alcanza un acuerdo aceptable para los diferentes países, es casi imposible esperar una conclusión de las negociaciones.

En este trabajo se describen y comentan, desde un punto de vista económico, las normas multilaterales que regulan el sector. Para ello, en la primera sección se muestra el papel de la agricultura en el comercio internacional y en los principales países participantes en los mercados

---

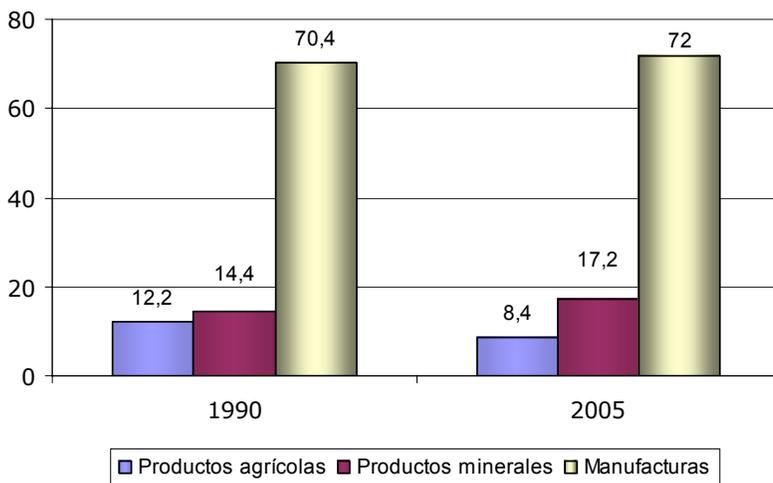
<sup>7</sup> Las opiniones vertidas en este trabajo son a título personal y no comprometen a la institución en la que se desempeña.

internacionales. En la segunda sección se comentan los motivos que se utilizan para justificar la protección, se describen los principales instrumentos de la política agrícola en los países desarrollados y se presenta una breve cuantificación de ellos. En la sección tercera se analizan los efectos económicos de estos instrumentos, tanto al interior de los países que los aplican como sobre otros países. En la cuarta sección se describen las principales normas multilaterales que buscan poner un marco que limite la aplicación discrecional de los instrumentos analizados, para en la sección quinta revisar los principales puntos en negociación en la Ronda Doha.

## 1. El comercio agrícola

Los productos agrícolas representan una pequeña y cada vez menor proporción del comercio mundial de bienes: de 12% en 1990, disminuyó a 8,4% en 2005 (gráfico 1).

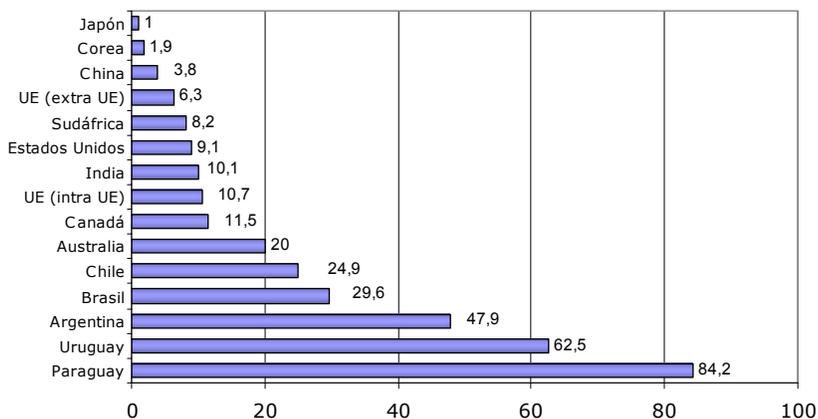
**Gráfico 1**  
**Exportaciones mundiales por sector**  
participación porcentual en las exportaciones totales



Fuente: elaboración propia en base a OMC (2006)

Sin embargo, su participación en las exportaciones difiere según los países. Por ejemplo, mientras que en Japón, Corea, China y la Unión Europea (UE) –ya sea considerando tanto las exportaciones extra-comunitarias como las intra-comunitarias- las ventas externas de productos agrícolas constituyen una pequeña parte del total, en otros países el agro cumple un papel importante en el sector externo, como ocurre en Australia, Chile y los países del MERCOSUR (gráfico 2).

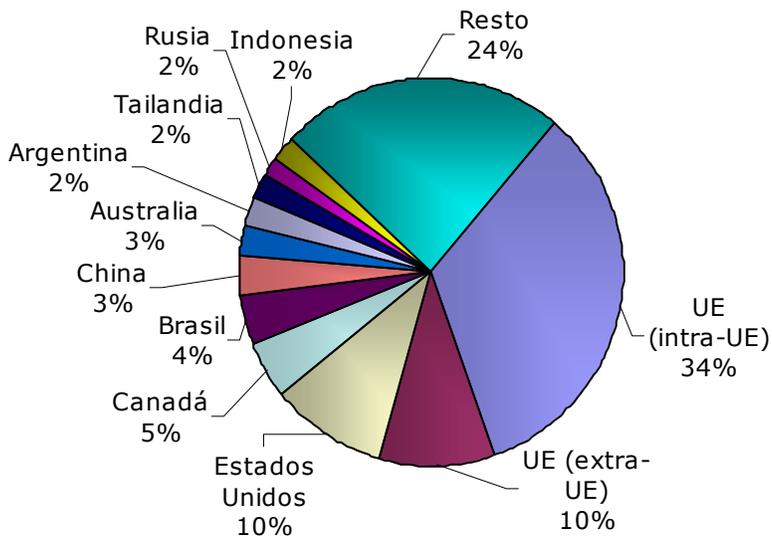
**Gráfico 2**  
**Productos agrícolas en las exportaciones totales, 2005**  
 en %



Fuente: elaboración propia en base a OMC (2006)

Entre los principales exportadores mundiales de productos agrícolas, la Unión Europea es el primer exportador si se mira el comercio intra-comunitario. Si sólo se considera el comercio extra-comunitario, la UE y EE.UU. comparten el primer lugar, seguidos por Canadá, Brasil, China, Australia y la Argentina (gráfico 3).

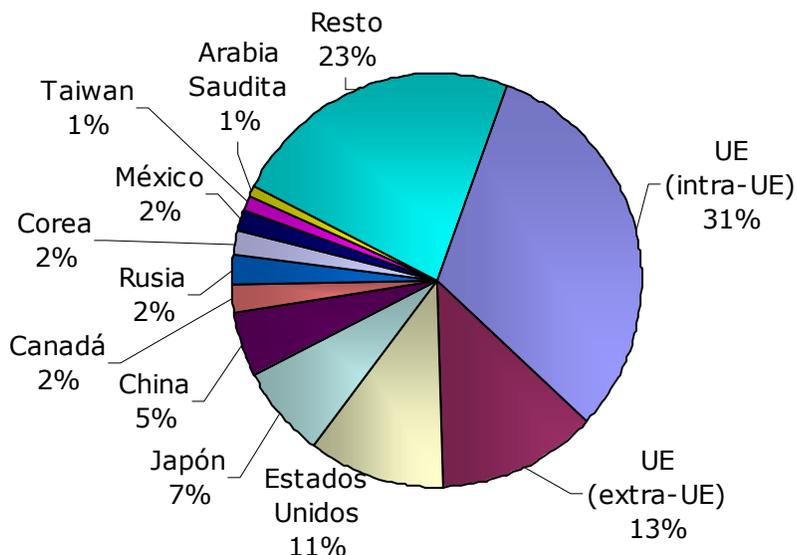
**Gráfico 3**  
**Principales exportadores de productos agrícolas, 2005**  
 % en las exportaciones mundiales



Fuente: elaboración propia en base a OMC (2006)

Mientras que entre los principales exportadores se encuentran países desarrollados y en desarrollo, entre los primeros importadores prevalecen los países desarrollados, con la UE y EE.UU. como los más importantes (gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Principales importadores de productos agrícolas, 2005**  
 % en las exportaciones mundiales



Fuente: elaboración propia en base a OMC (2006)

## 2. Los instrumentos del proteccionismo agrícola

El agro es uno de los sectores más protegidos en el comercio internacional, en especial en gran parte de los países desarrollados, como los europeos, EE.UU. y Japón. Esto ocurre a pesar de la poca participación que tiene en su comercio exterior -tal como se vio en la sección anterior- y en su producto interno. Por ejemplo, el agro representa el 2% del PIB de la UE-15, 1,6% del de EE.UU. y 1,3% del de Japón (OECD, 2005), mientras que en la Argentina su participación es del 5,6%<sup>8</sup>. Similar es la situación con el empleo, donde el trabajo en el sector agrícola –incluyendo el sector procesador de alimentos- es el 6,2% del empleo total

<sup>8</sup> Los datos de la UE de 15 miembros (UE-15) y de Japón son para 2003; los de EE.UU. son para 2001; los de la Argentina son para 2005.

en la UE-15, 2,9% en EE.UU. y 7,4% en Japón (OECD, 2005), mientras en la Argentina es de 16,5%<sup>9</sup> (Llach, Harriague y O'Connor, 2004).

Esta protección se fundamenta en distintos argumentos y motivaciones (Galperín, 1999). El más importante ha sido la búsqueda de la autosuficiencia -objetivo bautizado luego con el nombre de seguridad alimentaria-, dado el papel de los alimentos en el bienestar de la población y el temor a situaciones de escasez motivadas por fenómenos naturales –sequías, inundaciones, heladas– y conflictos bélicos efectivos o latentes, temor que adquirió más fuerza luego de la segunda guerra mundial y durante el período de la guerra fría.

Otros argumentos son de tipo social, como ser el apoyo a regiones menos desarrolladas donde la agricultura es importante y el mantenimiento de la tradición del sector rural en países con alto grado de industrialización. También hay objetivos demográficos, como evitar la despoblación del campo y limitar la migración hacia las ciudades, con sus consecuencias sobre el desempleo urbano y el déficit habitacional.

Los objetivos de tipo sanitario son otra fuente de trabas al comercio. Las medidas sanitarias y fitosanitarias se emplean para controlar la importación con el fin de controlar la calidad de los alimentos y evitar enfermedades que estos pueden transmitir tanto a las personas como a los animales y los cultivos. Aunque estas medidas pueden aparecer *a priori* como legítimas, a veces se basan en evidencia científica poco sólida y en esos casos se emplean con la intención de evitar la competencia externa. Más recientes son los argumentos de carácter ecológico: el agro puede contribuir al cuidado de la biodiversidad y a la preservación del paisaje rural, aunque también puede ser el origen de daños al ambiente –muchas veces como consecuencia de las políticas agrícolas-, como la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas con agroquímicos, la erosión del suelo, la generación de gases dañinos a nivel local y planetario y la destrucción de bosques.

Varios de estos argumentos se subsumieron luego en la llamada multifuncionalidad, con la cual se intenta justificar la protección agrícola diciendo que el agro cumple diversas funciones que, además de la básica de brindar alimentos, también son importantes para la sociedad<sup>10</sup> (ver Maier y Shobayashi, 2001).

---

<sup>9</sup> Los datos corresponden a 2003 para los cuatro países.

<sup>10</sup> El punto débil de este argumento es que a cualquier sector de la economía se le pueden asignar más funciones además de la que corresponde a la producción del bien, con lo cual

Con el objetivo de ayudar al agro, las políticas agrícolas utilizan distintos tipos de instrumentos. Según la forma en que se brinda el apoyo, se pueden dividir en tres grupos: a) los que modifican los precios de compra y venta; b) los pagos directos; c) las medidas generales.

a) **modificación de los precios:** las medidas pueden ser de carácter interno o utilizar instrumentos de la política comercial.

a.1) *medidas internas de sostén de precios.* Las más conocidas son: i) los precios mínimos; ii) los precios indicativos que señalan el precio al cual hacen sus compras organismos estatales; iii) las compras estatales cuando el precio interno desciende por debajo de un cierto umbral.

a.2) *medidas de política comercial.* Estas medidas pueden ser:

i) *trabas a la importación:* permiten aislar el precio interno de los cambios en los precios del mercado internacional. En esta categoría se encuentran los aranceles a la importación, que pueden ser *ad valorem* -se expresan como porcentaje del precio-, específicos -un valor fijo por cantidad-, estacionales -varían según la época del año- y mixtos -combinaciones de *ad valorem* y específicos-. Es habitual que los aranceles de los productos agrícolas que más se quiere proteger presenten aranceles específicos, mixtos o estacionales<sup>11</sup>, además de niveles muy altos -los denominados picos arancelarios-<sup>12</sup> y que el arancel sea mayor a medida

---

la multifuncionalidad podría ser utilizada como excusa para proteger cualquier sector. Pero desde el punto de vista político, lo atractivo de su empleo para el sector agrícola es que permite aumentar la legitimidad de la protección vinculándola con el cumplimiento de objetivos que en estos momentos son muy valorados en las sociedades desarrolladas, como ser el cuidado del ambiente y la salud de las personas y la preservación de estilos de vida que de a poco se van perdiendo.

<sup>11</sup> En Suiza, el 81% de los aranceles agrícolas asumen una forma no *ad valorem*, el 70% en Noruega, el 40% en la UE y el 23% en Japón. Con un arancel no *ad valorem*, el efecto de protección se incrementa cuando el precio internacional disminuye, porque en ese caso el arancel equivale a un mayor porcentaje del precio.

<sup>12</sup> Por ejemplo, en la Unión Europea algunos productos de la carne tienen aranceles mayores a 200%, los aranceles de algunos productos lácteos superan el 140% y de algunos cereales el 170%. En Estados Unidos, los aranceles de ciertos productos oleaginosos llegan a 140% y del tabaco a 350%. En Japón, los aranceles de los productos lácteos alcanzan el 600% y del arroz el 900%.

que aumenta el grado de procesamiento de la materia prima –fenómeno conocido como escalonamiento arancelario-. Otros instrumentos en esta categoría son las cuotas que limitan la cantidad a importar y obligan a pagar aranceles distintos según la cantidad importada –cuotas arancelarias<sup>13</sup>- y las salvaguardias, que son trabas transitorias ante incrementos importantes de la cantidad importada o descensos pronunciados del precio del producto importado.

ii) *subsidios a la exportación*: permiten exportar a un precio inferior al de venta en el mercado interno. En general cubren la diferencia entre el precio interno y el internacional. El subsidio es necesario para exportar cuando, debido a la menor eficiencia productiva, los costos unitarios de producción son más altos que los precios del mercado mundial. Estos subsidios suelen otorgarse bajo la forma de pagos directos, créditos a la exportación en condiciones preferenciales de plazo y tasas de interés, y garantías y seguros a la exportación otorgados por entes estatales.

b) **pagos directos al productor**: incluyen los pagos por el nivel de la producción –cantidad producida, hectáreas cultivadas, cantidad de cabezas de ganado en existencia– actual o determinado de otra forma – un nivel fijo o uno de un período pasado-, pagos por el uso de ciertos insumos –fertilizantes, agroquímicos, agua para riego, alimento para ganado- y pagos no relacionados con el nivel producido. Entre estos últimos están los requisitos de separar cierta superficie de la producción – requisitos de *set aside*- y las ayudas desvinculadas, donde la ayuda se otorga de manera independiente de la producción actual, como ser por el nivel producido en un período pasado o por tamaño de la explotación. La desvinculación también puede ser parcial, cuando parte del subsidio está relacionado con el nivel de producción actual o con el tipo de cultivo elegido.

c) **medidas de carácter general**: estas medidas ayudan al agricultor de manera indirecta mediante obras de infraestructura –caminos,

---

<sup>13</sup> En las cuotas arancelarias, el arancel que se paga por importar un volumen que supera el correspondiente a la cuota suele ser bastante superior al que ingresa dentro de la cuota. Por ejemplo, mientras en la UE la carne vacuna de alta calidad que ingresa a través de la denominada cuota “Hilton” paga un arancel de 20%, la que ingresa por fuera de la cuota paga un arancel que puede superar el 80%.

vías férreas, vías navegables, puertos-, asistencia en la promoción y comercialización, investigación y extensión agrícola y gestión de los almacenes públicos, entre otras.

Una revisión anual de los instrumentos de política agrícola que utilizan los países desarrollados lo realiza anualmente la OECD en sus publicaciones *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation* y *Agricultural policies in OECD countries at a glance*, que se publican cada dos años de manera alternada.

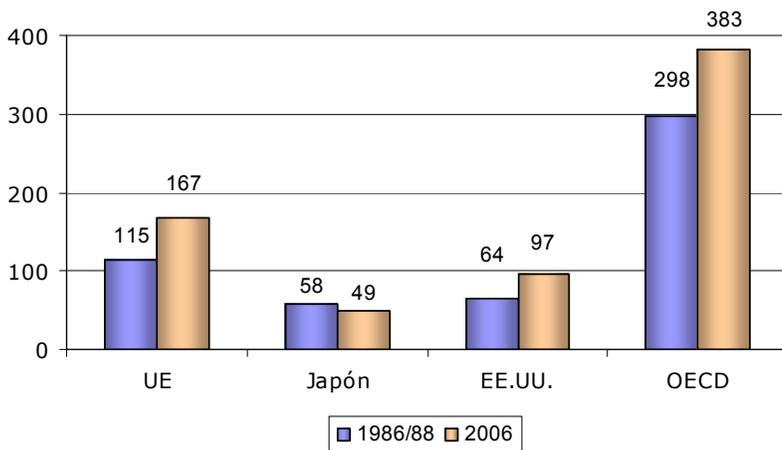
Como resultado de los diferentes mecanismos de protección, ayuda interna y subsidios a las exportaciones, el apoyo al agro en los países desarrollados que forman parte de la OECD equivalió en 2006 a una ayuda de 383 mil millones de dólares –1% del PIB del conjunto de estos países-<sup>14</sup>, poco más de mil millones de dólares por día (gráfico 5). En la UE15 equivalió a 167 mil millones –1,2% de su PIB-, en Japón a 49 mil millones –1,1% de su PIB- y en los EE.UU. a 97 mil millones –0,7% de su PIB-.

---

<sup>14</sup> Vale resaltar que este valor muestra a cuántos dólares equivale el apoyo que recibe el agro a través de los diferentes instrumentos de protección y ayuda, los cuales le brindan al agricultor mayores ingresos tanto vía pagos directos, mayores precios de venta de sus productos y asistencia de carácter general.

<sup>15</sup> La conformación de la UE es la vigente para cada período utilizado: 12 países para 1986/88 y 25 países para 2006.

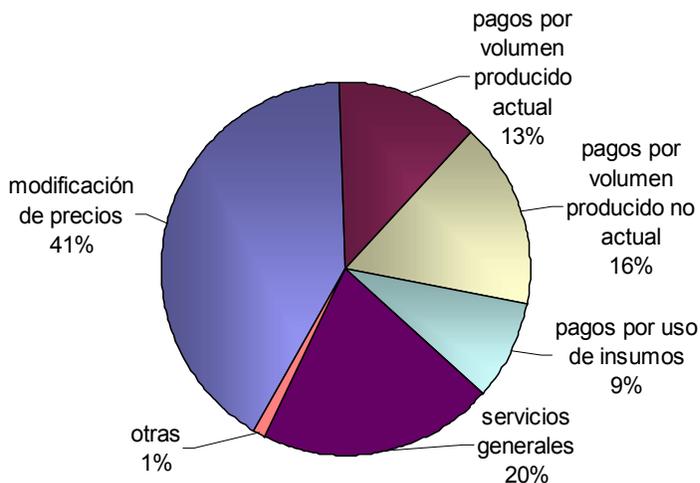
**Gráfico 5**  
**Ayuda total al agro en países desarrollados**  
en miles de millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2007)

Dentro de las diversas medidas, las que buscan modificar los precios son las que brindan el mayor nivel de ayuda a los agricultores de los países desarrollados, seguidas por las vinculadas con el nivel de producción, ya sea el nivel actual o niveles fijos o históricos (gráfico 6).

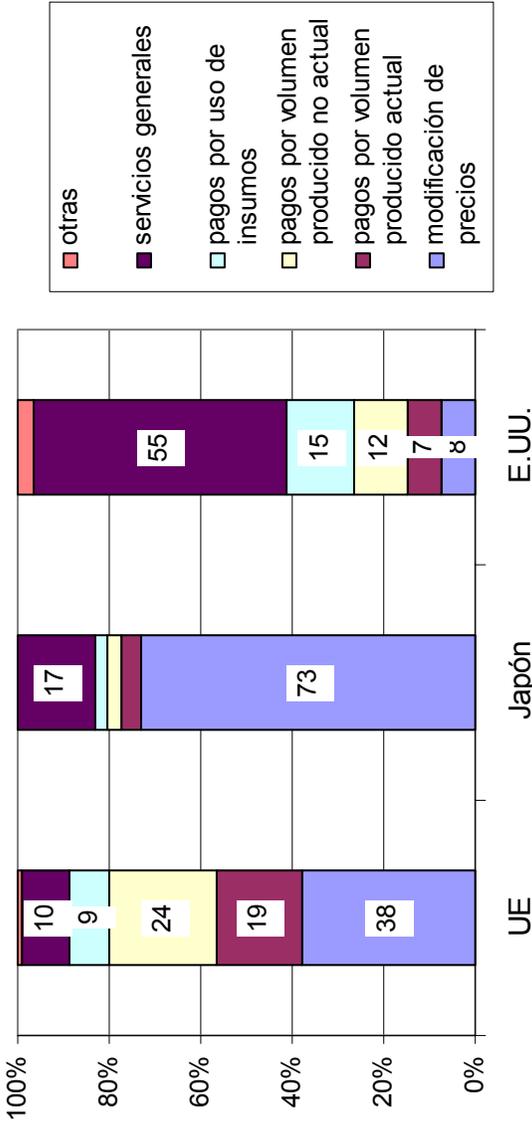
**Gráfico 6**  
**Ayuda a la producción agrícola en países desarrollados**  
 % por tipo de medida



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2007)

A nivel de los tres principales países proteccionistas se notan ciertas diferencias. En la UE, el apoyo se provee en parte similares mediante medidas que aíslan el precio interno del internacional y pagos directos (gráfico 7). En Japón, el apoyo se basa en barreras al comercio. En EE.UU., donde el agro presenta mayores ventajas comparativas que en los otros dos países, las barreras comerciales y subsidios directos a la exportación cumplen un pequeño papel en términos relativos; más importantes son las medidas de carácter general y los pagos directos de diverso tipo. Esto condice con las posturas negociadoras de la UE y Japón en la Organización Mundial de Comercio, donde presentan mayor resistencia a cambios radicales en las medidas de acceso al mercado que a cambios en las de pagos directos, mientras que en la postura de EE.UU. el énfasis se concentra en la oposición a modificaciones importantes en los montos de los pagos directos.

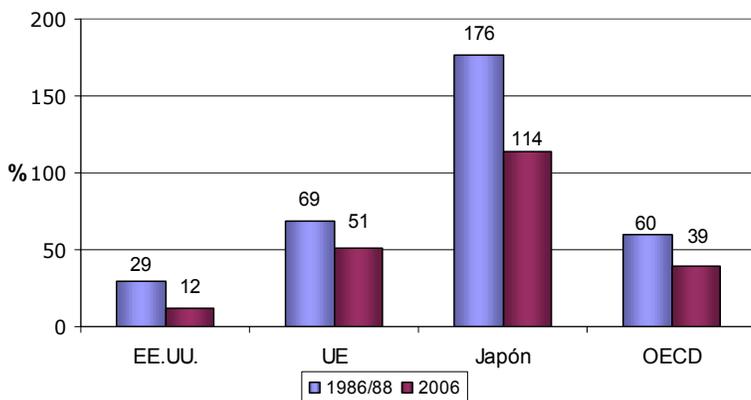
**Gráfico 7**  
 Ayuda agrícola por tipo de medida en la UE, Japón y EE.UU., 2006  
 distribución porcentual



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2007)

Gracias a estas medidas, los productores de los países proteccionistas se benefician de mayores ingresos, que en la UE equivalen a un incremento promedio de 51% respecto de la situación sin protección ni subsidios, en EE.UU. a 12%, en Japón a 114%, y en el conjunto de los países de la OECD a 39% (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Ingresos extra por protección y subsidios, 2006**  
 en porcentaje de incremento respecto a ingresos sin subsidios  
 ni protección



Fuente: elaboración propia en base a OECD (2007)

La magnitud de estos beneficios ayuda a entender la presión que los agricultores y los sectores vinculados ejercen sobre sus gobiernos cada vez que se quiere modificar de manera radical este tipo de políticas. Sin embargo, estas medidas tienen impactos negativos sobre los consumidores y contribuyentes de los países proteccionistas y sobre los productores de los países eficientes. El análisis de dichos efectos y sus consecuencias sobre el cambio de las políticas agrícolas se tratan en la siguiente sección.

### 3. Efectos económicos de la protección y los subsidios

Los distintos instrumentos de la política agrícola influyen de diferente manera en las decisiones de asignación de recursos de los agentes económicos del sector<sup>16</sup>.

En primer lugar, las trabas al acceso encarecen los productos importados y reducen la importación —en algunos casos los niveles de las barreras tornan prohibitivo el ingreso al mercado—, de manera que permite a los productores nacionales vender a un precio más alto. De este modo, facilita que formen parte de la oferta nacional quienes tienen niveles de eficiencia inferiores a los requeridos para competir en los mercados internacionales y con los productos importados. En este caso, en el país que coloca las barreras se benefician los productores y se perjudican los consumidores.

En segundo lugar, la ayuda interna puede reducir la importación, ya que facilita que la producción interna menos eficiente pueda competir con los productos importados de menor costo unitario, siempre que el subsidio sea de una magnitud tal que compense la diferencia de costo. Así logra que las decisiones de producción no se vean influidas por la evolución de los precios de los mercados agrícolas internacionales. Cuánto más alto el nivel de la ayuda, menor el grado de eficiencia necesario para permanecer en el mercado y mayor el aislamiento respecto de los mercados internacionales. Con la ayuda interna son los contribuyentes de impuestos quienes financian el mayor costo de la producción interna, mientras que con las barreras al acceso los que cargan con el mayor costo son los consumidores, pero vía un precio de compra más alto.

En tercer lugar, los subsidios a la exportación permiten colocar en los mercados internacionales productos que no son competitivos sin esos subsidios, esto es, aquellos cuyo costo unitario es superior al precio internacional vigente. Por lo tanto, productores ineficientes pueden formar parte de la oferta en los mercados internacionales. Según cuán alto sea el nivel del subsidio, podrán llegar a competir en igualdad o en mejores condiciones que los oferentes de los países eficientes. En el país que subsidia, la parte más importante del costo de esta medida lo soporta el contribuyente.

---

<sup>16</sup> Para un resumen desde el punto de vista teórico de los efectos de diversos instrumentos de política comercial, aunque no exclusivos de la política agrícola, ver Appleyard y Field (1997), capítulos 13 y 14.

La interrelación entre estas tres categorías se aprecia en los efectos que generan en las decisiones de producción, de consumo y, por ende, de comercio. Por ejemplo, los productos ofrecidos por los productores ineficientes que subsisten gracias a la ayuda interna en general requieren de la compañía de barreras al comercio que incrementen el precio de los bienes importados, pues de otro modo no encontrarían compradores internos. A su vez, los excedentes de producción, consecuencia de los subsidios internos, pueden colocarse en los mercados externos gracias a los subsidios a la exportación.

Por lo tanto, si se bajan las barreras al acceso va a ser difícil sostener la continuidad de los agricultores ineficientes, pues crecería el monto de las ayudas necesarias para que puedan competir con productores de menor costo. Si las ayudas se incrementaren, se generarían excedentes de oferta que bajarían aún más el precio interno y, como los productores seguirían sin basar sus decisiones en las señales del mercado, se estaría en una situación de incremento mayor de los excedentes de oferta. Por su parte, sin los subsidios a las exportaciones se perdería la “válvula de escape” de colocar dichos excedentes en otros mercados.

Estos efectos se pueden analizar también tanto desde la perspectiva de los países proteccionistas y como de la correspondiente a los países que no aplican estas medidas.

En los países proteccionistas, los productores perciben un ingreso mayor debido al incremento artificial de los precios internos de los alimentos —por barreras comerciales y subsidios a la exportación— y a las ayudas directas recibidas. Por lo tanto, como hacen que las decisiones de los productores dependan también de factores ajenos a los cambios en la oferta y la demanda, es que se dice que estas medidas distorsionan el mercado. Este efecto se da incluso con las ayudas desvinculadas de manera parcial o total de la producción, ya que al asegurar un ingreso mínimo al agricultor, se reduce el riesgo inherente a la explotación agrícola. Es así como forman parte de la oferta agricultores con escalas de producción inferiores a las óptimas (v.g., minifundios).

Un efecto derivado es el aumento artificial del precio de la tierra dado que se torna muy rentable su utilización para la actividad agrícola. Al mismo tiempo que crea una red de intereses vinculados al sector protegido —por ejemplo, los productores de agroquímicos, insumos y maquinaria agrícola— que también presiona para evitar que se modifiquen estas políticas distorsivas. Estos efectos ya han sido señalados por la teoría del

comercio internacional: los factores de producción de los sectores protegidos mejoran su ingreso, el cual puede disminuir si es que se reduce o elimina ese nivel de protección<sup>17</sup>.

Una consecuencia no deseada de esas medidas ha sido la excesiva intensificación de la producción a partir del uso de agroquímicos y técnicas “no naturales”, con los consiguientes daños al medio ambiente. Las modificaciones que se están dando en las políticas agrícolas de algunos bloques proteccionistas, como la UE, se justifican en parte en los efectos ambientales negativos que tenían las medidas previas (ver Doporto Míguez y Galperín, 2006).

En los países no proteccionistas, los agricultores se ven perjudicados de diversas maneras por estas medidas. Por un lado, las trabas a la importación en los países desarrollados limita su acceso a estos mercados de altos ingresos, en especial para los productos de clima templado, como cereales, carnes y lácteos, los más protegidos con barreras a la importación y con mayores niveles de ayudas internas. También tienen que vender sus productos a precios internacionales más bajos que los que habría sin las medidas proteccionistas, debido tanto a la menor demanda internacional –consecuencia de la protección–, como por el exceso de oferta ocasionado por la ayuda interna y los subsidios a la exportación de los países proteccionistas. Como muchos de estos países tienen una participación importante en la oferta y demanda mundial, están en condiciones de influir en el precio internacional<sup>18</sup>.

A su vez, los países no proteccionistas se enfrentan con una mayor competencia en terceros mercados por parte de productos provenientes de países que otorgan subsidios a las exportaciones, entre los que se destacan la UE y los EE.UU.

Por su parte, cuando se producen reducciones en los precios internacionales, los productores eficientes se ven obligados a efectuar un sobreajuste contractivo de su producción, debido a que los productores pertenecientes a países que subsidian pueden obviar el ajuste correspondiente de manera parcial o total.

En el caso de los países que son importadores netos de alimentos, este tipo de prácticas les permite comprar productos agrícolas a me-

---

<sup>17</sup> Esto resulta del conocido teorema de Stolper-Samuelson, dos economistas que desarrollaron esta idea en un artículo de 1941. Ver Stolper y Samuelson (1941).

<sup>18</sup> Los países que están en condiciones de influir en el precio internacional de un producto reciben en la teoría del comercio internacional el nombre de “país grande”.

nor precio, pero genera en ellos un incentivo artificial a no buscar una mayor producción local y mantiene su dependencia alimentaria del exterior.

Hasta aquí, estos efectos sólo se han presentado para el sector afectado, en este caso el agropecuario. Este tipo de análisis se conoce con el nombre enfoque de equilibrio parcial. Sin embargo, también pueden analizarse las consecuencias de estas medidas y de sus modificaciones sobre el resto de los sectores de la economía, lo que precisa recurrir al enfoque de equilibrio general. Este enfoque muestra que el proteccionismo induce a una reasignación artificial de recursos entre los diferentes sectores de una economía y entre los diferentes países:

1) los sectores de los países proteccionistas beneficiados con las medidas de política reciben una mayor asignación de recursos que si estas medidas no existiesen, a expensas de los otros sectores, incluso de los eficientes a nivel internacional;

2) los consumidores y contribuyentes de los países proteccionistas ven reducido su ingreso real, al tiempo que lo aumentan los agricultores y los dueños de los factores de producción utilizados en el agro en dichos países;

3) el sector agropecuario de los países no proteccionistas recibe una menor asignación de recursos al tiempo que sus agricultores tienen un menor ingreso real como consecuencia del menor nivel de producción, exportación y de precios.

Los diversos estudios de equilibrio general de impacto de una reducción del proteccionismo agrícola muestran que en los países proteccionistas se reduciría la producción agropecuaria y las exportaciones del sector y aumentaría el bienestar de sus consumidores, mientras que en los países agrícolas eficientes se incrementaría la producción y las exportaciones<sup>19</sup>.

¿Qué elementos brinda este análisis de los efectos de las políticas agrícolas para comprender lo difícil que es su modificación? La magnitud de los beneficios que reciben los agricultores de los países protegidos permite entender, tal como se comentó al final de la sección anterior, su resistencia a resignar aunque sea parte de dicha protección. Esta resisten-

---

<sup>19</sup> Para un resumen de diversos estudios de impacto de equilibrio general de un cambio en el nivel de protección agrícola, ver Fossati *et al.* (2005). Para una breve presentación de las características de los diferentes enfoques de los estudios de impacto, ver Cicowicz (2006).

cia se ha visto incrementada por la presión de las industrias vinculadas que se benefician indirectamente.

Por otro lado, el costo en los países proteccionistas suele recaer sobre sus ciudadanos en su carácter de consumidores –por los mayores precios que pagan por los productos agrícolas- y de contribuyentes –por los impuestos que financian las ayudas internas y los subsidios a la exportación-.

La experiencia de las décadas ha mostrado que, a nivel interno, la presión de los agricultores ha sido mayor que de los consumidores y contribuyentes. Sin embargo, y en especial en Europa, problemas vinculados con la sanidad de los alimentos, el impacto ambiental negativo de la producción agropecuaria intensiva en insumos y el peso creciente de los subsidios agrícolas en el gasto público, han logrado generar cambios en la orientación de las políticas agrícolas con el fin de que sean menos distorsivas. Por ejemplo, en 2003 se aprobó en la UE una reforma de su política agrícola común que tiene como objetivos: mejorar la competitividad de la agricultura europea pero buscando que las decisiones del agricultor estén más vinculadas al cambio de las señales de mercado, promover un mayor cumplimiento de normas ambientales, de inocuidad alimentaria y bienestar animal y mejorar el apoyo al desarrollo rural (ver Doporto Miguez y Galperín, 2006).

Los efectos sobre los países que producen sin subsidios permiten entender su presión en los ámbitos multilaterales y regionales para cambiar estas políticas. Parte de esas presiones se vienen dando hace varios años en las negociaciones que ocurrieron en el marco del GATT y ahora en el de la Organización Mundial de Comercio. Aunque no han logrado contrapesar toda la presión de los países proteccionistas, consiguieron ciertos cambios en las políticas agrícolas, cambios que actualmente buscan que se amplíen y profundicen. Este el tema de las dos secciones siguientes de este trabajo.

#### 4. La agricultura en el sistema multilateral de comercio

Con la creación del GATT en 1947, se aceptaron ciertos principios que rigen el comercio internacional de bienes, los cuales se mantienen desde la creación en 1994 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el organismo sucesor del GATT. Estos principios son:

1. la protección de los mercados se basará en aranceles, con la excepción de situaciones transitorias;
2. los aranceles se consolidan, esto es, los países se comprometen a no sobrepasar cierto límite máximo por producto, límite que cada país notifica a la OMC en sus listas de compromisos;
3. los productos importados de cualquier origen deben recibir el trato de nación más favorecida al momento de importarse. Esto significa que para ingresar a un mercado ningún producto debe recibir un trato discriminatorio; por ejemplo, pagar un arancel mayor que un producto similar proveniente de cualquier otro país, salvo excepciones específicas acordadas, como acuerdos de libre comercio y preferencias especiales;
4. los productos importados deben recibir dentro del país el mismo trato que los productos nacionales, por ejemplo, en lo referente a impuestos y otras normas internas (principio de trato nacional);
5. transparencia: toda modificación de una medida de política comercial debe informarse a la OMC y estar disponible para que cualquier otro país miembro pueda acceder a ella.

Tal como se comentó en la introducción, durante casi cincuenta años la agricultura no estuvo sujeta a las mismas normas que el resto de los bienes, a pesar de que en algunas de las rondas de negociaciones se intentó modificar esta situación (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**La Agricultura en el GATT antes de la Ronda Uruguay**

<b>Ronda de negociación</b>	<b>Principales puntos negociados</b>
Ginebra (1947) Annecy (1949) Torquay (1951)	No hubo acuerdos significativos sobre el tema agrícola.
Ginebra (1956)	Se permite que los productos agrícolas reciban subsidios a las exportaciones, a diferencia del resto de los productos.

Dillon (1960-61)	Las Comunidades Europeas consolidan en el GATT aranceles nulos o bajos para soja y derivados, otras oleaginosas, gluten de maíz y algodón.
Kennedy (1964-67)	Negociaciones –sin resultado- sobre los mecanismos de la recién constituida Política Agrícola Común europea.
Tokio (1973-79)	La agricultura es considerada un tema con agenda separada, pero las negociaciones no son exitosas. Se asumen compromisos sobre cuotas de importación como consecuencia de negociaciones entre países (por ejemplo, la cuota “Hilton” de carne vacuna de alta calidad).

Fuente: elaboración propia en base a Wainio, Hasha y Skully (1998)

Este trato especial que recibió el agro encuentra un punto de quiebre en la Ronda Uruguay (1986-1994), a partir de la cual el comercio agrícola pasó a estar sujeto a normas comunes que limitan -aunque sea parcialmente- la discrecionalidad de las políticas agrícolas y fijan un marco para la aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias.

En la Ronda Uruguay se establecieron disciplinas en los denominados tres pilares de la negociación agrícola: acceso a mercados, ayudas internas y subsidios a la exportación. Gran parte de estas disciplinas se encuentran en el Acuerdo sobre la Agricultura (AA)<sup>20</sup>, mientras parte de las relacionadas con las trabas a la importación surgen de compromisos contraídos en el grupo de negociaciones sobre acceso a mercados y reflejados en las listas de aranceles consolidados y otros compromisos que cada país registró en la OMC al finalizar la ronda.

En el AA se definieron como productos agrícolas a los productos de origen animal –excepto los pescados- y vegetal, aceites y grasas, alimentos procesados –sin los pescados-, tabaco, los cueros y pieles sin trabajar, las materias primas textiles vegetales y animales -seda, lana, algodón, lino, cáñamo-, algunos productos químicos para alimentos, aceites esenciales, albúminas y almidones.

---

<sup>20</sup> El texto puede consultarse en:  
[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/legal\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm)

El objetivo declarado del AA es establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado”, y que para lograr ello hay que “prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura”, para que de este modo “se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales” (preámbulo del AA).

En **acceso a mercados**, los principales compromisos fueron:

- “arancelización”: conversión de las diversas barreras comerciales no arancelarias existentes<sup>21</sup> en aranceles que representaban niveles de protección equivalentes, aranceles que desde ese momento pasaron a estar consolidados y sujetos a la reducción que se acordó.
- salvaguardias especiales: imposición de derechos de importación adicionales ante aumentos importantes en el volumen importado o baja marcada de los precios de importación. Esto sólo es aplicable a productos donde se convirtieron sus barreras no arancelarias en aranceles y que a su vez cada país indicó en sus listas de compromisos.
- cuotas de acceso corriente: cuotas arancelarias de importación para algunos productos para evitar que por el proceso de “arancelización” se reduzcan las importaciones que se daban antes de la Ronda Uruguay. Se fijó un arancel intra-cuota inferior al extra-cuota; este último corresponde al arancel que resultó del proceso de conversión arancelaria.
- cuotas de acceso mínimo: cuotas arancelarias de importación para que los productos que no se importaban o se importaban muy poco –menos del 5% del consumo interno en el trienio 1986-1988, el período base para el cálculo-, puedan acceder con un arancel intra-cuota más bajo que el resultante del proceso de conversión arancelario, de modo de facilitar ese acceso mínimo. Las cuotas tenían que partir de un volumen equivalente al 3% del consumo interno y llegar al 5% a fines del 2000 en los países desarrollados y a fines de 2004 en los países en desarrollo. Estos compromisos se contrajeron sólo para productos a los que se aplicó la conversión arancelaria y no a aquellos donde el acceso era inferior al mínimo pero motivado por aranceles muy altos o prohibitivos.

Las medidas de **ayuda interna** se agruparon en tres categorías:

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, restricciones cuantitativas, gravámenes a la importación que variaban en relación inversa con el nivel del precio internacional y licencias a la importación.

- caja ámbar: comprenden las ayudas más distorsivas del comercio, como las de sostén de los precios internos y las ayudas relacionadas con el nivel de producción y el uso de insumos. Están sujetas a compromisos de reducción. Para medir el nivel de ayuda brindado mediante este tipo de medidas se creó la “Medida global de ayuda total”.
- pagos de minimis: las ayudas internas correspondientes a la caja ámbar pero que no superan el 5% del valor de la producción de los bienes beneficiados, quedan exceptuadas del compromisos de reducción – pago de minimis específico-. Para los países en desarrollo, el umbral máximo es del 10%. En el caso de ayuda no referida a un producto específico, el monto no debe exceder el porcentaje correspondiente al valor de la producción agrícola total –pago de minimis no específico-.
- caja azul: pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, basados en una superficie fija o un número de cabezas de ganado fija. Estas ayudas no están sujetas a compromisos de reducción.
- caja verde: las de menores efectos de distorsión del comercio y la producción. Comprenden, entre otros, a los gastos para servicios de investigación y extensión, los gastos en infraestructura general, la ayuda alimentaria, los pagos directos desvinculados de la producción, y los pagos por emergencias naturales y por cuidado del medio ambiente. No están sujetas a compromisos de reducción.

Respecto a los **subsidios a la exportación**, los compromisos fueron:

- sólo conceder subsidios a los productos que cada país incluyó en la lista de compromisos presentada en la OMC.
- reducir los subsidios tanto en desembolso presupuestario como en volumen beneficiado.
- los subsidios sujetos a reducción incluyen las subvenciones directas, las ventas de existencias de almacenes públicos a precios inferiores al de adquisición en el mercado interno, las subvenciones para reducir costos de transporte, los subsidios a bienes sujetos a incorporarse en productos elaborados (productos incorporados), entre otros.
- la ayuda alimentaria internacional no deberá estar vinculada con las exportaciones comerciales al país beneficiario.
- se fijan disciplinas para la imposición de restricciones a la exportación.

En la Ronda Uruguay se establecieron compromisos de reducción en los tres pilares. Pero por el denominado trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, los compromisos de reducción por parte de estos países fueron de dos tercios de los compromisos de los países desarrollados (cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Compromisos de reducción en Agricultura**

<b>Medida</b>	<b>Países desarrollados</b>	<b>Países en desarrollo</b>
Aranceles	36% en promedio hasta el año 2000, con un mínimo de 15% por posición arancelaria	24% en promedio hasta el año 2004, con un mínimo de 10% por posición arancelaria
Ayuda interna (caja ámbar)	20% hasta el año 2000	13% hasta el año 2004
Subsidios a la exportación	36% del desembolso presupuestario y 21% en cantidad, hasta el año 2000	24% del desembolso presupuestario y 14% en cantidad, hasta el año 2004

En el AA se incluye una norma de debida moderación en el inicio de acciones contra los subsidios agrícolas, denominada **cláusula de paz**, que consistió en una protección para los miembros que brindan ayuda interna y subsidios a la exportación por un plazo referido a la aplicación de compromisos del Acuerdo, plazo que venció el 31 de diciembre de 2003. Por lo tanto, desde el 1 de enero de 2004 se pueden iniciar dos tipos de investigaciones y acciones:

- contra las ayudas internas que anulen o menoscaben las concesiones arancelarias que un país otorga a los demás; esto es, que dificulten las ventas en el mercado interno del país que otorga el subsidio, por ejemplo, favoreciendo una mayor producción local que compita con la importada;
- contra las ayudas internas y subsidios a la exportación que puedan desplazar exportaciones en terceros mercados o aumenten las importaciones en el mercado del país afectado.

Las acciones a tomar incluyen el cuestionamiento mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC y la aplicación de dere-

chos compensatorios de los subsidios en caso de que se demuestre que los exportaciones subsidiadas están generando un daño a la producción nacional. Un punto a remarcar es que el fin de la vigencia de esta cláusula no afectó la legalidad de las ayudas internas y subsidios —son válidas mientras respeten lo fijado en el AA-, sino que sólo eliminó restricciones a la posibilidad de que sean medidas recurribles. De este modo, su extinción es un paso más en el camino de lograr la plena integración de la agricultura en las normas generales de la OMC (Steinberg y Josling, 2003).

La negociación agrícola en la Ronda Uruguay tuvo algunos puntos a favor, entre los que sobresalen que el agro pasó a estar sujeto a normas comunes multilaterales y que con la consolidación se fijó un límite máximo a los aranceles, las ayudas internas y los subsidios a la exportación.

Pero la negociación también presentó ciertas limitaciones. En acceso a mercados, por ejemplo, al tomar un período de precios internacionales bajos para convertir las barreras no arancelarias en su equivalente en aranceles<sup>22</sup>, las reducciones comprometidas no siempre han tenido la magnitud necesaria como para favorecer un aumento en las importaciones. En muchos casos se eligieron precios externos e internos de modo tal de ampliar la brecha y así obtener equivalentes arancelarios más altos que los que habría correspondido con un cálculo más objetivo. Esto se conoció como “arancelización sucia” (Hathaway e Ingco, 1995). Además, como las reducciones de aranceles se podían aplicar en promedio, los aranceles de los productos más “sensibles” se han reducido menos que aquellos de los demás productos. Esto hizo que los niveles de protección luego del proceso de reducción no siempre hayan resultado más bajos que los previos a la Ronda Uruguay.

Respecto a los compromisos de acceso mediante cuotas, como el cálculo del volumen se pudo hacer a nivel de grupos de productos y la asignación a cada uno de sus componentes podía ser arbitraria, se pudo diluir la apertura en productos particulares muy protegidos (Wainio, Hasha y Skully, 1998). A su vez, algunos métodos de administración de

---

<sup>22</sup> La conversión consistió en calcular la brecha entre el precio externo e interno del período 1986-1988, y fijar un arancel equivalente a la proporción que esa diferencia representaba respecto del precio externo.

las cuotas han llevado a que no se importe todo el volumen indicado, fenómeno que se denomina subutilización de la cuota<sup>23</sup>.

En ayuda interna, el compromiso de reducción de la medida global de ayuda se fijó en forma global, lo que permitió que no se reduzca la ayuda para ciertos productos. Además, la disminución de la ayuda de caja ámbar vino acompañada de un aumento de las ayudas de caja azul y verde –fenómeno denominado como cambio de caja o *box-shifting*–, que aunque menos distorsivas que las de ámbar, igual influyen en las decisiones de producción y comercio. En lo referente al pilar de subsidios a la exportación, no se fijaron disciplinas y compromisos para otras formas de subsidio a la exportación, como los créditos y los seguros a la exportación. Respecto tanto a la ayuda interna como a los subsidios a la exportación, como el período elegido para determinar el nivel base de ambos tipos de subsidios a partir del cual aplicar los compromisos de reducción, fue uno de precios bajos, los niveles de ayuda y subsidios fueron muy altos, de manera que hizo más fácil cumplir con las reducciones comprometidas (OECD, 2001).

Aun cuando los acuerdos alcanzados no trajeron resultados cuantitativos importantes, la relevancia de la negociación está en el impacto de tipo cualitativo que significó la integración del agro a las reglas multilaterales y la posibilidad que abrió a poder seguir negociando en torno a una mayor liberalización (Hathaway e Ingco, 1995; Stancanelli, 1998).

La negociación por una mayor liberalización del agro es el tema que se trata en la próxima sección.

## 5. La agricultura en la Ronda de Doha

En noviembre de 2001, en la ciudad de Doha (Qatar) se inició la novena Ronda de Negociaciones de la OMC, bajo el nombre de Ronda del Desarrollo. En el programa de trabajo establecido en esa IV Reunión Ministerial de la OMC se plantea que para la agricultura el objetivo general será “establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado”. Los objetivos específicos planteados se refieren a los tres pilares de la negociación agrícola:

---

<sup>23</sup> Para un análisis de las cuotas arancelarias y una revisión de sus métodos de administración, ver Cicowicz y Galperín (2006).

- “Lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados”
- “Reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva”
- “Reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión al comercio”

Según lo establecido en Doha, las características y detalles de los nuevos compromisos –denominados “modalidades” en el lenguaje de la negociación de la Ronda– debían ser establecidos antes del 31 de marzo de 2003 y las negociaciones debían culminar a fin de 2004. Durante 2002, los países presentaron propuestas de negociación sobre las modalidades para los nuevos compromisos. A marzo de 2003, las principales propuestas eran las del Grupo Cairns<sup>24</sup>, de los Estados Unidos y de la Unión Europea. A estos se sumó el texto preparado por el presidente del Comité de Agricultura, Stuart Harbinson, con el carácter de un anteproyecto de modalidades, que recogió puntos de las propuestas anteriores.

Las principales diferencias entre las propuestas se encontraban en que:

- La UE buscaba una menor apertura de mercados que Cairns y EE.UU., en especial en el porcentaje de reducción de los aranceles extra-cuota e intra-cuota, ampliación del volumen de las cuotas arancelarias y eliminación de las salvaguardias especiales.
- En ayuda interna, la propuesta de Cairns era más ambiciosa que la de EE.UU. y de la UE, que proponían menores reducciones de las ayudas.
- En competencia de exportaciones, Cairns proponía la eliminación de los subsidios a las exportaciones y del componente de subsidio implícito en los créditos a las exportaciones; EE.UU. sólo la eliminación de los subsidios directos; la UE, la reducción de los subsidios.
- La UE proponía temas no incluidos en el mandato negociador sobre agricultura establecido en Doha, como indicaciones geográficas, etiquetado obligatorio, inocuidad alimentaria, desarrollo rural, medio ambiente y bienestar animal.

---

<sup>24</sup> Grupo de países exportadores agrícolas, desarrollados y en desarrollo, que buscan la reducción del proteccionismo. Surgió durante la Ronda Uruguay en la ciudad australiana de Cairns. Los países miembros son: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

Como una forma de encontrar soluciones, a fines de julio de 2003 en la ciudad de Montreal, el director general de la OMC pide a la UE y los EE.UU. que acerquen posiciones. De esto resulta un documento conjunto de ambos miembros, que es respondido por otro de un grupo de países que desde ese momento se conoce como G-20, cuyos principales integrantes son la Argentina, Brasil, China, India, México y Sudáfrica<sup>25</sup>. Estos dos documentos constituyeron las dos propuestas marco que llevaban los principales actores del comercio agrícola mundial para la negociación en la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún.

De acuerdo a la propuesta conjunta de la UE y EE. UU., se procedía a una limitada reducción de las barreras comerciales, se permitía la permanencia de ayudas internas distorsivas, y no se eliminaban los subsidios a la exportación –salvo para un reducido grupo de productos–. La propuesta del G-20 buscaba una mayor reducción de las trabas al acceso –en especial en aranceles, cuotas arancelarias y salvaguardias especiales para los países desarrollados–, mayores disminuciones en la ayuda interna –bajas por producto en vez de reducciones de promedios, eliminación de las ayudas de caja azul, límites a las ayudas de caja verde– y la eliminación de los subsidios a las exportaciones. El presidente del Consejo General de la OMC elaboró un borrador de acuerdo en base al esquema propuesto por UE y EE.UU., lo cual fue criticado por el G-20 y el Grupo Cairns.

Entre el 10 y el 14 de septiembre de 2003 se llevó a cabo en Cancún la V Reunión Ministerial de la OMC. La reunión finalizó sin lograr consenso en ningún tema, incluido agricultura, en donde no hubo acuerdo en ninguno de los tres pilares de la negociación.

Un resultado importante de esa reunión fue el surgimiento de la nueva alianza negociadora del G-20, que se transformó en un contrapeso serio, profesional y efectivo a las posiciones de la Unión Europea y los Estados Unidos. Los principales resultados de la acción conjunta del G-20 fueron que logró que su propuesta marco se trate a la par que el borrador preparado por el presidente del Consejo General, evitó que se aprueben tenues cambios en la política agrícola que iban a consolidar la

---

<sup>25</sup> A abril de 2007, está compuesto por 21 países: 5 de África (Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe), 6 de Asia (China, India, Indonesia, Pakistán, Filipinas y Tailandia) y 10 de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

política proteccionista y evitó que se prorrogue la cláusula de paz, la cual finalizó en enero de 2004.

El próximo paso de relevancia en esta negociación fue la aprobación del Programa de Trabajo de Doha a fin de julio de 2004 –conocido como “marco de Julio”- mediante una decisión adoptada por el Consejo General de la OMC, el órgano decisorio más importante de la actividad diaria de la OMC, compuesto por representantes de todos los estados miembros.

En el “marco” se prorroga sin fecha la finalización de la Ronda, se fija la VI Reunión Ministerial en Hong Kong en diciembre de 2005 y, en lo referente a la agricultura, adopta un “marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura”, que figura como anexo A del “marco”<sup>26</sup>.

En dicho Anexo A se fijan pautas para los tres pilares y para otros temas. En **ayuda interna**, los aspectos más importantes son:

1. Armonización en las reducciones: mayor nivel de reducción para los países con mayor nivel de ayuda.
2. Reducción sustancial del nivel de ayuda global (*overall cut*), que se la define como la suma de las ayudas de caja ámbar, los pagos *de minimis* y las ayudas de caja azul. Esto es una forma de evitar que la reducción de las ayudas de caja ámbar se dé mediante la transferencia a ayudas que correspondan a pagos *de minimis* y a la caja azul.
3. Caja ámbar: enfoque estratificado de reducción del monto total consolidado, con una mayor reducción para los países con mayor nivel de ayuda y tope para ayudas por producto.
4. Pagos *de minimis*: deberán reducirse.
5. Caja azul: negociar criterios para que sea menos distorsiva que las ayudas de caja ámbar. Al inicio del período de implementación de lo que se acuerde en la negociación, el monto de las ayudas incluidas en esta categoría no debe superar el 5% del valor de la producción agrícola de un período pasado a definir.
6. Caja verde: revisar y clarificar los criterios de esta Caja para que estas medidas no tengan efectos distorsivos o que los mismos sean de grado mínimo.

En relación a **subsidios a las exportaciones**, los elementos centrales del “marco” son:

---

<sup>26</sup> El texto se puede consultar en:

[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/draft_text_gc_dg_31july04_s.htm)

1. Eliminación paralela de todas las formas de subsidios y fijar disciplinas sobre las medidas con efecto equivalente.
2. Se eliminarán:
  - subsidios a la exportación,
  - créditos, garantías y seguros a la exportación a más de 180 días,
  - condiciones y términos referidos a créditos, garantías y seguros a menos de 180 días que no concuerden con las disciplinas que se negocien con vistas a evitar que constituyan subsidios que distorsionen el comercio,
  - prácticas de las empresas estatales de comercialización que impliquen subsidios encubiertos,
  - las ayudas alimentarias que encubran subsidios.

En el pilar de **acceso a mercados**, los puntos clave del “marco” son:

1. Reducción de los aranceles mediante una fórmula por estratos o bandas.
2. Progresividad en la reducción: corte mayor a los aranceles más altos.
3. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.
4. Habrá algunas excepciones a la fórmula general de reducción arancelaria que se acuerde. Serán de dos tipos:
  - Productos sensibles: para todos los países. Se debe definir la cantidad de productos. Para los productos incluidos en este grupo, la apertura deberá hacerse mediante cuotas arancelarias.
  - Productos especiales: sólo para los países en desarrollo, que recibirán un trato preferencial.
5. Cuotas arancelarias: reducción del arancel intra-cuota y mejorar la administración de la cuota.
6. Se deberá tratar el escalonamiento arancelario –mayor nivel del arancel a medida que se incrementa el grado de elaboración de un producto-, buscar la simplificación de los aranceles y revisar la salvaguardia especial de la Ronda Uruguay
7. Los países en desarrollo podrán utilizar un mecanismo de salvaguardia especial.

Dentro de los otros temas, se acuerda que los países de menor nivel de desarrollo no estarán obligados a ningún compromiso de reducción de ayudas, subsidios ni barreras a la importación. A su vez, se favo-

recerán de acceso preferencial a los demás mercados. También se fija que habrá una flexibilidad especial para los países de reciente acceso a la OMC (v.g., China). Se deja constancia de algunas cuestiones de interés pero que no hubo acuerdo para su negociación, como los impuestos diferenciales a la exportación y las indicaciones geográficas.

Entre el 13 y el 18 de diciembre de 2005 se llevó a cabo en Hong Kong la VI Reunión Ministerial de la OMC. Allí se fijó el objetivo de finalizar la Ronda a fin de 2006 y de continuar con las negociaciones de acuerdo al “marco” de Julio 2004. En los tres pilares de la negociación agrícola se acordó que en:

- Ayuda interna: habrá 3 bandas para la reducción de ayudas caja ámbar,
- Subsidios a la exportación: habrá una eliminación progresiva y paralela de todas las formas de subsidio al final de 2013,
- Acceso a mercados: habrá 4 bandas para la reducción de aranceles.

Un elemento importante en la negociación por el acceso a los mercados se encuentra en el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, donde se señala el compromiso de lograr un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y los productos no agrícolas comparablemente elevado, a alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio del trato especial y diferenciado. De este modo, quedan vinculadas dos de las más importantes áreas de negociación de la Ronda.

Las principales posiciones negociadoras son las de la UE, los EE.UU., el G-20 y el Grupo Cairns. El G-20 se ha transformado en uno de los principales propulsores de cambios sustanciales en las políticas agrícolas. Por eso a continuación se resumen los principales puntos de las propuestas del G-20 a abril de 2007 para los diferentes pilares, propuestas que buscan una reforma de importancia en las normas multilaterales referidas al comercio agrícola.

En **ayuda interna**, el G-20 busca: i) un mayor compromiso de parte de los que más subsidian; ii) bajar sustancialmente el techo permitido (nivel consolidado) a fin de que la ayuda distorsiva sea menor a la aplicada actualmente<sup>27</sup>; iii) impedir que la ayuda más distorsiva (caja ámbar) pueda otorgarse bajo otros formatos, esto es, como pagos *de minimis*,

---

27 La diferencia positiva entre el nivel de ayuda consolidado y el aplicado actualmente, se conoce como “agua” en la ayuda.

caja azul o caja verde; iv) poner un límite a la ayuda por producto a fin de evitar promediar reducciones entre productos de modo de bajar menos la ayuda en productos más protegidos; v) bajar sustancialmente los niveles de pagos *de minimis* y de caja azul.

En **acceso a mercados**, el G-20 propone: i) una reducción sustancial de los aranceles; ii) mayores reducciones para los aranceles más altos; iii) mayor reducción arancelaria para los productos de mayor grado de elaboración; iv) limitar las excepciones por productos sensibles; v) ampliar las cuotas arancelarias en el caso de productos sensibles; vi) expresar los aranceles consolidados en términos *ad valorem*.

En el pilar de **subsidios a las exportaciones**, el G-20 busca eliminar las subvenciones directas, las subvenciones a través de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y seguros a la exportación, los apoyos otorgados a través de empresas estatales y las subvenciones encubiertas bajo la forma de ayuda alimentaria. Sostiene que las subvenciones directas e indirectas deberán eliminarse para el 2013 de manera escalonada, con una reducción del 60% durante el primer año de implementación de los resultados que se alcancen en la Ronda.

## 6. Consideraciones finales sobre la evolución de la Ronda Doha

A abril de 2007, las diferencias entre las posiciones de los distintos países siguen siendo marcadas. Lo reclamado desde la posición del G-20 y el Grupo Cairns requiere que EE.UU. reduzca de manera perceptible su ayuda interna aplicada y que la UE acepte una mayor reducción de sus aranceles agrícolas fijando, a su vez, un límite más estricto al número de excepciones –los denominado productos sensibles- (ver Dopporo Miguez *et al.*, 2006).

Las alternativas son dos: acordar una reforma modesta que satisfaga a países como la UE y EE.UU., o una reforma radical como la demandada por los países del G-20 y el Grupo Cairns. Dado que en esta Ronda se ha adoptado el principio negociador de compromiso único o *single undertaking*<sup>28</sup>, el tenor de estas reformas también se verá reflejado en los cambios en las otras áreas que se están negociando en la Ronda, en particular la de acceso al mercado de bienes no agrícolas, donde los paí-

---

<sup>28</sup> Por este principio negociador, ningún tema se considera acordado hasta que no se acuerdan todos los temas. De este modo, se pueden ejercer presiones cruzadas entre diversas áreas.

ses desarrollados mantienen una postura ofensiva que pretende reducciones importantes en los aranceles y otras medidas de acceso al mercado, posición no compartida por muchos países en desarrollo.

Para este cambio se precisa que los países tengan una clara voluntad negociadora y que, en particular para el sector agrícola, ocurran los cambios políticos necesarios en los países proteccionistas para que acepten una flexibilización del régimen existente.

## Bibliografía

- ♦ Appleyard, D. y A. Field (Jr.) (1997). *Economía internacional*. Madrid: McGraw Hill – Interamericana de España – Irwin.
- ♦ Cicowicz, M. (2006). El análisis cuantitativo de la política comercial argentina. *Revista del CEI* 6: 81-90.
- ♦ Cicowicz, M. y C. Galperín (2006). Análisis cuantitativo de cambios en las cuotas arancelarias: el caso de las exportaciones de carne vacuna a la UE. *Revista del CEI* 4: 107-128.
- ♦ Doporto Miguez, I. y C. Galperín (2006). Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE. *Revista del CEI* 7: 47-72.
- ♦ Doporto Miguez, I., V. Fossati, C. Galperín y N. Stancanelli (2006). Ambición y equilibrio en la ronda Doha: Ronda del Desarrollo. *Revista del CEI* 7: 5158.
- ♦ Fossati, V., C. Galperín, S. García, M. Polonsky y H. Sarmiento (2005). Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha: ¿cómo se llega a Hong Kong? *Revista del CEI* 4: 33-65.
- ♦ Galperín, C. (1999). Los mecanismos de subsidio al sector agrícola en los países de la OECD. *Panorama de la Economía Internacional* 4: 87-101.
- ♦ Hathaway, D. y M. Ingco (1995). Agricultural liberalization and the Uruguay Round. Trabajo presentado al seminario “The Uruguay Round and the Developing Economies”, organizado por el Banco Mundial, enero 26-27.
- ♦ Llach, J.J., M. M. Harriague y E. O’Connor (2004). *La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando. Mayo.
- ♦ Maier, L. y M. Shobayashi (2001). *Multifunctionality: towards an analytical framework*. París: OECD.
- ♦ OECD (2001). *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: an evaluation of its implementation in OECD countries*. París: OECD.
- ♦ OECD (2005). *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2005*. París: OECD
- ♦ OECD (2007). *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2007*. París: OECD.
- ♦ OMC (2006). *International trade statistics 2006*. Ginebra: OMC.

- ♦ Stancanelli, N. (1998). The millennium round, agricultural reform and the Cairns group. *Argentine Economic Update*: 18-21, septiembre.
- ♦ Steinberg, R. y T. Josling (2003). When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge. *Journal of International Economic Law* 6 (2): 369-417.
- ♦ Stolper, W. y P. Samuelson (1941). Protection and Real Wages. *Review of Economic Studies* 9 (1): 58-73.
- ♦ Wainio, J., G. Hasha y D. Skully (1998). Market access issues. En: *Agriculture in the WTO. International agriculture and trade reports*. WRS 98-4. Washington D.C.: USDA.

# **Las fuentes internacionales sobre propiedad intelectual en innovaciones vegetales y agrobiotecnología. Análisis de los casos de mayor relevancia para la Argentina**

**Aldo Pedro Casella**  
*Universidad Nacional del Nordeste*

---

1.- En la actualidad, uno de los capítulos principales del derecho de la agricultura en el ámbito internacional es el de la propiedad intelectual. El fantástico desarrollo de la agrobiotecnología moderna con base en la ingeniería genética, abrió un camino novedoso para las innovaciones en materia vegetal y animal aplicables a la producción, antes reservadas al mejoramiento tradicional de tiempos más lentos y posibilidades más modestas. Grandes empresas dirigieron fuertes inversiones para usufructuar económicamente de esta nueva tecnología, y financiaron en el área investigaciones funcionales a sus estrategias empresarias. Esencial, en este cuadro tan esquemáticamente dibujado, es controlar ese conocimiento, para lo que resultó necesario replantear la cuestión de los derechos de propiedad intelectual en las innovaciones relacionadas con la agricultura, que hasta el momento era un tema relativamente pacífico.

Es así que en los últimos años se asiste a un cambio profundo en este aspecto, no exento de grandes controversias. Incluso, aunque son manifiestas las orientaciones de las empresas de biotecnología y de las principales potencias, no existe todavía un sistema consolidado y tampoco se han podido evaluar suficientemente, seguramente por la reciente irrupción de estas tecnologías en la producción agrícola, las eventuales consecuencias que el reconocimiento y profundización de la propiedad intelectual acarreará tanto al sistema científico, a la producción y economía agraria en general, a los agricultores en particular, al comercio internacional y especialmente al de las naciones en desarrollo, y, porqué no, a los consumidores y a la seguridad alimentaria. Esto podrá apreciarse, precisamente, a través de los conflictos relacionados con propiedad intelectual en innovaciones vegetales y biotecnología agrícola que expone-mos en este trabajo, originados en Argentina en el contexto de una enorme expansión de la soja transgénica, es decir, de uno de los productos más relevantes de la biotecnología agraria logrados y explotados a gran escala hasta hoy.

Las principales fuentes de derecho internacional relacionadas con propiedad intelectual en innovaciones vegetales y agrobiotecnología están involucradas en estos conflictos. Como se sabe, la referencia central es el Acuerdo sobre los aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, conocido como ADPIC o TRIPS, de 1994. Al exponer los casos desarrollaremos el contenido de estas normas, su interpretación, alternativas, y aplicación al conflicto.

2.- El primer conflicto que se presenta relacionado con la propiedad intelectual en innovaciones vegetales es el que enfrentara, en una controversia que aún hoy subsiste, a las compañías semilleras con los agricultores por el uso de semilla propia, es decir la reservada de sus propias cosechas. Nos referiremos a este conflicto en primer término, para hacerlo luego sobre el litigio internacional de MONSANTO contra Argentina, que actualmente tiene como escenario a la Unión Europea. Desde ya que no se pueden desvincular ambos conflictos, pues a lo largo de esta exposición quedará claro que están íntimamente relacionados tanto en lo estrictamente jurídico, incluyendo fuentes internacionales comunes como lo es el Convenio ADPIC o TRIPS, como en su origen y desarrollo cronológico, desde el momento que los dos se vinculan principalmente con la explosiva expansión de los cultivos transgénicos, fundamentalmente soja, y el segundo se instala cuando se estancan los intentos de reforma de la legislación de semillas y no se concretan las expectativas de cobros de regalías a los agricultores, por lo que MONSANTO considera insatisfechas sus pretensiones y recurre a los pleitos europeos con los que había amenazado .

Si bien este primer conflicto se desarrolla en el ámbito nacional, no es sino consecuencia de los cambios impulsados -y en gran parte logrados- en las normas e instrumentos internacionales atinentes a la propiedad intelectual en innovaciones vegetales, bajo el influjo de las principales potencias y las compañías internacionales que persiguieron la profundización de esos derechos.

Recordemos que el art. 27.1 del ADPIC si bien admite que los países podrán excluir de la patentabilidad a las plantas y los animales, los compromete a otorgar “protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, a través de un sistema eficaz ‘sui generis’ o mediante una combinación de aquéllas y éste”. El sistema “sui generis” por definición para la protección de obtenciones vegetales es conocido como el

Derecho del Obtentor Vegetal (DOV). Es el resultado de la búsqueda de un sistema especialmente adaptado para las innovaciones vegetales, a raíz del reclamo de una protección de sus creaciones por parte de los fitomejoradores, teniendo en cuenta particularidades que hacen al carácter incremental de la innovación, al precedente, y constante, aporte de los agricultores a la conservación y al mejoramiento, al carácter autorreproducible del producto, al interés público en la continuidad del mejoramiento y la producción vinculada a la satisfacción de necesidades fundamentales, que podían arriesgarse por eventuales consecuencias monopólicas en el caso de protección por patentes, etc..<sup>29</sup>. Este sistema “sui generis” de propiedad intelectual sobre innovaciones vegetales, aunque ya tenía antecedentes en legislaciones nacionales, se concreta a nivel internacional en el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales en 1961, con la creación de la respectiva Unión (UPOV).

El sistema DOV se presenta, entonces, como una alternativa en materia vegetal frente al tradicional sistema de patentes del que se distingue. Señalando las diferencias más trascendentes, que determinan aspectos centrales de la exclusividad del titular del “derecho de obtentor” o del “derecho de propiedad” de la variedad como lo denominan algunas leyes, ante todo se destaca que si bien la innovación protegida es una variedad vegetal caracterizable por su entero genoma, que, lograda por mejoramiento o descubrimiento, cumpla con las condiciones de novedad, distinción, homogeneidad y estabilidad, la exclusividad de la explotación de la innovación protegida se restringe a su material de reproducción y no alcanza a toda la planta ni a sus productos. Que la exclusividad que otorga el DOV no se extienda a los productos es trascendente y lo diferencia sustancialmente del derecho de patente, pues implica que el titular no puede imponer condiciones sobre el producto de la cosecha, que es libremente disponible por el agricultor sin precisar de la autorización previa de aquél. Pero además, al menos en su concepción original y en la plasmada en el Convenio de 1961, la exclusividad de uso del material de reproducción por el titular está circunscripta a su producción y disposición con fines comerciales, a su comercialización en cuanto tal; como bien lo expresara VIGNOLI, *la exclusividad del obtentor se refiere no tanto a la*

---

<sup>29</sup> VIGNOLI, G. “Aspetti giuridici delle attività genetiche in agricoltura”, Giuffrè, Milano, 1986, pag.118/119, y, asimismo, 23 y ss.

*producción del material 'genético'... cuanto a su comercialización*<sup>30</sup>. Nuevamente cabe destacar una consecuencia fundamental derivada del señalado ámbito de exclusividad: la utilización que haga el agricultor del producto de su cosecha, de una parte “reservada” del mismo, como material de reproducción para su nueva siembra está fuera de la exclusividad del titular. Al agricultor le está vedado comerciar el material de reproducción de la variedad protegida en cuanto tal, en cuanto “semilla”, o, en una concepción más amplia, entregarlo a cualquier título para ser utilizado para reproducción o multiplicación, pero puede libremente utilizar el obtenido en sus cosechas en sus sucesivas siembras, pues es un acto que cae fuera de la exclusividad del titular, no requiere su autorización ni puede imponerle condiciones; aquí, anticipo, reside el núcleo del conflicto de los últimos años: el “uso de semilla propia” del agricultor es, en efecto, el cuestionamiento principal y el objeto no sólo de controversia sino de ofensivas para su restricción o, lisa y llanamente, eliminación. Finalmente, una característica relevante del sistema DOV, que también lo aleja del derecho de patente, es el de la posibilidad de utilizar la variedad protegida, sin necesidad de autorización de su titular, para la creación de una nueva variedad, posibilidad conocida como “excepción del fitomejorador”.

De modo que, sintéticamente, las características diferenciales sobresalientes del DOV que merecen ser tenidas en cuenta son: la posibilidad de obtención por mejoramiento o descubrimiento de la variedad vegetal, la exclusividad de explotación restringida al material de reproducción de la variedad protegida, el alcance de la exclusividad delimitada por la disposición del material de reproducción con fines comerciales, y la “excepción del fitomejorador”. Se advierte el más amplio alcance de la protección por patentes, que algunos países admiten también para las variedades vegetales, como Estados Unidos de América luego de una decisión de su Corte Suprema de Justicia, que además lo postula en los acuerdos comerciales regionales o bilaterales que negocia para su adopción por los Estados contratantes en sus respectivas legislaciones, con el beneplácito de las compañías semilleras internacionales y nacionales que obtendrían con ello una mayor posibilidad de control sobre toda la cadena productiva y, consecuentemente, mayores ganancias y rentas.

Ahora bien, hemos insinuado antes que la “versión original” del Convenio UPOV sufrió revisiones posteriores que inciden sobre el sistema DOV emergente de ese instrumento internacional y luego sobre los

---

<sup>30</sup> VIGNOLI, G., op.cit., pag. 115.

derechos nacionales. En efecto, el Convenio de 1961 fue primeramente revisado en 1972 y en 1978; esta versión, denominada Acta de 1978 o UPOV'78 conserva los lineamientos del sistema que hemos descrito. En 1991 se somete el Convenio a una nueva revisión, resultando la versión UPOV'91 o Acta de 1991 que avanza en aspectos fundamentales, especialmente en cuanto al alcance de la exclusividad y al “uso de semilla propia” por el agricultor, y aún guardando su particularidad se acerca al sistema de patentes. Las dos versiones están vigentes. Muchos países adhirieron oportunamente al Convenio UPOV'78, luego incluso de aprobado el Convenio UPOV'91, pero este último fijaba límites temporales para adherir a la versión anterior, que para los países en desarrollo era el 31 de diciembre de 1995, de modo que actualmente sólo pueden hacerlo al Acta de 1991; no es casual, pues esta versión profundiza los derechos de los obtentores, en coincidencia con las acciones de todo tipo que las grandes compañías internacionales y las principales potencias venían desarrollando para la ampliación de los derechos de propiedad intelectual en todos los campos del conocimiento, que poco después se expresa en el Acuerdo ADPIC o TRIPs de 1994.

Aunque no la única, la diferencia más relevante y de mayor interés en cuanto al conflicto argentino, radica en el alcance de la protección. Si bien en ambas versiones el obtentor tiene la exclusividad de explotación del material de reproducción, en el Acta de 1991 el ámbito de exclusividad es mucho más amplio pues, a diferencia de la versión de 1978, no se restringe a su explotación, producción, uso y disposición, con fines comerciales o para su comercialización, sino que alcanza toda utilización prescindiendo de su finalidad. Es así que el art. 5 de UPOV'78 declara que “el derecho concedido al obtentor tendrá como efecto someter a su autorización previa: la producción con fines comerciales, la puesta en venta, la comercialización del material de reproducción o de multiplicación vegetativa, en su calidad de tal, de la variedad”; en cambio, el ACTA de 1991, en su art. 14, omitiendo ya la finalidad de comercialarlo, establece muy ampliamente que se requerirá la autorización del obtentor para realizar respecto del material de reproducción o de multiplicación los actos de producción o reproducción (multiplicación), preparación a los fines de la reproducción o de la multiplicación, la oferta en venta, la venta o cualquier otra forma de comercialización, la exportación, la importación, la posesión para cualquiera de los fines mencionados anteriormente”,

agregando que “el obtentor podrá subordinar su autorización a condiciones y limitaciones”.

La diferencia en relación al uso de su propia semilla por el agricultor es notoria. Mientras, como dijimos, en el sistema originario que prosigue con la versión de UPOV’78 el material de reproducción, o “semilla”, obtenido de su propia cosecha puede ser libremente utilizado por el agricultor para su nueva siembra, ya que es evidente que es una utilización sin finalidad de comercialarlo “en cuanto tal” –luego comercialará el “grano”, el producto de sus cosechas, pero no como material de reproducción-, y por lo tanto no es un acto alcanzado por la exclusividad del obtentor; en el sistema de UPV’91, con su amplitud y la omisión de la finalidad de comercialización, la utilización en la nueva siembra puede, en principio, ser considerado como un acto incluido en la exclusividad del obtentor, sujeto a su autorización, con sus limitaciones y condiciones. Atemperando las consecuencia, el Acta de 1991 en su art. 15 establece como “excepción facultativa” la posibilidad reconocida a los Estados Contratantes de *restringir el derecho de obtentor respecto de toda variedad, dentro de límites razonables y a reserva de la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor, con el fin de permitir a los agricultores utilizar a fines de reproducción o de multiplicación, en su propia explotación, el producto de la cosecha que hayan obtenido por el cultivo, en su propia explotación, de la variedad protegida . Se introduce así la llamada excepción del agricultor.* Algunos comentaristas, netamente partidarios de la adopción de este nuevo instrumento, y por ello difusores de sus bondades, sostuvieron que a diferencia del Acta de 1978 en la de 1991 por primera vez se hace expresa referencia al “privilegio” o excepción del agricultor<sup>31</sup>. Sin embargo, ello no implica una consagración de la posibilidad de uso de su propia semilla por el agricultor, sino, en relación UPOV’78, una clara restricción a favor de una ampliación del alcance de la exclusividad del obtentor: en el Acta de 1978 la limitación de la exclusividad a la comercialización del material de reproducción, determina que la utilización de la semilla de la variedad protegida cosechada por el agricultor para una nueva siembra es un acto no comprendido en la esfera del derecho de propiedad intelectual reconocido al obtentor, por lo que la norma no precisa siquiera aludir expresamente a la posibilidad de darle ese uso, que es libre; el Acta de 1991 invierte la situación, amplía el

---

<sup>31</sup> Harries, Adelaida, “¿Por qué cambia el Convenio de la UPOV?. La Evolución del Convenio a raíz del Acta de 1991”, en Cascardo-Gianni-Piana, Variedades Vegetales en Argentina, Buenos Aires, 1998, pag. 126.

alcance de la exclusividad del obtentor sobre el material de reproducción incluyendo todos los actos antes enumerados y sin la restricción a la finalidad de comercialización, lo que significa que, como regla, también la reutilización de la semilla cosechada por el agricultor requiere de autorización y queda sujeta a limitaciones y condiciones, como puede ser la de pagar remuneraciones o “regalías” por el nuevo uso<sup>32</sup>. A partir de allí la posibilidad de utilizar la semilla propia por el agricultor pasa a ser la “excepción” prevista por el art. 15 de UPOV’91, que, además, al ser facultativa dependerá de que el derecho nacional la reconozca, y a la vez solo podrá hacerlo “dentro de límites razonables y a reserva de la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor”.

Estas diferencias de sistema DOV constituyen el núcleo del conflicto entre semilleros y agricultores. Las compañías semilleras comienzan a presionar para alinear la legislación nacional bajo las directrices de UPOV’91, obviamente más ventajosa para sus intereses ya que les permite limitar y condicionar el uso de semilla propia por los agricultores y legitima las rentas permanentes por imposición de remuneraciones o “regalías”. El conflicto se desata, efectivamente, una vez que la industria semillera pretende limitar y hacer oneroso el uso de semilla propia por los agricultores, que hasta el momento era pacífico bajo la vigencia de normas que seguían las líneas originales del Derecho de Obtentor. La Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas n. 20.247 data de 1973 acomodándose a ese sistema al establecer en su art. 27 que “el derecho de propiedad” sobre un cultivar no es lesionado por “quien reserva y siembra semilla para su propio uso, o usa o vende como materia primera o alimento el producto obtenido del cultivo de tal creación fitogenética”; el posterior dictado de la ley 24.376 en 1994, que aprueba el Convenio UPOV’78, cuyas disposiciones, establece el art. 2, prevalecen sobre la ley 20.247, completa el régimen de DOV bajo esta orientación<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> La autora recién citada, pese a que luego subraya que por primera vez el derecho a guardar semilla es consagrado expresamente en el Acta de 1991, previamente razonaba, como una consecuencia del art. 5 del Acta de 1978: “Si la producción de semilla, por ejemplo, no se realiza con fines comerciales, sino para replantar en el ámbito de la propia explotación de un agricultor, entonces queda fuera del alcance del derecho del obtentor. Este rasgo del Acta de 1978 crea, implícitamente, el llamado privilegio del agricultor”. Op. cit., pág.125.

<sup>33</sup> Sobre el derecho del obtentor y el agricultor, las fuentes internacionales, como así también la legislación argentina y comparada, remito a Casella, A. “Los derechos del obtentor y del agricultor: la cuestión en Argentina a la luz de los convenios internacionales y

La ofensiva contra el uso de semilla propia por el agricultor tuvo inicio en la década de los '90, más precisamente alrededor de 1995, impulsando, por un lado, la aprobación del Acta UPOV de 1991 y la modificación de la legislación nacional de semillas, y, por otro, la imposición, no obstante la incompatibilidad con el régimen vigente, del pago de remuneraciones por el uso de semilla reservada a partir de condiciones de venta bajo una modalidad que generaron las compañías semilleras denominándola de “regalía extendida”.

La reforma y adhesión al sistema UPOV'91 fue bien vista desde el primer momento por muchos integrantes de los organismos públicos<sup>34</sup>, que también compartían la idea de limitar el uso de semilla propia e interpretaban que debía concebirse como una “excepción”, no obstante la orientación contraria de la ley vigente. Fue precisamente en la Resolución 35/96 del Instituto Nacional de Semillas donde por primera vez una norma califica como “excepción del agricultor” a la reserva de semilla propia aludida por el art. 27. Esta Resolución, dictada a instancias de las compañías semilleras, resistida por organizaciones de productores e ilegítima en muchos aspectos, desarrolla una reglamentación para el ejercicio de la “excepción” que condiciona de tal manera el uso de semilla propia que lo tornaría impracticable<sup>35</sup>. Pero será a partir del año 2003 cuando desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, comienzan a presentarse sucesivos proyectos de leyes modificatorias de la legislación nacional para dar respuesta positiva a los planteos de las compañías. Unánimemente, los sucesivos proyectos adhieren a UPOV'91 y acomodan las normas internas a ese Convenio, como, por otra parte, lo exige el artículo 30.2) del mismo; todos también introducen la “excepción del agricultor” como forma, paradójicamente, de limitar el uso de su propia semilla y legitimar el pago de remuneraciones o “regalí-

---

del derecho comparado”, en IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario-Rosario, 2002, pág. 190; también incluido en Patentamiento y regalías en semillas- Un país que resigna soberanía, publicación de Federación Agraria Argentina, Rosario, 2005, pag. 68 y ss.

<sup>34</sup> El trabajo antes citado de la Ing. Agr. Adelaida Harries, donde claramente propugna el cambio de legislación y la adhesión a UPOV'91 –loc.cit.130 y 131-, fue presentado por la autora como Presidenta del Instituto Nacional de Semillas de la República Argentina a la Reunión de Información sobre la Protección de los Obtentores Vegetales según el Convenio de la UPOV, celebrada en Roma el 19 de abril de 1996.

<sup>35</sup> Sobre esta Resolución y sus cuestionamientos, ver también Casella, A. “Derechos del obtentor y del agricultor...”, antes citado.

as” por hacerlo. Los primeros proyectos al reconocer la “excepción” limitan la reserva de semilla para nueva siembra a una cantidad no superior a la semilla originariamente adquirida, o, en versión posterior, a una superficie máxima de siembra, exigua por cierto, sin aclarar siquiera el carácter gratuito u oneroso de la reserva; desde ya que fuera de la “excepción” la reutilización de semillas quedaba sujeta a autorización y condiciones del obtentor o licenciataria, quien resultaba definitivamente legitimado para exigir el pago de regalías que interesan a las compañías semilleras. Luego, ante la resistencia a admitir un régimen que abría camino al cobro de regalías a los agricultores, la SAGPyA presentó una nueva alternativa que se dio en llamar de regalía “global” en contraposición al sistema de pago “individual”. El nuevo proyecto creaba un “Fondo Fiduciario de Compensación Tecnológica e Incentivo a la Producción de Semillas”, formado por la recaudación proveniente de una “Tasa de Compensación Tecnológica e Incentivo a la Producción de Semillas” de entre un 0,35% a un 0,95% sobre el precio de venta de la producción primaria agropecuaria de las especies de soja y trigo. El destino principal era el pago de regalías a los titulares o licenciarios de la variedad, cuya distribución quedaba a cargo de la Comisión Administradora. Las críticas principales a la propuesta fueron en relación al aporte indiscriminado de la tasa, que podía recaer en agricultores que hubieran utilizado semilla adquirida y no propia o que sembraran variedades sin protección vigente, y también el hecho de que se creaba un mecanismo público para recaudar a favor de particulares, con todo el costo a cargo del Estado<sup>36</sup>.

Los intentos de reforma no tuvieron éxito hasta la fecha. Alternativamente los semilleros trataron de implementar, y continúan en su empeño, un cobro por uso de semilla reservada para la resiembra que denominan de “regalía extendida”. Parten de la posibilidad de derogación por acuerdo privado del art. 27 de la ley 20247 y del sistema vigente por adopción de UPOV<sup>78</sup>. Las compañías semilleras, y en particular Monsanto, publicaron inicialmente avisos en diarios de gran difusión con “ofertas de licenciamiento” que establecían las modalidades de reserva de

---

<sup>36</sup> Los diversos proyectos son reseñados y analizados en Casella, A. “Regalía Individual y Regalía Global: perspectivas de reformas al régimen de propiedad intelectual sobre variedades vegetales”, al que remito, en “Patentamiento y regalías en semillas-Un país que resigna soberanía”, publicado por Federación Agraria Argentina, Rosario, 2005, pag. 144 y ss. El libro referido contiene la reseña y documentos de la acción de la organización mencionada en contra de la modificación de la legislación de semillas, el patentamiento y el cobro de regalías por uso de semilla propia.

semillas propias y el pago correspondiente, con el evidente error de pretender “licenciar” un uso no comprendido en su exclusividad, es decir el de sembrar la semilla obtenida de la cosecha por el agricultor. Luego fue cambiando y las ofertas públicas establecían modalidades de “comercialización”, que llevaban a iguales condiciones. También recurren a contratos de adhesión que se suponen aceptados al abrir la bolsa y utilizar la semilla, o simplemente a leyendas estampadas en las facturas de venta. Solamente a partir de una situación monopólica o al acuerdo concertado entre pocas compañías que concentran la producción de semilla puede pretender imponerse el sistema. Lo cierto es que no se trata de auténticos convenios sino de imposición encubierta de condiciones sobre el uso de semilla propia a los agricultores que los obtentores y licenciatarios no están legitimados para establecer pues, como vimos, en nuestro sistema legal se trata de una utilización que está fuera de su exclusividad. La viabilidad de la alteración por esta vía del sistema de propiedad intelectual sobre variedades vegetales es en consecuencia cuestionable, como lo es también la validez de las cláusulas predispuestas e, incluso, la existencia de la vinculación contractual<sup>37</sup>. Los agricultores se resisten en general a formular las declaraciones juradas de semilla reservada que se les intima esgrimiendo la vigencia de este sistema privado, como así también a efectuar los pagos de “regalías” requeridos, y las compañías semilleras han montado verdaderas organizaciones profesionales dedicadas a lograrlo.

Desde la SGAPyA y el Instituto Nacional de Semillas (INASE), si bien en algún comunicado han aclarado que no convalidan el sistema de “regalías extendidas” por exceder el marco aplicable de acuerdo al art. 27 de la Ley de Semillas, tampoco se han expedido sobre su invalidez como, en cambio, lo ha hecho el organismo homónimo uruguayo. No obstante, en lo que se interpretó como una presión sobre los agricultores, en julio de 2003 la SAGPyA dictó la Resolución 52/2003, que a la vez es presentada como reglamentaria de la cuestionada Res.35/1996 del INASE sobre “excepción del agricultor”, por la que obliga a los productores agrícolas que realicen cultivos de soja, trigo o algodón a comunicar las variedades utilizadas en sus siembras y su origen documentado. Más recientemente, el INASE por Resolución 80/2007 creó el Registro de Usuarios de Semilla de Soja y Trigo. Si bien en ambas Resoluciones se aclara que los datos serán confidenciales, para uso exclusivo de los orga-

---

<sup>37</sup> Al respecto, remito también a Casella. A “Derechos del Obtentor y del Agricultor...” antes citado.

nismos y a los fines estadísticos e informativos, todo indica que se encaminan a crear las condiciones para limitar el uso de semilla propia por los agricultores y posibilitar el cobro de regalías por hacerlo, dando así satisfacción a las presiones de las compañías semilleras. No es dato menor que la SAGPyA, que no promovió otros proyectos de reforma a la legislación nacional de semillas con posterioridad a los antes referidos, en el año 2006 dictó la Resolución 338 en la que a través de esta norma menor, en claro exceso, pretende reglamentar y/o modificar el art. 27 de la Ley de Semillas, limitando la “excepción” de reutilizar semilla a la cantidad inicialmente adquirida, es decir, en la forma que lo proponía en su primer proyecto<sup>38</sup>.

A lo largo de todo este proceso MONSANTO, introductor del gen de resistencia a glifosato utilizado en las variedades de soja RR, fue actor principal, junto o detrás de las demás compañías semilleras y sus asociaciones. Su expectativa, obviamente, era percibir gran parte de las “regalías” que se pretendían cobrar a los agricultores por el uso de su propia semilla, a partir de las reformas legislativas impulsadas. Pero en el año 2004 anuncia públicamente que pretende una compensación por el uso de su tecnología recabable en la comercialización de los granos, advirtiendo que de lo contrario accionará contra las exportaciones argentinas en los puertos de destino, con sustento en las patentes reconocidas en esos países, lo que finalmente dará lugar al siguiente conflicto que tiene como escenario a la Unión Europea.

3.- El litigio que mantiene la República Argentina con MONSANTO se relaciona con los aspectos más modernos y novedosos de la propiedad intelectual sobre innovaciones vegetales, es decir los que se refieren a las innovaciones desarrolladas utilizando materiales logrados a partir de la ingeniería genética. Estamos en el campo de la biotecnología propiamente dicha, en su acepción más restringida según hemos anticipado. En este caso los regímenes implicados son más de uno y también las reglas nacionales e internacionales eventualmente aplicables. Es que si bien la cuestión central gira en torno al alcance de la protección patentaria en estas invenciones, también hay que tener en cuenta la interacción

---

<sup>38</sup> Tanto la Res.338/2006 de SAGPyA como la Res.80/2007 de INASE, son de fecha posterior a la fecha del Curso sobre “La agricultura en el ámbito internacional” al que corresponde esta exposición; no obstante, dada su importancia para el tema me parece oportuno aludir a las mismas en este texto redactado cuando ya se habían dictado.

con el régimen específico del Derecho del Obtentor sobre variedades vegetales, pues la materia patentada es utilizada para otorgar características determinadas a variedades que, a su vez, se protegen bajo ese régimen. Por ejemplo, en el caso de la genéricamente denominada Soja RR, resistente a glifosato, en Argentina existe un importante número de variedades resistentes a glifosato inscriptas bajo el régimen protectivo del DOV, pero la resistencia al principio activo del glifosato deviene de la presencia en todas ellas, lograda por transgénesis, del material genético que le otorga esa característica; en la medida que ese material genético esté patentado -como veremos, no lo está en Argentina-, se advierte fácilmente que estarían conviviendo, e interactuando y posiblemente colisionando, el régimen del derecho del obtentor sobre la variedad y el de patente sobre aquel material genético, con sus diversos ámbitos y alcance de protección. Este problema, el de la concurrencia o interfase entre regímenes requiere solución, como así también la determinación del alcance de la protección de la patente sobre el material genético, que, anticipamos, es el núcleo de la discusión del caso MONSANTO – ARGENTINA.

Ante todo es preciso tener en cuenta el cuadro normativo. El punto de partida, actualmente, es de nuevo el art. 27 del ADPIC o TRIPs que impone la regla de patentabilidad de todas las invenciones en todos los campos de la tecnología, despejando las objeciones sobre patentamientos que involucren formas de vida, y si bien otorga a los países la posibilidad de excluir de la patentabilidad a las plantas y los animales, no da la misma posibilidad cuando se trate de *microorganismos o procedimientos no biológicos o microbiológicos* para la producción de animales o vegetales. Determina así la obligada patentabilidad de invenciones biotecnológicas desarrolladas en base a técnicas de ingeniería genética, que tiene su cauce en las llamadas “patentes biotecnológicas” con su particular problemática.

El derecho argentino no cuenta con una ley específica sobre patentes de invenciones biotecnológicas, pero las normas existentes cumplen con esas orientaciones. La Ley de Patentes 24.481 y su Decreto Reglamentario 260/96 no consideran materia patentable a las plantas, los animales y los procedimientos esencialmente biológicos y determina que no es patentable la totalidad del material biológico y genético existente en la naturaleza; en cambio resultan patentables los microorganismos y los procesos microbiológicos. La Disposición de la Administración Nacional de Patentes n.633/01 traduce el alcance de estas normas al establecer

criterios que deben observar los examinadores en relación a las solicitudes de patentes que reivindiquen invenciones basadas en microorganismos o que utilicen microorganismos, explicitando que los microorganismos modificados son patentables porque no son plantas o animales ni son parte del material biológico y genético *tal como existe en la naturaleza* y que los procedimientos microbiológicos abarcan no solamente procedimientos industriales que utilicen microorganismos sino también procedimientos para producir nuevos microorganismos, *por ejemplo, por ingeniería genética*. Sintéticamente, en el sistema argentino no son patentables las plantas, animales, microorganismos no modificados, el material biológico y genético existente en la naturaleza, y la materia viva y sustancias preexistentes en la naturaleza, mientras son patentables los microorganismos, material biológico y material genético modificados, la materia viva modificada y las sintéticas distintas a las naturales, las sustancias naturales modificadas y las secuencias génicas modificadas<sup>39</sup>.

La Unión Europea ha avanzado en este campo, a través de la Directiva 98/44/CE relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas, aprobada luego de muchos años de debate. Es importante tener en cuenta esta Directiva, pues además de ser una normativa específica de patentes biotecnológicas que asume y da respuesta a varios de las cuestiones que se plantearon en torno a estos patentamientos, más allá de que puedan o no compartirse, se vincula directamente con el conflicto al que estamos aludiendo. Entre las cuestiones abordadas interesa destacar la definición de invenciones biotecnológicas patentables, la solución adoptada para la utilización del producto de la cosecha para reproducción por el agricultor relacionada directamente con el régimen de derecho del obtentor sobre variedades vegetales, y el alcance de la protección cuando el producto patentado se incorpore a una materia, cuestión ésta que constituye el meollo de la controversia MONSANTO / ARGENTINA.

La definición de invención biotecnológica patentable tiene ante todo sustento en lo que la norma entiende por “materia biológica”, esto es, la *materia que contenga información genética autorreproducible o reproducible en una sistema biológico*, y por “procedimiento microbiológico”: *cualquier procedimiento que utilice una materia microbiológica, que incluya una intervención*

---

<sup>39</sup> Véase en general, Bergel Salvador D. “Requisitos y excepciones a la patentabilidad. Invenciones biotecnológicas”, en Correa, C.(coordinador) y otros Derecho de patentes, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pag. 48 y ss.

sobre la misma o que produzca una materia microbiológica, aclarando luego que un procedimiento de obtención de vegetales o animales es esencialmente biológico si consiste íntegramente en fenómenos naturales como los de cruce o la selección, y remitiendo en cuanto al concepto de variedad vegetal al correspondiente Reglamento (CE 2100/94). Luego de aclarar estos términos (art. 3) define como patentables las “invenciones que tengan por objeto un producto que esté compuesto o que contenga materia biológica” o un procedimiento mediante el cual se produzca, transforme o utilice la materia biológica, determinando luego que también podrá ser objeto de una invención las “materia biológica aislada de su entorno natural” o producida por medio de un procedimiento técnico “aun cuando exista anteriormente en estado natural”, lo que significa admitir la discutida procedencia del patentamiento de un gen con una función definida cumpliendo el solo requisito de haber sido aislado<sup>40</sup>; establece a continuación que no serán patentables las variedades vegetales y las razas de animales, ni los procedimientos esencialmente biológicos de obtención de vegetales o animales, pero declara que son patentables las invenciones que tengan por objeto vegetales o animales si la viabilidad técnica de la invención no se limita a una variedad vegetal o a una raza animal, con lo que abre el camino a las patentes de plantas “nuevas” o genéticamente modificadas y que muchos señalan como patentes de especies, como por ejemplo soja, maíz o algodón resistente a glifosato. Los “considerandos” de la Directiva explican estos supuestos a partir de que la variedad vegetal se caracteriza por la totalidad de su genoma y posee, por ello, individualidad y puede ser diferenciada claramente de otras obtenciones vegetales, mientras que un conjunto vegetal caracterizado por la presencia de un gen determinado (y no por la totalidad de su genoma) no es objeto de la protección de variedades, por lo que no está excluido de la patentabilidad aun en el caso de que este conjunto abarque variedades vegetales, aclarando en cambio que cuando una invención se limite a modificar genéticamente una variedad vegetal y se obtenga una nueva variedad vegetal la invención estará excluida de la patentabilidad aunque sea el resultado de un procedimiento biotecnológico (Considerandos 29, 30, 31 y 32). Luego, la Directiva, como mecanismo para atenuar las consecuencias de estas patentes, contempla la

---

<sup>40</sup> Correa, C. “Patentabilidad de materiales vegetales y el Convenio de la UPOV 1991”, en Banchemo, Carlos B. (coordinador) La difusión de los cultivos transgénicos en la Argentina, Ed. Facultad Agronomía-UBA, Buenos Aires, 2003, pag. 27.

posibilidad de solicitar una licencia obligatoria por parte del obtentor que no pudiese obtener o explotar un derecho de obtención vegetal sin vulnerar una patente anterior, otorgando a la vez al titular de la patente el derecho a una licencia por dependencia para utilizar la variedad protegida; como contrapartida, también le es reconocido al titular de una patente de invención biotecnológica que no pudiese explotarla sin infringir un derecho de obtención vegetal anterior la posibilidad de solicitar una licencia obligatoria para la explotación exclusiva de la variedad vegetal protegida, y al titular de ese derecho de obtención el derecho a una licencia por dependencia para utilizar la invención protegida (considerando 52, Art. 12).

Definidas así las invenciones biotecnológicas patentables, las dos cuestiones de más interés abordadas en esta norma europea en relación al tema que nos ocupa son la del uso por el agricultor del material de reproducción obtenido en sus cosechas en los que incida una patente biotecnológica, en particular la resolución de la interferencia entre derecho de patente y régimen de variedades vegetales en el material de reproducción comercializado o vendido al agricultor, y el del alcance de la protección cuando el producto patentado se incorpore a otra materia.

La regla general establecida por los artículos 8 y 9 es que la protección patentaria de una materia biológica que por el hecho de la invención posea propiedades determinadas se extenderá a cualquier materia biológica obtenida a partir de la misma por reproducción o multiplicación y que posea esas mismas propiedades, criterio que se extiende a las patentes de procedimiento, y, asimismo, que la protección conferida por una patente a un producto que contenga información genética o que consista en información genética se extenderá a toda materia a la que se incorpore el producto y en la que se contenga y ejerza su función la información genética.

En el caso del agricultor tal extensión de la exclusividad del titular de la patente llevaría, entre otras consecuencias hipotizables en relación a sus productos, a la imposibilidad de utilizar sin autorización de aquél el producto de su propia cosecha como material de reproducción, es decir la imposibilidad de reutilizar su propia semilla, si se verifica alguna de las posibilidades descritas en el párrafo precedente. Esta sería una diferencia sustancial, propia del régimen de patentes, con el sistema del derecho del obtentor, que en principio, y sin perjuicio de las diferencias que antes marcábamos entre UPOV'78 y UPOV'91, admite el uso por el

agricultor de la semilla de su cosecha. Además, y como situación más frecuente, se presentará una superposición de sistemas entre el derecho de patente biotecnológica y un eventual derecho de obtentor sobre la variedad. Tomemos el caso típico y que interesa a nuestro tema, el de las “variedades transgénicas” protegidas bajo el sistema del derecho de obtentor pero que lograron una propiedad, tolerancia a herbicidas o insectos, mediante la incorporación de un gen patentado. Si nos atenemos al derecho de patentes, en la extensión antes reconocida a todo el material al que se ha incorporado y teniendo en cuenta la amplitud de la exclusividad, el agricultor requeriría de la autorización del titular de la patente biotecnológica para la ulterior utilización del material de reproducción, la semilla, de su cosecha; en cambio, el derecho de obtentor que protege la variedad que sembrara, aun con diferentes regulaciones y amplitud, le consentiría la utilización del material de reproducción de su cosecha en nuevas siembras.

La Directiva contempla la situación del agricultor, y es importante poner de relieve la admisión del uso de semilla propia en un sistema de patentes que por definición lo excluye. El art. 11 dispone al respecto que no obstante lo dispuesto en los arts. 8 y 9 “la venta, o cualquier otra forma de comercialización, de material de reproducción vegetal por el titular de la patente, o con su consentimiento, a un agricultor, a efectos de explotación agrícola, implicará el derecho de este último a utilizar el producto de su cosecha para reproducción o ulterior multiplicación realizada por él mismo en su propia explotación”. En los considerandos de la Directiva se explica que era necesario prever una primera excepción a los derechos del titular de la patente autorizando al agricultor a utilizar el producto de su cosecha para la nueva siembra, sujetándola al alcance y modalidad del Reglamento (CE) n° 2100/94 sobre protección de obtenciones vegetales, que no le impone límites cuantitativos a la reutilización y contempla la forma de retribución, exceptuando a los pequeños agricultores. Esta norma soluciona el caso de coexistencia de sistemas de protección cuando se trata de una variedad protegida por derecho de obtentor que a la vez incorpora un material patentado como invención biotecnológica, aunque no se limita a ese supuesto, sino que como reza la norma incluye todos los supuestos en los que un material de reproducción vendido o comercializado de cualquier forma a un agricultor tuviera protección patentaria por aplicación de los arts. 8 y 9. Constituye una notable alteración del sistema general de patentes, manifestación de la

particularidad de los inventos a que refiere este régimen específico. En este sentido, aunque no se vincule directamente al conflicto en estudio, no podemos dejar de mencionar que la norma adopta la misma excepción, por primera vez, en el caso de venta de animales de cría o de material de reproducción animal<sup>41</sup>.

La otra cuestión de interés es la del alcance de la protección conferida por una patente a un producto cuando la norma dispone que se extiende a toda materia a la que se incorpore el producto. No se trata solamente de los materiales de reproducción ni de la posibilidad de uso del obtenido en la cosecha producida a partir del producto patentado o del material que lo incorpore, sino de todos los casos en que una materia “contenga” el producto patentado, como puede ser el caso del grano destinado a materia prima industrial o a consumo que lo contenga, o incluso los subproductos de esos granos, como, precisamente, el caso de las harinas de soja que contengan el producto patentado, o sea el gen de las sojas transgénicas. Si, de acuerdo a la regla que referimos, la protección por una patente a un producto *que contenga información genética o que consista en información genética* se extiende a toda materia a la que se incorpore el producto, cabe preguntarse ¿la protección actúa en todos los casos en que una materia contenga el producto patentado?, o, dicho de otro modo ¿hasta donde se proyecta la extensión de la protección conferida por la presencia del producto en otra materia? La resolución tiene que ver con el rol o la función que cumple la información genética del producto en la materia que lo contiene. Efectivamente, es lo que resulta de la última frase del art. 9 de la Directiva, cuando luego de consagrar la extensión de la protección a toda la materia a la que se incorpore, agrega, “y en la que se contenga y  *ejerza su función la información genética*”. Es decir, la protección subsistirá, y por lo tanto el titular podrá continuar ejerciendo los derechos derivados de su exclusividad, si en la materia a la que se

---

<sup>41</sup> Dice al respecto el art. 11 párrafo 2: *No obstante lo dispuesto en los artículos 8 y 9, la venta, o cualquier forma de comercialización de animales de cría o de material de reproducción animal por el titular de la patente, o con su consentimiento, a un agricultor implicará para este último la autorización de utilizar el ganado protegido para una finalidad agrícola. Ello incluirá la puesta a disposición del ganado o de cualquier otro material de reproducción animal para que el agricultor pueda proseguir su actividad agrícola, pero no la venta en el marco de una actividad de reproducción comercial o con esa finalidad.* Agrega el apartado 3 que el alcance y las modalidades de la excepción prevista en el apartado 2 se regirán por las leyes, las disposiciones administrativas y las prácticas nacionales; esto es justificado por el considerando 51 por la ausencia de normas comunitarias relativas a la obtención de razas animales.

incorporó el producto está contenida la información genética y ejerce su función de acuerdo a la patente. La interpretación y aplicación de esta condición es una cuestión central en el conflicto MONSANTO/ARGENTINA, donde, como veremos, se invoca el derecho de patentes sobre el gen de resistencia a herbicida presente en las harinas de soja de origen argentino que se importan en Europa: *¿ejerce allí su función la información genética?*

4.- En realidad, si bien identificamos al conflicto como “MONSANTO/ARGENTINA” corresponde aclarar que las demandas judiciales están dirigidas contra diversas empresas importadoras de subproductos de soja, harina de soja, a países de la Unión Europea. Argentina solicita su admisión en esos procesos como tercero interesado, y obviamente desarrolla una estrategia defensiva que excede su actividad en los juicios, como presentaciones ante autoridades políticas, y se plantea también tomar iniciativas judiciales a las que luego aludiremos. El antecedente de estos litigios está en los diversos intentos de Monsanto, parcialmente frustrados, de percibir regalías de los productores argentinos por el uso de semillas de variedades RR con las alternativas que explicáramos al referirnos precedentemente al conflicto por el “uso de semilla propia”. Como no logró percibir retribuciones participando en estas regalías y, además, se consideró perjudicada por el comercio ilegal de semillas, hizo pública su propuesta de cobrar una retribución por toneladas exportadas, ofreciendo en tal caso eximir de pago de licencias a los obtentores y semilleros, pero advirtiendo al mismo tiempo que de no llegar a esa solución iniciaría demandas ante los países importadores de los subproductos de soja argentina, en base a las patentes vigentes en los mismos. Como se sabe, el derecho de exclusiva determina que también la importación del invento patentado está sujeta a la autorización del titular de la patente.

Monsanto concreta su amenaza en varios países europeos en 2005 (Dinamarca, Países Bajos, España, Inglaterra). Invoca las patentes sobre el gen resistente a glifosato vigentes en esos países. El primer paso fue interdictar embarques de harina de soja provenientes de Argentina, utilizando las atribuciones conferidas a las autoridades aduaneras por el Reglamento (CE) n. 1383/2003, relativo a la intervención en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual. Es opinable que pueda aplicarse cuando, como en el caso de la presencia del gen patentado en la harina de soja, es imposible ver la

infracción, a diferencia de otras situaciones como puede ser productos ostensiblemente falsos de marcas famosas o de utilización de esas marcas o signos distintivos. De cualquier modo, obtuvo despacho favorable a sus solicitudes y luego, ajustándose a las normas del Reglamento, inició las demandas contra los importadores. En ellas, resumidamente, alega que la importación de los subproductos de soja del embarque interdictado viola los derechos derivados de las patentes vigentes en el país sobre genes de resistencia a glifosato o células modificadas resistentes a glifosato, y exige el pago de una indemnización.

La estrategia defensiva, si bien con diversos matices porque diversos son los demandados y los juicios tramitan en distintas jurisdicciones nacionales, tiene como eje, según anticipé, la negativa de que el derecho de patente sobre el gen se extienda a la importación de harina de soja. Pero también discurre por otras vías. No es argumento menor el relativo a la introducción y difusión de la soja transgénica en Argentina, la omisión de patentar el gen resistente por parte de Monsanto y también la inacción y falta de utilización de los medios de tutela a sus derechos ofrecidos por el ordenamiento nacional. Monsanto propició la introducción de sus productos transgénicos en el país, y no patentó aquí el gen utilizado. Según un estudio que se ocupó del tema<sup>42</sup>, el acceso al gen RR provino inicialmente de una negociación entre Asgrow y Monsanto en los Estados Unidos, en virtud de la cual Asgrow Argentina accedió al gen para utilizarlo en sus variedades. Luego Nidera adquiere Asgrow Argentina, accede al gen y le da amplia difusión y, como consecuencia, cuando Monsanto pretendió patentar el gen en el país no pudo hacerlo por haber sido liberado. De modo que el gen RR ha estado y está en el dominio público en Argentina, por lo que pudo ser libremente utilizado por las empresas semilleras en el desarrollo de sus variedades de soja transgénica sin necesidad de autorización de Monsanto y sin obligación de efectuar pagos en compensación<sup>43</sup>. Aún así, Monsanto percibe regalías de empresas semilleras que le han reconocido la titularidad de la patente en acuer-

---

<sup>42</sup> Trigo, E-Chudnovsky, D-Cap, E-López, A. Los transgénicos en la agricultura argentina—Una historia con final abierto, Libros del Zorzal-IICA, Buenos Aires, 2002, pág. 119.

<sup>43</sup> Correa, C. “Monsanto vs. Argentina”, en *Le Monde diplomatique/el Dipló/Abril 2006*, págs. 4 y 5. Al respecto, también Trigo y osts, op. cit. pág. 119, coinciden expresando: “Por ende, no existieron, en ningún momento, las condiciones para que la empresa de origen (Monsanto) pudiese cobrar el ‘technology fee’, ni restringir el uso de la semilla del propio agricultor, como sí ocurre en los EEUU”.

dos privados<sup>44</sup>. Merece subrayarse esta situación, pues siendo así Monsanto no tenía, ni tiene, derecho a exigir pagos por la utilización del gen ni a restringir el uso de semilla propia por los agricultores.

La opción elegida originariamente por Monsanto se explica por su objetivo de difundir ampliamente la soja transgénica resistente a glifosato y obtener así grandes beneficios por las ventas de sus semillas y, fundamentalmente, de su herbicida Roundup Ready. Y, efectivamente, la difusión de las variedades transgénicas de soja resistentes a glifosato fue inmediata, al punto que en poco tiempo abarcó casi la totalidad de la soja producida en el país. No obstante el éxito de la estrategia de introducción y difusión de su tecnología y de los beneficios derivados de la venta de semillas y herbicidas, luego Monsanto resolvió requerir también el pago de regalías a los agricultores y promovió todo el proceso de presiones y extorsiones que ya referimos y que culminó con estas acciones en Europa. Puede válidamente argumentarse que la conducta previa de Monsanto de omitir voluntariamente la protección patentaria para su producto y facilitar con ello su difusión como opción calculada en atención a los beneficios que de allí derivarían, contradice y deslegitima sus reclamos al invocar en los países importadores patentes que en el país de origen por propia decisión no constituyó, onsiendo la libre utilización del invento. Por otra parte, esta actitud no le impidió obtener regalías de empresas semilleras, y además las variedades transgénicas que ofrezca o lo hagan sus licenciarios están protegidas por la legislación nacional sobre Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Ley n.20247). Esta era la legislación vigente al momento en que Monsanto introdujo, o permitió utilizar, el gen RR en la Argentina, y no lo pudo desconocer; como vimos, el ámbito de exclusividad del sistema de la ley excluye el uso que haga el usuario de la semilla de su cosecha para nueva siembra o venta, siempre que no sea la comercialización como material de reproducción. Por lo tanto el uso de semilla propia para siembra no puede ser alegado por Monsanto en este caso como violación a sus derechos de propiedad intelectual. El abuso o transgresión en el que pueda incurrir el usuario o agricultor, comerciando el material de reproducción, tiene su remedio a través de las acciones de tutela que el sistema jurídico nacional otorga, y tampoco puede asignarse únicamente a esas transgresiones la aparición de un “mercado negro” de semillas invocado por Monsanto como una de las causas de sus demandas, ya que para ello confluyen muchos factores, entre los que se cuentan algu-

---

<sup>44</sup> Correa, C., “Monsanto vs. Argentina”, loc.cit. pág. 5; Trigo y otros, op.cit., pág. 119.

nas conductas de las propias empresas semilleras; de cualquier modo, nuevamente, Monsanto no acudió a los medios de tutela a su disposición.

Una alegación vinculada a la expansión de la soja RR y la modalidad de hacerlo elegida por Monsanto, es la de abuso de posición dominante en violación al derecho de la competencia. Las defensas ponen especial énfasis en el proceso de introducción del gen RR en Argentina y su expansión, teniendo en cuenta la deliberada política elegida por Monsanto, la falta de patentamiento y la omisión de utilizar toda medida a su disposición en resguardo de sus eventuales derechos. Sostienen que el intento de Monsanto de impedir la importación de semillas y harinas de soja que contengan el gen RR constituye un abuso de posición dominante, argumentando que si se aceptara la reivindicación de la patente tal como es reclamada Monsanto, estaría ejerciendo un monopolio, teniendo en cuenta que no existen semillas básicas RR además de las de esta Compañía. Como es sabido, el monopolio de derecho propio de la exclusividad otorgada por el derecho de patentes debe necesariamente ser equilibrado para que no derive en monopolios económicos que obstaculicen la libre competencia, por lo que también es propio del régimen de propiedad industrial generar “anticuerpos” procompetitivos y antimonopólicos. Este problema es central en materia de propiedad intelectual sobre innovaciones en vegetales y animales, particularmente en la disciplina y alcance de las patentes biotecnológicas, tal como lo pone de manifiesto este litigio.

Pero, como dije, el eje principal de la defensa y la controversia es la negativa de que el derecho de patente sobre el gen se extienda a la importación de la harina de soja. La controversia se relaciona con el alcance de la exclusividad cuando el producto patentado que contenga información genética se incorpora a otra materia, es decir la hipótesis que vimos en los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/44/CE. El argumento de rechazo argentino se funda en el criterio que establece la parte final del artículo 9 de la Directiva, y en forma similar las legislaciones nacionales, esto es, que la extensión de la protección de la patente del producto que contenga información genética a toda la materia a la que se incorpore requiere que en ella “se contenga y ejerza su función la información genética”. Es cuestionable que la condición se cumpla en este caso en que se invoca la presencia del gen patentado en la harina de soja importada.

El cuestionamiento tiene en cuenta que, más allá de que las pericias determinen o no la existencia del gen patentado en las harinas inter-

dictadas, luego del proceso de producción de la harina de soja, que es lograda sometiendo a las semillas crudas a condiciones extremas, difícilmente puedan subsistir células vegetales con vida como para contener información genética. Aunque así no fuera, la función que requiere el art. 9 no se verifica en la harina de soja. Efectivamente, la función de la información genética del producto patentado, el gen RR, es otorgar resistencia al glifosato a las plantas de soja durante la siembra y desarrollo; si la planta de soja ha sido genéticamente modificada por incluir el gen patentado, resiste a este herbicida, que de otro modo mataría la planta, lo que facilita al agricultor el control de las malezas. De modo que es claro que el objeto de la patente ha sido el cultivo de plantas de soja resistentes a glifosato, y es allí donde cumple su función la información genética contenida en el producto patentado, el gen RR. Las harinas de soja no pueden ser utilizadas con fines de cultivo, y ni siquiera es hipotizable aislar el gen allí contenido para su utilización. En definitiva, el gen patentado no cumple ni podría cumplir su *función* en la harina de soja, que necesariamente debe ser cumplida en una planta viva o en una célula vegetal viva y requiere que en la semilla de soja exista un genoma completo y funcional. No se cumpliría entonces la condición para extender la protección patentaria a las harinas interdictadas.

Los demandados agregan razones vinculadas con la inutilidad del producto patentado en las harinas importadas. Alguna de ellas a partir de las afirmaciones del propio demandante que señala en su presentación que la ventaja y el efecto tecnológico de las semillas de soja RR está limitado al cultivo, ya que en cuanto al valor alimenticio es idéntico al de la semilla convencional; esta consideración, que por otra parte es pública y reiteradamente sostenida ante los cuestionamientos al uso de transgénicos en alimentación, descarta que a los exportadores e importadores le signifique ventaja alguna la presencia del gen patentado en las semillas de soja sembradas en Argentina y más precisamente en las harinas de soja. Por el contrario, agregan, la desconfianza del consumidor europeo y las normas para el consumo en los países de destino hace que, si fuera posible, los importadores elegirían importar semillas y harina de soja libre de transgénicos.

La República Argentina no es demandada directa en ninguno de estos pleitos, sino que ha solicitado y logrado, al menos en algunas jurisdicciones, ser tenido como tercero interesado. También se sabe que estaría en estudio la presentación de una acción meramente declarativa sobre

la interpretación del alcance de estas patentes teniendo en cuenta la controversia suscitada, y otra ante órganos de defensa de la competencia. No hay hasta la fecha ningún pronunciamiento judicial, pero, en otro ámbito, como primer resultado favorable puede computarse la respuesta que la Dirección de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea le hizo llegar al Embajador Argentino ante la Unión Europea, quien informó la situación y la interpretación sostenida por los importadores y Argentina. En ella coincide con las razones esgrimidas para el rechazo de las demandas, opinando, textualmente, que “no es suficiente que la información genética se haya incorporado en el producto y que esté siempre presente en el mismo, sino que además es necesario que esta información genética ejerza su función. Así, pues, el alcance de la protección no depende de la utilización del producto patentado, sino del hecho de que en la utilización del mismo, la información genética que lleva incorporada sea igualmente utilizada. En otros términos, el producto patentado vendría explotado en virtud de la función específica aportada por la información genética descrita en la patente. Por consiguiente –finaliza–, la protección de la patente no puede extenderse a los productos derivados en los cuales la información genética es residual y no ejerce ya su función génica”<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Dicha nota lleva fecha 9 de agosto de 2006, pocos días después de dictado el Curso sobre “La agricultura en el ámbito internacional” al que corresponde este trabajo, por lo que no fue mencionada en el mismo; no obstante, dada su proximidad e interés resulta conveniente agregarla.



# El convenio de la diversidad biológica y el tratado de la FAO sobre recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura<sup>46</sup>

*Leonardo Fabio Pastorino*  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

## 1. Aproximaciones conceptuales

La biodiversidad es definida por el Convenio respectivo (CDB) como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas” (art. 2).

Como señala el artículo 1 del Convenio, los objetivos del mismo –resultado de una ardua negociación entre países del norte y del sur<sup>47</sup>- se refieren a “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes”.

La dimensión que ha alcanzado la biodiversidad y su implicancia jurídica, política, económica y social, no se condicen con el relativamente reciente surgimiento del término formulado para abordar en modo más

---

<sup>46</sup> Adaptado de trabajo presentado en el Seminario de Derecho Agrario Hispano-Italiano-Latinoamericano sobre “*Nuevo Régimen Jurídico de la Producción Agraria y Biodiversidad*”; Universidad de La Rioja; Logroño, 7 y 8 de octubre de 2002. Publicado en Cuadernos de Derecho Agrario (I), editado por la Universidad de La Rioja, España, 2004, pág.123.

<sup>47</sup> Barboza, Julio; *La Convención de Protección de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas* en el libro de Estrada Oyuela, Raúl y Cevallos de Sisto, María Cristina, Evolución reciente del derecho ambiental internacional, A-Z editora, Bs. As., 1993; Salazar, Roxana; Cabrera Medalla, Jorge y López Mora, Alvaro; *Biodiversidad, políticas y legislación a la luz del desarrollo sostenible*, Fundación Ambio y Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, 1994; Martín Mateo, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, vol.III, p.41 y ss., Ed. Trivium, 1997.

genérico y decisivo la conservación de la naturaleza<sup>48</sup>. Pero si este planteo puede llamar al error de creer que estamos frente a un instrumento exclusivamente ambiental, la importancia del mismo para la agricultura y la relación entre estos términos ha estado presente desde la gestación del Convenio mismo. El CDB surge a partir de la Decisión del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (14/26 de 1987) que a estos fines crea un grupo de trabajo específico. El primer borrador del Convenio suma al trabajo de este grupo las propuestas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y de la FAO. Esta organización ya había valorizado la importancia de la biodiversidad en agricultura creando en 1983 una Comisión de Recursos Fitogenéticos a la vez que por Res.8/83 dictó el Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, el primer acuerdo internacional general para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica agrícola. Es por ello que el CDB no es importante tan sólo por el repetido argumento que la biodiversidad contribuye a garantizar la vida humana en tanto conforma el gran ecosistema donde esta se desenvuelve<sup>49</sup>, sino porque más concretamente es fuente directa de alimentación para que esta vida exista<sup>50</sup>.

Si bien la presente exposición no pretende abordar el Convenio en sí mismo, ni la problemática de la conservación de la biodiversidad, sino

---

<sup>48</sup> Hasta el CDB el acento se había puesto sobre la legislación sectorial de flora, fauna, áreas naturales, etc. La ineficacia de estos sistemas legislativos, fundamentalmente orientados a reglamentar ciertas actividades sobre esos recursos y contemplar sólo aspectos parciales, fue más notoria en un tiempo donde los riesgos para la conservación de esos recursos provenían de amenazas más generales y complejas (pérdida de ambientes naturales, contaminación, etc.). Así se pensó plantear una respuesta global (ver Matteo, ob. cit., p.55 que recoge el antecedente de la Convención del mar como de los pocos intentos por abarcar un ecosistema completo y Cabrera Medalla (ob. cit. p.64). En tanto se ha dicho que la inclusión dentro del CDB hasta de los ecosistemas artificiales como también las actividades de mejoramiento genético agropecuario, reguladas por otros acuerdos, ha ampliado el campo de acción conservacionista superando la Estrategia Mundial para la Conservación, el primer gran documento internacional sobre la problemática ambiental aparecido en 1980 (Nirímberk de Chiesa, Patricia, *La administración sustentable de la biodiversidad*, [www.cuadernos.bioetica.org/ensciones4.htm](http://www.cuadernos.bioetica.org/ensciones4.htm)).

<sup>49</sup> El preámbulo de la CDB reza: “Conscientes de la importancia de la diversidad biológica para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida de la biosfera”.

<sup>50</sup> También el preámbulo dice: “Conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento”.

aquellos aspectos existentes entre estos puntos y el ejercicio de la agricultura, como lo sugiere el título de la exposición, detenemos en la definición dada por el Convenio y los objetivos del mismo nos brindará un panorama del alcance de esta relación y de la necesidad, pues, de puntualizar desde el aspecto jurídico algunos prolegómenos de tales contactos.

En primer lugar una referencia al concepto de biodiversidad. A pesar que el Convenio se refiere en su definición a la “variabilidad”, no hay coincidencia total sobre si en el caso de los seres vivos la biodiversidad se refiere a ellos en sí mismos o al patrón genético que determina tal diferenciación o variabilidad<sup>51</sup>. Sin embargo, existen al menos dos motivos jurídicos por los que conviene mantener la distinción conceptual señalada. El primero es referido a los términos conservación, preservación y uso sostenible<sup>52</sup>. Es sabido que los recursos de la naturaleza pueden usarse en tanto no se alteren en modo exagerado las leyes naturales que los rigen poniendo en riesgo la existencia de la especie como tal<sup>53</sup>. Es decir, lo que el CDB pretende es preservar la biodiversidad y cada una de sus manifestaciones, a la vez de permitir el uso de sus componentes, conservándolos, de manera de poder consumir los necesarios y suficientes para no llegar a tal riesgo de extinción<sup>54</sup>.

La otra motivación para mantener la distinción se refiere a la titularidad. Si se asimilan los conceptos de recursos vivos y patrimonio genético, al calificar jurídicamente a uno, se estaría calificando al otro, siendo posible darle un régimen diverso al patrón genético por un lado y a los recursos concretos por el otro. Posibilidad que no significa una toma de posición sobre su conveniencia, pero sí la asunción de una realidad. Es decir, nada impide que con un régimen que aún considere la fauna como *res nullius* en cambio el patrón jurídico de las especies sea consi-

---

<sup>51</sup> Para algunos se trata de una cuestión bizantina (Cabrera Medalla, ob. cit) ya que se debe proteger a los especímenes como portadores de tal patrón.

<sup>52</sup> La diferenciación entre estos conceptos la he explicado en *Ecología, ambiente y derecho. Un enfoque interdisciplinario*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, 1995.

<sup>53</sup> Pedro Tarak graficaba la naturaleza como el capital y a los recursos concretos como a sus intereses. Podemos consumir los intereses pero si pasamos ese límite y empezamos a agotar el capital, es ahí donde ponemos en riesgo la conservación (*Reflexiones introductorias a la jerarquización política del medio ambiente a partir de su reconocimiento constitucional* en *El medio ambiente y los procesos de reforma constitucional*, Bs. As, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, julio de 1994).

<sup>54</sup> De acuerdo con este razonamiento, la Constitución Nacional argentina establece en su artículo 41 que las autoridades proveerán a la “utilización racional de los recursos naturales” y a la “preservación... de la diversidad biológica”.

derado de dominio público del Estado y que de esta manera tal Estado se reserve toda decisión respecto a la concesión o administración de tal información pudiendo los privados ser titulares de los animales en sí mismos.

Muchos estados han calificado de dominio público la diversidad biológica con el afán de garantizar aún más el poder soberano que el propio CDB les reconoce y mantener la titularidad sobre estos recursos a la hora de reclamar por el uso que de ellos se hace sin el correspondiente -y también garantizado- consentimiento del Estado de origen. De interpretarse que los ejemplares concretos de la fauna y de la flora son biodiversidad y no la exteriorización de la misma, esos mismos recursos pasarían a ser de dominio público del Estado, solución que más allá de garantizar a estos elementos de la naturaleza mayor protección, y de ser ya la solución adoptada por varios ordenamientos, también entraña consecuencias negativas ya que trae aparejada la responsabilidad del Estado por las cosas de su propiedad -v.gr. daños producidos por una plaga animal que debería ser indemnizada-. Como también el hecho de otorgar esta categoría jurídica -nacida en relación a bienes inertes- a bienes vivos obliga a distorsionar las características propias del régimen del dominio público como la enajenación<sup>55</sup>. Finalmente se trataría de un cambio de titularidad de bienes que en muchos casos aún se encuentran en titularidad de los privados como el caso de los bosques. Es por ello que considero importante y de contenido práctico la distinción entre biodiversidad entendida como el patrón individual y distinguible de sus manifestaciones concretas. El estudio más profundo sobre la conveniencia o no del régimen de dominio público<sup>56</sup> para hacer más efectiva la protección de la naturaleza la dejo para otra oportunidad pero a los esbozos realizados agregó que, en general, los estados pueden definir todas las medidas necesarias para la conservación de estos recursos dentro de sus territorios a través del dominio eminente<sup>57</sup> que los caracteriza como estados soberanos. Pero en el caso de la biodiversidad entendida como patrón genético,

---

<sup>55</sup> Por ejemplo al otorgar una licencia de caza o pesca de bienes públicos, debería hacerse por concesión pero esos recursos que tienen por destino su consumo llevarían al agotamiento de un bien público, categoría creada, precisamente, para conservar el bien en cuestión.

<sup>56</sup> En general me inclino por no utilizar este sistema clásico de dominio para bienes de la naturaleza.

<sup>57</sup> Dominio eminente caracterizado por el poder de imposición, de legislación y de jurisdicción.

considero que debe reconocerse expresamente algún tipo de potestad a los Estados para garantizar su facultad de reivindicar los recursos ante la llamada biopiratería, otorgándoles un título necesario para actuar fuera de su territorio.

Finalmente quiero significar que el término biodiversidad –y la protección pretendida por el Convenio- incluye a los organismos genéticamente modificados<sup>58</sup>, en tanto ellos no pongan en riesgo al ecosistema<sup>59</sup> y, obviamente, sean obtenidos en forma lícita.

## 2. Síntesis del Convenio de Diversidad Biológica

El Convenio diseña un sistema complejo para alcanzar los objetivos planteados. Las discusiones políticas y los intereses económicos y estatales considerados quedan evidenciados en el texto del convenio que, no obstante, es un resultado bastante bien consensuado, lo que se demuestra por la aceptación y concreción del programa esbozado. Escuetamente se puede decir que el esquema del Convenio se basa en:

- 1) La consideración de la biodiversidad como de interés común de la humanidad<sup>60</sup>;
- 2) El reconocimiento, ello no obstante, del derecho soberano de los estados sobre sus recursos en base a su propia política ambiental y sin perjudicar a terceros estados<sup>61</sup>;

---

<sup>58</sup> La conclusión se deduce de la propia definición dada por el Convenio y la aceptación tácita a la biotecnología.

<sup>59</sup> Art. 19 del que se deriva el Protocolo de Cartagena del 2000 sobre Seguridad de la Biotecnología.

<sup>60</sup> De una desconsideración respecto a la importancia de los recursos y de su *status* jurídico de *res nullius*, se pasó a considerar la biodiversidad como patrimonio de la humanidad (FAO, Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos de 1983 que establecía que es "principio aceptado universalmente que los recursos fitogenéticos constituyen un patrimonio de la humanidad y que, por lo tanto, su disponibilidad no debe estar restringida"). Pero ante la carrera de las grandes multinacionales por patentar todo, se entendió que esta posición dejaba muy desprotegidos a los países en desarrollo, los que no podían hacer otra cosa que intentar cerrar el acceso a los recursos ejerciendo sus poderes soberanos (Barboza, Julio, ob. cit. p.47) lo que llevó a variar la posición de la misma FAO por la de interés común de la humanidad en armonía con el reconocimiento de la soberanía y la imposición de obligaciones a los Estados de origen. Así, el Preámbulo del CDB reza: "Afirmando que la conservación de la diversidad biológica es de interés común de toda la humanidad".

<sup>61</sup> Es el reconocido principio del artículo 3, que no obstante no reconoce la titularidad del Estado sobre los recursos genéticos en sí, a pesar que debe concordarse esta disposición

- 3) El reconocimiento del derecho de acceso a los recursos genéticos por parte de todos como transacción a los intereses de los países desarrollados (arts.1 y 15)<sup>62</sup>;
- 4) El compromiso por facilitar la transferencia<sup>63</sup> de tecnología<sup>64</sup> y a la biotecnología<sup>65</sup> a los países menos desarrollados, como transacción a los intereses de los mismos (arts.1 y 16);

---

con la imposición del consentimiento fundado para las actividades de prospección que impone el artículo 15 ap.4, todo lo cual se corresponde con la intención de darle tal titularidad a los Estados de origen.

El principio de derecho internacional aludido por el CDB referido a la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales nació en Estocolmo a raíz de las discusiones entre los dos países más grandes del MERCOSUR por los efectos que el aprovechamiento hidroeléctrico del país aguas arriba causaba al país aguas abajo. Tal principio, que se vio plasmado en el artículo 21 de la Declaración sobre el Medio Humano de Estocolmo, 1972, se complementa con la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción no perjudiquen a terceros estados. Se trata del fundamento de la responsabilidad internacional de los estados por daños al ambiente (art. 22 de la misma declaración) y de la facultad de los mismos para regular el acceso a los recursos (arts. 3 y 15 CDB).

Pigretti critica este punto por considerar que en un momento en que la soberanía está en crisis el CDB toma este concepto para organizar su sistema, por lo que piensa que “el efecto inmediato de la convención es desposeer al conjunto de los seres humanos de los derechos que le conferirían la anterior situación denominada de *res nullius*. Esa órbita de libertad en la que se vivía —continúa— fue sustituida por un mecanismo comercializador que presume respetar las soberanías del Estado suprimiendo derechos particulares (*Derecho agrario y desarrollo sostenido: La Convención sobre Biodiversidad*, V Congreso Mundial de Derecho Agrario, p.60). Pero estas críticas omiten que no todos los particulares somos iguales y la distorsión que a los derechos —que más de particulares son colectivos— ocasiona el sistema de patentamiento que ha favorecido a poquísimos y poderosos “particulares” en detrimento del resto de la colectividad. En cuanto a la cuestión del agotamiento del sistema de naciones, claro que está en crisis pero aún existe y desde este sistema es que el derecho internacional construye nuevas alternativas. Se está viendo en este momento en la discusión sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo que a través de los estados se está pasando facultades a las Naciones Unidas para efectivizar un orden mundial ambiental.

<sup>62</sup> Este punto, en efecto, contrarresta la crítica formulada por Pigretti sobre el modelo clásico de estados soberanos ya que se trata de una concesión al sistema multilateral por el que los estados se obligan *erga omnes* y no a favor de otros estados (Barboza, Julio, ob. cit. p.50). Se trata de una concreción del principio enunciado en el punto 1 del interés común por estos recursos.

<sup>63</sup> Para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la transferencia de tecnología es la "transferencia de conocimiento sistemático para la elaboración de un producto, la aplicación de un proceso o la prestación de un servicio".

5) La síntesis de los dos últimos puntos a través de un instrumento consensual (arts.15 y ss.) –por lo general conocido como contrato de prospección- el que debe basarse en:

- el consentimiento fundado previo del Estado que proporciona dicho acceso;
- realización de investigaciones conjuntas, en los estados contratantes;
- intercambio de información entre partes;
- resultados y beneficios compartidos justa y equitativamente entre las partes;

6) Las líneas fundamentales de un programa de conservación de todas las formas diversas de vida, particularmente considerando la conservación *in situ* (art.8), *ex situ* (art. 9)<sup>66</sup> la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (art.10); la evaluación y reducción al mínimo de los impactos negativos (art.14) la investigación y descripción de la diversidad biológica (art. 12), la elaboración de estrategias nacionales para proyectar tal plan (art.6) y un mecanismo de cooperación general (art. 18) y financie- ra (arts. 20 y ss.) para hacer realizable los objetivos del Convenio.

### **3. La relación entre biodiversidad y agricultura y el abordaje por parte del derecho agrario**

Si tomamos como válida la definición de agricultura dada por Carrozza, comprensiva de toda actividad que opere sobre el desarrollo de un ciclo de cría animal o vegetal, la simbiosis entre agricultura y biodiver-

---

En su párrafo segundo, el artículo 16 del CDB establece: "El acceso de los países en desarrollo a la tecnología y la transferencia de tecnología a esos países, a que se refiere el párrafo 1, se asegurará y/o facilitará en condiciones justas y en los términos más favorables, incluidas las condiciones preferenciales y concesionarias que se establezcan de común acuerdo y, cuando sea necesario, de conformidad con el mecanismo financiero establecido en los artículos 20 y 21".

<sup>64</sup> Luego de una ardua discusión el artículo 2 del CDB aclara que la tecnología comprende la biotecnología.

<sup>65</sup> En el CDB por biotecnología se entiende toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos (art. 2).

<sup>66</sup> Sin embargo, en la discusión de Río no hubo acuerdo para introducir entre los recursos sometidos a acceso aquellos que se encuentran en las colecciones *ex situ* (ver la crítica que realiza Jorge Cabrera Medalla, ob.cit). Situación que pretende modificar el Tratado sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO de 2001.

sidad se hace evidente. La importancia de la biodiversidad para la agricultura puede sintetizarse bajo los siguientes ítems:

- a) Constituye la base biológica de la actividad;
- b) Contribuye a los fines propios de la agricultura: alcanzar la suficiencia alimentaria, la seguridad alimentaria (comprendida en su triple concepción de alimentos sanos, nutritivos y de calidad), otorgar una variabilidad de alimentos que no sólo satisfacen los anteriores objetivos, sino también contribuyen a incentivar el consumo;
- c) Es fuente de vastísimas producciones aún poco o no desarrolladas que pueden enderezarse a la industria no alimentaria: medicinal, forestal, química, textil, etc.
- d) Aporta especies locales de óptima adaptación al medio en el que se trabaja la tierra.

Si tenemos en cuenta que por diversidad biológica no sólo se entiende la diversidad específica e intraespecífica, sino también la de los ecosistemas, estas relaciones conceptuales se multiplican.

En tanto la agricultura contribuye o puede contribuir a la conservación de la diversidad:

- a) Favoreciendo su valorización en tanto produce a partir de aquella;
- b) Generando nuevas variedades a través del mejoramiento natural realizado por la culturización de ciertas especies silvestres y la permanente selección promovida por el trabajo de los agricultores;
- c) Conservando el territorio, ya que al mismo tiempo conserva los ecosistemas (parte de la biodiversidad y ambiente necesario para la diversidad específica);
- d) Reduciendo los efectos adversos que la agricultura convencional ha tenido por el uso de agroquímicos, si se practica en forma sustentable;
- e) Favoreciendo la producción y valorización de especies o variedades endémicas, si valoriza los productos locales;
- f) Conservando especies o variedades en peligro de extinción como también de aquellas que no lo están pero se requiere su conservación para proseguir con la obtención de nuevas variedades a partir de ellas.

Pero es cierto que también la agricultura, lejos de la pretendida compatibilidad con la conservación del ambiente, es fuente de muchas amenazas para la biodiversidad:

- 1) Ampliando desconsideradamente, y sin una previa planificación, la frontera rural;
- 2) Habiendo favorecido hasta el presente los monocultivos y la homogenización de pocas variedades en casi todo el mundo;
- 3) Generando una contaminación –aérea, terrestre y acuática- que puede considerarse entre la segunda y tercer causa de pérdida de biodiversidad;
- 4) Liberando organismos genéticamente modificados –más resistentes y por ende en mejores condiciones de competitividad- al ambiente.

Tanto es así, que si se analizan las referencias realizadas en las estrategias nacionales de biodiversidad argentina y brasilera<sup>67</sup> se puede observar una serie de llamados a estas relaciones con la agricultura en su doble aspecto –negativo y positivo-. De ellos muchos son, como los anteriores, referidos al modo de hacer agricultura. Pero otros están vinculados a la pretendida conservación *in situ* que obliga a doblar esfuerzos para aumentar las zonas protegidas e incrementar la tutela en el conjunto de los ecosistemas, incluidos los agroecosistemas. Podríamos ahondar mucho más en este tema y con casos concretos, pero creo que lo hasta aquí dicho basta para justificar porque desde prácticamente su nacimiento, el derecho agrario latinoamericano incluyó la conservación de la fauna y la flora (biodiversidad), el uso sostenido de ambas, y el régimen de los parques nacionales (posteriormente englobados en el concepto más genérico de áreas naturales protegidas).

#### **4. La diversidad cultural, su relación con la agricultura y la biodiversidad y el abordaje dado por el derecho agrario**

Paralelamente al reconocimiento de la contribución de los agricultores, en el sistema internacional para la conservación de la biodiversidad, se realiza un importante reconocimiento a los aportes de las comunidades indígenas –sea de aquellos ya realizados como el aporte de muchísimas especies que forman parte de nuestra dieta y que ellos han

---

<sup>67</sup> Las estrategias nacionales y los planes nacionales para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad son instrumentos que el mismo CDB promueve para la realización de los objetivos del mismo (art.6, ap.a).

detectado de la naturaleza y mejorado por prácticas ancestrales, como por los conocimientos que aún están en condiciones de brindar, mayormente en el campo de la medicina-

Esta orientación surgió en el mismo CDB<sup>68</sup>, lo que nos invita a formular la idea de un nuevo paradigma surgido en las últimas tres décadas, por el que se rechaza la idea de homogenización para dar paso a la de diversidad. En nuestro caso, tanto la diversidad biológica como la cultural<sup>69</sup>.

Pero también en el derecho interno de los países de Sudamérica existe un proceso para la reafirmación de los derechos indígenas, sea a la propiedad colectiva de la tierra<sup>70</sup>, como se señaló más arriba, como al reconocimiento del derecho de propiedad intelectual –también colectivo-

---

<sup>68</sup> Pigretti (op.cit) había criticado este reconocimiento exclusivo a las poblaciones indígenas por sus contribuciones a la conservación de la diversidad y al fitomejoramiento y rechazaba la idea que el CDB sólo planteara la retribución de estas comunidades y no del resto de las comunidades locales. Esta crítica ha tenido *a posteriori* acogida, como se ha visto en el Tratado de la FAO del 2001, pero también en el texto de algunas constituciones sudamericanas y otros documentos.

<sup>69</sup> Así, el CDB establece que las partes deberán proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible (art. 10, ap.c). Si a esto sumamos la valorización que las prácticas culturales tienen bajo la protección del sistema de denominaciones de origen, el capítulo que llamamos “diversidad cultural” cobra mayor potencial aún.

<sup>70</sup> El art.231 de la C.N. brasilera declara que las tierras de que trata este artículo son inalienables e indisponibles, y los derechos sobre ellas imprescriptibles. Prohíbe desplazar grupos indígenas de sus tierras, salvo con referéndum del Congreso Nacional en casos de catástrofes o epidemias que pongan en riesgo a la población indígena, o por interés de soberanía nacional, después de la deliberación del Congreso Nacional, garantizando, en cualquier caso, el retorno inmediato luego que el riesgo ha pasado y determina que son nulos o extintos, sin producir efectos jurídicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de tierras a las que se refiere este artículo, o a la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y los lagos existentes, excepto en casos relevantes al interés público de la Unión, según lo que se disponga en la ley complementaria y sin generar la nulidad ni la extinción del derecho a indemnización o acción contra la Unión salvo, conforme la ley, cuando se produzcan beneficios derivados de buena fe. Si bien el caso brasilero es el que protege la propiedad indígena en forma más decidida, prácticamente todas las constituciones iberoamericanas de Sudamérica reconocen derechos sobre la tierra colectiva indígena excepto la del Uruguay.

por sus conocimientos ancestrales. En este caso, dos estados –Ecuador<sup>71</sup> y Venezuela<sup>72</sup>– lo han hecho en su texto constitucional.

A pesar que se han dado pasos firmes hacia un cambio también paradigmático, el paso del monismo jurídico al reconocimiento de distintos modelos de ejercicio de derecho, en el plano internacional se observa una fuerte preponderancia de los derechos de tipo patrimonial sobre estos otros. Ello ha motivado al expreso reconocimiento de estos derechos por algunas naciones sudamericanas al momento de tratar el tema de la propiedad intelectual, como ocurre en el ámbito del Pacto Andino<sup>73</sup>, lo que demuestra el nivel de conflictividad entre estas dos categorías de derechos. Por ello otros documentos posteriores a los de Río intentan reconstruir el espíritu transaccional del CDB, como se verá en el Tratado de la FAO del 2001.

## **5. El debate entre conservación de la biodiversidad y uso sostenible de la misma y la protección de los derechos intelectuales**

El Convenio abre un debate también de sumo interés para la política agraria en el marco de una serie de documentos de tipo internacional. Se trata de la discusión sobre la compatibilización del CDB con el sistema de patentes y protección intelectual de las creaciones fitogenéticas –por ahora sólo fito!-. Debate que expresa una lucha de intereses tan

---

<sup>71</sup> El art.84, entre un amplio elenco de derechos indígenas reconoce el de “propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley”.

<sup>72</sup> El art.124 dice: “Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales”.

<sup>73</sup> En su régimen común sobre propiedad intelectual –firmado por Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela– del 14 de septiembre de 2000, expresa: Los Países Miembros asegurarán que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se concederá salvaguardando y respetando su patrimonio biológico y genético, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas o locales. En tal virtud, la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos estará supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional.

Los Países Miembros reconocen el derecho y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales, sobre sus conocimientos colectivos (art. 3).

importante que en los últimos 20 años ha sido capaz de modificar radicalmente la agricultura de los países de la región, afectando su estructura agraria, los costos de producción y profundizando la dependencia.

En primer lugar, cabe recordar que este punto de discusión fue considerado en la Cumbre de Río, pero en esa oportunidad terminó con la referencia a la consideración de todos los derechos sobre recursos y tecnologías (art. 1) y el ap.5 del art. 16 que dispone que las partes contratantes “reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar por que esos derechos apoyen y no se opongan” a sus objetivos. En forma tal que, el acceso a la tecnología y su transferencia se asegurarán en condiciones que tengan en cuenta la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual y sean compatibles con ella (art. 16, ap. 2).

Pero esta formulación –por otra parte obvia-, más que traer alguna solución ha postergado la discusión y nos pone hoy en la misma disyuntiva sobre la prevalencia de derechos entre aquellos colectivos vinculados a la conservación de la biodiversidad y el reconocimiento a las culturas indígenas y de las comunidades locales y estos otros de tipo individual y de contenido exclusivamente económico<sup>74</sup>.

Se deben considerar:

- Los Acuerdos sobre Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, surgidos en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, luego de la Ronda Uruguay y que forman parte del Acuerdo de Marrakech, de 1993 (ADPIC o TRIPs).
- El Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV, de 1961).
- El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, de 2001.

---

<sup>74</sup> Es lo que lleva a decir a Margarita Flores que con los TRIPs estamos en presencia de una legislación de primera clase a la que deben supeditarse otras normas vinculadas a derechos humanos, seguridad alimentaria, derechos indígenas y tratados ambientales (*Una mirada a los mecanismos que aumentan el control monopolístico sobre la biodiversidad en Latinoamérica*, <http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota49.htm>).

La frase "protección adecuada y eficaz" (de los derechos de propiedad intelectual), se introdujo en el CDB para establecer un vínculo con las disposiciones del GATT<sup>75</sup>, precisamente con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPs).

Sintéticamente, este Acuerdo contempla la posibilidad de patentar todas las invenciones –de productos o procedimientos- susceptibles de aplicación industrial<sup>76</sup>. El acuerdo permite que los estados miembros puedan excluir las plantas y animales (pero no los microorganismos) y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos<sup>77</sup>. Pero obliga a los estados partes a proteger todas las obtenciones vegetales mediante patentes o mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste (art. 27).

Por otra parte para todos los derechos de propiedad intelectual el ADPIC reconoce a los ciudadanos de los otros estados los derechos de los nacionales (arts. 1 y 3); a los otros estados partes, el trato de la nación más favorecida (art. 4) y el derecho de prioridad por el patentamiento de una invención en cualquier otro estado parte conforme a lo reglado por el Acuerdo. También el Acuerdo innova en la carga probatoria, respecto a las acciones judiciales en defensa de los derechos de propiedad intelectual, debiendo el demandado probar que su invención es obtenida por procedimientos diversos al patentado precedentemente (art. 34).

---

<sup>75</sup> “La problemática sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, luego de mucho debate y muchas objeciones de parte de los países en vías de desarrollo que creían que la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) era el foro apropiado para estos temas, fueron incorporados a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por su acrónimo en inglés), la cual comenzó en septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay. En el marco de estas negociaciones, los Estados Unidos de América pidieron que se incluyera un acuerdo multilateral sobre normas mínimas para la protección de los derechos de propiedad intelectual, lo que se logró incluir en el Acuerdo de Marrakech” (Turnes, Marcelo, ob. cit.). Uno de los anexos de los acuerdos de Marrakech lleva el nombre de Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPs).

<sup>76</sup> Para la ley argentina de patentes, 24.481 mod. por la 24.572, “habrá aplicación industrial cuando el objeto de la invención conduzca a la obtención de un resultado o de un producto industrial, entendiendo al término industria como comprensivo de la agricultura, la industria forestal, la ganadería, la pesca, la minería, las industrias de transformación propiamente dichas y los servicios”.

<sup>77</sup> Sería el caso de los cruzamientos surgidos por la acción espontánea de los agricultores.

En un primer momento algunas organizaciones no gubernamentales y representantes de las poblaciones locales e indígenas, entendieron que al hablar de sistemas de propiedad intelectual *sui generis* se estaba haciendo referencia a la posibilidad de aceptar sistemas no clásicos de propiedad privada de tipo individual, para aceptar modelos referidos a la propiedad colectiva de este tipo de comunidades. Sin embargo, a partir de las discusiones internacionales en este sentido, esta formulación fue cooptada por las empresas biotecnológicas para significar sistemas de propiedad privada individual adaptada a la naturaleza especial del bien tutelado como el sistema de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, UPOV<sup>78</sup>.

La UPOV es una organización intergubernamental establecida en 1961 con el objeto de coordinar la aplicación internacional de los derechos de los obtentores establecidos por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. El Convenio de la UPOV se adoptó en 1961. Se sometió a revisión en 1972, 1978 y 1991.

La discusión en términos internacionales se plantea entre los países desarrollados que promueven el patentamiento y la protección de los descubrimientos hechos por la biotecnología y aquellos países en vías de desarrollo que siguen viendo al sistema de propiedad intelectual como una traba a la libre transferencia de tales tecnologías y por desconocer o desproteger —e incluso apropiarse— del trabajo de fitomejoramiento realizado por centenares de años por los agricultores locales<sup>79</sup>. Esto llevó a que los países desarrollados nuevamente intenten, a partir de sus facultades, de regular en forma extrema el acceso a los recursos genéticos, plantear pleitos —para los que deben invertir presupuestos y esfuerzos que no siempre poseen— o buscar el modo de “patentar” las variedades naturales u obtenidas por procesos no necesariamente biotecnológicos. Es decir, que el objetivo del CDB de equilibrar los intereses en

---

<sup>78</sup> Flores, Margarita, ob.cit.

<sup>79</sup> Turnes, Marcelo, ob. cit. Para algunos investigadores “se ha comprobado, sin embargo que en cultivos agrícolas ya establecidos, es muy difícil realizar la trazabilidad necesaria para llegar al grupo que proveyó el recurso y su participación proporcional en los nuevos cultivares, ya que los mismos generalmente muestran genealogías muy complejas. Por lo tanto salvo en accesos recientes o puntuales no pueden establecerse con claridad los beneficios en especies cultivadas” (Suárez, Enrique, *La flora nativa no cultivada. Opciones para la obtención de beneficios económicos*, Segundas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, UBA, 2001.

juego, en su aplicación práctica tiende a ser dejado de lado por el juego de intereses y presiones económicas y políticas.

Los principales puntos de conflicto señalados entre CDB y Acuerdos TRIPs son:

- 1) que en tanto el primero reconoce en los estados el derecho soberano sobre sus recursos biológicos y genéticos debiendo otorgar el Estado biodiverso acceso a tales recursos, por el segundo, los recursos biológicos pueden estar sujetos a derechos privados de propiedad intelectual;
- 2) en tanto en el primero la utilización de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales deben dar lugar a un reparto equitativo, los derechos garantizados por el Acuerdo TRIPs se ejercen en forma monopólica y no se prevén mecanismos de distribución de los beneficios antes aludidos;
- 3) el acceso a los recursos debe estar condicionado al consentimiento informado del país de origen para el CDB en tanto que el Acuerdo TRIPs también protege creaciones que se hayan logrado en violación de tal requisito;
- 4) el CDB contiene principios rectores que pueden contribuir a la interpretación y resolución de casos concretos como el uso sostenible de los recursos, el beneficio de las poblaciones locales y la salvaguarda de las futuras generaciones –valorando por ende los derechos colectivos–, en tanto que el segundo obvia estas cuestiones y se limita a una defensa del derecho de propiedad privada de tipo tradicional y románica<sup>80</sup>.

Esta situación y tales contradicciones entre ambos sistemas jurídicos hizo que la FAO iniciara un proceso de análisis que empezó en 1993 con la Revisión del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (Res. 7/93), en la que se solicitaba al Director General que proporcionara un foro destinado a las negociaciones entre los gobiernos para 1) la adaptación del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica; 2) el examen de la cuestión del acceso en condiciones concertadas mutuamente a los recursos fitogenéticos, incluidas las colecciones *ex situ*, que no están comprendidas en el Convenio, y 3) la cuestión de la aplicación de los Derechos del Agricultor.

---

<sup>80</sup> Zamudio, Teodora, ob. cit.

Este proceso condujo a la elaboración de un Código de Conducta sobre Biotecnología, la actualización del Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para incluir los llamados “derechos del agricultor” y, finalmente, en el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. Este último fue suscrito en Roma el 3 de noviembre de 2001 y recientemente firmado por la UE<sup>81</sup> y sus 15 estados.

## **6. Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura: principales aspectos**

El Tratado declara como objetivos la conservación y la utilización sostenible de los recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura<sup>82</sup> y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización en armonía con el Convenio sobre Diversidad Biológica (art.1). A tal fin, las Partes Contratantes asumen una serie de obligaciones entre las cuales podemos mencionar las de:

- conservación, prospección, recolección, caracterización, evaluación y documentación de los recursos filogenéticos: pudiendo incluir medidas consistentes en realizar inventarios y promover la recolección de los recursos filogenéticos, incluyendo los de uso potencial así como cooperar en la promoción de un sistema eficaz y sostenible de conservación *ex situ* (art. 5);

- utilización sostenible de los recursos filogenéticos: por ejemplo, fomentando iniciativas de fitomejoramiento que, con la participación de los agricultores, fortalezcan la capacidad de obtener variedades particularmente adaptadas a las condiciones sociales, económicas y ecológicas, o fomentando un mayor uso de los cultivos, variedades y especies infrautilizados, locales y adaptados a las condiciones locales (art. 6).

Respecto a los derechos del agricultor, el Tratado expresamente reconoce la enorme contribución que han aportado y siguen aportando

---

<sup>81</sup> Fue firmado el 6 de junio de 2002 y expresado la voluntad de ratificarlo en lo inmediato. Los países que ya ratificaron el documento son: Eritrea, Egipto, Jordania y Guinea, necesitando de 40 ratificaciones para su entrada en vigencia.

<sup>82</sup> A los fines del Tratado, por “*recursos filogenéticos para la alimentación y la agricultura*” se entiende cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura. A su vez, por “*material genético*” se entiende cualquier material de origen vegetal, incluido el material reproductivo y de propagación vegetativa, que contiene unidades funcionales de la herencia (art.2).

las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola del mundo entero (art. 9.1). A su vez, en el Preámbulo se afirma que dicha contribución es la base de los derechos del agricultor; derechos que las Partes Contratantes deben proteger y promover, en particular: 1) la protección de los conocimientos tradicionales de interés en relación con los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; 2) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y 3) el derecho a participar en la toma de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (art. 9.2).

Adicionalmente, las Partes Contratantes reconocen los derechos soberanos de los Estados sobre sus propios recursos filogenéticos, incluso que la facultad de determinar el acceso a esos recursos corresponde a los gobiernos nacionales y está sujeta a la legislación nacional. Sin perjuicio de ello, en el ejercicio de sus derechos soberanos, las Partes Contratantes acuerdan establecer un sistema multilateral que sea eficaz, efectivo y transparente para facilitar el acceso a los recursos filogenéticos y compartir, de manera justa y equitativa, los beneficios<sup>83</sup> que se deriven de la utilización de tales recursos (art.10). Con dicho sistema multilateral, monitoreado por el organismo, se apunta a destrabar algunas cuestiones legales tanto de parte de los países poseedores de los recursos genéticos como de aquellos demandantes de ellos para la obtención de nuevas variedades. En este sentido, el Acuerdo avanza positivamente en varias de las propuestas de ambos sectores, en especial respecto a un núcleo de variedades botánicas que se incluyen en un Anexo especial. Sobre estas variedades, el sistema por un lado facilita el acceso a los recursos, simplificando fundamentalmente los procedimientos, a la vez que reconoce ciertos derechos reclamados por las comunidades y organizaciones no gubernamentales de los países proveedores de germoplasma. Al mismo tiempo, el Tratado avanza respecto al CDB en el sentido que incorpora también a los centros de conservación *ex situ*.

---

<sup>83</sup> Los mecanismos de distribución de beneficios consisten en el intercambio de información, el acceso a la tecnología y su transferencia, la creación de capacidad y la distribución de los beneficios derivados de la comercialización (art.13).

Básicamente, el modelo de sistema multilateral propuesto se caracteriza por:

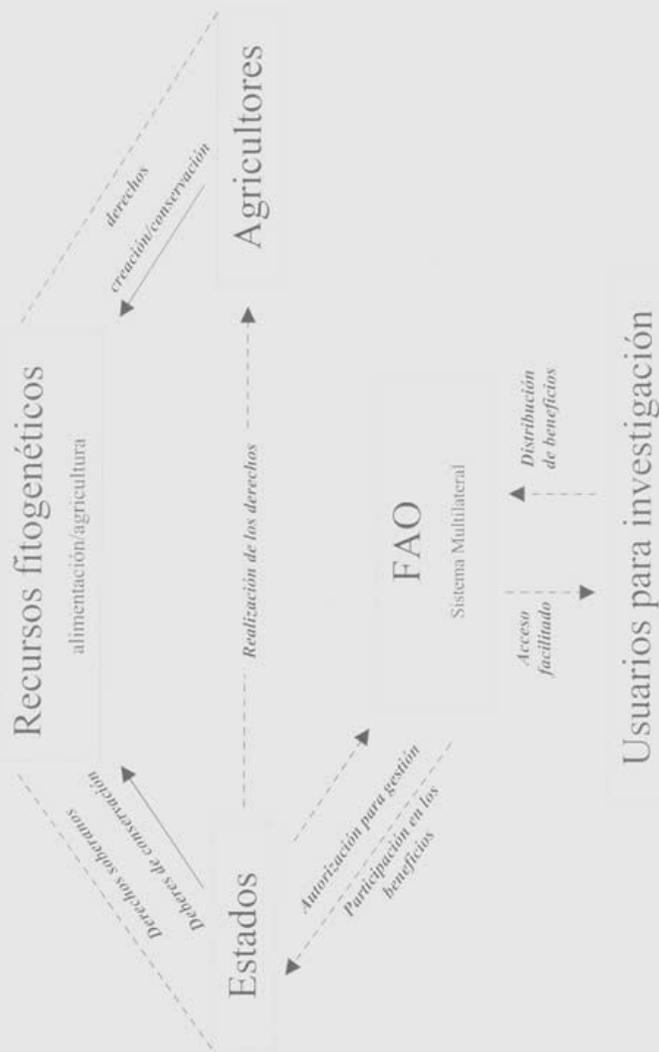
- ♦ Incluir los recursos fitogenéticos de dominio público de las partes contratantes, fomentando la inclusión de aquellos que se encuentren ya bajo titularidad de los privados;
- ♦ Referirse sólo a las variedades indicadas en el Anexo I (el que podrá ser posteriormente ampliado);
- ♦ Incluir las colecciones *ex situ* de los centros internacionales de investigación agrícola del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional –CGIAI–;
- ♦ Promover un sistema de acceso facilitado –rápido y gratuito– sólo para finalidades referidas a la alimentación y a la agricultura cuando el mejoramiento perseguido no lleve consigo aplicaciones químicas, farmacéuticas y/u otros usos no relacionados con los alimentos;
- ♦ Garantizar que los receptores no solicitarán ningún derecho de propiedad por sus descubrimientos que limite el acceso al sistema;
- ♦ Proponer algún sistema multilateral de administración de lo producido con los distintos mejoramientos –tipo fondo fiduciario– para poder luego proceder a la distribución equitativa;
- ♦ Incluir en tal fondo las aportaciones de aquellos receptores que comercialicen el material al que hayan accedido a través del sistema;
- ♦ Orientar el producido en modo directo o indirecto a los agricultores de todos los países que conservan o utilizan en manera sostenible los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura<sup>84</sup>.

Se puede afirmar que el camino fortalecido por las iniciativas de la FAO, en el sentido de resolver los inconvenientes y allanar las discusiones que se plantean en el campo internacional por la aplicación del Convenio –objetivo que por supuesto también se favorece con las reuniones de las conferencias de las partes– llevan a ordenar en el ámbito internacional una discusión que, de otro modo podría llevar a un caos mayor, e incluso a un mayor perjuicio para las partes más débiles de esos enfrentamientos.

---

<sup>84</sup> Ver el cuadro a continuación del trabajo, donde se presenta en modo sintético la arquitectura del Tratado.

# ARQUITECTURA DEL TRATADO FAO



## 7. Conclusiones y desafíos que el tema genera para el MERCOSUR

Al reconocer el CDB derechos soberanos sobre los recursos genéticos dentro de los territorios nacionales, plantea la necesidad de acordar en el marco regional ciertas reglas dado que las especies no respetan los límites políticos. Además, el artículo 15 dispone que “solo se podrá contratar sobre los recursos genéticos de los cuales la parte suministradora sea ‘país de origen’”. Algo similar sucede con los derechos intelectuales cuya reglamentación debe ser acordada, en especial entre países que se encuentran en algún proceso de integración.

El MERCOSUR ha avanzado en el segundo camino, entre otros a través del Protocolo de Colonia de Promoción y protección en materia de inversiones, que incluye los derechos de propiedad intelectual y con la Decisión 1/99 por la que sugiere a sus países miembros la adopción del Convenio UPOV<sup>85</sup>.

En cambio, no se avanza en una legislación común relativa a acceso de recursos genéticos, como sí lo ha hecho el Pacto Andino<sup>86</sup>. Por el contrario, las políticas individuales de los estados miembros parecen orientarse en direcciones algo divergentes. En tanto Argentina y Uruguay –tradicionalmente más agrícolas- se inclinan por posturas más protectoras de los derechos intelectuales y por el favorecimiento del desarrollo tecnológico en agricultura, mientras que la política de conservación de la naturaleza en general está presente pero no ocupa un lugar de jerarquía similar; Brasil mantiene una postura más reivindicatoria respecto a los derechos nacionales sobre el patrimonio genético, con un fuerte reclamo internacional a lo que entiende por biopiratería y acompañando en este tema las posturas de los llamados países megadiversos.

Como ejemplo de lo dicho, baste señalar que Brasil ha presentado junto a algunos países (entre los que no se cuentan ni Argentina, ni Paraguay ni Uruguay) un documento al seno de la OMC sobre la relación

---

<sup>85</sup> Argentina y Uruguay adoptaron el Acta del 78 en 1994, Paraguay en el 1997 y Brasil lo hizo luego de tal decisión. Bolivia y Chile –países observadores en el MERCOSUR- son miembros desde el 99 y 96 respectivamente. Los países de la UE son casi todos miembros de UPOV con excepción de Grecia y Luxemburgo.

<sup>86</sup> Ver nota 27.

entre el acuerdo TRIPs y el CDB y la protección de los conocimientos tradicionales.

Este documento vinculado a los países megadiversos solicita la modificación del acuerdo en el sentido de requerir a un solicitante de una patente relativa a materiales biológicos o a sus conocimientos tradicionales:

- 1) la divulgación de la fuente y el país de origen del recurso biológico y de los conocimientos tradicionales utilizados en la invención;
- 2) pruebas del consentimiento fundado previo mediante la aprobación de las autoridades en el marco de los regímenes nacionales pertinentes;
- 3) pruebas de la distribución justa y equitativa de los beneficios conforme al régimen nacional del país de origen.

Tales reclamos parecen pertinentes en tanto no hacen más que transparentar el cumplimiento del CDB sin interferir en los derechos de propiedad intelectual de ningún privado. Espero que en el seno del MERCOSUR –proyecto asumido entre los pueblos y sujetos económicos de sus países miembros, tal vez más que en la clase dirigente- no se repitan las tensiones entre protección de la diversidad y protección de los derechos intelectuales, y se logre realizar una estrategia común que compatibilice ambos objetivos –como lo promueven las estrategias nacionales tanto argentina como brasilera-. Así se logrará reafirmar los vínculos estrechos entre agricultura y biodiversidad y se potenciarán a ambos como verdaderos recursos que son para el desarrollo sostenible y regional de nuestros pueblos.



# **El Acuerdo Sanitario y Fitosanitario, el principio de precaución y los alimentos transgénicos. El principio de precaución en el Protocolo de Cartagena**

**Luis A. Facciano**  
*Universidad Nacional de Rosario*

---

## **1. Planteo de la cuestión: tensiones entre ambiente y comercio, especialmente en relación al comercio internacional de productos agropecuarios**

El comercio internacional de productos agropecuarios ha sido tradicionalmente sensible a la influencia de elementos externos, tales las consecuencias de los desequilibrios extremos de las relaciones internacionales como las guerras -que según los casos lo han favorecido o perjudicado-, las posiciones proteccionistas de los países importadores ante determinadas crisis, la colocación de barreras para-arancelarias, el otorgamiento de subsidios y las cuestiones sanitarias o de seguridad agroalimentaria en general, entre otras.

Como es sabido, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, las relaciones comerciales internacionales han sido dominadas por las reglas del libre comercio, cuya preeminencia sobre otros principios de áreas también específicas, como los del Derecho Internacional Ambiental han comenzado a cuestionarse recién en las últimas décadas.

Durante esta clase abordaremos la cuestión de las tensiones entre ambiente y comercio, particularmente con relación al comercio internacional de productos agropecuarios y a través de dos tratados internacionales representativos de ambos intereses en pugna: el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, examinando a su vez el protagonismo del principio o enfoque precautorio en dicha controversia.

Veremos un caso sometido a la consideración del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio

(OMC): el de los "transgénicos"<sup>87</sup>, entre Argentina, Canadá y Estados Unidos contra las Comunidades Europeas (CE); disputa que, como veremos, se encuentra en pleno desarrollo<sup>88</sup>. Finalmente, señalaremos la influencia que tienen estas cuestiones en la agenda actual del Derecho Agrario.

## **2. Principales acuerdos en materia de Comercio Internacional. El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Objetivos, principales disposiciones**

El principal acuerdo en materia de comercio internacional es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)<sup>89</sup>. Como es sabido, originariamente adoptado en 1947, se lo reforma en diciembre de 1993 mediante la aprobación por consenso del Acta Final que incluye el Acuerdo de Marrakech (por el que se establece la OMC)<sup>90</sup> y sus acuerdos conexos tales como el GATT, el Acuerdo sobre la Agricultura (AA), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIPs) y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Este último es el instrumento que regula el procedimiento de solución de controversias en el denominado Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC<sup>91</sup>, el que posee naturaleza quasi-jurisdiccional.

---

<sup>87</sup> "Comunidades Europeas - Medidas que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos." La identificación del caso como "Transgénicos" es nuestra.

<sup>88</sup> Al momento de dictado de la clase (junio 2006); pero en septiembre se hizo público el informe final del Grupo Especial.

<sup>89</sup> Generalmente conocido por su sigla en inglés GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), [www.wto.org](http://www.wto.org). El GATT fue firmado el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948. Para adaptarlo a las modificaciones permanentes del escenario mundial, se previó un sistema de Rondas internacionales, las que hasta el presente fueron ocho: Ginebra en 1947, Annecy en 1949, Turquía en 1951, Ginebra en 1956, Ginebra entre 1960-1, Kennedy entre 1964-7, Tokyo entre 1973-7 y Uruguay entre 1986-93. Actualmente se está desarrollando la Ronda Doha.

<sup>90</sup> El Acuerdo de Marrakech estableció una organización permanente, la *Organización Mundial del Comercio* (OMC), que con un total de 150 miembros al 11 de enero de 2007, devino en el principal foro mundial de las relaciones comerciales, ver [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>91</sup> Los conflictos comerciales entre Miembros de la OMC se someten al sistema de solución de diferencias regido por el ESD, que introdujo importantes modificaciones al

El Acuerdo MSF, ratificado por Argentina por ley 24.425 (B.O. 5/1/95), es un marco multilateral formado por normas y disciplinas orientadas a lograr su doble objetivo de garantizar el derecho de los Miembros a proteger la salud, evitando al mismo tiempo la imposición de obstáculos arbitrarios o injustificados al comercio, incitando a su vez a los Estados a conformarse a los estándares establecidos por organizaciones internacionales. Permite a los países establecer sus propias normas en materia de inocuidad de los alimentos y de sanidad de los animales y las plantas. Sin embargo, el Acuerdo MSF exige al mismo tiempo que dicha reglamentación se base en principios científicos, que sólo se aplique en la medida necesaria para proteger la salud y que no establezca una discriminación arbitraria o injustificada entre países con unas condiciones idénticas o semejantes.

A fin de lograr sus objetivos, el Acuerdo MSF alienta a los Miembros a utilizar normas, directrices y recomendaciones internacionales, como las emanadas del Codex Alimentarius, cuando existan. Los Miembros pueden adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias para obtener niveles más elevados de protección de la salud —o medidas para afrontar preocupaciones sanitarias para las cuales no existen normas internacionales— siempre que estén justificadas desde el punto de vista científico.

Con arreglo al Anexo A del Acuerdo MSF, medida sanitaria o fitosanitaria es toda medida aplicada: 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 resultan-

---

sistema originario de solución del GATT, entre otras: establecimiento del OSD que administra todo el sistema (art. 2), legitimación de los terceros con interés especial para intervenir en el procedimiento (art. 10), obligatoriedad de los informes de los Grupos Especiales (GE) a menos que una de las partes del conflicto decida apelar o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe (art. 16), apelación por cuestiones de derecho tratadas por los GE ante un Órgano de Apelación (OA, art. 17), adopción de los informes del OA por el OSD y aceptación incondicional por las partes en la diferencia, a menos que éste decida por consenso no adoptarlo (art. 17.14).

tes 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.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden adoptar muchas formas. Entre otras, incluyen las siguientes: exigir que los animales y sus productos procedan de zonas libres de enfermedad; inspeccionar los productos para detectar contaminantes microbiológicos; imponer un tratamiento de fumigación específico para los productos; y establecer niveles máximos permisibles de residuos de plaguicidas en los alimentos.

### **3. “El Protocolo de Cartagena” Antecedentes. Principales disposiciones**

Por “transgénicos” se conoce comúnmente a los “organismos genéticamente modificados” (OGMs). Estos, básicamente, son organismos a los que se les ha agregado o modificado una cualidad, por ejemplo la resistencia a insectos, o al frío, o a un determinado herbicida, mediante la inserción de un gen de otro organismo. La “culpable” de la creación de los transgénicos es la biotecnología. Podemos decir sin temor a equivocarnos que esta es una de la ramas de las ciencias que más ha evolucionado en los últimos tiempos, a la que mayor atención presta la sociedad, sobre la que se emiten las opiniones más dispares, que provoca mayores temores y que, a su vez, mayores posibilidades de mejorar la calidad de vida ofrece.

Confluyen en la moderna biotecnología aplicaciones tecnológicas tan antiguas como el hombre con el empleo de las tecnologías más modernas derivadas del conocimiento de las bases de la información genética y de la capacidad para modificarla. Pero fue la irrupción de la ingeniería genética, que se refiere a la técnica destinada a cortar y confeccionar los genes, la que transformó a la biotecnología tradicional en la biotecnología moderna.

La Bioseguridad es el conjunto de normas y procedimientos técnicos destinados a garantizar el uso seguro de las técnicas biotecnológicas. En el caso de Argentina, ésta dispone de un marco regulatorio para la evaluación la evaluación y la gestión de los riesgos asociados con los ensayos a campo de plantas transgénicas, contenido principalmente en las Resoluciones N° 656/92 y N° 837/93 de la SAGyP -que definen las

condiciones para permitir la liberación al medio del material transgénico y la Resolución SAGPyA N° 289/97 -que establece los requisitos para la presentación de la solicitud.

Esta normativa es administrada por la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), que opera en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Si bien dicha Comisión se caracteriza por ser multi-sectorial y pluralista, puesto que está formada por representantes de los sectores público y privado, no se puede dejar de criticar la ausencia en la misma de uno de los sectores más involucrados, que es el de los consumidores. El sector público está representado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), la Secretaría de Salud Pública y la de Recursos Naturales y Ambiente Humano, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), y el privado por la Asociación de Semilleros Argentinos (ASA), el Foro Argentino de Biotecnología (FAB), la Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE) y la Sociedad Argentina de Ecología.

La CONABIA es, entonces, la encargada de emitir las recomendaciones con respecto a la autorización de los ensayos solicitados. Una vez concedida una autorización para liberación al medio, consistente en un dictamen particular fundado en base a un enfoque “precautorio” sobre la bioseguridad de la producción masiva a escala comercial del cultivo en cuestión, puede solicitarse un permiso de “flexibilización”<sup>92</sup>. La CONABIA dictamina sobre la historia de bioseguridad de la planta transgénica, para información de las agencias específicas del Estado encargadas de tales pasos, pero no interviene en las etapas posteriores del camino de una planta transgénica hacia el mercado (registro, aprobación alimentaria, etc.).

Para la autorización de la comercialización del cultivo, posteriormente se requiere la autorización del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) respecto a la seguridad alimentaria del mismo y por último la de la Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios respecto a la importancia y/o efectos del lanzamiento al mercado del mismo en el comercio internacional de la Argentina.

---

<sup>92</sup> Que equivale a lo que en Estados Unidos se denomina “status: no regulados” y en Canadá “liberación no confinada”

En el orden internacional tenemos el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, que se acordó en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 19 párr. 3º del Convenio sobre Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 1992, que prevía que las Partes negociarían un protocolo que establezca procedimientos que regulen “la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”. Luego de varios años de debate<sup>93</sup>, fue finalmente aprobado el 29 de enero de 2000 en Montreal<sup>94</sup>, con la finalidad de “garantizar un nivel adecuado de protección en la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos”, todo ello bajo el enfoque del principio de precaución manifestado en el

---

<sup>93</sup> En las negociaciones se pudieron observar los siguientes bloques principales: a) los “Países de Compromiso” (Suiza, Japón, México, Corea del Sur, Noruega y Nueva Zelanda) que propugnaban la adopción de un Protocolo que conciliara los intereses de todas las partes; b) los estados de Europa Central y Oriental que actuaban como nuevos miembros de la comunidad internacional de Bioseguridad; c) las naciones con intereses convergentes, conocidos como “Países afines” o “Like Minded” (la mayoría de los países en desarrollo más China) que consideraban que el instrumento debía reflejar un balance entre los compromisos ambientales y sociales acompañado de cláusulas que le imprimieran operatividad; d) la Unión Europea, que buscaba encontrar un balance entre consideraciones medio ambientales y comerciales, persiguiendo especialmente fundamentar la evaluación de riesgo no sólo en conocimientos científicos sino también en el principio de precaución, establecer la obligación del etiquetado y la complementariedad con otros acuerdos multilaterales como los de la OMC; e) el “Grupo Miami”, formado por los países exportadores (Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina, Chile y Uruguay), que hacía prevalecer consideraciones comerciales frente a las ambientales y sociales, promoviendo excluir del Protocolo los commodities, así como los productos derivados de OVMs (“productos thereof”) restringiendo su aplicación a los de liberación intencional en la Parte importadora, no etiquetado, no restricción con estados no partes y prevalencia de los acuerdos internacionales previos.

<sup>94</sup> En la reanudación de las sesiones de la Primera reunión extraordinaria de la Conferencia de los 134 países Partes del Convenio de Biodiversidad y mediante su decisión EM-I/3, adoptó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica y aprobó los arreglos provisionales en espera de su entrada en vigor.

artículo 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>95</sup>.

En el Protocolo se observa claramente que las Partes en pugna han tratado de encontrar un punto de equilibrio en diversas cuestiones, pero cabe señalar que si bien se efectuaron concesiones mutuas que limitaron en uno u otro sentido sus alcances, éste representa un avance significativo, constituyéndose en un piso inicial sobre el tema, clarificando las reglas de juego e introduciendo a nivel internacional principios como el de precaución. El texto acordado en Montreal, con todas sus concesiones al pragmatismo, supone su primera formulación en el derecho internacional.

Así, las partes declaran conocer la “preocupación pública sobre los posibles efectos adversos de la biotecnología para la diversidad biológica” y “los riesgos para la salud humana”, por una parte, pero destacan su innegable capacidad de “contribuir al bienestar humano si se desarrolla con medidas de seguridad adecuadas” (Preámbulo).

Se reafirma el principio de precaución pero estableciendo un criterio restringido del mismo y reconociendo simultáneamente la reducida capacidad de muchos países para la determinación del riesgo en materia de OVMs.

Postula que los acuerdos sobre comercio y medio ambiente deben apoyarse mutuamente para lograr un desarrollo sostenible, pero aclarando que no podrá interpretarse como modificando acuerdos internacionales en vigor ni que tampoco quedará subordinado a aquellos.

Limita su aplicación a la regulación de movimientos transfronterizos de OVMs que pudieran tener efectos adversos para la biodiversidad y la salud humana (arts. 1 y 4), excluyéndose a los que son productos farmacéuticos para seres humanos (art. 5).

Es importante tener en cuenta, por sus implicancias, que en el texto final se adoptó la terminología de Organismos Vivos Modificados (OVMs) y no la de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs), por lo que se excluyen los productos “no vivos” como los “commodities”, lo que tiene especial importancia para los países exportadores<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> “cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”.

<sup>96</sup> Esta era la posición del Grupo de Miami. Cabe recordar que la mayor parte de las exportaciones de soja argentina a Europa se efectúa a través de productos procesados,

El aspecto medular, es la adopción de un procedimiento para la aplicación de un “acuerdo fundamentado previo”<sup>97</sup> para los movimientos transfronterizos intencionales de OVMs destinado a la introducción deliberada en el medio ambiente del importador (arts. 7 a 13 y anexo I). Se exige del mismo a los OVMs en tránsito (art. 6.1), al movimiento transfronterizo de OVMs destinados a uso confinado (art. 6.2) y a los OVMs a los que la Conferencia de Partes que actúe como reunión de las Partes decida que no tienen efectos adversos para la biodiversidad y la salud humana (art. 7.4).

Del análisis de dichas disposiciones se desprende que el alcance que se le da al principio o enfoque precautorio es de que la incertidumbre científica para su aplicación está referida a la magnitud de los posibles efectos adversos en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en relación a la importación del OVM, con la salvedad de que deberá tener siempre evidencia científica de la existencia de riesgo de producción de efectos adversos, aunque ésta no sea absoluta. Se deberán establecer y mantener adecuados mecanismos, medidas y estrategias para la regulación, gestión y control de los riesgos identificados de acuerdo al sistema de evaluación de los mismos previsto (art. 16), lo que constituye un aspecto fundamental para la correcta aplicación del principio de precaución.

También se establece un “procedimiento simplificado” (art. 13) por el cual una Parte de importación podrá informar con antelación al Centro de Intercambio de Información casos en que los movimientos transfronterizos intencionales a esa parte puedan efectuarse al mismo tiempo que se notifica el movimiento quedando exentos del acuerdo fundamentado previo, lo que es aplicable a las semillas.

---

cerca de 7,4 millones de toneladas de harina, por lo tanto “no vivo” y que consecuentemente no necesita identificación. Diario La Nación, Buenos Aires, Argentina, Suplemento El Campo, 5/2/00, pág. 1.

<sup>97</sup> El procedimiento consta primordialmente de una notificación (art. 8) por parte de la Parte exportadora y de un acuse de recibo (art. 9) por parte de la autoridad nacional competente de la Parte importadora, dentro de los noventa días de recibida aquella. En el acuse de recibo deberá especificarse si el trámite se registrará por el procedimiento establecido en el art. 10 o en la reglamentación nacional, la que deberá ser compatible con aquella. Dentro de los 270 días la Parte importadora comunicará al notificador o al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología la decisión fundada (salvo aceptación incondicional) sobre la aprobación de la importación (con o sin condiciones), su prohibición o de solicitar información adicional (art. 10).

No menos importante es el reconocimiento de que los países importadores de transgénicos podrán tener en cuenta al evaluar el riesgo, los efectos socioeconómicos respecto al impacto de los OVMs en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y también el valor que la diversidad biológica pueda tener para las comunidades locales e indígenas (art. 26)<sup>98</sup>.

En este punto cabe recordar que de acuerdo a lo acordado, "el Protocolo de Bioseguridad no puede ser interpretado como una modificación de los otros acuerdos internacionales", formulación que puede implicar una seria restricción a la aplicación del Protocolo, ya que si un país rechaza una importación de transgénicos podría ser denunciado ante la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>99</sup> si con ello incumple acuerdos anteriores sobre libre comercio (Preámbulo y art. 14.3).

Respecto a la identificación se puede decir que fue uno de los puntos donde se efectuaron mayores concesiones a los países exportadores nucleados en el Grupo de Miami y se establecieron requisitos menores a los que quería la Unión Europea. Se disponen distintas exigencias y requisitos para la documentación que acompañe a los OVMs destinados a uso directo como alimento humano o animal o procesamiento (art. 18.2.a.), los destinados para uso confinado (art. 18.2.b.) y los destinados a la introducción intencional en el medio ambiente de la Parte importadora (art. 18.2.c.).

El Protocolo estipula que entrará en vigor noventa días después del depósito del quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión por los Estados u Organizaciones regionales que sean Partes en el Convenio de Biodiversidad (art. 37), no pudiendo efectuarse reservas al mismo (art. 38). Su entrada en vigencia se dio así el 11 de septiembre de 2003, ya que en junio de ese año fue depositado el instrumento de ratificación del 50º país signatario, alcanzando el mínimo exigido por el mismo. Al 19 de junio de 2006 han depositado sus instrumentos de ratificación 132 países, entre los que no se encuentra Argentina.

Vemos entonces que, como eje directriz del tratamiento de la Bioseguridad aparece el "principio de precaución", que establece fundamentalmente un cambio de percepción en cuanto al riesgo.

---

<sup>98</sup> Esta era una posición sustentada especialmente por los países "Like minded".

<sup>99</sup> Como lo fue por Argentina, Canadá y Estados Unidos, en el caso que analizaremos.

#### 4. El principio de precaución. Antecedentes, elementos

Hizo su aparición en Alemania en los años '70 para asegurar el resarcimiento al menoscabo de la vida humana originado por efectos nocivos de productos químicos respecto de los cuales la dañosidad no es visualizable sino después de transcurrido un período de 20 ó 30 años. Progresivamente aparece en la órbita del Derecho Internacional del Medio Ambiente como instrumento para la protección de la capa de ozono y de los mares, y se fue extendiendo en el derecho internacional y en los derechos nacionales con relación a los efectos a largo plazo de productos químicos, desechos industriales y productos sanitarios.

Pero recién en 1987 se formula por primera vez en forma concreta en la Declaración Ministerial de la XII Conferencia Internacional sobre protección del Mar del Norte. En esa oportunidad se dijo que “una aproximación a la precaución se impone a fin de proteger el Mar del Norte de los efectos eventualmente dañosos de sustancias muy peligrosas. Ella puede requerir la adopción de medidas de control de emisiones de sustancias antes que se establezca un vínculo de causa-efecto en el plano científico.”

El Preámbulo del ya mencionado Convenio de Río sobre Diversidad Biológica de 1992 expone una definición genérica del mismo, al decir que “cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza”.

Este principio parte de la necesidad de establecer un cambio de percepción en cuanto al riesgo e implica actuar, aún en ausencia de evidencias científicas concretas, cuando razonablemente se estima que existe la posibilidad de un daño grave e irreversible.

No debe confundirse este principio con el de prevención. En efecto, la prevención es una conducta racional frente a un mal que la ciencia puede objetivar y mensurar, o sea que se mueve dentro de las certidumbres de la ciencia. La precaución –por el contrario- enfrenta a otra naturaleza de la incertidumbre: la incertidumbre de los conocimientos científicos en sí mismos.

Algunos autores consideran que la precaución importa una moral de la acción que permite tomar decisiones muy evolucionadas hacia el futuro, a medida que se enriquecen los conocimientos sobre la situación

dada. “La hipótesis de precaución nos pone en presencia de un riesgo no mensurable, es decir, no evaluable”. La aplicación a la materia que nos ocupa importaría la necesidad de analizar en cada caso los eventuales daños que pueda causar el producto transgénico al medio ambiente, a la biodiversidad y a la salud humana.

Del análisis de los distintos textos internacionales en donde ha sido incluido, podemos afirmar que tres son los elementos que caracterizan al principio de precaución, ya que los podemos encontrar en todos ellos:

- a) La incertidumbre científica: principal característica de este principio; la precaución se presenta entonces como un principio que tiende a evitar los efectos nocivos de una actividad o proyecto, elaborando las estrategias tendientes a gerenciar y controlar las eventuales consecuencia del riesgo desconocido o poco conocido.
- b) La evaluación del riesgo de producción de un daño: se presenta aquí una situación paradójica, ya que se debe evaluar la posibilidad de la producción de efectos nocivos tal vez desconocidos, apreciación que sólo puede realizarse con los conocimientos científicos que se cuente al momento de realizarse dicha evaluación; los estudios de impacto ambiental devienen entonces fundamentales para la identificación del posible daño y para la adopción de las medidas tendientes a limitarlo y gerenciarlo.
- c) El daño debe ser grave e irreversible y sólo en ese caso juega el principio de precaución, pues de lo contrario podría llegarse al extremo de una moratoria indiscriminada del desarrollo.

Sus defensores sostienen que es un instrumento esencial del Estado y que si bien es jurídico en cuanto a las fuentes en las que se nutre, es esencialmente político, ya que conduce a reforzar los intereses sociales colectivos tales como el medio ambiente o la salud pública, de forma tal que permita balancear la presión de intereses económicos, siendo por lo tanto un asunto que compete a la sociedad en su conjunto y que debe ser gestionado en su seno para orientar la toma de decisiones políticas al respecto.

Para sus críticos, el principio de precaución se limita a una moratoria indeterminada en el tiempo o a la interdicción de realizar un proyecto o lanzar al mercado un producto. Desde esta órbita, se puede vincular precaución con inacción y dar fuerza argumental a quienes sos-

tienen que la aplicación del principio es contraria a la idea de progreso, en tanto limita o traba la investigación científica.

Más allá de las loas y críticas, es indudable la importancia de este principio ya que es el criterio a utilizar para determinar las necesidades, alcances y contenido de la Bioseguridad y que se debe ser muy cauto y objetivo en su aplicación para evitar, por un lado los posibles daños por el uso de la Biotecnología, pero también la moratoria indiscriminada al avance del conocimiento y que, en algunos casos pueda ser utilizado como barrera para-arancelaria.

Como consecuencia de las distintas posturas podemos observar la existencia de dos concepciones diferentes del principio de precaución: una restrictiva y otra extensiva. Según la concepción restrictiva, los Estados aplicarán este principio en la medida que su grado de desarrollo así lo permita; es decir que evaluarán la relación de proporcionalidad entre costo-beneficio al momento de tomar alguna medida precautoria. Según la concepción extensiva, por el contrario, los Estados se encuentran obligados a asumir obligaciones que impidan eventuales efectos nocivos de una actividad o proyecto; es decir que dicha actividad está prohibida hasta tanto no se pruebe su inocuidad, postura que invierte la carga de la prueba.

Debo finalmente poner de relieve y advertir muy especialmente que el principio de precaución es utilizado en distintos campos y con distintas finalidades en cada uno de ellos, lo que no siempre es advertido al analizarlo y que sin embargo considero indispensable a los fines de su adecuada conceptualización y aplicación.

En efecto, una cosa es utilizarlo como un factor de atribución de responsabilidad con el fin de asegurar el resarcimiento a las víctimas de efectos nocivos de productos cuya dañosidad no es visualizable sino después de transcurrido un largo período, que como vimos, fue su aplicación originaria.

Otra distinta, y que es en realidad la aplicación que interesa en el ámbito de la Bioseguridad, es su utilización como un criterio para la evaluación del riesgo que permite adoptar medidas de control aún antes de tener evidencia científica absoluta respecto a la posibilidad de la producción de un daño grave e irreversible.

En aquel ámbito es indudable que debe ser aplicado con un criterio amplio, que permita un completo resarcimiento de las víctimas de hechos dañosos. En cambio, su utilización en el campo de los estudios

de impacto ambiental, debe ser efectuada con la cautela necesaria para evitar que se convierta en un desestímulo a la innovación tecnológica e incluso, como un arma alternativa de protección para-arancelaria. Así, para su aplicación se entiende que deben existir sospechas razonables del riesgo de producción de efectos adversos, existiendo incertidumbre respecto a la magnitud de los mismos.

Es decir que una racional aplicación de este principio trae aparejada, no la prohibición de la manipulación genética para la obtención de plantas o animales transgénicos, sino la evaluación anticipada del riesgo utilizando procedimientos científicos sólidos de conformidad y teniendo en cuenta las técnicas reconocidas en la materia, para permitir una adecuada gestión del mismo.

#### **5. El conflicto en la OMC : “CE-Medidas que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos” (DS291, DS292 y DS293)**

Este es un ejemplo típico que desnuda la relación dialéctica entre la libertad de mercado y el principio de precaución, al cuestionarse en este caso las facultades que posee un Estado en el marco de la OMC para adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias<sup>100</sup> a fin de evitar un riesgo, a pesar de la ausencia de certidumbre científica.

En los últimos años existió una gran tensión política entre los países productores de productos agrícolas transgénicos como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Australia y Egipto, y las CE, ya que éstas aplicaron una suspensión de sus propios procesos de aprobación de transgénicos que afectó negativamente las exportaciones de aquellos al rico mercado europeo. Los países productores argumentaban que las CE no permitían las solicitudes de aprobación y comercialización de nuevas variedades y que, además, deliberadamente los pedidos pendientes no eran resueltos<sup>101</sup>. Consideraban que en definitiva las CE habían impuesto una moratoria general para nuevos OGMs y una especial para aquellos

---

<sup>100</sup> Otros casos relativos a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias son *Australia – Medidas que afectan a la importación de salmón* (WT/DS18), *Japón – Medidas que afectan a la importación de manzanas* (WT/DS245) y *Japón – Medidas que afectan a los productos agropecuarios*, (WT/DS76). Disponibles en [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>101</sup> El 19 de mayo de 2004, la Comisión Europea aprobó la venta del maíz transgénico Syngenta BT-11, siendo éste el primer OGM cuya comercialización se permitió en el mercado europeo desde 1998.

cuya aprobación estuviera pendiente, a lo que se sumaba la aplicación de barreras contra la importación de productos transgénicos que ya se encontraban aprobados a nivel comunitario por parte de numerosos miembros de las CE, incurriendo en una violación a los acuerdos de la OMC.

Cabe señalar que el objetivo manifiesto de la legislación sobre transgénicos de las CE es la protección de la salud humana y del ambiente,<sup>102</sup> de acuerdo al principio de precaución, que es el eje de la misma. Para aprobar la comercialización de un producto transgénico, el mismo no debe ofrecer riesgo para el consumidor, ni llevarlo a confusión, ni ser nutricionalmente desventajoso respecto de los alimentos que pretende reemplazar, estableciéndose un procedimiento respecto a su aprobación y etiquetado.

Finalmente, esta disputa ha llegado para la resolución del OSD de la OMC, ya que en mayo de 2003 Argentina<sup>103</sup>, Cánada<sup>104</sup> y Estados Unidos<sup>105</sup> requirieron consultas a las CE sobre el sistema de importación de OGMs en el mercado europeo. Las mismas se llevaron a cabo en Ginebra el 19 de junio de 2003 sin arribarse a un acuerdo, por lo que los demandantes pidieron al OSD que estableciera un GE para resolver el conflicto, estableciéndose uno único para las tres reclamaciones que quedó finalmente constituido en marzo de 2004. El presidente del panel es Christian Häberti y los restantes miembros Mohan Kumar y Akio Shimuzu.

En sus reclamaciones los demandantes sostienen que si bien las moratorias no se encuentran específicamente reguladas, constituyen moratorias de facto produciendo los mismos efectos que si lo estuvieran. Las CE argumentan que lo que para los demandantes son moratorias en realidad no pasan de ser simples demoras en las autorizaciones para la comercialización de dichos productos transgénicos y que, además, los reclamos se basan en simples informes preliminares que no tienen ningún valor como evidencia.

A su vez, los demandantes difieren en parte respecto a los acuerdos de la OMC que se encuentran afectados por las medidas de las CE. Estados Unidos considera que las medidas de las CE tienen el objetivo de preservar la salud y que por lo tanto es aplicable el Acuerdo sobre

---

<sup>102</sup> Preámbulo del Reglamento 258/97, preámbulo y art. 1° de la Directiva 18/01.

<sup>103</sup> WT/DS293/17, [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>104</sup> WT/DS292/17, [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>105</sup> WT/DS291/23, [www.wto.org](http://www.wto.org)

Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Por su parte, tanto Canadá como la Argentina consideran que, además, se encuentran violados el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) y el de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

Las CE argumentan que para determinar la legislación aplicable, sus regulaciones de transgénicos y los diferentes acuerdos de la OMC deben ser analizados en conjunto. Sostienen que el principal objetivo de esa regulación es la protección del ambiente. Mientras el MSF no concierne al ambiente, el OTC y el GATT sí tienen previsiones al respecto, por lo tanto son los que deben ser aplicados al tema y no el primero. Además las CE resaltan la importancia del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad como el más avanzado texto legal específico en el campo del comercio de productos transgénicos, por lo que en esta disputa la OMC no debe aislarse del Derecho Internacional debiendo tener en cuenta sus reglas y principios y por lo tanto utilizar dicho documento para interpretar los otros tratados aplicables. Sostienen que de dicho instrumento el OSD puede tomar elementos como el principio de precaución y la determinación de riesgo ambiental.

Evidentemente, la pretensión de las CE de que el OSD utilice el Protocolo de Bioseguridad es absolutamente improcedente, atento que ninguno de los reclamantes lo ha ratificado. Estados Unidos lo dice claramente en su escrito de refutación y agrega que aunque lo fuera, dicho Protocolo específicamente indica que no puede afectar derechos provenientes de otros acuerdos internacionales.

Resumiendo, los demandantes aducen que respecto al MSF se han violado tanto cuestiones procedimentales, como son la de que los procedimientos de aprobación de OGM deben ser iniciados y terminados sin demoras indebidas y que las medidas sanitarias deben ser publicadas inmediatamente, como cuestiones de fondo, ya que las CE establecieron esta moratoria de facto sin una previa evaluación de los riesgos y sin estar basadas en principios científicos. Sostienen que todas estas cuestiones constituyen, en definitiva, restricciones encubiertas al comercio internacional ya que se viola la obligación de que las medidas sanitarias sean coherentes, en el sentido de evitar distinciones arbitrarias o injustificadas en los niveles de protección y que las mismas no deben ser discriminatorias de manera arbitraria o injustificable.

Mientras que Estados Unidos limita su reclamación, como dijimos, a violaciones al MSF, Canadá y Argentina extienden las mismas a

otros acuerdos de la OMC, sosteniendo que se viola el OTC al no respetar la norma técnica que exige que no se discrimine respecto a productos similares (OTC, art. 2.1) y la que exige que las regulaciones técnicas para la protección de la salud humana y el ambiente no deben crear obstáculos innecesarios al comercio internacional (OTC, art. 2.2). Estos dos últimos países sostienen, además, que las moratorias específicas y las barreras nacionales violan la norma que prohíbe dar a un producto importado un diferente tratamiento que el otorgado a un producto nacional similar (GATT, art. III). Es decir, se sostiene en suma que las reales razones de las medidas no son cuestiones de seguridad agroalimentaria sino que, por el contrario, esconden su carácter de barreras para-arancelarias.

Argentina, por su parte, sostiene además que la moratoria de facto de las CE afecta negativamente sus importaciones provenientes de países en vía de desarrollo que han adoptado técnicas biotecnológicas en su agricultura, violándose concretamente el principio de trato especial y diferenciado que les otorga tanto el OTC<sup>106</sup> como el MSF<sup>107</sup>. Es evidente que de los tres reclamantes, este argumento sólo podía ser alegado directamente por Argentina y no podría haberlo sido ni por Canadá ni por Estados Unidos atento su carácter de países desarrollados. Sin embargo, Estados Unidos menciona que indirectamente ha habido perjuicios a países en vía de desarrollo, señalando que algunos de éstos, con necesidades alimentarias, han rechazado su ayuda consistente en productos transgénicos. Estas, por su parte, niegan que en la práctica se haya producido realmente el perjuicio alegado.

En suma, las CE rechazan que la argüida moratoria general de facto exista como tal y que tanto ella como la de productos específicos podrían ser consideradas casos de demora indebida. Focalizan la cuestión en las barreras nacionales y en las aplicaciones pendientes (moratoria especial a ciertos productos) sosteniendo que no violan ningún acuerdo de la OMC porque son medidas provisionales basadas en el principio de precaución y por lo tanto justificadas en el art. 5.7. del MSF, no alcanzas por el OTC por no tratarse de medidas técnicas y que además no son violatorias del GATT ya que no le dan a los productos extranjeros un tratamiento distinto a los domésticos similares. Argentina y Canadá sostienen que producto similar debe ser el equivalente no transgénico mien-

---

<sup>106</sup> OTC, art. 12.3.

<sup>107</sup> MSF, art. 10.1.

tras que las CE sostienen que para que haya equivalencia debe ser un producto nacional transgénico. Finalmente, concluyen que si el GE eventualmente encontrara que las medidas violan algún acuerdo de la OMC, igualmente estarían justificadas por el art. XX del GATT.

**6. La noción del desarrollo sustentable como síntesis. Aparición de los conceptos de desarrollo y sustentabilidad. Estocolmo. Brundlandt, Río, ILA 2002, Johannesburgo, ILA 2006. Distintos elementos**

Como anticipé, considero que la síntesis entre comercio y ambiente o en este caso entre agrobiotecnología y agrobioseguridad la podemos encontrar en el concepto del desarrollo sustentable. Este, como vemos, es la síntesis de dos conceptos: desarrollo y sustentabilidad (o sostenibilidad).

El concepto “desarrollo” surgió a partir de la 2ª Guerra Mundial para definir el proceso por el cual los Estados iban progresando económicamente. Una evolución de esta concepción separa la idea de crecimiento económico con la de desarrollo, entendiendo por tal al proceso por el cual los beneficios del crecimiento económico se redistribuían entre la población significando un progreso para todos. Por su parte, el concepto de sustentabilidad deriva del concepto de “sostenibilidad” utilizado en la ecología para referirse a la posibilidad de un ecosistema de mantenerse en el tiempo con mínimas modificaciones. Eso explica por qué suelen utilizarse indistintamente ambos vocablos, “sustentable” y “sostenible”, para referirse a la misma cuestión. Sin embargo, entiendo que este último concepto sería de un uso más técnico, circunscripto al aspecto ecológico, por lo que preferimos utilizar el primero.

Un concepto multívoco análogo, el de “ecodesarrollo” aparece en Estocolmo en 1972 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y en 1980, con el informe “Estrategia Mundial para la Conservación” ya se adopta el concepto de sustentabilidad, en lugar del de sostenibilidad y se le agrega el de desarrollo. En 1987 el conocido informe “Nuestro futuro común” (de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo (1984/87) y también conocido como informe Brundtland (en referencia a su presidenta) define al desarrollo sustentable como “el desarrollo que satisface las necesidades

de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”.

La “Cumbre de la Tierra” de Río de 1992 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992) emite un documento llamado la Agenda XXI en el que el desarrollo rural sostenible ocupa un lugar preponderante sosteniendo la necesidad de reajustar considerablemente la política agrícola, ambiental y macroeconómica, a nivel nacional e internacional y tanto en los países desarrollados como en vía de desarrollo, pasando el término a tener gran difusión. Todavía dentro de la onda expansiva de dicha Conferencia, se realiza en Rosario en 1994 el VI Congreso Internacional de Derecho Agrario<sup>108</sup>, donde escuchamos a Adolfo Coscia abogar en favor de una agricultura sostenible para detener el deterioro de los recursos en los que se apoya la agricultura. Meses después se reforma nuestra Constitución Nacional y en el nuevo art. 41<sup>109</sup>, sin nombrarlo, se da jerarquía constitucional al principio del desarrollo sustentable.

La controversia entre ambiente y comercio se ha profundizado notablemente a partir de entonces. El creciente desarrollo de la legislación ambiental en el derecho interno y la proliferación de acuerdos ambientales multilaterales -aunque muchos de ellos de carácter no vinculante, ha provocado la colisión entre las normas y otras disposiciones ambientales con los principios de la libertad de comercio, generando importantes conflictos entre los Estados, muchos de los cuales se refieren a productos agropecuarios.<sup>110</sup> Esta tendencia parece incrementarse frente al crecimiento desparejo entre los países desarrollados, que generalmente cuentan con elevados estándares de protección ambiental, y los en vía de desarrollo, en los que las normas protectoras del ambiente recién comienzan a desplegarse.

Paralelamente, el “desarrollo sustentable” sigue siendo un concepto en formación y ha sufrido desde su génesis y formulación una

---

<sup>108</sup> VI Congreso Internacional “Derecho Agrario, de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente Rural”, Rosario, 29/6 al 1/7-1994

<sup>109</sup> Art. 41 C.N.A. “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”

<sup>110</sup> Por ejemplo, normas sobre ecoetiquetado, imposición de cuotas y licencias de importación y de medidas sanitarias y fitosanitarias, compatibilidad entre los tratados ambientales multilaterales y tratados relativos al comercio internacional, etc.

importante evolución que lo ha enriquecido. La International Law Association (I.L.A.), por ejemplo, lo describe como un proceso que comprende aspectos económicos, sociales y políticos, que tiende al uso sustentable de los recursos naturales de nuestro planeta, a la protección del ambiente del que dependen la naturaleza y la vida humana, como así también al desarrollo socio-económico y a hacer efectivo el derecho de todos los seres humanos a un adecuado nivel de vida basado de su activa, libre y fundamental participación en el desarrollo y en la justa distribución de los beneficios resultantes del mismo, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de las generaciones futuras. El informe de su Comité de Aspectos Legales del Desarrollo Sustentable señala los siguientes principios como necesarios al momento de su conceptualización: 1) deber de los estados de velar por una explotación sostenible de los recursos naturales, 2) equidad inter e intra generacional, 3) responsabilidades diferenciadas entre países desarrollados y en vía de desarrollo, 4) aplicación del enfoque precautorio, 5) participación pública y garantía de acceso a la información y a la justicia, 6) principio de buen gobierno (vigencia de los derechos humanos y medidas efectivas contra la corrupción oficial) y 7) principio de integración e interrelación, principalmente en relación con los derechos humanos y sociales, económicos y objetivos ambientales. Dada la importancia que se le otorga, incluso en dicha reunión se creó el Comité de Derecho Internacional en Desarrollo Sustentable, que emitió su primer reporte en la Conferencia de Berlín de 2004<sup>111</sup>.

Entre sus principios constitutivos ha tenido un lugar rutilante el ya tratado Principio de Precaución por su novedad y cambio de enfoque en cuestiones tan importantes como la inversión de la carga de la prueba, entre otras. En el caso analizado en el punto anterior, vimos que uno de los temas centrales es justamente el del alcance y valor jurídico del principio de precaución como elemento de la seguridad agroalimentaria en el comercio internacional y las consecuencias jurídicas que el mismo implica para los Estados en dicho contexto: ¿constituye una verdadera regla de derecho internacional de aplicación directa, como sostienen las CE, o es una simple directiva o enfoque destinado a orientar la acción de las autoridades estatales, como sostienen los reclamantes? Hasta ahora, conforme a los fallos de los tribunales internacionales, el de precaución no es un principio de Derecho Internacional. Recordemos que en el caso "Hormonas" el Órgano de Apelación de la OMC no se expidió sobre ese

---

<sup>111</sup> Report of the 71st. Conference of ILA, Berlín, 2004, Edit. ILA; Londres, 2004, pág. 566.

tema, a pesar de que las partes así lo habían solicitado ya que se consideró “imprudente” tomar partido sobre su status jurídico y alcance por no considerarlo necesario para resolver el conflicto y por no existir ninguna corte o tribunal internacional que lo haya reconocido como tal.

Puntualizamos que la ILA habla de enfoque precautorio y no de principio de precaución y que, por otro lado, tal vez la respuesta a la vaguedad de su definición no deriva sólo de determinar con exactitud la situación a la que se refiere, de hecho sólo temida, en realidad desconocida, sino también de la dificultad de traducir en términos jurídicos un concepto que de jurídico no tiene nada. Es un principio esencialmente político ya que deberá ser evaluado por los Estados como una herramienta al momento de tomar decisiones en temas gravitantes en los que están en juego la salud, la seguridad o la protección del ambiente.

Pareciera, en suma, que el principio de precaución y la libertad de mercado de la OMC caminaran por senderos opuestos. Consideramos sin embargo, que una aplicación correcta, medida y no fundamentalista de este principio, básicamente como enfoque precautorio, podría ser un arma fundamental frente a la aparición de los mega-riesgos (como los derivados del uso de la energía atómica y de la evolución de la biotecnología) a los que se enfrenta la sociedad tardo-moderna, pero que su utilización como barrera encubierta al comercio internacional desvirtúa la determinación de su correcto contenido e impide una aplicación útil del mismo.

En cuanto al Principio de Integración, éste aparece cada vez con más fuerza como fundamental en la construcción del concepto del Desarrollo Sustentable. Así, el informe preliminar de la Comisión de Derecho Internacional en Desarrollo Sustentable a la Conferencia de la I.L.A. de Toronto 2006<sup>112</sup> considera que tanto en los niveles sistémico, institucional y legal, juega como un eje en la futura elaboración del desarrollo sustentable. Recordemos que la integración de los aspectos ambientales y económicos quedó plasmada por vez primera en el Principio 4 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo al establecerse que "a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso del desarrollo y no podrá considerarse parte aislada". A partir de ese momento no puede concebirse un desarrollo que no sea sustentable.

---

<sup>112</sup> Inédita.

Consideramos apropiada la definición de desarrollo sustentable de Tripelli que lo considera como aquel en el que convergen el crecimiento económico (dimensión cuantitativa) con el respeto que imponen los límites de la naturaleza y las necesidades especiales de cada Estado, las que suelen expresarse a través de su nivel de desarrollo, de la voluntad de sus agentes endógenos y de una justa distribución de la riqueza (dimensión cualitativa).

## **7. Ampliación de la agenda del Derecho Agrario, principalmente por el enriquecimiento de sus fuentes representadas por la incidencia de los acuerdos internacionales, especialmente en materia de comercio internacional de productos agrícolas**

Decía Fernández Reyes ya en las Jornadas de Política Agraria en el MERCOSUR, organizadas por el Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario en 1997, que los juristas debemos asumir la existencia de una nueva agenda de la agricultura, donde los nuevos temas surgen con una intensidad inusitada y esperan una respuesta del Derecho. Los 9 años transcurridos desde entonces no han hecho más que ratificar este certero diagnóstico.

Dice Massart que debemos estar conscientes que se ha abierto una nueva era, muy difícil de describir y sistematizar, pero que al mismo tiempo debemos estar seguros de que los mejores resultados se obtendrán buscando, en primer lugar luces sobre los nuevos contenidos de la disciplina y al mismo tiempo aplicando aquel método de investigación y de clasificación, no para la disgregación del Derecho Agrario, sino que nos conduzca a una constructiva consolidación aunque sea necesario renovar las bases del edificio del Derecho Agrario.

En los últimos tiempos se ha producido un proceso de internacionalización del Derecho Agrario, ya que los procesos de integración y de globalización abren para éste una nueva dimensión cuyo mayor impacto es el enriquecimiento de sus fuentes, representadas por la incidencia de los acuerdos internacionales en el comercio internacional de productos agrícolas, de los que en parte hemos dado cuenta en esta clase. Este hecho, junto con la expansión de la noción ecológica en el ámbito agrario, la creciente influencia del derecho de los consumidores y los grandes avances de la ciencia, especialmente en el campo de la biotecnología, junto con la creciente consideración de los aspectos axiológicos de la actividad agraria son los elementos que caracterizan la situación actual de la evolución del objeto de esta rama del derecho.

## Bibliografía

- ♦ ABOUSLEIMAN, Carol. “La manipulación genética de la vida. Un mercado muy codiciado”, en *Le Monde Diplomatique*, año 1 N° 4, Buenos Aires, octubre de 1999.
- ♦ ANDORNO, Luis O. “La ley francesa 98-389 del 19 de mayo de 1998 de responsabilidad por el hecho de productos defectuosos”, en la Revista “Responsabilidad civil y seguros”, año I N° 3, junio de 1999, pág.18.
- ♦ ARAMENDIS, Rafael H. y HODSON de JARAMILLO, Elizabeth. “La Bioseguridad. Un nuevo escenario de confrontación internacional entre las consideraciones comerciales, medioambientales y socioeconómicas”, Ed. Programa Nacional de Biotecnología de Colciencias y O.E.A., Colombia, 1999.
- ♦ ARDUNTUDUAGA SALAS, Rodrigo. “Definiciones en el Protocolo de Bioseguridad y aplicación del procedimiento del consentimiento fundamentado previo”.
- ♦ BERGEL, Salvador D., “El principio precautorio y la transgénesis de variedades vegetales”, en “Biotecnología y Sociedad”, edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires 2001.
- ♦ BORGHI, Paolo. En “Sicurezza alimentare e commercio internazionale”, en VII° Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Giuffrè editore, Milano 2003, tomo I, pág. 451 (trad. Facciano, L.).
- ♦ BURACHIK, Moisés. “Gestión de riesgos asociados con ensayos de plantas transgénicas. Caso de Argentina”, Comunicación en Seminario Internacional “Biotecnología y Sociedad”, Fac. de Derecho- Univ. Nac. de B. Aires- Argentina, 16 y 17/11/99.
- ♦ FACCIANO, Luis. “Una visión moderna de una vieja cuestión: la prohibición de la explotación irracional a la luz del desarrollo sustentable y de la ley de presupuestos mínimos ambientales”, comunicación al VII Congreso Argentino de Derecho Agrario, Bahía Blanca, 7 al 9 de octubre de 2004. N° 987-1171-05-6-ISBN.
- ♦ FACCIANO, Luis y STAFFIERI, Juan J., “Cuestiones pendientes en el proceso de unificación de las normas fitozoosanitarias en el Mercosur”, conjuntamente con Congreso Internacional de Derecho Rural y de los Recursos Naturales “Integración y Desarrollo”, Buenos Aires. Agosto 1998.

- ♦ FACCIANO, Luis y TRIPELLI, Adriana. "Derecho Agrario, Agricultura sostenible y Mercosur", en el Vº Congreso Internacional de Derecho Agrario, Porto Alegre, Brasil, mayo 1998. (Publicado en el Tomo 5 de UMAU, de ponencias y comunicaciones de dicho Congreso).
- ♦ FACCIANO, Luis y TRIPELLI, Adriana. "La seguridad agroalimentaria en el sistema de solución de diferencias de la OMC", en Revista de Direito Agrario, Ambiental e da Alimentacão, Año 1 Tomo 1, Edit. Forense, San Pablo, 2005.
- ♦ FACCIANO, Luis. "La policía fitozoosanitaria y la regulación del comercio", ponencia en el 2do. Encuentro del Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario 22 y 23 de octubre de 1998. (Publicado en el libro de Memorias, pag.19).
- ♦ FACCIANO, Luis. "Influencia sobre las regulaciones sobre productos agrarios, seguridad alimentaria y biotecnología en la evolución del Derecho Agrario", pto.5, en VIIº Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMUA, Giuffrè editore, Milano 2003, tomo II, pág. 332.
- ♦ FACCIANO, Luis. "La agricultura transgénica y las regulaciones sobre bioseguridad en la Argentina y en el orden internacional. El Protocolo de Cartagena del 2000- 3er. Encuentro del Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario 5 y 6 de octubre de 2000. (Publicado en el libro de Memorias, pag. 247).
- ♦ FACCIANO, Luis. "La función del jusagrarista en materia de Bioseguridad"- Comunicación al VIº Congreso Internacional de Derecho Agrario de UMAU, Almería, España, abril de 2000. Edit UMAU, de ponencias y comunicaciones de dicho Congreso, pág. 473).
- ♦ FACCIANO, Luis. "Transgénicos y Bioseguridad. El principio de Precaución"- Congreso Internacional de Derecho Agrario "Ley de Tierras y Desarrollo Agrario", Caracas y Maturín, Venezuela, 3-7/12/01, disponible en [www.pgr.gob.ve/pdf/ponenciacaracasfacciano](http://www.pgr.gob.ve/pdf/ponenciacaracasfacciano)
- ♦ FACCIANO, Luis. "Influencia de las regulaciones sobre productos agrarios, seguridad alimentaria y biotecnología en la evolución del derecho agrario"- Comunicación al VII Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Pisa, Italia, 5-9/11/02. (Publicado en el Tomo 7 de UMAU, de ponencias y comunicaciones de dicho Congreso, tomo II, pág. 323).
- ♦ FACCIANO, Luis. "Biotecnología, Bioética y Derecho Agrario"- Comunicación al VIII Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU, Veracruz, México, septiembre de 2003.

- ♦ GILETTA, Francisco, en “O impacto do desenvolvimento sustentavel e o Direito Agrario”, en “Derecho Agrario, agricultura sostenible y Mercosur”, en “5° Congreso Mundial de Derecho Agrario”, edit. UMAU, Porto Alegre, 1999, pág. 336.
- ♦ HOPP, Esteban. “Entre mitos y realidades”, en Revista Super Campo, N° pág.108.
- ♦ KOTTOW, Miguel. “Proposiciones bioéticas para sociedades en riesgos biotécnicos”, en “Biotecnología y Sociedad”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2001, pág. 55.
- ♦ MARTIN – BIDOU, Pascale. “Le principe de précaution en Droit International de l’Environnement”, Révue Générale de Droit International Public, 1999, Vol. 103, Issue 3, Ed. A. Pedone, Paris, pág. 645.
- ♦ MARTINEZ LOPEZ, Gerardo. “Introducción”, en “Bioseguridad. Un nuevo escenario de confrontación internacional entre las consideraciones comerciales, medioambientales y socioeconómicas”, Ed. Programa Nacional de Biotecnología de Colciencias y O.E.A., Colombia, 1999, pág. 3 (disp. en [www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm](http://www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm))
- ♦ MAZZO, Martina. "Il principio de precauzione tra scienza e diritto", en “VII° Congreso Mundial de Derecho Agrario de la UMAU”, Giuffrè editore, Milano, 2003, tomo II, pág. 390 (trad. Facciano, L.).
- ♦ ORLANDO, Pietro Romano. “La dimensión internacional del Derecho Agrario”, en “Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano”, Edit. ETS, Pisa 2001.
- ♦ PEREZ MIRANDA, Rafael. “La regulación del tráfico internacional de organismos vivos modificados”, edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires 2001, pág.191.
- ♦ REBORATTI, Carlos. “Ambiente y Sociedad”, Ariel, Buenos Aires, 1999, p. 199. Report of the 71st. Conference of ILA, Berlín, 2004, Edit. ILA; Londres, 2004.
- ♦ SASSON, Albert. “Transgenic crops: cultivation areas, market-value estimates, case studies and public acceptance”, Comunicación en Seminario Internacional “Biotecnología y Sociedad”, Fac. de Derecho- Univ. Nac. de Buenos Aires- Argentina, 16 y 17/11/99.
- ♦ SASSON, Albert. “Transparencia fundamental”, nota en diario Clarín, Buenos Aires. 29/1/00, pág. 34.

- ♦ SCHRAMM, Fermín. “La moralidad de las biotecnologías y la bioética evolutiva”, en *Biotecnología y Sociedad*”, edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires 2001, pág. 33.
- ♦ SINDICO, Francesco. "The GMO dispute before de WTO: Legal implications for the trade and environment debate", (trad. de los autores) disponible en [www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm](http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm)
- ♦ TORRES C., Ricardo. “La evaluación socioeconómica en el régimen de bioseguridad”, en “bioseguridad. Un nuevo escenario de confrontación internacional ente las consideraciones comerciales. Medioambientales y socioeconómicas”, Ed. Programas Nacional de Biotecnología de Colciencias y OEA; Colombia, 1999, pág.17 (disponible en [www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm](http://www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm))
- ♦ TRIPELLI, Adriana B. “Normativa para municipios y comunas sustentables” en “Aportes para una gestión ambiental local”, edit por Konrad Adenauer Stiftung y ACEP, Santa Fe, 2006, fascículo 05, pág. 6.
- ♦ TRIPELLI, Adriana. “El principio de precaución en la bioseguridad” y ambos en "III Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario", edit. Instituto de Derecho Agrario Colegio de Abogados de Rosario, Rosario, 2001, pág. 247.
- ♦ ZELEDON ZELEDON, Ricardo. “El derecho agrario como derecho para la paz”, en “Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano”, Edit. ETS, Pisa 2001.

[www.wto.org](http://www.wto.org).

[www.pgr.gob.ve/pdf/ponenciacaracasfacciano](http://www.pgr.gob.ve/pdf/ponenciacaracasfacciano)

[www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm](http://www.feem.it/Feem/Pub/Publications/WPapers/default.htm)

[www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm](http://www.colciencias.gov.co/simbiosis/bioseguridad/publicacionesnalesbioseg.htm)

[www.siiap.sagyp.mecon.ar./instituta/conabi/frame.htm](http://www.siiap.sagyp.mecon.ar./instituta/conabi/frame.htm)

[www.ustr.gov/assets/Trade\\_agreements](http://www.ustr.gov/assets/Trade_agreements)



# Los órganos internacionales de referencia: Codex Alimentarius, Oficina Internacional de Epizootias y Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Procedimientos e interacciones con los estados miembros

Héctor Hugo Pilatti  
Susana N. Formento

*Universidad Nacional de Buenos Aires*

---

## INTRODUCCIÓN

En los últimos cincuenta años hemos asistido a un crecimiento excepcional en las relaciones comerciales mundiales. Diversos sectores productivos no ajenos a esta dinámica, se han visto enfrentados a una realidad de cambios vertiginosos, tanto en los medios como en los procesos de producción. Hay un fuerte incremento del comercio en el mundo y una fuerte competencia por ganarse mercados<sup>113</sup>.

La calidad<sup>114</sup> de los productos se ha transformado en un primordial condicionante para los mercados, es el punto de intersección entre lo que el productor ofrece y lo que el consumidor espera. Abarca conceptos como inocuidad, sanidad, salubridad, nutrición, adecuación de uso, etc.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO según sus siglas en inglés)<sup>115</sup>, las dos principales causas del aumento del comercio internacional son, por una parte, el progreso tecnológico en los medios de transporte, comunicación e información, y por la otra, la consecuencia de las negociaciones internacio-

---

<sup>113</sup> HOUSSEIN, Sohad citado por VICTORIA, María Adriana. “Comercio Justo Agrícola en el Marco de la Responsabilidad Social Empresarial. VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario. Rosario. 2006.

<sup>114</sup> Término polifacético que abarca la totalidad de propiedades y características de un producto confiriéndole aptitud para satisfacer las necesidades del consumidor.

<sup>115</sup> FAO se estableció como organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, en las sesiones llevadas a cabo en Québec, Canadá en 1945.

nales, entendemos que negociando normas y observándolas se hace posible garantizar un comercio más equitativo.

La Organización Mundial del Comercio<sup>116</sup> (OMC), es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Sus pilares están dados por los Acuerdos alcanzados, luego de largas negociaciones y de la firma por la mayoría de los países que participan del comercio mundial y su ratificación por parte de los parlamentos nacionales.

Tiene entre sus objetivos “contribuir a elevar los niveles de vida, lograr el pleno empleo y acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo la utilización óptima de los recursos mundiales, realizando esfuerzos para los países en desarrollo obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico”. Todos los países reciben la garantía de que en el mercado de los demás países se le otorgará a sus exportaciones un trato uniforme y todos se comprometen a hacer otro tanto con las importaciones dirigidas a sus propios mercados.

Sabemos también que entre sus funciones es la Administradora de los acuerdos comerciales<sup>117</sup> de la OMC; es un foro para negociaciones comerciales; trata de resolver las diferencias comerciales; supervisa las políticas comerciales nacionales; brinda asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo y desarrolla acciones de cooperación con otras organizaciones internacionales.

Nos referimos a la OMC antes que ocuparnos de la Organización Internacional de Epizootias (OIE), por entender que habiéndose comenzado a prestar atención a la agricultura y especialmente a los aspectos sanitarios del comercio de productos agrícolas durante el proceso de transformación del GATT en OMC, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), es de gran importancia en tanto sienta las bases jurídicas para la aplicación de las normas, directrices y recomendaciones de la Organización Internacional de Epizootias.

Aún cuando la OMC reconoce el derecho soberano de cada país de establecer su nivel de protección al determinar las obligaciones a

---

<sup>116</sup> La OMC fue creada por las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) y establecida a partir del 1º de Enero de 1995. a Diciembre de 2005 cuenta con 149 países. Tiene su sede en Ginebra, Suiza.

<sup>117</sup> Los Acuerdos tienden a apuntalar el libre comercio, sin discriminaciones, tratando de establecer reglas claras, transparentes sin diferenciar países pobres y ricos.

cumplir por los quienes realicen importaciones, aunque con la carga de cumplir determinadas obligaciones. Vale remarcar que los países que definen su política de importación y se tutelen por las normas o recomendaciones internacionales están relevados de justificar por medio del análisis de riesgos<sup>118</sup> las diferencias con la normativa internacional vigente, debiendo garantizar que solo imponen requerimientos sanitarios en la medida de lo necesario para proteger la salud, sin que esas medidas puedan implicar discriminación arbitraria o injustificada entre los Miembros. La regla es que los requisitos impuestos a las importaciones no sean más restrictivos que los que se aplican en el orden nacional.

En concreto, si algún país va a aplicar una medida tendiente a la protección de la salud humana, de los animales o a preservar los vegetales debe hacerlo con base en estándares internacionales, así se asegurará que se está moviendo sobre terreno seguro. Ahora bien, las mismas medidas deberán aplicarse a los productos alimenticios nacionales o a las prescripciones en materia de enfermedades o plagas locales, sin discriminaciones injustificadas entre las fuentes de suministro. De conformidad con los principios de trato nacional.

Entre las disposiciones especiales del Acuerdo MSF<sup>119</sup> una de las más importantes sino la más, hallamos la relativa a la armonización. En este punto se insta a los Miembros a armonizar sus medidas sanitarias, siguiendo para ello las normas, directrices y recomendaciones internacionales, de manera que no haya discordancias o contradicciones.

En este orden el Acuerdo MSF reconoce a la OIE como la organización de normalización con competencia para elaborar normas, directrices y recomendaciones sobre salud animal y zoonosis, en materia de inocuidad de alimentos el Codex Alimentarius (Codex), es la organización competente a los mismos fines y en cuanto a protección fitosanitaria esa función le es atribuida a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Son las tres organizaciones internacionales conocidas como las “tres hermanas”, por ser, las encargadas de regular en el orden interna-

---

<sup>118</sup> ISO 22000:2005 Sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos. Requisitos para cualquier organización en la cadena alimentaria. Nota 2 al punto 3.3. El término riesgo en el contexto de la inocuidad de los alimentos, significa una función de probabilidad de que se produzca un efecto adverso para la salud (por ejemplo enfermar) y la gravedad de ese efecto (muerte, hospitalización, baja laboral, etc.) cuando estamos expuestos a un peligro especificado.

<sup>119</sup>SPS (según sus siglas en inglés).

cional, la primera sobre salud animal, la segunda en inocuidad de los alimentos y la última en materia vegetal. Las tres participan en calidad de observadores en las reuniones del comité MSF, contribuyendo especialmente con el aporte de expertos apropiados para prestar asesoramiento a los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC.

Según el “Dictionary of Trade Policy Terms”, las medidas sanitarias y fitosanitarias son medidas de control en frontera para proteger la salud y la vida de las personas y los animales y preservar los vegetales, comúnmente llamadas medidas de cuarentena.

Por ejemplo, se cuida la vida y salud de las personas y de los animales de los riesgos de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas, u otros organismos patógenos en los alimentos, aunque no se incluyen otros riesgos como los derivados de la mal nutrición, los accidentes o tratamientos médicos; se cuida la vida de los animales o se protegen los vegetales de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades u organismos portadores de enfermedades. No solo de las patógenas, que pueden causar daños muy importantes, sino también de otras que aunque no lo sean resulten capaces de causar perjuicios.

Recordemos, que antes del Acuerdo MSF, numerosa cantidad de reglamentos, sobre inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de las plantas quedaban abarcados por el acuerdo de 1979 sobre Obstáculos Técnicos al comercio (OTC), también conocido como Código de Normas, resultado de la Ronda de Tokio de negociaciones multilaterales.

El Acuerdo ha tenido como uno de sus objetivos Principales reducir la posible arbitrariedad de las decisiones de los gobiernos en este terreno, fomentando un proceso de adopción de medidas coherentes y transparentes para establecer un nivel de protección adecuado, sin que con ellas se generen obstáculos injustificados al comercio, comprometiéndose a establecer medidas sanitarias nacionales que estén en concordancia con las normas, directrices y recomendaciones internacionales.

## **REGLAS ALIMENTARIAS**

### **Referencias históricas**

A lo largo de la historia el hombre se ha preocupado por los alimentos y lo que en términos actuales llamaríamos calidad e inocuidad y se

ha ocupado de legislar en las distintas épocas, como ejemplo tomaremos algunos extraídos de un importante aporte a la materia alimentaria<sup>120</sup> que consideramos interesantes e ilustrativos de la cuestión que nos ocupa.

Los Asirios (alrededor del siglo XII a. C.), en sus tablillas, se describía el método que había de aplicarse con el fin de determinar los pesos y medidas correctos para los cereales destinados a consumo humano y en los rollos egipcios, se establecían las etiquetas que habían de utilizarse para ciertos alimentos.

En la antigua Atenas, se realizaban inspecciones para determinar la pureza y buen estado de la cerveza y el vino.

El Código Babilónico de Hammurabi (1700 años a. C.), ya hacía referencia a los fraudes en los alimentos.

Por el año 1300, Moisés, en el Capítulo XI, Versículos 2 al 47 del Levítico y en el Capítulo XIV, Versículos 3 al 21 del Deuteronomio se refirió a permisiones y prohibiciones de origen higiénico sobre animales “mundos e inmundos”.

En diversos pasajes de la Biblia figuran referencias sobre los alimentos, agua, vino, aceite, pan, sal, leche, requesón, miel.

En el Capítulo XIV Versículo 6 de Jeremías, se dice que los que no tienen yerbas para alimentarse se les consumen los ojos. Actualmente se sabe que la xerofthalmia y la hemeralopia, tienen origen en la carencia de provitamina A, el caroteno de los vegetales.

El griego Teofastro (370 – 285 a.C.), habló del uso de preservantes y aromatizantes en los alimentos.

Entre los romanos, Catón el Censor (234 – 149 a.C.), en su tratado sobre agricultura: *De re Rústica* incluyó un método para determinar si el vino había sido aguado.

Plinio el Viejo (23 – 79 d.C.), verificó muchas adulteraciones de alimentos.

Claudio Galeno (131 – 201 d.C.), filósofo y médico romano, en su tratado “De las Facultades Naturales”, advertía sobre la adulteración de alimenticios comunes como la pimienta.

En el derecho romano, se nota la preocupación por la integridad de los alimentos. Los romanos, habían organizado un sistema estatal para proteger a los consumidores contra fraudes o productos de mala calidad. El fraude en la venta de mercaderías daba lugar a una acción civil y con-

---

<sup>120</sup> GUAJARDO, Carlos A. Código Alimentario, Su Valoración Jurídica. Ediciones Jurídicas Cuyo. 1998. Pag. 31 y ss.

figuraba un delito penal, pudiendo condenarse a sus autores con trabajos en las minas y hasta el exilio temporario<sup>121</sup>.

En la Edad Media, se castigaba severamente la adulteración de alimentos de primera necesidad. Distintos países aprobaron leyes relativas a la calidad e inocuidad de huevos, salchichas, quesos, cerveza, vinos y pan.

En el siglo XI en el Fuero Real de Castilla se castigaba con hasta 60 sueldos de multa y la pérdida del producto, la adulteración de vino.

En el siglo XIII en tiempos de San Luis, Rey de Francia, se le cortaba la mano a quién expendía alimentos adulterados.

En Amberes, en 1841, se castigaba a todo el que vendiera leche aguada, hombre o mujer, poniéndole un embudo en la boca y haciéndole tomar la leche hasta que un facultativo dijera que no se podía introducir más sin peligro de muerte; el que vendiera manteca adulterada era atado al palo de exhibición y podían lamerlo los perros y el pueblo podía insultarlo; quien vendiera huevos podridos, era atado al mismo palo y los huevos se entregaban a los niños, para que como alegre entretenimiento se los tiraran al culpable.

En la época hispánica, desde 1573, Felipe II y los monarcas que le siguieron, se preocuparon de que sus súbditos en América gozaran de buena salud y mejor alimento (“Recopilación de Leyes de Indias”, Ley 1ra., Título IV, Libro V), disponiendo que sus facultativos vigilaran la bondad de los alimentos y bebidas del comercio.

Federico Accum, químico alemán, mezcla de investigador, profesor y pastor, se ocupó del análisis de los alimentos de consumo, es el autor del axioma “alimento puro”, y en su obra “Tratado sobre las adulteraciones de los alimentos y tóxicos culinarios”, intentó describir las unmerosas formas de adulteración que se practicaban en su época (fin del siglo XVIII y comienzos del XIX), y las variantes posibles para detectarlas.

En 1855, el Sexto Congreso Internacional de Farmacia, reunido en Bruselas, recogió iniciativas que derivaron en tres proposiciones que se aprobaron: 1) la creación de servicios estatales de represión de frau-

---

<sup>121</sup> “*Sed et si quis merces supposuerit, vel obligatas averterit, vel si corruperit, aeque stellionatus reus erit.*” en castellano diríamos: “Mas si alguno pusiese unas mercancías en lugar de otras, o cambiase las que estaban obligadas, o las viciase, también cometerá estelionato.” “DIGESTO” JUSTINIANO, Parte Sexta, Libro 47, Título 20, Parágrafo 3.1 y 3.2, traducción de Rodríguez Fonseca, Imprenta Ramón Vicente. Madrid. 1874. Tomado de GUARDADO, Carlos A. Ob. cit. pág. 32

des; 2) la elaboración de un convenio internacional para unificar la legislación en un Código; y 3) la necesidad de comunicar los fraudes alimentos que se comprobaran en un país a los demás para asegurar así su represión y control.

La necesidad de elaborar un Código de Alimentos Internacional, se reiteró en muchos congresos posteriores y se concretó cien años después, en América, con el Código Latinoamericano de Alimentos, aprobado por el Séptimo Congreso Latinoamericano de Química reunido en 1959 en México y que fue elaborado por un Consejo Internacional de bromatólogos y técnicos presididos por el argentino Carlos Grau.

El siglo XIX fue el período en que se aprueban las primeras leyes alimentarias de carácter general y se establecen organismos para hacerlas cumplir. En este mismo tiempo, la química de los alimentos adquiere credibilidad y se idean métodos fiables para comprobar su adulteración.

Cabe recordar, que alrededor de 1850 se envían los primeros cargamentos de bananos del trópico a Europa, y que por estos años es que se concretan también los primeros envíos de carne congelada de Australia y Nueva Zelandia al Reino Unido, con lo que queda inaugurada una nueva era en el transporte de alimentos a larga distancia<sup>122</sup>.

A comienzos del siglo XX asociaciones relacionadas con el comercio de alimentos intentan facilitarlo mediante la utilización de normas armonizadas.

Es que por esa época, como dijimos, se comenzaba a legislar sobre la temática, hubieron por entonces diferentes conjuntos de normas derivados de la elaboración independiente de leyes alimentarias por diferentes países que ocasionaron, inevitablemente, obstáculos al comercio empezando a suscitar creciente preocupación entre los comerciantes de alimentos.

## **CODEX ALIMENTARIUS MUNDI<sup>123</sup>**

### **Antecedentes**

Uno de los primeros organismos que elaboró normas internacionales, fue la Federación Internacional de Lechería (FIL), 1903, ocu-

---

<sup>122</sup> Que es EL CODEX ALIMENTARIUS Organización Mundial de la Salud – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma 2005.

<sup>123</sup> Nombre latino del Código Alimentario Mundial.

pándose de la leche y los productos lácteos, se ha dicho que este Organismo vino a desempeñar más adelante una importante función en la concepción de la Comisión Codex Alimentarius.

En 1945 se creó la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) encargada de ocuparse de la nutrición y las normas alimentarias internacionales.

En 1948 se creó la Organización la Organización Mundial de la Salud (OMS), con funciones que abarcan la salud humana y en particular el mandato de establecer normas alimentarias.

En 1949 Argentina propuso un código alimentario para América Latina.

Por 1950 comienzan las reuniones conjuntas FAO/OMS, se instala la necesidad de prestar atención al problema para la salud pública originado en el mayor uso de sustancias químicas en la industria de los alimentos. Se había planteado que el uso creciente y en ocasiones escasamente controlado, de aditivos alimentarios estaba convirtiéndose en una cuestión de interés público y administrativo, manifestando que, "...debe ser, de por sí, motivo de preocupación, dado que la existencia de medidas de control muy diferentes puede constituir un factor disuasivo perjudicial para el comercio internacional"<sup>124</sup>.

Austria (1954) promueve la creación de un código alimentario regional (Europaeus).

En 1961, el Consejo del Codex Alimentarius Europaeus aprueba una resolución en la que propone que la FAO y la OMS se ocupen de las actividades de normalización alimentaria. Ese mismo año, FAO estableció una Comisión Codex Alimentarius y pide a la OMS la pronta ratificación de un programa conjunto. Dos años después la Asamblea Mundial de la Salud aprueba el establecimiento del Programa Conjunto FAO /OMS sobre normas alimentarias y aprueba los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius.

En mayo del año 1963, la 16° Asamblea Mundial de la Salud aprobó el establecimiento del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y adoptó los Estatutos de la Comisión Codex Alimentarius, comenzando a desarrollar su tarea en forma sistemática.

Actualmente son miembros del Codex más de ciento ochenta países y nuestro país es un activo participante de sus actividades.

---

<sup>124</sup> Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Nutrición. 1955.

El Codex se ha constituido en un órgano de especial interés en ámbito de la comunidad internacional, establece y armoniza las normas alimentarias, códigos de prácticas de higiene para la elaboración de alimentos, directrices y recomendaciones internacionales para su cumplimiento, mediante diferentes mecanismos, donde los gobiernos y los actores de la producción, comercialización y consumo participan de su formulación.

Hemos adelantado que como consecuencia de la existencia de normas diferentes en los países, se insinuaban obstáculos al comercio con la consecuente preocupación de los actores de las relaciones comerciales. Las asociaciones comerciales que se crearon como reacción, comenzaron a presionar para a los gobiernos para que armonizaran sus normas alimentarias.

Otra cuestión habría que tener en cuenta, es que con la aparición de instrumentos analíticos más sensibles, aumentó el interés por la microbiología y la química, creciendo también los conocimientos sobre la naturaleza de los alimentos, su calidad y los riesgos para la salud. Como consecuencia, se vislumbró un aumento de interés en los consumidores sobre la inocuidad los alimentos, que hasta entonces parecía reducido a los aspectos visibles como ser el etiquetado, las diferencias de tamaño. Ahora, se comenzó a instalar un temor por aquellos aspectos que no podían percibirse por la vista, el olfato o el gusto.

Más tarde, la proliferación de grupos de consumidores organizados empieza a presionar sobre los gobiernos para que se les brindes mayores seguridades.

## **El Codex se relaciona con las ciencias**

Expertos y especialistas de distintas ciencias contribuyen para garantizar que las normas que emanan del Codex puedan superar el mayor rigor científico, la primera Declaración de Principios referentes a la función que desempeña la ciencia en el proceso decisorio de él y la medida en que se tienen en cuenta otros factores establece que “las normas alimentarias, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se basarán en el principio de un análisis y datos científicos sólidos.

La Comisión se ha convertido en un punto de convergencia de trabajos de investigación científicas relacionadas con la materia alimen-

taria resultando al mismo tiempo en un polo de atracción para el intercambio de esas informaciones.

Una buena parte de la labor del Codex se realiza a través de comités y consultas a expertos (independientes de la Comisión del Codex de la que son auxiliares), para decirlo de otro modo con la colaboración y asesoramiento de científicos, laboratorios, institutos y universidades de los estados miembros cuya participación debe asegurar el cumplimiento de unos principios considerados fundamentales:

- Excelencia: recurso a expertos de prestigio internacional, favorecido por la creación de una plataforma de debate científico a nivel mundial basado en las mejores prácticas para dar orientaciones.
- Independencia: Los expertos aportan su contribución a título personal y no en nombre de un Estado o Institución; y están obligados a declarar posibles conflictos.
- Transparencia: Procedimientos y métodos para garantizar que todas las partes interesadas conozcan los procesos de prestación de asesoramiento científico y tengan acceso a los informes, las evaluaciones de inocuidad y otras informaciones básicas.
- Universalidad: Una amplia base de datos científicos es fundamental para la elaboración de normas internacionales. Por ello es que se invita a las instituciones y a todas las partes interesadas a escala mundial a proporcionar los datos pertinentes.

## **El Codex se relaciona con los consumidores**

El Codex y los comités auxiliares tienen como prioridad la protección y los intereses de los consumidores al propiciar las normas alimentarias, permitiendo su participación desde sus comienzos. Desde 1965, han estado presentes las organizaciones de consumidores, con quienes se ha establecido una estrecha relación de colaboración, instando a los gobiernos a que originen una participación más activa en los procesos decisivos de nivel local.

En una resolución de las Naciones Unidas del año 1985 la Asamblea General originó directrices para la protección de los consumidores, considerando que era una de las tres esferas prioritarias de interés para la salud, señalando explícitamente que el Codex sería referente en tal sentido y desde principios de los años noventa se recomendó que se

mantuviera y reforzara la participación de los consumidores toda vez que se adoptaran decisiones relativas a los alimentos.

## **Normas para productos y normas generales**

Aunque todas las normas del Codex apuntan a que los consumidores reciban alimentos de una calidad aceptable, inocuos y no resulten peligrosos para la salud, pueden diferenciarse en cuanto a su formato en:

**Normas para Productos:** garantizan que los consumidores no sean inducidos a error, e infundan confianza en el producto alimenticio que compran es el que la etiqueta dice que es.

Se incluyen las que se ocupan de factores esenciales de composición y calidad, garantizando que el consumidor no reciba un producto de un nivel mínimo aceptable.

**Normas Generales:** son las que tienen por objeto asegurar prácticas leales en la venta de alimentos, al tiempo que proporcionan también orientación a los consumidores en la elección de los productos, como por ejemplo, la Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados, o las Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades y las Directrices sobre Etiquetado Nutricional.

## **Principios Generales, Directrices y Códigos Recomendados de Prácticas**

Estos instrumentos, también apuntan a proteger la salud de los consumidores. Es así que hay principios generales para la utilización de aditivos alimentarios, la inspección y certificación de importaciones y exportaciones.

Las directrices, se caracterizan por la amplitud de su alcance. Entre ellas se cuentan las establecidas para criterios microbiológicos.

Los códigos de Prácticas, en su mayoría se refieren y ponen el mayor énfasis en la higiene, ofreciendo orientación sobre producción de alimentos inocuos, con base en cada uno de los eslabones de la cadena, desde la producción hasta el consumo.

Es que FAO ha detectado desde 1993 los motivos de especial preocupación de los consumidores, al advertir que no siempre el producto que se adquiere corresponde con su valor, o no están a la altura de sus

expectativas, por otra parte las adulteraciones, en unos países, los menos desarrollados, privan a los consumidores del valor nutricional que corresponde y en otros, los desarrollados la insatisfacción deviene de la inadecuada información sobre el contenido de nutrientes.

Además, la población es conciente de los reglamentos existentes, pero no se convencen de que se cumplen efectivamente, existe la sensación de que hay libertad para transgredir y en cuanto a la información opinan que la que se les proporciona es insuficiente para hacer la mejor elección, porque las etiquetas no la contienen o no es adecuada o legible.

Es notorio en los últimos tiempos la preocupación por la posible contaminación ambiental que pueden sufrir los alimentos en sus etapas de producción, elaboración, transporte, depósito y distribución, de ahí que la participación de los consumidores y sus organizaciones deviene de relevante importancia para el Comité Codex.

### **Codex se ocupa también de los piensos y alimentos para animales obtenidos por medios biotecnológicos**

A lo expuesto en el párrafo anterior cabe sumar la inquietud que ha provocado la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), que conocemos como “vaca loca”, razón por la cual el Codex ha avocado a tratar la cuestión de los piensos.

El Código de Prácticas sobre Buena Salud Animal, tiene en cuenta todos los aspectos pertinentes de la sanidad animal y el medio ambiente a fin de reducir al mínimo los riesgos para la salud de la población, aplicándose a todos los niveles, sea industrial o en el campo.

Otro aspecto al que el Codex se ha dedicado es al Análisis de Riesgos de los Alimentos Obtenidos por Medios Biotecnológicos, habiendo ya elaborado los Principios, previendo un seguimiento de los efectos en la salud y en la nutrición.

Los derivados de ADN modificado incluyen el examen de los efectos intencionales y no intencionales de la modificación genética y una evaluación de su posible alergenicidad.

### **El Codex en el comercio internacional de alimentos**

Los expertos y científicos que sentaron las bases y dieron orientación al Codex, estaban preocupados por la salud de los consumidores y

por asegurar unas prácticas equitativas en las relaciones comerciales, preveían que con menos obstáculos comerciales y otorgando facilitando la movilidad de los productos alimenticios entre países por vía de la armonización normativa<sup>125</sup> se obtendrían beneficios para los agricultores y disminuiría el hambre y la pobreza.

Fue y es una preocupación de los gobiernos tener la certeza de que los productos importados sean inocuos. En función de ello dictan normas de cumplimiento obligatorio, con el fin de disminuir los riesgos de esa amenaza.

El Acuerdo MSF reconoce la facultad de los estados de legislar sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, aunque condicionadas a su aplicación con el único fin de proteger la salud humana<sup>126</sup>. Al mismo tiempo no permite que entre sus Miembros (gobiernos), se provoquen situaciones de discriminación derivados de la imposición de requisitos diferentes cuando los productos provienen de países con condiciones similares.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay prevén también la concertación de acuerdos comerciales entre grupos de países para facilitar los tratos comerciales entre ellos.

En el MERCOSUR la agrupación regional adoptó medidas alineadas con los principios de la Ronda Uruguay y que guardan relación con las normas Codex, utilizándolas su Comisión de Alimentos como recomendación para sus Estados Miembros.

## **El Funcionamiento de la Comisión Codex**

Al inicio dijimos que en los años 1961<sup>127</sup> y en 1963<sup>128</sup> la FAO y la Asamblea Mundial de la Salud aprobaron las resoluciones que establecieron la Comisión del Codex Alimentarius.

Los Estatutos son el fundamento jurídico de la labor de la Comisión, allí se encuentran los conceptos que son su base y las razones de su creación.

El Reglamento de la Comisión del Codex describe los procedimientos de trabajo, entre los que contamos:

---

<sup>125</sup> Artículo 3.3 del Acuerdo MSF.

<sup>126</sup> Artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

<sup>127</sup> 11ª Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO.

<sup>128</sup> 16ª Asamblea Mundial de la Salud.

- Condiciones para formar parte.
- Nombramiento de la Mesa de la Comisión.
- Establecimiento de un Comité Ejecutivo.
- Frecuencia y desarrollo de las sesiones.
- Procedimientos de votación.
- Observadores.
- Preparación de Actas e Informes.
- Procedimientos para la elaboración de normas.

La Comisión ha sido presidida por personas de distintos países y continentes, se reúne cada dos años una vez en la Sede de la FAO en Roma y otra en la Sede de la OMS en Ginebra, pudiendo celebrar reuniones extraordinarias. A esas reuniones asisten representantes de las naciones, provenientes de la industria, organizaciones de consumidores, entidades académicas y los estados que no son miembros pueden concurrir en calidad de observadores, permitiéndoseles exponer sus puntos de vista, salvo cuando se adopten decisiones finales

### **Punto de contacto del Codex**

En cada país, para facilitar la comunicación con los Estados Miembros, se establece un punto de contacto, en el nuestro se halla en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

### **Comités nacionales**

Varios son los que trabajan, en ellos hay representantes de distintos Organismos Oficiales, Cámaras de Empresas, Organizaciones no Gubernamentales.

### **El manual de procedimientos**

Contiene el fundamento jurídico de la actividad de la Comisión y los procedimientos que aplica para la preparación de normas.

El procedimiento consiste en ocho trámites.

Tramite 1: la proyecto es examinado por el Comité Ejecutivo a la luz de los criterios y prioridades establecidos por la Comisión.

Tramite 2, 3 y 4: Se elabora un proyecto de texto (2), que se remite a los Estados Miembros y a todas las partes interesadas para que presenten observaciones (3), y todo ello, es examinado por el Comité (4), y si es necesario redacta un nuevo proyecto.

Tramite 5: la Comisión examina los progresos realizados y acuerda finalizar el proyecto. Tras esta fase, el mismo es ratificado por los Comités de Asuntos Generales para que se ajuste a las normas.

Tramite 6 y 7: el proyecto aprobado se vuelve a remitir a los Estados Miembros y las partes interesadas para que formulen b6xer-va-ciones y es finalizado por el Comit6 competente. El proyecto se somete a aprobaci6n por la Comisi6n.

Tramite 8: tras una ronda final de observaciones, la Comisi6n aprueba el proyecto como texto oficial del Codex y la Secretar6a publica entonces la norma, directriz u otro texto.

## 6rganos auxiliares

Los Comit6s del Codex preparan los proyectos de normas para someterlos a la Comisi6n.

Los **Comit6s Coordinadores**, por conducto de los cuales las regiones o grupos de pa6ses coordinan las actividades relacionadas con las normas alimentarias de la regi6n.

Los **Comit6s de Asuntos Generales** se llaman as6 por que tienen actividades que son pertinentes a todos los Comit6s sobre productos.

Tambi6n se los llama **comit6s horizontales** habida cuenta que generalmente elaboran normas que son comunes a todos los productos o grupo de productos y principios de car6cter general.

**Ellos son:** Comit6 sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos; Comit6 sobre Higiene de los Alimentos; Comit6 sobre Etiquetado de los Alimentos; Comit6 sobre M6todos de An6lisis y Toma de Muestras; Comit6 sobre Nutrici6n y Alimentos para R6gimenes Especiales.

Estos Comit6s pueden establecer normas, l6mites m6ximos para aditivos y contaminantes, c6digos de pr6cticas, etc.

El Comit6 sobre Sistemas de Inspecci6n y Certificaci6n de la Importaciones y Exportaciones se ocupa de la aplicaci6n de normas tendientes a asegurar adecuadamente a los consumidores contra los peligros

que pueden conllevar los alimentos y las prácticas engañosas en el aspecto comercial.

Los **Comités sobre Productos** están encargados de elaborar normas para determinados alimentos o grupos de alimentos, a estos se los llama **Comités verticales**, son: el Comité sobre Grasas y Aceites; Comité sobre Pescado y Productos Pesqueros; Comité sobre Frutas y Hortalizas Frescas; Comité sobre Leche y productos Lácteos; Comité sobre Frutas y Hortalizas Elaboradas.

### **Proceso de internalización**

Puede comprenderse que el Codex es más que un Código, resulta ser el ámbito en el que la comunidad internacional armoniza las normas y mediante diferentes mecanismos los gobiernos y los actores de la producción, comercialización y consumo participan en la formulación de las normas que resultarán de uso internacional, como los códigos de prácticas de higiene para la elaboración de alimentos y las recomendaciones relacionadas con el cumplimiento de las normas, que son consideradas acuerdos comerciales para el intercambio, habiendo sido reconocido por el Acuerdo MSF de la OMC.

Es decir, que en el ámbito Codex es donde se libra la batalla de los países exportadores de alimentos, que intentan que las directrices que allí se establezcan, garanticen la protección de la salud de los consumidores, sin restringir indebidamente el acceso a los mercados internacionales.

Muchos y diversos son los temas que trata el Codex, buena parte de ellos se convierte finalmente en alguna forma de regulación internacional. No solo se ocupa de la inocuidad, sino que afecta como venimos diciendo las relaciones comerciales y hasta llega a influir en los sistemas productivos, con las consecuentes necesidades de capacitación que se derivan tanto para el sector privado como público.

La garantía de inocuidad de los alimentos es una política fundamental para los gobiernos, pero el impacto de las normas y estándares que impone el Codex impactan también en la economía.

## **Importancia fundamental a partir de la OMC**

La importancia del Codex Alimentarius se ha visto resaltada a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio y de la aprobación del Acuerdo MSF y del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que alientan la armonización internacional de las normas alimentarias.

En el caso específico del Acuerdo MSF se ha establecido que el Codex será el organismo internacional de referencia para la OMC en la materia, al considerar que sus disposiciones están en conformidad con los términos del acuerdo, ya que se fundan científica y técnicamente, constituyendo por ello puntos de referencia por los que pueden evaluarse las medidas y reglamentos alimentarios nacionales con arreglo a los parámetros jurídicos de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Por lo tanto, en caso de controversia entre miembros de la OMC, el órgano de solución de diferencias tomará las normas Codex como base para juzgar la existencia o no de restricciones al comercio.

## **Fondo fiduciario**

Apunta a ayudar la participación de aquellos países que son más pobres, habiendo exhortado la FAO y la OMS a los países desarrollados a conformar ese fondo. La mayor parte de los fondos se pretende destinar a los de más bajos ingresos con los de África y Asia, contándose entre los americanos solo Haití y Nicaragua, los clasificados como de medios – altos ingresos (entre los que se cuenta Argentina), solo recibirían pequeños aportes.

## **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EPIZOOTIAS**

### **Breve Historia<sup>129</sup>**

La Organización Internacional de Epizootias (OIE), es una organización intergubernamental creada por el Convenio Internacional del 25 de enero de 1924, luego del brote de peste bovina, de características

---

<sup>129</sup> [http://www.oie.int/esp/OIE/es\\_historie.htm](http://www.oie.int/esp/OIE/es_historie.htm)

epizooticas ocurrido en Bélgica en 1920 luego de pasar por el puerto de Amberes cebúes provenientes de Asia que llevaban por destino Brasil.

Su creación fue la concreción de la expresión del Secretario de la Sociedad de Naciones.

Sesionó por primera vez en 1927, veinticuatro estados, países o dominios ratifican el convenio y veintiséis delegados participaron de la sesión.

Un año después, se realizó la primera Conferencia Científica, allí se establecieron las bases de una policía sanitaria internacional. Se destacó en su declaración que “los únicos documentos sanitarios que pueden ofrecer garantías suficientes a los importadores son los que emanan de naciones dotadas de servicios veterinarios correctamente organizados”. Con ello se estaba marcando la importancia que en el futuro adquirirían esos servicios en las relaciones comerciales internacionales.

En 1929 el Comité de la OIE estableció una Comisión Permanente de Administración y Control, que más tarde se llamará Comisión Administrativa de la OIE.

En 1939 se instala en París luego de adquirir el edificio en el que actualmente funciona.

La Organización de las Naciones Unidas, en su carácter de sucesora de la Sociedad de las Naciones en 1945, crea dos organismos, uno es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO según sus siglas en inglés), y la otra es la Organización Mundial de la Salud (OMS), la primera en 1946 y la segunda en 1948. Los objetivos de estos organismos en parte en parte los de la OIE, a punto que en algún momento se analizó la posibilidad de su disolución<sup>130</sup>.

En 1957 luego de firmado el Tratado de Roma<sup>131</sup>, aprovechando la experiencia de la OIE se experimentan los primeros pasos en la armonización de las legislaciones zoonosanitarias europeas.

En 1960 la OIE y la OMS celebran el primer acuerdo.

En la década de los noventa, la OIE celebró acuerdos con el IICA<sup>132</sup> en 1993, con la OMC en 1998 y con OIRSA<sup>133</sup> y con la CPS durante 1999<sup>134</sup>. Del año 2000 en adelante, con la adopción de un nuevo

---

<sup>130</sup> En 1946 y en 1951.

<sup>131</sup> Fundador de la Comunidad Económica Europea.

<sup>132</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

<sup>133</sup> Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria.

<sup>134</sup> Secretaría de la Comunidad del Pacífico.

plan estratégico para el primer quinquenio, continúa celebrando acuerdos, cabe señalar el arribado con el BM<sup>135</sup>, el acuerdo oficial tripartito con OMS y OPS<sup>136</sup>, el convenio con la AMV<sup>137</sup>, con la IFAH<sup>138</sup>, con la FIL<sup>139</sup>, entre muchos más, iniciando también contactos con el Presidente de Codex Alimentarius.

## Objetivos<sup>140</sup>

### ***“Garantizar la transparencia de la situación zoonosaria en el mundo”.***

Informar sobre la situación zoonosaria mundial es una misión cardinal de la OIE, en ese sentido se ocupa de la gestión mundial de información, con fundamento en la responsabilidad asumida por los países miembros de declarar las enfermedades animales entre las que se encuentran las zoonosis. Para ello han aprobado la elaboración de una lista única de enfermedades de declaración obligatoria, lista que se aprobó en 2005 y entró en vigencia en 2006. Con esto se dejaron de lado las dos listas antes existentes.

Para el cumplimiento de esta misión, un procedimiento de alerta sirve para informar a la comunidad internacional sobre los acontecimientos epidemiológicos surgidos.

El sistema de alerta, se activa con la aparición de eventos epidemiológicamente importantes de notificación inmediata obligatoria para los países miembros.

Entre los eventos antes referidos se encuentran: 1) La aparición por primera vez de una enfermedad o infección de la lista de la OIE en un país o zona. 2) La reaparición de una enfermedad o infección de la Lista de la OIE en un país o zona después que un delegado haya anunciado la extinción del foco. 3) La aparición por primera vez de cualquier cepa de un patógeno, causante de enfermedad de la lista. 4) El aumento repentino de la morbilidad o mortalidad importante con posibilidades de ser una zoonosis.

---

<sup>135</sup> Banco Mundial.

<sup>136</sup> Organización Panamericana de la Salud.

<sup>137</sup> Asociación Mundial Veterinaria.

<sup>138</sup> Federación Internacional de Sanidad Animal.

<sup>139</sup> Federación Internacional de Lechería.

<sup>140</sup> Según se señala en la página oficial [http://www.oie.int/esp/OIE/es\\_objetifs.htm](http://www.oie.int/esp/OIE/es_objetifs.htm)

Referimos antes al sistema de alerta precoz, en el Código Sanitario<sup>141</sup> para los animales terrestres se determinan las obligaciones de los Países Miembros.

Recibida la información, se publican los hechos epidemiológicos excepcionales como mensajes de alerta y se comunican mediante una lista de difusión a los delegados de los Países Miembros, a los Laboratorios de Referencia a los Centros de Colaboradores de la OIE, a las Organizaciones Internacionales y Regionales a toda persona o institución interesada.

***“Recopilar, analizar y difundir la información científica veterinaria”***

La OIE además de compilar la información científica relacionada con la lucha contra las enfermedades animales, la analiza y difunde a los países para que mejoren los métodos locales de control y las luchas para su erradicación. Es destacada la publicación de la Revista Científica y Técnica que edita.

***“Asesorar y estimular la solidaridad internacional para el control de las enfermedades animales”***

Las actividades de asesoramiento se orientan al apoyo de operaciones de control y de erradicación de enfermedades animales, incluyendo aquellas que se transmiten al hombre (zoonosis) y las que afectan solo el ganado, por representar una amenaza para los demás países.

***“Garantizar la seguridad sanitaria del comercio mundial mediante la elaboración de reglas sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y productos de origen animal”***

Con los documentos normativos que elabora se puntualizan reglas a seguir por los países miembros para protegerse contra las enfermedades, sin por ello instaurar barreras sanitarias injustificadas. Entre esos documentos normativos se cuenta el Código Sanitario para Animales Terrestres, el Manual de las Pruebas de Diagnóstico y de Vacunas para animales terrestres, el Código Sanitario para Animales Acuáticos y el Manual de Pruebas de Diagnóstico para los animales Acuáticos. Estas normas son elaboradas por Comisiones Especializadas y por Grupos de Trabajo de muy elevado nivel científico, pertenecientes a los laboratorios de referencia dispersos por los países.

---

<sup>141</sup> Capítulo 1.1.2.

## **Estatus Sanitario Oficial de los Países**

Desde principios de la década de 1990 la OIE es encargada de establecer una lista de Países Miembros o zonas oficialmente reconocidos como libres de ciertas enfermedades para lo cual se hizo necesario disponer de un procedimiento transparente.

La Comisión Científica para las Enfermedades de los Animales, elegida por el Comité Internacional elaboró un procedimiento que fue aceptado en mayo de 1995, que ha permitido a la OIE examinar detalladamente las pruebas aportadas por los Delegados de los Países Miembros a fin de determinar si sus países o algunas zonas dentro de sus países, eran susceptibles de ser declarados libres de fiebre aftosa<sup>142</sup>. En 1996 se publicó la primera lista de países o zonas libres de esta enfermedad sin vacunación.

Con el mismo mecanismo de reconocimiento de estatus nacional el Comité estimó que era necesario aplicar el mismo procedimiento a otras enfermedades consideradas prioritarias (vg. gr. peste bovina, encefalopatía espongiiforme bovina –conocida como mal de la vaca loca-).

En cuanto a estatus sanitario, los países, pueden declararse a si mismos libres en los casos de aquellas enfermedades cuyo procedimiento aún no se ha escrito, en estos casos, deben hacer llegar a los países destinatarios de sus productos los datos epidemiológicos pertinentes para que se los reconozca debiendo apoyarse en las normativas del Código Sanitario para los Animales Terrestres.

## **Los servicios veterinarios desde el punto de vista del bien público**

Los Servicios Veterinarios empiezan a verse como necesarios para lograr el bien público y su alineación con las normas internacionales<sup>143</sup>, una prioridad en la inversión pública, por lo que comienza a considerarse que los veterinarios no solo se ocupan de las enfermedades de los animales sino que su función debe ampliarse a la salud pública, al control de riesgos en las distintas etapas de la cadena y al bienestar animal.

---

<sup>142</sup> Conforme al Capítulo 2.2.10. del Código Terrestre se eligió la fiebre aftosa en primera instancia habida cuenta que esta enfermedad tiene en las relaciones comerciales entre países.

<sup>143</sup> Este punto de vista es apoyado por el Banco Mundial.

La elaboración de normas sanitarias para la sanidad animal, según propicia la OIE debería ser paralela a la mejora de los Servicios Veterinarios Oficiales en términos de capacidad de detección temprana, diagnóstico y lucha contra las enfermedades de los animales, de sus productos y subproductos.

## **Los nuevos ámbitos de la OIE**

En el plan estratégico de la OIE el bienestar animal ha sido uno de los temas prioritarios ya que sus países miembros esperan disponer de directrices y recomendaciones, aunque sabiendo que el acuerdo MSF no abarca este tema, con tal fin se ha convocado un grupo *ad hoc* para trabajar la cuestión, cuyas recomendaciones ya han sido adoptadas<sup>144</sup>.

## **CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA**

### **Breve historia**

La FAO aprobó la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en adelante CIPF), en el año 1951 comenzando a funcionar al año siguiente<sup>145</sup>. En su historia solo tuvo dos enmiendas, una en 1957 y otra en noviembre de 1997. Esta última revisión<sup>146</sup> sirvió para modelar sus funciones conforme a los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay del GATT, particularmente respecto del Acuerdo sobre aplicación de MSF, allí además de tratar sobre los elementos fundamentales de cooperación internacional y las responsabilidades de las naciones en cuanto a protección fitosanitaria, se establecieron normas internacionales para medidas fitosanitarias.

Vale recordar que entre su creación y 1992 la CIPF existió como un acuerdo internacional administrado por la FAO.

Siendo que ocuparía una posición destacada en el Acuerdo MSF se estableció una Secretaría en 1992.

En 1993 adoptó procedimientos para la fijación de normas y creó el Comité de Expertos en Medidas fitosanitarias, que se reúne todos

---

<sup>144</sup> 70ª Sesión General de la OIE.

<sup>145</sup> Nuestro país adhirió el 23 de Septiembre de 1954.

<sup>146</sup> Texto aprobado por la Conferencia de la FAO en el 29º periodo de sesiones

los años a fin de examinar y evaluar la idoneidad de los documentos preparados por la Secretaría.

Otro órgano cuya importancia amerita un espacio es la Comisión de Medidas Fitosanitarias, que tiene por función examinar la situación de la protección fitosanitaria en el mundo. De ella parten líneas de trabajo de la Convención y para la aprobación de normas

## Objetivos

La finalidad de la Convención es la cooperación internacional para combatir las plagas de las plantas y productos vegetales y para prevenir su diseminación internacional, y especialmente su introducción en áreas de peligro<sup>147</sup>.

Conviene recordar que las plantas no se limitan a las cultivadas y la protección no se reduce al daño directo de las plagas, por lo que dicha protección se extiende a la flora cultivada abarcando también a la natural y comprende los daños directos como los indirectos que de ellas pueden sobrevenir.

Su competencia es determinar criterios internacionales en materia de sanidad vegetal. Redacta normas de referencia, como es el Glosario de Términos Fitosanitarios; normas de concepto, como las Directrices para análisis de riesgo de plagas y normas específicas, como la de vigilancia del cáncer de los cítricos. Hasta ahora se ha ocupado principalmente de las dos primeras.

Como la OIE y el Codex, la CIPF tiene su base en normas, directrices y recomendaciones. Las medidas que se adopten pueden alcanzar al producto final o los métodos de producción.

En este terreno las medidas fitosanitarias que se adopten por parte de los estados no pueden constituirse en restricciones encubiertas al comercio internacional, está autorizado adoptar las medidas necesarias para proteger los vegetales, resguardándolos de los riesgos y peligros derivados de plagas, enfermedades o patógenos, teniendo presente que pueden ser portadores de enfermedades capaces de causar graves perjuicios a la salud o a la producción.

---

<sup>147</sup> Preámbulo de la CIPF. Tomado de [www.fao.org](http://www.fao.org)



# El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y su aplicación en la agricultura

Rosario Silva Gilli

*Universidad de la República Oriental del Uruguay*

---

## 1. ANTECEDENTES

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC/TBT) –en adelante OTC– es uno de los acuerdos alcanzados al cabo de la Ronda Uruguay de arduas negociaciones, iniciada en 1986 y concluida en 1994, con el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El OTC trata sobre las medidas que los países toman para proteger sus intereses, bajo la forma de reglamentos técnicos, normas y/o procedimientos de evaluación de la conformidad.

El OTC es reflejo del protagonismo que desde la década de los 90, en particular, adquieren las normas internacionales en el comercio internacional, en procura de un relacionamiento más transparente y de menores trabas al intercambio comercial entre los países. El rol de la actividad de normalización internacional se jerarquiza en el OTC, reafirmando su carácter de instrumento válido y eficaz a los fines de un comercio internacional menos arbitrario y discriminatorio.

El art. 20 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) permite que los países miembros dispongan medidas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, aun cuando con ellas se afecte el comercio. No obstante, la limitación a esta afectación es la condición de que las medidas adoptadas no sean discriminatorias, o encubran protecciones. En las previsiones del GATT de 1947 existía una referencia general respecto a las regulaciones técnicas y las normas (arts. III, XI, XX). Un grupo de trabajo del GATT, instalado para evaluar el impacto de las barreras no arancelarias, concluyó que las barreras técnicas eran la categoría más amplia de las barreras no arancelarias a enfrentar por los exportadores.

En el marco de las negociaciones internacionales de comercio, en el seno del GATT, el primer Acuerdo OTC se concretó al finalizar la Ronda Tokio en 1979. Dicho acuerdo o Código de Normas establecía reglas para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad. El nuevo y vigente Acuerdo OTC profundiza las previsiones del primero.

## **2. EL ALCANCE DEL OTC**

El OTC es aplicable a todos los productos, comprendidos los agropecuarios y los industriales, (art. 1.3) así como a los procesos y métodos con que éstos se producen. Estos últimos se incluyen por primera vez en este Acuerdo del 94. Esta preocupación por los métodos o formas de producción adquiere especial importancia en el sector agropecuario-agroalimentario; es una manifestación coincidente con la creciente preocupación por la seguridad alimentaria en términos de inocuidad sanitaria, por la preservación ambiental y por el bienestar animal, que se han instalado con firmeza en el comercio internacional de productos agroalimentarios. La calidad en la agricultura se identificó inicialmente con los requisitos que los productos debían tener para luego mutar en requisitos acerca de la forma, del método, del cómo se los produce, de incidencia en la obtención del producto final.

### **2.1 ¿Qué se exceptúa del OTC?**

- a) Las especificaciones de compra hechas por instituciones gubernamentales para sus propias necesidades de producción o de consumo (se rigen por Acuerdo sobre Contratación Pública) –art. 1.4-
- b) Las disposiciones del OTC no se aplican a las medidas sanitarias y fitosanitarias del Acuerdo SPS –art. 1.5.-

## **3. LOS CONCEPTOS EN EL OTC**

### **3.1 De qué trata el acuerdo**

El gran criterio rector del OTC es que las regulaciones técnicas no obstaculicen el comercio más de lo necesario. Con esta orientación, el OTC trata los reglamentos técnicos (RT), las normas (N) y los procedimientos de evaluación de la conformidad (PEC).

¿A qué cosas pueden referirse los RT o las N? A las características específicas de un producto: tamaño, diseño, funcionalidad, rendimiento; la forma en que se etiqueta, empaqueta o se coloca para la venta. Dado que el modo de producción de un producto es susceptible de afectar algunas de esas características, la regulación técnica los reglamentos técnicos y las normas apuntan entonces a los procesos y métodos de producción; los RT y/o las N contendrán requisitos que éstos deben cumplir.

### ***3.1.1 Obstáculo técnico***

Un RT, una N o un PEC se transforman en obstáculo técnico al comercio si son empleados de manera tal que creen dificultades innecesarias al comercio internacional, o sea, no se adecuen para alcanzar los objetivos legítimos de los países.

### ***3.1.2 Reglamento técnico***

Es el “Documento en el que se establecen las características de un producto o de los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas”. -Anexo 1.1-

### ***3.1.3 Norma***

Es el “Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia NO es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas”. -Anexo1.2-

Estas definiciones son las que dan contenido al OTC, es respecto a ellas que se estructura todo el Acuerdo.

### 3.1.3.1. *Diferencias entre Reglamentos Técnicos y Normas*

Es el carácter obligatorio o no lo que diferencia los RT de las N. Los RT son obligatorios; las N son de aplicación voluntaria. La consecuencia es que si un producto que se importa no cumple la reglamentación técnica no podrá ser puesto en el mercado. En cambio, si el producto no cumple una norma puede ingresar igualmente al mercado, y estará sujeto a la decisión de los consumidores y su eventual preferencia por productos nacionales, respecto a los cuales se conocen las normas o requisitos nacionales.

Como se advierte, las reglas del comercio internacional desafían a una apertura constante de los abordajes disciplinarios clásicos. El jurista afronta nuevas conceptualizaciones, nuevas contextualizaciones y aun constantes revisiones de éstas: un nuevo marco normativo, nuevas reglas de juego en el comercio internacional en general y particularmente en el de productos-agrarios. En síntesis, aprender a convivir con otras “normas”.

### 3.1.3.2. *Diferencias entre Norma en OTC y Norma técnica*

Para el sistema de normalización internacional (International Standards Organisation –ISO–), una “Norma técnica<sup>148</sup> es (una) especificación técnica que establece los requisitos que aseguran la aptitud para el uso de un producto o servicio y que cumple entre otras las siguientes condiciones: ha sido establecida con la participación de todos los sectores involucrados (productores, consumidores, organismos tecnológicos y de control, aprobada por consenso, elaborada y publicada por un organismo de normalización reconocido”.

En la normalización técnica internacional las normas se aprueban por consenso, requisito éste ajeno al concepto de norma en el OTC. La normalización es un fenómeno que va en aumento a nivel nacional, regional e internacional y conduce al tema de la prueba del acatamiento de las normas: la certificación, temática y problemática de actualidad en todas las áreas, productivas y de servicios.

---

<sup>148</sup> ISO 9000:2000.

### *3.1.3.3. Normas técnicas y certificación*

La certificación es genéricamente una evaluación de la conformidad de las normas. Certificar es acreditar que un producto, un servicio, o un proceso se llevó a cabo en cumplimiento de determinadas y específicas normas. El rasgo compartido por todas las certificaciones es que dan lugar, están detrás a la vez que son la fuente de los sellos distintivos de calidad. En este sentido, la certificación, y su manifestación visible, la colocación del sello o la emisión de un certificado, son agregados de valor en el comercio nacional e internacional.

La certificación, consecuencia de la normalización, es en la actualidad ampliamente requerida como un distintivo de calidad y ofrece un amplio abanico de posibilidades. Es por todos conocida la certificación conforme a normas ISO 9000 y 9001 para productos y sistemas de gestión de calidad; ISO 14000 concernientes a calidad ambiental, y desde el año 2005 las ISO 22000 relativas a seguridad alimentaria.

La agricultura orgánica o ecológica proporciona uno de los ejemplos más consolidados de normas que en su origen fueron privadas, nacieron en el seno de organizaciones internacionales y se han desarrollado al punto de haber dado base a normas jurídicas, sea en rango de ley, a nivel regional (Reglamento CEE 2092/91 y 1809/99), o nacional (como en Argentina -Ley 25.127- y Brasil -Ley 10.831-) o vía regulaciones del Poder Ejecutivo a través de decretos.

No obstante, un fenómeno curioso para el jurista asoma en estas regulaciones jurídicas, y en el mismo se percibe la importancia del mercado y del comercio internacional: son normas jurídicas pero de acatamiento voluntario. Es decir, no obligan sino a aquellos que quieren ingresar al mercado con el sello distintivo de producto orgánico. Si un productor maneja sus cultivos y/o aplica en la ganadería el sistema orgánico de producción, cumpliendo todos los requisitos del mismo en cuanto a lo propiamente productivo y destina su producción al mercado nacional o internacional, está obligado además de cumplir, a certificar su cumplimiento ante organismos que estén previamente acreditados para poder expedir el correspondiente certificado-sello. La ausencia de comprobante, sello, certificado trae aparejada la sanción de no ingreso al mercado, y la exclusión del mismo es, quizás, la mayor sanción para un productor.

### ***3.1.4. Procedimiento de Evaluación de la Conformidad (PEC)***

Un PEC “es todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones de los RT o las N” -Anexo1.3-. Ejemplos: muestreos, pruebas, inspecciones; evaluación, verificación y garantía de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones.

Nota - El Acuerdo OTC, al considerar los Reglamentos Técnicos, las Normas y los Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, reconoce la participación de instituciones públicas del gobierno central, instituciones públicas locales o instituciones no gubernamentales, en la elaboración, adopción y aplicación de los mismos. Estas distinciones no se abordan en el presente curso por entenderse que con carácter genérico las responsabilidades por el cumplimiento de los Acuerdos en el seno de la OMC pertenecen a los Estados miembros, siendo éstos a su vez responsables de tomar las medidas necesarias en lo interno para que las demás instituciones de sus respectivos territorios cumplan los términos alcanzados en los acuerdos.

## **4. OBJETIVO DEL ACUERDO**

El OTC proporciona el marco de actuación a los países miembros para que protejan intereses legítimos sin incurrir en discriminaciones arbitrarias o injustificadas ni en restricciones encubiertas al comercio con los demás países. Se reconoce el derecho de los países miembros a establecer medidas que crean pertinentes para garantizar un objetivo legítimo a nivel nacional. Frecuentemente, estas medidas se plasman en regulaciones que emplean tres instrumentos básicos: los RT, las N y los PEC y estos constituyen el corazón del OTC y demarcan el ámbito de aplicación. Sin embargo, tal ejercicio de la libertad de los países de dotarse de protección tiene limitaciones, como se advertirá más adelante.

### **4.1. Objetivos legítimos**

El OTC concibe en primer lugar aspectos de fondo: las medidas sólo pueden tomarse para alcanzar objetivos legítimos, entre los cuales el

OTC lista algunos de forma no taxativa<sup>149</sup>. Los países podrán emplear la reglamentación técnica para:

- ♦ Proteger la salud o seguridad de las personas; un ejemplo de esto es la obligación de colocar leyendas de advertencia de perjudicial para la salud en las cajillas de cigarrillos.
- ♦ Proteger la salud y vida de los animales o preservar los vegetales; por ejemplo, los requisitos respecto a niveles de contaminación en el agua, el aire o la polución de los suelos, para evitar el riesgo de salud o de extinción de especies (estos objetivos son similares a los del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias).
- ♦ Proteger el medio ambiente; un ejemplo lo constituyen las regulaciones respecto al reciclado del papel o plástico, o de emisiones máximas de los motores de los automóviles.
- ♦ Prevenir el uso de prácticas que puedan inducir a error; en este sentido, adquiere relevancia el tema de las regulaciones sobre etiquetado (tamaño, peso, cantidad, otros).
- ♦ Asegurar la calidad; por ejemplo, algunas regulaciones concernientes a frutas o vegetales imponen que éstas tengan un tamaño determinado.
- ♦ Imperativos de seguridad nacional.

## 5. LOS INSTRUMENTOS

### 5.1 Los reglamentos técnicos, las normas, los procedimientos de evaluación de la conformidad. Origen de las barreras técnicas al comercio

En la confección, adopción y aplicación de las regulaciones técnicas, los estándares y los procedimientos de atestación de conformidad radica la mayor fuente de los obstáculos o barreras técnicas al comercio<sup>150</sup> y estos tienen fuerte incidencia para los productores exportadores. Cuando un productor de un determinado país quiere exportar hacia otro país está obligado a cumplir los requerimientos técnicos de éste. Las divergencias entre tales requerimientos o procedimientos entre los distintos países pueden ser atendibles en virtud de la existencia de diferencias locales, geográficas, o por otros factores.

---

<sup>149</sup> Acuerdo OTC, art. 2.2: “Tales objetivos son, entre otros, ...”

<sup>150</sup> Technical Information WTO- Manual.

Los RT, N, PEC pueden ser usados por los países para lograr la protección de los objetivos legítimos, para alcanzar los niveles de protección deseados, a condición de que no creen obstáculos innecesarios al comercio. El empleo de cualquiera de los tres instrumentos tiene una doble condicionalidad: (i) que sean para cumplir un objetivo legítimo, alguno/s de los ya señalados por ejemplo; (ii) que no supongan un obstáculo innecesario al comercio.

En efecto, el Acuerdo OTC concede un alto grado de flexibilidad a los países miembros para elaborar, adoptar y aplicar sus propios RT con la limitante de que “no tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio.... 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” (art. 2.2). Al respecto cabe agregar que a los países en desarrollo el OTC les confiere un tratamiento especial en cuanto a la adopción y aplicación de los RT, las N y los PEC (art. 7.1.8).

## 5.2 La cuestión de la trazabilidad

La rastreabilidad o trazabilidad se define con generalidad para todos los productos como “la aptitud para encontrar el historial, la utilización o la localización de una entidad (producto) por medio de identificaciones registradas”<sup>151</sup>. Es la posibilidad de conocer, mediante tecnologías, la historia del producto desde su génesis hasta que llega al consumidor y actualmente uno de los requisitos posicionados con firmeza en el comercio de productos agroalimentarios. Los reglamentos europeos la exigen en el presente para la carne bovina, para los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), y para las frutas y legumbres.

¿Qué incidencia o relación puede tener la trazabilidad a los efectos del OTC? La trazabilidad no es un objetivo en sí mismo; es una herramienta de control, percibida útil por los consumidores para saciar su sed de información a la vez que es un componente intrínseco en la certificación de procesos productivos y productos de origen agrícola. Es uno de los instrumentos para dar tranquilidad, confianza, para procurar la inocuidad sanitaria, al posibilitar la identificación del recorrido total (si la trazabilidad es total), desde la etapa de producción a la del producto final elaborado, envasado, etc., adquirido por el consumidor.

---

<sup>151</sup> Norma ISO 8401.

Dado que la trazabilidad supone el empleo de tecnologías variadas para captar la información, procesarla, darle continuidad ¿podría un RT, una N o un PEC de un país importador imponer un único y específico sistema o tecnología para cumplir con la trazabilidad? Repasando la definición de RT “Documento en el que se establecen las características de un producto o de los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas” -Anexo 1.1-

En cuanto a la definición de Norma: “Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia NO es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas” -Anexo 1.2-

La trazabilidad puede ser considerada “¿característica de un producto, de un proceso o método de producción”? Puede un RT exigir –para cumplir, por ejemplo, el objetivo de proteger la salud de las personas– ¿que el producto sea trazable? En nuestra opinión, el requisito de trazabilidad puede constituir un requisito incluido en un RT o una norma, siempre y cuando no se obligara a seguir un único sistema de trazabilidad. A modo de ejemplo, no sería válido exigir que el ganado bovino sólo puede ser trazado mediante el sistema de bolo o chip. En cualquier caso, el límite entre la necesidad o no de la medida, que también puede ser materia del Acuerdo MFS, habrá de analizarse en cada caso concreto.

Respecto al PEC: “todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones de los reglamentos técnicos o las normas” -Anexo 1.3-, la trazabilidad no es un procedimiento en si mismo para acreditar el cumplimiento de normas.

## **6. LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN**

Los principios contenidos en el OTC, muchos de ellos compartidos por los otros acuerdos signados al término de la Ronda Uruguay de 1994, son en si mismos obligaciones que tienen los países miembros en su condición de partícipes de la OMC.

## 6.1. Evitar los obstáculos innecesarios

Los países tienen realidades, situaciones, culturas, muy diferentes; la gran diversidad torna evidente el amparo de disímiles regulaciones nacionales. Mediante éstas los gobiernos definen y defienden los objetivos de sus políticas. Toda medida tomada bajo la forma de un RT, una N o un PEC es *per se* un obstáculo en el sentido de una restricción al comercio. Resulta entonces fundamental saber cuándo ésta es necesaria o innecesaria.

Es con la finalidad de evitar la innecesariedad de la restricción que el OTC determina los criterios y bases conforme a las cuales los RT, las N y los PEC han de elaborarse. El principio es que si un RT, una N o un PEC fue confeccionado para alcanzar alguno de los objetivos del OTC, y según lo dispuesto en el mismo, debería constituir una medida, - que aunque obstáculo o restricción- es necesaria.

No obstante, la aplicación del OTC nada tiene de sencillo y la respuesta final dependerá de cada caso, cada duda, cada consulta o cada controversia concreta que se plantee en el seno de la OMC de acuerdo a los mecanismos que el propio OTC plantea. Ante duda o controversia, se acciona el Mecanismo de Consulta entre los miembros, la actuación del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) que es quien en definitiva determinará en el caso concreto que se le plantee si el/los RT, la/s N o el/los PEC en cuestión obstaculizan justificadamente o no el comercio.

### 6.1.1. *¿Cuándo es innecesaria una medida?*

Si toda regulación es en si misma una restricción u obstáculo al comercio, el problema es saber si el mismo es o no justificado; es o no arbitrario, discriminatorio. La pregunta es, entonces: ¿Cuándo un obstáculo es innecesario al comercio?

#### 6.1.1.1. *Reglamento técnico*

Un RT es innecesario:

- ♦ 1º Caso: si la regulación es más restrictiva de lo necesario para lograr el objetivo buscado;
- ♦ 2º Caso: si la regulación no persigue un objetivo legítimo.

Una regulación es más restrictiva que lo necesario si el objetivo en cuestión puede ser logrado con medidas alternativas de menor impacto restrictivo, teniendo en cuenta los riesgos que supondría no alcanzarlo. A su vez ¿cómo evaluar el riesgo? El propio OTC proporciona los elementos a considerar: la información científica y técnica disponible, la tecnología, los usos finales a que se destine/n el/los producto/s (art. 2.2).

- ♦ 1º Caso: las regulaciones técnicas para productos deben recaer en las propiedades de uso más que en su diseño o en las características descriptivas de estos (art. 2.8).
- ♦ 2º Caso: cuando las circunstancias que llevaron a un país a adoptar un reglamento técnico finalizan o cambian, o el objetivo perseguido puede lograrse con medidas menos restrictivas, la regulación no debe mantenerse (art. 2.3).

#### 6.1.1.2. *Procedimiento de Evaluación de la Conformidad*

En los casos en que un país miembro exige para el ingreso de un producto una declaración de conformidad con los RT o las N, cobran importancia los PEC. Un PEC es innecesario:

- ♦ 1º Caso: cuando el procedimiento en si requerido es más estricto que lo necesario (art. 5.1.2)
- ♦ 2º Caso: cuando se aplica de forma más rigurosa que la necesaria (art. 5.1.2)
- ♦ 3º Caso: cuando demanda más tiempo de lo necesario para evaluar si un producto es o no conforme con las normativas del país importador (art. 5.2.1).

Nuevamente, como en caso de los RT, el problema radica en cómo evaluar la necesidad. La indicación en este sentido viene dada por la remisión a los criterios empleados para los PEC por los organismos internacionales de normalización o aun sus recomendaciones (art. 5.6). La rapidez y similar diligencia a la que se usa a nivel nacional para los PEC en el país importador; el no exceso en la información que se solicita al exportador, el emplazamiento de las instalaciones que se emplean para los PEC; la previsión de un procedimiento para recibir y evaluar las quejas concernientes al funcionamiento del propio PEC sirven como parámetros para justipreciar la razonabilidad de los PEC (art. 5.2).

## 6.2. No discriminación y trato nacional

El principio de no discriminación es compartido en general con los demás acuerdos existentes en la OMC, identificándose como trato de la nación más favorecida y trato nacional. Se aplica a los RT, a las N y a los PEC y conlleva la obligación de los países miembros de dar a los productos importados un trato igual de favorable al que se confiere a los productos similares nacionales o los provenientes de cualquier otro país.

## 6.3. Armonización

El OTC alienta a que los países miembros empleen como base de sus regulaciones nacionales, las normas internacionales existentes. Este principio es también de orientación y está presente con carácter general en los acuerdos en el marco de OMC. Es además expresión de la incidencia creciente de la normalización técnica internacional, fruto de la labor en el ámbito de ISO, Codex Alimentarius de FAO y otros y desde la mirada jurídica evidencia una también creciente “profesionalización” del derecho, una construcción de normas por parte de profesionales provenientes de áreas no jurídicas<sup>152</sup> que impacta sobre la aplicación del derecho tradicionalmente concebido de creación pública, estatal.

El espíritu dominante en la OMC es la profundización de la herramienta de la normalización internacional en el comercio, lo que se refleja en los Acuerdos perfeccionados como consecuencia de la Ronda Uruguay (ejemplo Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias). En tal sentido, el OTC sitúa a las normas internacionales en un rango preferencial. Por una parte, estimula a los países miembros a usar las normas internacionales para confeccionar las propias regulaciones nacionales, excepto que aquellas no se consideren “apropiadas o eficaces” para cumplir el objetivo legítimo que se procura salvaguardar, y cita, a modo de ejemplo, causas posibles de la inadecuación: factores climáticos o geográficos, o problemas tecnológicos fundamentales (art. 2.4). Por otra parte, consagra la presunción, aunque refutable, de que cuando se emplean las normas internacionales como base de los RT, de las N o de los PEC nacionales, no se crea un obstáculo innecesario al comercio.

---

<sup>152</sup> Ver LORVELLEC Louis – Le droit face à la recherche de qualité des produits agricoles et agroalimentaires, Rev. Droit Rural No. 276, 1999.

Respecto a los PEC rige igual convocatoria a emplear las recomendaciones de organismos internacionales de normalización, salvo que no resulten apropiados por imperativos de seguridad nacional, la prevención de prácticas que conduzcan a error, protección de la salud y seguridad humanas, de la vida o salud animal o vegetal o del medio ambiente, factores climáticos o geográficos o problemas tecnológicos o de infraestructura fundamentales (art. 5.4).

La justificación de la adecuación o eficacia puede dar lugar a innumerables interpretaciones por parte de los países y los mecanismos de consulta y solución de controversias dan buena cuenta de ello. En definitiva, la aplicación de los mecanismos previstos en el OTC ha de juzgarse a la luz de cada caso en concreto. La participación de los países en los organismos de normalización internacionales se percibe como un ámbito en el cual trasladar las situaciones e intereses específicos de los países (arts. 2.6 y 12.5).

#### **6.4. Equivalencia**

La equivalencia pone en juego la capacidad negociadora de los miembros entre sí, en un ejercicio que desde la OMC se estimula. Es un principio que viene en apoyo de la armonización técnica, y apunta a la formación de consensos amplios entre los países miembros con la finalidad de aceptar que para un/os mismo/s objetivo/s de política puedan emplearse medios diversos (art. 2.7). Se trata de que los países reconozcan como equivalentes RT de otro/s país/es aun cuando sean diferentes de los propios.

La equivalencia se afianza como principio rector a nivel de las relaciones comerciales internacionales. No se trata de que las reglamentaciones sean idénticas, sino que compartan metas comunes a procurar por vías diferenciadas en función de las particularidades ya avizoradas. Naturalmente, la aplicación de este principio comparte con los demás el límite de la no arbitrariedad y también la problemática a ser considerada en cada caso concreto.

En materia de agricultura orgánica o ecológica, por ejemplo, el Reglamento europeo 2092/91, próximo a ser revisado, prescribe que los productos importados de un país tercero sólo podrán comercializarse cuando, entre otras especificaciones, la autoridad competente del país en cuestión certifique que han sido obtenidos con un método de produc-

ción en el que se aplican normas equivalentes a las establecidas en la norma europea que regula este tipo de producción.

## **6.5. Reconocimiento mutuo de la evaluación de conformidad**

Alineado con el principio de equivalencia, el reconocimiento mutuo tiene por finalidad que los países acuerden dar validez, que consideren equivalentes a los propios, los resultados de la evaluación de conformidad que otro/s país/es realiza/n, aun cuando provengan de procedimientos que difieran de los propios (art. 6.1). El reconocimiento es fruto de la negociación entre los países; la redacción del articulado del OTC demuestra claramente lo ya señalado en el sentido de la incitación a la misma (art. 6.3) e incluso crea mecanismos para facilitar las negociaciones. La consulta previa particularmente con respecto a la competencia técnica de los organismos de evaluación de conformidad del país exportador y al alcance de la aceptación de los resultados de la evaluación de conformidad de aquellos organismos luce apta para reforzar la confianza en los organismos que ya gozan de acreditación (art. 6.1.1).

## **6.6. Transparencia**

En el intento de transparentar lo más posible las reglas de juego en el comercio internacional, el OTC estructura mecanismos a ser empleados por los países miembros de la OMC para ejercer su derecho a proteger sus legítimos intereses por la vía de los RT.

### ***6.6.1. La obligación de información***

#### *6.6.1.1. Respecto a RT y PEC*

♦ Oportunidad – ¿Cuándo? Dos situaciones hacen nacer la obligación de un país miembro de información amplia. La primera, (a) cuando no exista una norma internacional pertinente; la segunda, (b) cuando se proyecte elaborar un RT cuyo contenido no esté de acuerdo al contenido técnico de las normas o recomendaciones internacionales pertinentes. A estas situaciones se le adiciona un requisito que dispara propiamente la obligación de notificar, una de las comprendidas en la de informar: que el RT o el PEC puedan tener un efecto significativo en el comercio (art. 2.9 y art. 5.6).

En este punto, recobra importancia la presunción relativa de la que gozan los RT o los PEC cuando han sido elaborados conforme a la normalización internacional; por lo que es posible interpretar que cuando los RT o los PEC se apartan de ella, en principio, también son susceptibles de la atribución de innecesariedad del obstáculo creado; tornando obligatoria siempre en consecuencia la obligación de informar.

♦ Procedimiento – ¿Cómo?

En las hipótesis vistas (7.1.6.1.1) los países están obligados a: a) anunciar a través de una publicación “en una etapa convenientemente temprana” que proyectan introducir un RT o un PEC específico; b) notificar a la Secretaria de la OMC “en una etapa convenientemente temprana” a qué productos atañe y qué objetivo se procura con el mismo; c) facilitar, a solicitud de los miembros, los detalles del RT o del PEC y los textos proyectados; d) prever un plazo prudencial para que los demás miembros puedan efectuar observaciones por escrito.

De la lectura del Código de Buena Conducta para elaboración, adopción y aplicación de normas, se extrae que los países miembros antes de adoptar una norma deben conceder un plazo de 60 días para que los demás países miembros puedan formular observaciones. Dicho plazo coincidiría entonces con la interpretación de una “etapa convenientemente temprana”.

No obstante este procedimiento, ante problemas urgentes de seguridad, sanidad o protección del ambiente o aun ante amenazas de ocurrencia de alguno de este tipo de problemas, la obligación de información puede cumplirse posteriormente, con la condición de que al adoptar el RT o el PEC notifique inmediatamente, facilite y brinde la posibilidad de formular observaciones por escrito (arts. 2.10 y 5.7)

6.6.1.2. *El servicio de información*

Cada país miembro tiene que contar con un servicio nacional de información para atender las dudas y peticiones de otros miembros respecto de los RT, las N y los PEC (art. 10), así como de su propia participación en las organizaciones internacionales y/o regionales de normalización y sistemas de evaluación de la conformidad. Habitualmente, es un organismo público el que asume el servicio de información; pero también organismos privados pueden proporcionar el servicio si éste le es cometido por el Estado. De todos modos, solamente un organismo del

gobierno nacional, (central no local) es siempre el responsable a nivel nacional de la aplicación de la obligación de información y notificación, según los procedimientos que el OTC proporciona.

#### 6.6.1.3. *Otras situaciones de información*

Cuando un país ingresa a la OMC tiene la obligación de informar “*con prontitud*” al Comité las medidas que ya existan o que se adopten para la aplicación y administración del OTC (art. 15.2) y las posteriores modificaciones que éstas sufran.

### 6.7. La obligación de asistencia técnica

Toda vez que un miembro reciba de otro miembro una solicitud de asistencia técnica sobre la elaboración de un RT, debe asesorarlo. Esta obligación se subraya en especial a los países desarrollados respecto a las solicitudes que reciban de los países en desarrollo (art. 11), particularmente para la creación de organismos de reglamentación o de evaluación de la conformidad con los RT y las metodologías para el cumplimiento de sus RT.

### 6.8. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

Los países en desarrollo (PVD) no están obligados a seguir las normas internacionales al dictar sus propios RT, N o PEC, dado que se les reconoce sus particularidades socioeconómicas y tecnológicas. En verdad tampoco lo están los demás países, pero de hacerlo gozarán de la presunción de que las medidas que toman para tutelar sus intereses están justificadas, o sea, de la legitimidad primaria de las medidas (art. 12).

Lo relevante es la reiteración en el OTC del principio general de tratamiento diferencial en las relaciones internacionales, que se manifiesta en cuatro aspectos: a) el reconocimiento de las necesidades específicas que los PVD pueden evidenciar en cuanto al desarrollo mismo, el comercio o las finanzas (art. 12.4); b) en consecuencia de lo anterior, la admisión de su derecho a dictar un RT, una N o un PEV que tengan por finalidad preservar sus técnicas, métodos y procesos de producción autóctonos y compatibles con sus necesidades de desarrollo; c) disponer de asistencia técnica para preparar RT, N y PEC; d) solicitar a los organis-

mos internacionales de normalización técnica la redacción de normas relativas a productos de su especial interés (arts.11 y 12.7).

## **7. INSTITUCIONES DEL OTC**

El OTC crea un Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio integrado por representantes de cada país miembro, que se reúne al menos en forma anual para habilitar las consultas periódicas relativas al funcionamiento del OTC o al logro de sus objetivos –sin perjuicio de que se reúna, además, toda vez que sea procedente (art. 13). El Comité está facultado para establecer Grupos de Trabajo y encomendarles funciones específicas. Es el órgano símil del concebido en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

## **8. MECANISMO DE SOLUCION DE DIFERENCIAS**

### **8.1. Consultas y solución de diferencias**

La consulta es un mecanismo central en el funcionamiento general de la OMC, y preferente en las relaciones de los países miembros entre si. El mecanismo de consulta y de solución de diferencias se rige por los arts. XXII y XXIII del GATT/OMC de 1994, ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

Un grupo de expertos técnicos, establecido por un Grupo Especial (arts. 6 a 17 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) para asesorar técnicamente puede formarse a solicitud de una de las partes en el diferendo o a iniciativa propia del OSD (art. 14). Este grupo actúa mandado por el grupo especial, bajo su autoridad, en el marco detallado de trabajo que éste le determine (Anexo 2).

En la revisión de los contenciosos ante el OSD de la OMC es frecuente la conformación de Grupos Especiales y la recurrencia a *expertise*.

“La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud<sup>153</sup> del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular

---

<sup>153</sup> WT/DS231/AB/R – 2002.

otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria”.

El análisis del Asunto “Sardinas” que se realizará más adelante denota el minucioso trabajo técnico efectuado por el Grupo Especial, que fue considerado en la apelación por el OA.

## **9. CÓDIGO DE BUENA CONDUCTA PARA ELABORACIÓN, ADOPCIÓN Y APLICACIÓN DE NORMAS**

Sintéticamente, el Código de Buena Conducta (CBC) -Anexo 3 del OTC- proporciona el marco para la actuación de los organismos de normalización, provengan éstos del gobierno central, locales, regionales o no gubernamentales.

El CBC reitera el principio-obligación de transparencia al que están sometidos los organismos de normalización en la elaboración, adopción y aplicación de normas. En general, las disposiciones del CBC repiten lo preceptuado para la confección y aplicación de los RT y los PEC.

La aceptación del código está abierta a cualquier organismo con actividades de normalización, ya sea parte del gobierno central o local, o un organismo no gubernamental, así como a organismos regionales de normalización.

## **10. UN CASO ANTE EL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC - Caso “Sardinas”<sup>154</sup>**

### **10.1 Introducción**

La diferencia planteada en julio del 2001 por Perú en relación a un Reglamento de las Comunidades Europeas (CEE) -Reglamento del Consejo N° 2136/89<sup>155</sup>, en adelante Reglamento- originó la conformación de un Grupo Especial (GE). El problema radicó en el nombre con el que determinadas especies de peces pueden comercializarse en las CE.

---

<sup>154</sup> WT /DS 231/AB/R.

<sup>155</sup> El Reglamento de las CE, No.2136/89 fue adoptado por el Consejo de las Comunidades Europeas el 21 de junio de 1989 y es aplicable desde el 1° de enero de 1990.

El Reglamento refiere a una especie particular de sardinas (*Sardina pilchardus*), disponiendo normas de comercialización para las conservas de sardinas. El Reglamento determina que solamente pueden comercializarse como conservas de sardinas y recibir la denominación de venta contemplada en el artículo 7<sup>156</sup> (determinación en función de la relación entre el peso de las sardinas contenidas en el recipiente previa esterilización y el peso neto expresado en gramos) los productos que cumplan ciertas condiciones. Entre éstas, la relevante en el caso, es el requisito de que las conservas estén preparadas exclusivamente a partir de peces de una especie determinada de sardinas: *pilchardus Walbaum*.

El informe del GE fue apelado ante el OSD según el procedimiento del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), que también integra el elenco de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

En el 2002 las Comunidades Europeas –en adelante CE- apelaron las recomendaciones del GE y las interpretaciones jurídicas contenidas en el mismo por el caso de la denominación comercial de “sardinas”<sup>157</sup>.

Cabe recordar que en 1978 la Comisión del Codex Alimentarius de FAO y la OMS había adoptado una norma mundial para las conservas de sardinas o productos análogos, regulando las cuestiones de presentación, la composición esencial y factores de calidad, los aditivos alimentarios, la higiene y manipulación, el etiquetado, el muestreo, el examen y análisis, los defectos y la aceptación del lote. Dicha norma, denominada Codex Stan 94-1981, Rev.1-1995 (“Codex Stan 94”), comprendía a las conservas de sardinas o productos análogos preparados a partir de 21 especies de peces, entre las que se incluía la especie cuestionada (*pilchardus*).

En el ámbito del Codex, desde 1985 existía la Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, revisada en el año 1999 (Codex Stan 1-1985, Rev.3-1999). El Codex Stan 94 (art. 6) ratificó la vigencia de esta norma, y añadió disposiciones específicas respecto al nombre del alimento, por las cuales: centralmente, sólo puede denominarse “sardinas” a: a) la especie “sardinas” (reservado exclusivamente para *Sardina pilchardus (Walbaum)*); b) las sardinas “x” de un país o una zona geográfica, con indicación de la especie o el nombre común de la misma, en conformidad con la legislación y la cos-tumbre del país en que se venda el producto, expresado de una manera que no

---

<sup>156</sup> Reglamento CEE 2136/89 art. 7.

<sup>157</sup> WT/DS231 - Informe del Grupo Especial.

induzca a engaño al consumidor; c) en la etiqueta figurarán además otros términos descriptivos que impidan que se induzca a error o a engaño al consumidor; d) el nombre del medio de envasado formará parte del nombre del alimento.

El ámbito de aplicación de Codex Stan incluye en particular disposiciones sobre la presentación<sup>158</sup>, el medio de envasado<sup>159</sup>, el etiquetado, con el requisito de que el nombre del medio de envasado forme parte del nombre del alimento<sup>160</sup>, la determinación del peso neto<sup>161</sup>, las materias extrañas<sup>162</sup> y el olor y sabor<sup>163</sup>. El Reglamento contiene esas disposiciones del Codex Stan 94, incluyendo la parte referente a las prescripciones sobre etiquetado<sup>164</sup>. Perú exporta conservas preparadas a partir de una especie de sardinas que no es la *pilchardus*, pero es una de las especies de peces (*Sardinops sagax*) abarcadas por Codex Stan 94, que se encuentra principalmente en el Océano Pacífico Este, en sus costas del Perú y de Chile<sup>165</sup>.

## 10.2 La posición de Perú

Perú alegó que el art. 2 del Reglamento de las CE era incompatible con los arts. 2.4, 2.2 y 2.1 del Acuerdo OTC y con el párrafo 4 del artículo III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el "GATT de 1994").

## 10.3 Países terceros

El procedimiento del ESD (art. 10) admite en un diferendo la participación en calidad de terceros de todo país miembro "que tenga un interés sustancial en un asunto sometido a un Grupo Especial y así lo haya notificado al OSD". De conformidad a tal disposición, Canadá, Chile, Ecuador, Estados Unidos y Venezuela se sumaron a Perú como

---

<sup>158</sup> Art. 2.3 Codex Stan 94.

<sup>159</sup> Art. 3.2 Codex Stan 94.

<sup>160</sup> Art. 6 Codex Stan 94.

<sup>161</sup> Art. 7.3 Codex Stan 94.

<sup>162</sup> Art. 8.1 Codex Stan 94.

<sup>163</sup> Art. 8.2 Codex Stan 94.

<sup>164</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.69.

<sup>165</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 2.2.

terceros<sup>166</sup> en el diferendo con las CE. Sus posiciones no serán objeto de análisis en este trabajo.

#### **10.4 El art. 2 del Reglamento CEE 2136/89**

El Reglamento del Consejo CEE 2136/89, del 21 de junio de 1989, está vigente desde el 1º de enero de 1990. Su artículo 2 dispone que: “Únicamente podrán comercializarse como conservas de sardinas y recibir la denominación de venta contemplada en el artículo 7 los productos que cumplan las condiciones siguientes:

- ♦ estar incluidos en los códigos NC 1604 13 10 y ex 1604 20 50 (refiere a listados de productos a lo fines de la aplicación de aranceles);
- ♦ estar preparados exclusivamente a partir de peces de la especie *Sardina pilchardus* Walbaum;
- ♦ haber sido envasados previamente, con cualquier medio de cobertura apropiado, en recipientes cerrados herméticamente;
- ♦ haber sido esterilizados mediante un tratamiento adecuado.”

#### **10.5 Los artículos concernientes del OTC**

El núcleo de la diferencia y en el que se concentró el Órgano de Apelación estuvo dado por el art. 2.4 del OTC. Dicho artículo dispone que:

“Cuando sean necesarios Reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales”

A su vez, recordemos que el art. 2.1 prescribe que:

---

<sup>166</sup> Ver WT/DS231/AB/R.

“Los miembros se asegurarán de que con respecto a los reglamentos técnicos se de a los productos importados del territorio de cualquiera de los miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país”.

Por otra parte, en virtud del art. 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 estos 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.”

## 10.6 Retomando la argumentación de Perú

El párrafo 1 del Anexo 1 del OTC dispone que todo documento en el que se establecen las características de un producto y cuya observancia es obligatoria es un RT, independientemente del fin para el que se establecen las características del producto. Así, un reglamento que prescribe las características de productos comercializados con un nombre comercial determinado es, por consiguiente, un documento en el que se establecen las características de un producto y, por ende, un RT a la luz del OTC.

Lo que está en litigio en la presente diferencia no es un "reglamento técnico" que prescribe un nombre determinado para productos elaborados a partir de *Sardinops sagax*, sino la parte del Reglamento de las CE que exige que todo producto comercializado como sardinas esté elaborado a partir de *Sardina pilchardus*. Perú sostiene que las CE no ten-

drían que prescribir un nombre comercial específico para productos elaborados a partir de *Sardinops sagax*.

## 10.7 ¿Qué se discutía y debía analizar el Órgano de Apelación?

Cuestiones principales a ser revisadas por el OA, y anteriormente consideradas por el GE:

- a) si el Reglamento 2136/89 del Consejo es un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1 del Anexo 1 del OTC;
- b) si el párrafo 4 del artículo 2 de OTC se aplica a las medidas preexistentes, como el Reglamento (del 21/6/89 y en vigor desde 1/1/90);
- c) si el Codex Stan 94 es una "norma internacional pertinente" en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- d) si el Codex Stan 94 se utilizó o no "como base" del Reglamento de las CE en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo OTC;
- e) si se aplicó correctamente la segunda parte del art. 2.4 OTC, que permite a los Miembros no utilizar normas internacionales "como base de" sus reglamentos técnicos "en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos";
- f) si el Reglamento de las CE es más restrictivo del comercio de lo necesario;
- g) si se debe completar el análisis en el marco del art. 2.2 y 2.1 del OTC, o del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, en caso de constatación de que el Reglamento de las CE es compatible con el art. 2.4 OTC.

## 10.8 La calificación del Reglamento de las CE como "reglamento técnico"

### 10.8.1 La posición de las Comunidades Europeas

Las CE sostienen que el Reglamento es un "reglamento técnico" a los efectos del OTC porque establece las características del producto con respecto a las conservas de *Sardina pilchardus*, pero no lo es relativo a las conservas de otras especies de peces; concretamente, no lo es para las *Sardinops sagax*. Por qué? En su argumentación, las CE retoman el criterio

decisor del OA<sup>167</sup> en otro asunto ("CE-Amianto")<sup>168</sup> sosteniendo que un "reglamento técnico" debe aplicarse a productos identificables. Para las CE el Reglamento no es un RT "para la *Sardinops sagax*"<sup>169</sup> porque al no establecer las características de éstas no se aplica a un producto identificable.

Para las CE los productos abarcados por el Reglamento se limitan a las conservas de un tipo específico de sardinas (*pilchardus*). El Reglamento no regula las conservas de pescado elaboradas a partir de otras especies –la *Sardinops sagax* empleada por Perú– por tanto, ésta no es un producto identificable en virtud del Reglamento en el sentido de que un "reglamento técnico" debe aplicarse a productos *identificables*; el Reglamento de las CE no es un "reglamento técnico" para la *Sardinops sagax*.

En segundo lugar, las CE sostienen que una norma de "denominación" es distinta de una prescripción de etiquetado; un nombre -a diferencia de una etiqueta- no es una característica de un producto a los efectos de la definición de RT en el OTC: "la prescripción de indicar un nombre determinado en la etiqueta ... conlleva no sólo una prescripción de etiquetado sino también una norma sustantiva de denominación que no está sujeta al Acuerdo OTC".<sup>170</sup> Por lo tanto, según las CE, aunque se determinara que el Reglamento refiere a la *Sardinops sagax*, la norma de "denominación" que se establece en el artículo 2 del Reglamento -la disposición impugnada por el Perú- no es una característica del producto. Basándose en esto, las CE afirman que el artículo 2 del Reglamento -que según ellas establece una norma de "denominación" y no una prescripción de etiquetado- no se ajusta a la definición de la expresión "reglamento técnico" prevista en el OTC.

En otras palabras, las CE argumentan que el Reglamento contiene una prescripción sustantiva de denominación para las conservas de una especie determinada de sardinas (*pilchardus*) pero no una prescripción de etiquetado para conservas de otro tipo de especie (*sardinops sagax*). En suma, el artículo 2 del Reglamento contiene una prescripción sustantiva de denominación de esa índole para las conservas de *Sardina*

---

<sup>167</sup> Informe del Órgano de Apelación, nota 15.

<sup>168</sup> Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto

<sup>169</sup> Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 49.

<sup>170</sup> WT/SD231.

*pilchardus* y no contiene ninguna prescripción de etiquetado para las conservas de *Sardinops sagax*.

### **10.8.2 El informe del GE**

El GE consideró que el Reglamento, al exigir el uso exclusivo de una determinada especie (*Sardina pilchardus*) como sardinas en conserva, establece de hecho características del producto en forma negativa, es decir, excluyendo otras especies (ej. la *Sardinops sagax*) de la posibilidad de comercializarse como conservas de sardinas y rechazó la argumentación de las CE de que su Reglamento no es un reglamento técnico para las conservas de *Sardinops sagax*. El GE constató que el Reglamento de las CE era incompatible con el art. 2.4 del OTC, y aplicó el principio de economía procesal respecto de las alegaciones formuladas por el Perú relativas a los arts. 2.2 y 2.1 del OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.<sup>171</sup> El GE recomendó que el OSD pidiera a las CE que pusieran su medida en conformidad con sus obligaciones derivadas del OTC<sup>172</sup>.

## **10.9 La decisión del Órgano de Apelación**

### **10.9.1 El Reglamento CEE 2136/89 es un RT?**

La primer constatación es que resulta imperante determinar con carácter previo y necesario si una medida adoptada por un país es o no un RT, para saber si es o no de aplicación el OTC<sup>173</sup>.

Tres son los criterios (que emanan del propio Anexo 1.1) para que un documento sea efectivamente un RT: a) debe aplicarse a un producto o grupo de productos identificable aunque no necesariamente tiene el producto que estar expresamente identificado en el documento; b) debe establecer al menos dos características afirmativas o negativas, intrínsecas o relacionadas con el producto; c) debe ser obligatoria la observancia de las características del producto.

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, párrafos 8.1 y 7.152.

<sup>172</sup> *Ibid.*, párrafo 8.3.

<sup>173</sup> Informe del Órgano de Apelación.

### 10.9.1.1 *La identificabilidad del producto*

El OA reafirmó la opinión del GE de que el Reglamento es aplicable a un producto identificado y que el producto identificado son las "conservas de sardinas": "el requisito de que un reglamento técnico sea aplicable a productos identificables se refiere a aspectos de cumplimiento y aplicación porque sería imposible cumplir o aplicar un reglamento técnico sin saber a qué se aplica"<sup>174</sup>. Una simple lectura del propio Reglamento no deja lugar a dudas; se titula "Reglamento (CEE) N° 2136/89 del Consejo, de 21 de junio de 1989, por el que se establecen normas comunes de comercialización para las conservas de sardinas". El artículo 1, que establece el ámbito de aplicación del Reglamento, afirma que "[e]l presente Reglamento define las normas a las que deberá ajustarse la comercialización de las conservas de sardinas en la Comunidad". El artículo 2 indica que "únicamente podrán comercializarse como conservas de sardinas [...] los productos que cumplan las condiciones siguientes".

El GE consideró que el Reglamento constituía un RT por cuanto establecía características del producto para las conservas de sardinas y hacía obligatoria la observancia de sus disposiciones<sup>175</sup>. Un "reglamento técnico" ha de ser aplicable a un producto o grupo de productos identificable. De lo contrario, la aplicación coercitiva del reglamento sería, en la práctica, imposible. También se basa en esta consideración la obligación formal, establecida en el párrafo 9.2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, de que los Miembros notifiquen a los demás Miembros, por conducto de la Secretaría de la OMC, "cuáles serán los productos abarcados" por un "reglamento técnico" en proyecto. Para poder cumplir esta obligación es necesario identificar los productos abarcados por el reglamento técnico.

Aunque el OTC se aplica evidentemente a los "productos" en general, en el texto del Acuerdo no hay nada que lleve a pensar que es necesario que esos productos se nombren o identifiquen expresamente en un "reglamento técnico". Por lo tanto, no es necesario que un producto se mencione *explícitamente* en un documento para que dicho producto sea *identificable*. Identificable no significa expresamente identificado.

### 10.9.1.2 *La caracterización afirmativa o negativa - por inclusión o exclusión*

Respecto al argumento de las CE de que el Reglamento únicamente es un RT para las conservas de *Sardina pilchardus* y que las conser-

---

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.35.

vas de *Sardinops sagax* no son un producto identificable con arreglo al Reglamento, el GE lo rechazó porque, a su juicio, no tenía en cuenta que un documento puede prescribir o imponer características de un producto en forma tanto positiva como negativa, esto es, por inclusión o por exclusión<sup>176</sup>. El Reglamento, al exigir el uso exclusivo de la especie *Sardina pilchardus* como sardinas en conserva, “establece de hecho características del producto en forma negativa”, excluyendo otras especies -como la *Sardinops sagax*- de la posibilidad de "comercializarse como conservas de sardinas y con la denominación de venta contemplada en el artículo 7 del Reglamento. Este argumento sólo sería convincente si los RT tuvieran que establecer las características de los productos en forma positiva"<sup>177</sup>.

Las CE sostienen que el GE incurrió en error al no reconocer que el Reglamento utiliza la expresión "conservas de sardinas" para referirse exclusivamente a las conservas de *Sardina pilchardus*<sup>178</sup>. Las CE consideran que las conservas de *Sardina pilchardus* y las conservas de *Sardinops sagax* no son productos similares; explican que las conservas de *Sardinops sagax* no pueden ser un producto identificable ni identificado a tenor del Reglamento de las CE<sup>179</sup> (el Reglamento sólo identifica a las *pilchardus*; sólo proporciona requisitos para éstas).

EL OA ratificó la confirmación del GE de que el Reglamento es aplicable a un producto identificado y que el producto identificado son las "conservas de sardinas". Observó que el Reglamento no identifica expresamente la *Sardinops sagax*. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la *Sardinops sagax* no sea un producto *identificable*. Como afirma en el asunto *CE-Amianto*, un producto no tiene que estar expresamente identificado en el documento para que sea *identificable*<sup>180</sup>.

#### 10.9.1.3 Más sobre caracterización y cumplimiento

El OA examinó la alegación de las CE de que el art. 2 del Reglamento no establece las características de un producto; en cambio establece una norma de "denominación". Las CE aducen que si bien la definición de RT que figura en el OTC comprende prescripciones en materia de etiquetado, no se extiende a las normas de "denominación".

---

<sup>176</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.44.

<sup>177</sup> *Ibid.*, párrafo 7.45.

<sup>178</sup> Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 38.

<sup>179</sup> *Ibid.*, párrafo 49.

<sup>180</sup> Informe del Órgano de Apelación, *CE - Amianto, supra*, nota 15, párrafo 70.

El OA se detiene en la definición de RT que proporciona el OTC: un "documento" se ha de "establecer", enunciar, estipular, disponer las "características de un producto". El término "características" tiene una serie de sinónimos útiles para entender el sentido corriente de ese término en este contexto. Las "características" de un producto incluyen, cualesquiera 'calidades', 'atributos', 'peculiaridades' u otras 'marcas distintivas' de un producto que sean objetivamente definibles. Tales "características" pueden referirse, en particular, a la composición, tamaño, forma, color, textura, dureza, resistencia a la tensión, inflamabilidad, conductividad, densidad o viscosidad de un producto. En la definición de "reglamento técnico" que figura en el punto 1 del Anexo 1, el propio Acuerdo OTC da ciertos ejemplos de "características de un producto": "prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado". Estos ejemplos indican que las "características de un producto" incluyen no sólo las peculiaridades y calidades intrínsecas del propio producto, sino también características conexas tales como los medios de identificación, la presentación y la apariencia del producto."

Además, según la definición del art. 1 del Anexo 1 del OTC, un RT puede incluir las "disposiciones administrativas aplicables" a los productos que tengan ciertas "características". El OA observa que en la definición de RT se dispone que tal reglamento "también puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado [...] o tratar exclusivamente de ellas". El empleo en esa frase del término "exclusivamente" y de la conjunción disyuntiva "o" indica que un "reglamento técnico" puede limitarse a establecer solamente una o unas pocas "características de un producto".<sup>181</sup> Por consiguiente, las características de un producto incluyen no sólo "las peculiaridades y calidades intrínsecas del producto", sino también características relacionadas con el producto, como los "medios de identificación".

El artículo 2 del Reglamento dispone que, para ser comercializados como "conservas de sardinas", los productos tienen que estar preparados exclusivamente a partir de peces de una determinada especie (*pilchardus*). Para el OA este requisito es una característica del producto "in-

---

<sup>181</sup> Informe del Órgano de Apelación, párrafo 67.

trínseca" de las conservas de sardinas establecida en el Reglamento<sup>182</sup>, por lo que avaló la constatación efectuada por el GE<sup>183</sup>

### ***10.9.2 El ámbito temporal de aplicación del art. 2.4 del OTC***

Aunque no es central respecto a la problemática en si de la consideración o no de una medida como OTC, se ventilaron en el conflicto cuestiones relativas al ámbito temporal de aplicación del art. 2.4 del OTC. El Reglamento 2136/89 es anterior al OTC: ¿Se aplica a los RT que se elaboraron y a adoptaron antes de la entrada en vigor del OTC?

Según las CE, el art. 2.4 se aplica únicamente a la elaboración y adopción de RT, y no a su mantenimiento; no impone una obligación permanente de volver a evaluar sus RT en vigor a la luz de la adopción de nuevas normas internacionales, o la revisión de las ya existentes.<sup>184</sup> Se basa primeramente en el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>185</sup>, por la cual las disposiciones de un tratado no se aplican retroactivamente, no obligan a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor del tratado ni de ninguna situación que en esa fecha haya "dejado de existir". Por tanto, no existiría obligación de reevaluar los RT ya adoptados previamente a la entrada en vigencia del Acuerdo OTC.

---

<sup>182</sup> Señalamos que el artículo 2 del Reglamento de las CE establece otra característica intrínseca del producto al exigir que sólo los productos "esterilizados mediante un procedimiento adecuado" pueden ser comercializados como conservas de sardinas.

<sup>183</sup> "... una de las características del producto exigidas por el artículo 2 del Reglamento de las CE es que las conservas de sardinas estén preparadas exclusivamente a partir de peces de la especie *Sardina pilchardus*. Esta característica del producto tiene que cumplirse para que pueda "comercializarse como conservas de sardinas y recibir la denominación de venta contemplada en el artículo 7" del Reglamento de las CE. Consideramos que el requisito de utilizar exclusivamente peces de la especie *Sardina pilchardus* es una característica del producto, pues define objetivamente peculiaridades y calidades de las sardinas en conserva a los efectos de su "[comercialización] como conservas de sardinas y [con] la denominación de venta contemplada en el artículo 7" del Reglamento de las CE.□ Informe del Grupo Especial.

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> "No retroactividad de los tratados - Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo".

En segundo lugar, las CE argumentan que el empleo de las expresiones: "cuando sean necesarios reglamento técnicos", "existan", "inminente", "utilizarán", y "como base de" permiten inferir el carácter limitado en el tiempo ya que el texto no emplea las palabras "mantener" o "aplicar"<sup>186</sup>. El GE no lo entendió así, y llegó a la conclusión de que una interpretación literal no apoya la aseveración de las CE en razón de que el art. 2.4 OTC dice "cuando sean necesarios reglamentos técnicos". Esta expresión abarca los RT existentes, pues es perfectamente posible que un reglamento técnico que ya está en vigor siga siendo necesario. Por otra parte, se utiliza el tiempo presente "existan" en la primera parte del art. 2.4 y no en tiempo pasado: "cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación" los miembros están obligados a utilizar como base esas normas internacionales.

Esto confirma el criterio de que los miembros tienen que utilizar las normas internacionales pertinentes que existan actualmente o cuya formulación definitiva sea inminente respecto de los reglamentos técnicos que ya están en vigor. La palabra "inminente" no tiene, en consecuencia, la finalidad de acotar el alcance de la disposición a los RT que todavía no han sido adoptados, sino que significa que los países miembros no pueden dejar de tomar en consideración, respecto de sus RT existentes, una norma internacional pertinente cuya formulación definitiva sea inminente. Por lo tanto, la interpretación textual del art. 2.4 no respalda la afirmación de que el requisito de utilizar normas internacionales pertinentes como base para los RT sólo se aplica a los que hayan de elaborarse y adoptarse, y no a los ya existentes<sup>187</sup>. Esta posición del GE fue ratificada por el OA.

Las CE argumentaban que el Reglamento era un acto que no ha "dejado de existir"; pero en cambio la *elaboración* y la *adopción* del mismo eran "actos que dejaron de existir", en el sentido de que se completaron antes de la fecha de entrada en vigor del OTC. El GE –en opinión que confirmó el OA– sostuvo que el Reglamento es una "situación que no había dejado de existir" y que el OTC no revela ninguna intención diferente de limitar su aplicación temporal a las medidas dictadas después del 1º de enero de 1995. Por lo tanto, el art. 2.4 del OTC se aplica a las me-

---

<sup>186</sup> Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafos 66 y 67; respuesta de las Comunidades Europeas a las preguntas formuladas en la audiencia.

<sup>187</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.74.

didadas adoptadas antes del 1º de enero de 1995, pero que no han dejado de existir<sup>188</sup>.

En apoyo contextual a su postura, el GE indicó el art. 2.6 OTC que refiere a la participación de los países miembros en la elaboración por las instituciones internacionales de normalización, de normas referentes a los productos para los que hayan "adoptado, o prevean adoptar, reglamentos técnicos". Los países que ya disponen de un RT para un producto, deben participar en la confección de la norma internacional pertinente. Sería "contrario al principio de eficacia, que constituye un corolario de la regla general de interpretación que figura en la Convención de Viena, si un Miembro hubiera de participar en la elaboración de la norma internacional pertinente y después adujera que esa norma no tiene que utilizarse como base de su reglamento técnico so pretexto de que ya estaba en vigor antes de adoptarse la norma. Tal razonamiento permitiría que los Miembros eludieran la utilización de las normas internacionales como base de sus reglamentos técnicos con el simple expediente de anticiparse a las normas internacionales tomando medidas que frustran el objeto y fin del desarrollo de éstas"<sup>189</sup>.

Además, se marca la importancia del párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo de Marrakech como contexto general de todos los acuerdos abarcados: "Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos." Se establece una clara obligación de todos los Miembros de la OMC de asegurar la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos existentes con las obligaciones que les imponen los Acuerdos abarcados.

### ***10.9.3 La obligatoriedad***

El tercer criterio que debe cumplir un documento para ser un RT según el OTC consiste en que la observancia ha de ser obligatoria. Este punto no estaba en verdad en discusión porque las CE nunca habían negado la obligatoriedad del Reglamento<sup>190</sup> algo que reafirma el GE y

---

<sup>188</sup> Informe del Grupo Especial, párrafos 7.59 y 7.60.

<sup>189</sup> *Ibid.*, párrafo 7.76.

<sup>190</sup> El artículo 9 del Reglamento de las CE dispone en la parte pertinente que "[e]l presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro".

ratifica el OA. En suma, se concluyó que el Reglamento era un RT y, en consecuencia, le eran aplicables las disposiciones del OTC.

#### **10.9.4 El Codex Stan 94 ¿norma internacional pertinente?**

Según el art. 2.4 del OTC, los miembros pueden no emplear las normas internacionales al elaborar sus RT "en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos". Las CE añaden que el Codex Stan 94, interpretada de manera compatible con la historia de su redacción, no es una norma internacional pertinente en este caso a los efectos del art. 2.4 del OTC, porque su ámbito de aplicación es distinto del correspondiente al Reglamento.

Las CE explican que el artículo 2 del Reglamento contiene únicamente una prescripción de denominación para las conservas de sardinas. Por su parte, Codex Stan 94, interpretada correctamente, incluye como una opción de denominación para las conservas de "productos análogos" a las sardinas, solamente el nombre común de la especie, sin el término "sardina".

El GE se refirió al significado de la expresión "los objetivos legítimos perseguidos". Declaró que "los 'objetivos legítimos' que se mencionan en el art. 2.4 tienen que interpretarse en el contexto del art. 2.2, que contiene una lista ilustrativa, abierta de objetivos que se consideran "legítimos"<sup>191</sup>. El GE indicó también que el art. 2.4 OTC exige examinar y determinar si los objetivos de la medida de que se trata son o no "legítimos"<sup>192</sup>. Los tres objetivos del Reglamento de las CE indicados por éstas mismas fueron: la transparencia del mercado, la protección del consumidor y la competencia leal<sup>193</sup>.

Las CE aducen que, a los efectos del art. 2.4 sólo pueden ser *pertinentes* las normas adoptadas por una institución internacional por consenso. Las normas elaboradas por la comunidad internacional de normalización se basan en el consenso. Sin perjuicio de que las CE no pudieron probar en la diferencia que el Codex Stan 94 no se había aprobado por consenso, el OTC, conforme a las definiciones que incorpora, compren-

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, párrafo 7.118.

<sup>192</sup> *Ibid.*, párrafo 7.122.

<sup>193</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.123.

de documentos que no están basados en un consenso<sup>194</sup>. Por las razones señaladas, el OA confirma que Codex Stan 94 es una "norma internacional pertinente" a los efectos del art. 2.4 OTC.

### ***10.9.5 Relación con el Acuerdo MSF***

Existen grandes similitudes conceptuales entre, por una parte, el art. 2.4 del OTC y, por otra, el art. 3.1 y 3.3 del *Acuerdo MSF*, y el razonamiento que el OA siguió en el tan comentado asunto *CE - Hormonas* que también evalúa apropiado para este caso. La médula del art. 3.1 del *Acuerdo MSF* es una prescripción de que los Miembros deben basar sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales. Del mismo modo, la médula del art. 2.4 OTC es una prescripción de que los Miembros utilicen normas internacionales como base de sus reglamentos técnicos. Ninguna de estas prescripciones de uno y otro Acuerdo es absoluta. El Acuerdo MSF permite a los Miembros apartarse de una norma internacional si procuran un nivel de protección superior al que se lograría mediante la norma internacional, el nivel de protección que se procura está basado en una adecuada evaluación del riesgo, y la norma internacional no basta para lograr el nivel de protección que se persigue. De este modo, con arreglo al Acuerdo MSF, está permitido apartarse de una norma internacional en circunstancias en que esa norma sea ineficaz para lograr el objetivo de la medida en cuestión.

Del mismo modo, el OTC permite que los Miembros puedan apartarse de una norma internacional pertinente en caso de que sea "un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos" por ese Miembro por medio del reglamento técnico. El OTC reconoce el derecho de todos los Miembros de la OMC de establecer por sí mismos los objetivos de sus RT, dando a la vez a cada uno de los demás Miembros oportunidades adecuadas para obtener información acerca de esos objetivos.

### ***10.9.6 Codex Stan 94 ¿ineficaz o inapropiado?***

El art. 2.4 del OTC dice "... salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o

---

<sup>194</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.90 y nota 86 al mismo.

inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos”<sup>195</sup>. La interpretación de la segunda parte del art. 2.4 plantea dos problemas: el significado de la expresión "un medio ineficaz o inapropiado", y el significado de la expresión "objetivos legítimos".

El GE consideró, y el OA ratificó, que la expresión "un medio ineficaz o inapropiado" se refiere a dos cuestiones -la relativa a la eficacia de la medida y la cuestión de si es o no apropiada- y que estas dos cuestiones, aunque se relacionan estrechamente, son de naturaleza diferente<sup>196</sup>. Un medio ineficaz significa un medio que no cumple la función necesaria para alcanzar el objetivo legítimo perseguido; mientras que un medio es inapropiado cuando no es especialmente idóneo para el logro de ese objetivo. La cuestión de la eficacia se refiere a los resultados de los medios utilizados, mientras que el carácter de apropiado atañe más bien a la naturaleza de esos medios.<sup>197</sup> Una medida puede ser eficaz pero inapropiada, o apropiada pero ineficaz.

Las CE señalaron como “objetivos legítimos” del Reglamento la transparencia del mercado, la protección del consumidor y la competencia leal. Perú compartió la legitimidad de estos objetivos, pero en cambio rechazó que el Codex Stan 94 fuera una norma ineficaz o inapropiada para lograr dichos objetivos ya que estos se soportaban en una premisa de hecho de que los consumidores europeos asocian el término "sardinias" exclusivamente con la Sardina *pilchardus*.

Sin embargo, al cabo de las probanzas, el GE llegó a la conclusión que no se había acreditado que los consumidores europeos asociaran siempre el nombre común 'sardinias' exclusivamente con la Sardina *pilchardus*<sup>198</sup>. Además, el Codex Stan 94 establece prescripciones de etiquetado precisamente para no inducir a engaño al consumidor y apuntar a la transparencia del mercado ya que la especie *Sardinops sagax* lleva una

---

<sup>195</sup> Ver también Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón* ("Australia-Salmón"), WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998: VIII, párrafo 267. *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)* ("CE-Hormonas"), WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, DSR 1998:I, párrafo 147 *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("Estados Unidos-Camarón"), WT/DS58/AB/R, informe adoptado el 6 de noviembre de 1998, DSR 1998:VII, párrafo 104.

<sup>196</sup> Informe del Grupo Especial párrafo 261.

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*, párrafo 7.137.

denominación diferente a la de Sardina *pilchardus*<sup>199</sup>. Por tanto, el Codex Stan 94 no es ineficaz ni inapropiado para cumplir los objetivos (legítimos) perseguidos por las CE.

### **10.9.7 El codex stan 94 ¿"base" del reglamento 2136/89?**

El GE constató que "la norma internacional pertinente, es decir, Codex Stan 94, no fue utilizada como base para el Reglamento de las CE"<sup>200</sup>. Las CE apelan contra esta constatación. El problema radica en precisar el sentido atribuido a las palabras "como base de" (art. 2.4 del OTC). El OA se remite una vez más al asunto *CE-Hormonas*, en el que declaró que "basadas en" no significa lo mismo que "estén en conformidad con"<sup>201</sup>. Base significa "componente principal de cualquier cosa, ... principio o teoría fundamental, por ejemplo, de un sistema de conocimiento"<sup>202</sup>.

El GE empleó tal interpretación (de "basado en") para analizar el art. 2 del Reglamento objeto de la diferencia comparándolo con el párrafo 1.1 ii) del Codex Stan 94, que establecía "cuatro alternativas para el etiquetado de las especies distintas de la Sardina *pilchardus*", todas las cuales "exigen el empleo del término 'sardinias' con un calificativo".<sup>203</sup> En el Reglamento "las especies como la *Sardinops sagax* no pueden denominarse 'sardinias' aunque vayan combinadas con el nombre de un país o una zona geográfica o el de la especie o el nombre común de ésta, en conformidad con la legislación y la costumbre del país en que se venda el producto"<sup>204</sup>. Teniendo en cuenta este contraste, el GE llegó a la conclusión de que Codex Stan 94 no se utilizaba "como base del" Reglamento; constatación confirmada por el OA.

---

<sup>199</sup> Codex Stan 94, párrafo 1.1 ii) del artículo 6.

<sup>200</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.112.

<sup>201</sup> Informe del Órgano de Apelación, párrafo 166.

<sup>202</sup> Informe del Órgano de Apelación, cita *Webster's New World Dictionary* (William Collins and Word Publishing Co., Inc., 1976)], página 117. El subrayado es propio.

<sup>203</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 7.111.

<sup>204</sup> *Ibid.*, párrafo 7.112.

## 10.10 Conclusiones

El OA<sup>205</sup> confirmó que:

- ♦ el Reglamento de las CE es un "reglamento técnico" a tenor del OTC;
- ♦ el art. 4.2 del OTC se aplica a las medidas adoptadas antes del 1° de enero de 1995 pero que no han "dejado de existir", y que el art. 2.4 del OTC es aplicable a los RT ya existentes, incluido el Reglamento de las CE;
- ♦ el Codex Stan 94 es una "norma internacional pertinente" a tenor del art. 2.4 del OTC;
- ♦ el Codex Stan 94 no se utilizó "como base del" Reglamento de las CE, en el sentido del art. 4.2 del OTC;
- ♦ no es necesario completar el análisis relativo al párrafo 2 del artículo 2 del OTC, el párrafo 1 del artículo 2 del OTC y el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

En consecuencia, el OA *confirma* la constatación del GE de que el Reglamento de las CE es incompatible con art. 2.4 del OTC. Por consiguiente, el OA *recomienda* que el OSD pida a las CE que pongan el Reglamento en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del OTC, por haber sido declarado incompatible con el art. 2.4 de dicho Acuerdo.

---

<sup>205</sup> Firmado en el original, en Ginebra, el 12 de septiembre de 2002 por: James Bacchus, Presidente de la Sección, Georges Abi-Saab y Luiz Olavo Baptista miembros.

# Las indicaciones geográficas en el acuerdo ADPIC y las negociaciones en curso<sup>206</sup>

Leonardo Fabio Pastorino  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

## 1. La protección internacional de las indicaciones geográficas

En el ámbito internacional, es la OMPI<sup>207</sup> la organización que más ha trabajado a favor del reconocimiento mundial del sistema de nombres geográficos y en la elaboración de mecanismos que contribuyan al respeto de los mismos vistos desde la óptica de los derechos de propiedad industrial. Entre los tratados administrados por la OMPI vinculados con los nombres geográficos tenemos:

El Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Extraído de Leonardo Pastorino, “*La política europea de desarrollo rural sostenible ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?*”, ps.199-210, Ediciones Al Margen, La Plata, 2005.

<sup>207</sup> Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Si bien los antecedentes de esta organización se remontan a 1883 cuando se adoptó el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, desde 1974 la OMPI es un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas para tratar temas de propiedad intelectual. Ver: [www.wipo.org](http://www.wipo.org)

<sup>208</sup> Concluido en 1883, y revisado por última vez en Estocolmo en 1967 y enmendado el 28 de setiembre de 1979. Las IP se introdujeron con la revisión de Washington en 1911 y las DO con la de La Haya en 1925. Este convenio es citado como complementario del Acuerdo TRIPs. Las normas de los arts. 9, 10 y 10 ter., referidas a las indicaciones de procedencia son aplicables a las denominaciones de origen. Por estas normas, los estados se obligan a ofrecer recursos legales apropiados para reprimir eficazmente los actos previstos en el mismo Convenio –utilización de una indicación falsa, comercio de productos con tales indicaciones falsas, etc.–. También los estados se comprometen a tomar medidas de policía concretas para evitar las prácticas ilegítimas, concretamente embargos de mercaderías; prohibición de importación o medidas igualmente efectivas aplicadas bajo el principio de trato nacional. Lo mismo se asimila al uso fraudulento de las indicaciones a cualquier otro tipo de señalización o evocación engañosa: publicidad, diseños u otras referencias incluidas las que no están puestas directamente sobre el producto. También corresponde hacer referencia al art.10 bis que trata la lealtad comercial ya que los fraudes a las indicaciones de procedencia y a las denominaciones de origen se consideran contrarias a este principio. Para el artículo –y a modo ejemplificativo– constituyen actos de deslealtad las prácticas que pueden crear confusión en el consumidor, referidas a

El Arreglo de Madrid relativo a la represión de las indicaciones de procedencia falsas o engañosas<sup>209</sup>.

El Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional<sup>210</sup>.

Por estos tratados —especialmente el Convenio de París y el Arreglo de Madrid— la protección internacional de la propiedad industrial se basaba en el principio de independencia reconocido por ambos y por el cual la protección de un derecho de propiedad industrial en su país de origen no condiciona su protección en otro estado parte. Esta situación cambia radicalmente con el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) que por primera vez introduce la cuestión en el sistema multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que obliga a los estados partes (casi la totalidad del planeta) a reconocer los derechos sobre las indicaciones geográficas y a someterse al mecanismo de solución de controversias. El Artículo 2 del ADPIC reenvía al Convenio de París, no haciendo lo mismo con los Arreglos de Madrid y Lisboa<sup>211</sup>.

Se debe recordar que, por el artículo 65 del ADPIC, el Acuerdo ha entrado en vigencia para los países en vías de desarrollo, como los

---

cualquier medio. También constituye deslealtad, cualquier medio que lleve al error respecto a la naturaleza, el modo de fabricación o las características de los productos.

<sup>209</sup> Concluido en 1891 entre los estados miembros del Convenio de París. Su última revisión fue en Lisboa en 1958. Este Arreglo avanza en la tutela de las indicaciones de procedencia engañosas —el Convenio de París habla sólo de falsas— y evita que las denominaciones vinícolas se vuelvan genéricas.

<sup>210</sup> Concluido en 1958 entre los estados miembros del Convenio de París. Revisado en Estocolmo en 1967 y modificado el 28 de septiembre de 1979. Los pocos estados adherentes que constituyen una Unión de derecho público internacional, se obligan a proteger en sus territorios las denominaciones de origen registradas en la Oficina Internacional de la OMPI. Obviamente, la denominación debe estar reconocida y protegida en su Estado de origen, en tanto que el resto de los países aceptan las decisiones del país de origen. Ni siquiera la Oficina de la OMPI puede hacer algún tipo de valoración respecto a la inscripción, efectuando un mero examen de forma (Octavio Espinosa, *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Tratados internacionales administrados por la OMPI relativos a la protección de las Indicaciones Geográficas*, en el Primer Seminario Internacional de Denominaciones de Origen, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, 1995, p.53).

<sup>211</sup> Esta aclaración es importante ya que, como sostiene Stefano Sandri, la elección de los tratados que se integran al ADPIC no fue casual sino que obedece a la profunda discusión que existió entre los estados parte a la hora de concluir el tratado y las posturas distintas entre los países europeos y aquellos con menor tradición en la temática (*La nuova disciplina della proprietà industriale dopo i GATT-TRIPS*, seconda edizione, CEDAM, 1999, p. 77 y ss).

cuatro miembros del MERCOSUR y sus países asociados, recién el primero de enero de 2000.

El ADPIC se basa en el principio de territorialidad<sup>212</sup>. El Acuerdo crea un régimen de derecho público internacional. Sus disposiciones están dirigidas a los estados y no modifican directamente la situación jurídica de los sujetos privados. En caso de incumplimiento otro estado y no una parte privada podrá efectuar el reclamo<sup>213</sup>, para lo cual el mismo ADPIC tiene un propio régimen de solución de controversias que, aún inspirado en el modelo general de la OMC, consiste en una versión reforzada de esos mecanismos<sup>214</sup>. Los miembros deben dar aplicación al Acuerdo a través de su legislación interna y son libres para establecer el método que les resulte más apropiado. Como señala Correa, no se trata de un Acuerdo auto-ejecutorio. En el caso de las IG son ellos quienes tienen la potestad de reconocerlas e imponer las condiciones para así hacerlo; otorgando a los nacionales de los demás miembros un trato no menos favorable que el que otorguen a sus propios nacionales (art. 3). Tal principio, como el de la nación más favorecida (art. 4), corresponde respecto a la existencia, adquisición, mantenimiento y observancia de los derechos de propiedad intelectual<sup>215</sup>.

Como es sabido este Acuerdo trata siete tipos de propiedad intelectual entre los que se incluye a las indicaciones geográficas (IG). Se discute sobre el alcance del término IG. Para el recordado Louis Lorvellec el modo en que el Acuerdo define a las IG no es suficiente para incluir dentro de las mismas a las denominaciones de origen (DO)<sup>216</sup>. En cambio, la gran mayoría de los autores entiende que se trata de un nombre genérico para unificar las distintas denominaciones de las normas nacionales e incluir tanto las indicaciones de procedencia (IP) como las DO, conceptos incluidos en los tratados administrados por la OMPI<sup>217</sup>.

---

<sup>212</sup> Correa, *Acuerdo TRIPs*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 35.

<sup>213</sup> Correa, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>214</sup> Matthijs Geuze, *Las indicaciones geográficas en el Acuerdo TRIPs referente a la Propiedad Intelectual*, Primer Seminario Internacional de Denominaciones de Origen, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Buenos Aires, 1995, p.64.

<sup>215</sup> Correa, *ob. cit.* p. 243.

<sup>216</sup> Louis Lorvellec, *La protection internationale des signes de qualité* en *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, Paris, 2002, ps. 409 y ss.

<sup>217</sup> V. Roman Prot, *La protection internationale des signes de qualité agro-alimentaire*, síntesis de su tesis doctoral en la Universidad de Nantes, dirigida por el mismo Louis Lorvellec. Octavio Espinoza, *ob. cit.*, p. 38, y es también la opinión de Sandri, con la diferencia fundamental que para este autor italiano el término IG se usa para hacer confluir en un

La Sección dedicada a las IG en el ADPIC se divide en cuatro partes principales:

1.- La definición de las IG como “las que identifiquen un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico”;

2.- Normas generales para todas las IG con protección en los casos en que éstas induzcan al público a error o constituyan un acto de competencia desleal según el artículo 10 bis del Convenio de París<sup>218</sup>;

3.- Una protección adicional para vinos y bebidas espirituosas y

4.- Disposiciones referidas a futuras negociaciones para aumentar la protección de las DOC y a excepciones al Acuerdo<sup>219</sup>.

Con respecto al régimen más estricto para los vinos y bebidas espirituosas, el art. 23 dispone que “Cada Miembro establecerá los medios legales para que las partes interesadas puedan impedir la utilización de una indicación geográfica que identifique vinos para productos de ese género que no sean originarios del lugar designado por la indicación geográfica de que se trate, o que identifique bebidas espirituosas para productos de ese género que no sean originarios del lugar designado por

---

término único los conceptos de IP y DO que considera de difícil distinción (*ob. cit.*, ps. 75 y ss). La misma posición parece admitir Sonia Carmignani (*La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale* en Agricultura e alimentazione tra diritto comunitario e mercato, a cura di Eva Rook Basile e Alberto Germanò, Giuffrè, 2003, p. 160). Sobre esta base, en lo sucesivo, cuando se refiera al marco internacional con la referencia a las indicaciones geográficas se incluirá tanto las DO como las IG.

<sup>218</sup> El artículo reza:

“1) Los países de la Unión están obligados a asegurar a los nacionales de los países de la Unión una protección eficaz contra la competencia desleal.

2) Constituye acto de competencia desleal todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial.

3) En particular deberán prohibirse:

1. cualquier acto capaz de crear una confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial de un competidor;

2. las aseveraciones falsas, en el ejercicio del comercio, capaces de desacreditar el establecimiento, los productos o la actividad industrial o comercial de un competidor;

3. las indicaciones o aseveraciones cuyo empleo, en el ejercicio del comercio, pudieren inducir al público a error sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos”.

<sup>219</sup> Matthijs Geuze, *ob. cit.*, p. 64.

la indicación geográfica en cuestión, incluso cuando se indique el verdadero origen del producto o se utilice la indicación geográfica traducida o acompañada de expresiones tales como "clase", "tipo", "estilo", "imitación" u otras análogas".

Para los vinos, entonces, no se requiere demostrar que se ha inducido a error al público (como sucede con el resto de los productos), sino que la sola utilización de la IG incorrecta (dato objetivo) da lugar a la aplicación de los mecanismos de protección del Acuerdo. En cambio, el apartado tercero del mismo artículo establece que: "En el caso de indicaciones geográficas homónimas para los vinos, la protección se concederá a cada indicación con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 22. Cada Miembro establecerá las condiciones prácticas en que se diferenciarán entre sí las indicaciones homónimas de que se trate, teniendo en cuenta la necesidad de asegurarse que los productores interesados reciban un trato equitativo y que los consumidores no sean inducidos a error". Es decir que respetando estos requisitos ambas regiones tienen derecho a utilizar el mismo nombre buscando el modo de diferenciarse una de otra<sup>220</sup>.

Para Stefano Sandri, la discusión política entre los distintos estados previa a la firma del Acuerdo, es una clave de lectura que no puede soslayarse al momento de la interpretación<sup>221</sup>. El ya citado Matthijs Geuze, uno de los participantes en las negociaciones que desembocaron en el ADPIC, luego Secretario del Consejo del Acuerdo, la cuestión de las IG y particularmente las de vinos y bebidas espirituosas, fue uno de los puntos más controvertidos y, por tal razón, el Acuerdo, finalizado en los últimos días de las negociaciones, evidencia las distintas posiciones sostenidas por las partes<sup>222</sup>. Así, en este caso de homonimia, cuyo ejemplo más destacado y discutido fue el caso "Rioja" –según el mismo experto<sup>223</sup>, entre España y Argentina- en su solución final recepta el interés de los países "nuevos" a recibir un trato equitativo y poderse beneficiar del sistema de IG y el de los países con mayor tradición en el uso de ese

---

<sup>220</sup> Geuze, *ob.cit.*, p. 67 y Correa, *ob. cit.*, p. 113.

<sup>221</sup> *Ob. cit.*, ps. 3 y 74.

<sup>222</sup> Es también el fundamento de la existencia de un régimen más rígido para vinos y otro más flexible para los otros productos, situación que siguió enfrentando a las partes en Cancún.

<sup>223</sup> No obstante el problema se constata en muchos otros casos entre ciudades del viejo mundo y del nuevo.

sistema, interés que se exterioriza en la preocupación por no confundir al consumidor.

Sin embargo el apartado 4 del artículo 23 y el artículo 24 prevén la prosecución de negociaciones sea para crear un sistema multilateral de notificación y registro –la primera de esas normas-, sea para mejorar el sistema en general –la segunda-. Las palabras tan medidas de estos textos, son otro ejemplo del delicado equilibrio político que pretendieron gestionar.

## **2. El cuadro actual de las negociaciones internacionales en materia de indicaciones geográficas y la estrategia europea**

Sin embargo, poco se ha avanzado en las negociaciones internacionales posteriores. A partir del mandato de Doha, las negociaciones debían concluir en el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, en Cancún. Fundamentalmente se discutía sobre:

- la creación del Registro Multilateral para vinos y bebidas espirituosas<sup>224</sup> y
- la extensión del nivel de protección de estos al resto de los productos.

Sobre el primer punto, se han presentado dos propuestas de parte de los grupos tradicionales de países que sostienen posturas adversas. Argentina, junto a Australia, Chile, Canadá, Estados Unidos y otros han presentado dos documentos en los que proponen un sistema voluntario conforme al cual las IG notificadas se registrarán en una base de datos. Como el sistema sería voluntario, quien adhiera se compromete a consultar la base antes de reconocer una IG en sus países. Los restantes estados serían alentados a consultar la base pero esta consulta no sería obligatoria<sup>225</sup>.

La propuesta europea junto a otros países entre los que se cuentan algunos candidatos a ingresar a la UE y Suiza, consiste en crear la presunción de que la IG registrada va a estar protegida en todos los estados miembros, estableciendo un plazo luego de la inscripción y de 18 meses para poder oponerse a tal obligación por motivos tales como que

---

<sup>224</sup> El punto 4 del art.23 ya prevé que para facilitar la protección de las indicaciones geográficas para vinos, se entablasen negociaciones sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro.

<sup>225</sup> Ver los documentos completos en la página [www.wto.org](http://www.wto.org) TN/IP/W/5 y TN/IP/W/6.

el término haya pasado a ser un nombre genérico o que no se corresponda con la definición de IG. Algunas propuestas conciliadoras otorgan a la inscripción el carácter de presunción.

Como es sabido, en la reunión de Cancún no se han alcanzado resultados en este ni en otros campos de discusión. Ello hace alentar el progreso en las negociaciones bilaterales y birregionales<sup>226</sup>.

Respecto al segundo punto de la discusión, la Unión Europea pretende extender el régimen de mayor protección que el ADPIC regula para los vinos y bebidas espirituosas al resto de los productos agrarios o alimentarios. Argentina y los restantes países “nuevos” que por lo general se oponen al avance del sistema europeo de protección de sus nombres geográficos en la esfera internacional (EEUU, Canadá, Australia, Chile, Nueva Zelanda, Filipina, El Salvador principalmente) mantienen una posición defensiva<sup>227</sup> y se apoyan en que el Acuerdo estableció un régimen asimétrico de protección y no previó que este fuera un tema de renegociación futura. En este contexto Australia y EEUU<sup>228</sup> sustanciaron un panel contra la Unión Europea por la falta de adecuación del Reglamento 2081/92 a las normas del Acuerdo internacional.

Si bien la “acusación” principal está centrada en el art. 12 del Reglamento, que al permitir acordar situaciones de reconocimiento sobre la base del cumplimiento de las exigencias del propio sistema no sólo estaría imponiendo mayores requisitos<sup>229</sup> que los que establece el propio

---

<sup>226</sup> La demostración más clara de esto es el empeño que pone la Unión Europea dentro del negociado con el MERCOSUR, para poder cerrar un acuerdo especial en materia de vinos y bebidas espirituosas.

<sup>227</sup> La postura oficial contraria a las denominaciones de origen a nivel internacional por parte de la Cancillería argentina (se las considera un obstáculo al comercio y un sistema no arancelario de proteccionismo), su alineamiento con las posiciones norteamericanas al respecto y su actitud defensiva en los foros internacionales puede leerse en el artículo de Federico González Perini, *Las negociaciones sobre indicaciones geográficas en la OMC y el futuro de las exportaciones argentinas*, publicado en un trabajo del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería Argentina (Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha, Desafíos para la Argentina, p. 57).

<sup>228</sup> WT/DS290 (Estados Unidos) y WT/DS174 (Australia). También con adhesión de Argentina, Canadá, Chile, Guatemala, Nueva Zelanda y Paraguay.

<sup>229</sup> En apoyo a la postura australiana cabe decir que, si bien los estados pueden proteger mejor las indicaciones geográficas, lo que constituye el espíritu de la disciplina comunitaria, no lo pueden hacer en modo que infrinja las disposiciones del propio Acuerdo. Al exigir la reglamentación europea a los terceros países disposiciones semejantes a la propia, está caramente autoimponiendo requisitos que el Acuerdo no prevé. El artículo 12, que se basa en el principio de reciprocidad, sin lugar a dudas, tuvo una razón de ser antes

ADPIC sino que tampoco respetaría el principio general de territorialidad que manda a reconocer con reciprocidad las denominaciones de origen aceptadas en los otros estados, no puede dejar de percibirse una motivación dilatoria ante la constante arremetida europea<sup>230</sup>.

Vale la pena puntualizar que el ADPIC obliga a aceptar las IG que cada estado reconoce<sup>231</sup>. Pero el compromiso es el de establecer los medios para que cualquier interesado pueda impedir legalmente el uso indebido de una IG<sup>232</sup>. Por tal razón, la protección en los hechos es to-

---

de la firma del Acuerdo porque tendía a comprometer a los restantes estados en el sistema, pero la ha perdido al entrar en vigencia el ADPIC en el que la reciprocidad también juega pero en base al principio de multilateralidad.

<sup>230</sup> El pretendido “freno” resulta evidente en los artículos de los australianos Woyce y Stern sobre este conflicto. En ellos se hace referencia a un modo de ver propio de la producción agrícola mucho menos basada en la tradición (Malcom Woyce, *The Empire Strikes Back: Australian Trade with the European Union and the conflict over Geographical indications*, y Stephen Stern, *European regulation 2081/92: an Australian perspective*, en Agricultura - Istituzioni- Mercati, Rivista di Diritto Agroalimentare e dell' Ambiente, 1/2004, Franco Angeli, Milano, p 93 y ss, y 106 y ss, respectivamente) y a la valorización de los productos más por el sistema de marcas (Woyce, p.86 y Stern, p.110). También se pone el lógico acento en la significación económica que puede tener para los empresarios de países no aficionados al sistema de indicaciones geográficas, al tener que adaptarse a la lógica de este sistema (Stern, p.111). Todavía más claro, Stern sostiene que la producción australiana necesita de tiempo para encontrar su propio sistema (p.108). También se debe decir que el uso dilatorio o de contención que se da al panel es evidente si se considera que ambos autores no explican sólo las cuestiones que en el mismo se debaten sino que van más allá, criticando el sistema de registración que se pretende y que impondría la regla propia del derecho de marcas de “primero en el tiempo, primero en el derecho”, cuando en el panel no se ha observado el artículo 23 referido a vinos, por haber ya signado Australia un Acuerdo con la UE.

<sup>231</sup> Las dudas sobre los criterios con los que cada estado puede reconocer una IG son legítimas, pero también válidas para todos. No parece resolverse con un Registro Internacional que, como hasta ahora se ha propuesto, parece favorecer la carrera a la registración, carrera comercial que puede provocar la relajación de tales criterios. Tal vez, quienes proponen el Registro deberían plantearlo en una lógica que responda más al criterio multilateral y supranacional, porque hasta ahora –en la propuesta– sigue prevaleciendo la decisión estatal y el Registro no tiene ninguna potestad para evaluar lo que se registra, es meramente instrumental. Por otra parte, es obvio que los países europeos corren con cierta ventaja en el tiempo debido a la más antigua tradición en el uso de este mecanismo. En tanto los países “nuevos”, que tienen el problema adicional de las homonimias, por lógica no aceptarán jamás el principio de primero en el tiempo, primero en el derecho.

<sup>232</sup> En efecto, el Acuerdo protege los nombres y garantiza un cierto monopolio del uso de los mismos, pero no obliga directamente a los estados a controlar el uso incorrecto de los mismos más allá que prohibiendo –de oficio sólo en el caso que la legislación lo prevea, pto.3, art.22 y pto.2, art.23– el otorgamiento de una marca o denominación igual

davía débil y en tanto se obstaculiza el reconocimiento de las IG extranjeras<sup>233</sup> se generan reacciones que tienden a frenar la efectividad de la protección en otros estados.

El informe del panel que entendió en la controversia fue adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias en abril de 2005. El panel coincidió con los Estados Unidos y Australia en que el Reglamento de la Unión Europea no otorgaba trato nacional a los titulares de derechos y los productos de otros Miembros de la OMC, porque: i) el registro de una indicación geográfica de un país no perteneciente a la Unión Europea depende de que el gobierno de ese país adopte un sistema de protección de las indicaciones geográficas equivalente al sistema comunitario, y ofrezca protección recíproca a las indicaciones geográficas de la Unión Europea; y ii) los procedimientos previstos en el Reglamento exigen que las solicitudes y declaraciones de oposición de otros Miembros de la OMC sean examinadas y transmitidas por los gobiernos de esos Miembros, y exigen que dichos gobiernos apliquen sistemas de control de productos como el de los Estados miembros de la Unión Europea. Por consiguiente, a diferencia de los nacionales de la Unión Europea, los nacionales de otros países no tienen garantizado el acceso de sus indicaciones geográficas al sistema comunitario.

---

o semejante a aquellas ya existentes en otros países. Los estados tampoco están obligados a ejercer un poder de policía para la represión de los fraudes, y queda a los interesados la detección y el instar la actuación pública –judicial o administrativa–.

<sup>233</sup> Como lo hace el art.12 del Reglamento 2081/92, al exigir que el reconocimiento de las IG en terceros países se corresponda con una legislación y sistema similar al propio. En definitiva, tiene razón Carmignani cuando afirma que el fin del TRIPS, no es sólo el de la tutela ante el caso de ausencia total de reconocimiento por los estados, sino también el de contrarrestar los excesos de tutela (*La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo Trips: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, Agricultura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato (a cura di Rook Basile e Germanò, Giuffré Editore, Milano, 2003, p.154).



# De la política agrícola común europea a la política de desarrollo rural

Alessandra Di Lauro  
*Università di Pisa, Italia*

---

## 1. Generalidades

La Política Agrícola Común (PAC) está en el centro de una profunda reflexión, pero aún no puede asegurarse si las nuevas propuestas a nivel comunitario van a estar en condiciones de concretizar plenamente un cambio de rumbo de los más consistentes entre los que hasta ahora se sucedieron. Está claro que se discute un proceso de profunda racionalización y simplificación de la intervención en la agricultura. Sin embargo va a ser necesario ver si y cómo las propuestas presentadas verán efectivamente la luz. El peligro es siempre el que la reforma anunciada resulte más “tibia” respecto de las expectativas y, como ya ha sucedido en el pasado, al decir de algunos, en el caso de la reforma que sucedió a la Agenda 2000.

Por otra parte se ha dicho también que sería más correcto hablar de una “reforma permanente” de la PAC más que de sucesivas modificaciones (Costato) dado el gran número de cambios a los que, en el transcurso del tiempo, fue sometida.

Sobre este punto será necesario volver (*infra* punto 2), así como sobre la reforma realizada en 1999 —que, para algunos, sería todavía la misma que estamos viviendo en estos días, por lo tanto, aún en aplicación, mientras que para otros habría sido sustituida por una nueva fase de la PAC—. Asimismo será necesario reflexionar, aunque fuese brevemente, sobre el rol asignado a la agricultura aunque así fuera para resaltar cuanto ha cambiado el modo de relacionarse el propio sector y también de individualizar los campos de interés de la materia (*infra* punto 3). Para hacer esto va a ser necesario recorrer, aunque sea a grandes líneas, los pasos dados por la Comunidad Europea en este ámbito.

## 2. La agricultura en el tratado y las fases de la PAC

No se puede evitar hablar de la PAC sin hacer referencia al lugar que la agricultura ocupa en el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma). A la agricultura se le dedican los artículos 32 a 38 (según la nueva numeración) que hacen referencia a la actividad agrícola, a los productos agrícolas (Anexo I), a los instrumentos, a los fines, a las reglas de competencia y a los procesos de decisión. Las razones históricas para una atención específicamente reservada al sector son múltiples y, entre éstas la presencia de fuertes tradiciones normativas nacionales y las particulares debilidades reconocidas al mundo agrícola. Con el tiempo se fueron enriqueciendo de nuevos estímulos y de otros objetivos que sirven para continuar justificando la adopción de regímenes particulares para el sector agrícola y al mismo tiempo resultan ser la concausa de numerosos cambios.

No me voy a detener sobre las normas del tratado dedicadas a la agricultura que necesitarían de una mayor profundidad. Basta pensar en el artículo 32º al que se hace referencia para la definición de agricultura y sobre el cual, sin embargo, será necesario volver al final de este escrito. Piénsese, asimismo, al artículo 36º que prevé la aplicación de reglas particulares para el sector en materia de competencia.

La atención, por el momento, creo que deba ponerse sobre uno de los artículos que en el curso de los años ha necesitado ser más profundamente reinterpretado, me refiero al artículo 33º del tratado que define los fines de la PAC. Sí, en efecto, nos hubiéramos detenido en una lectura netamente gramatical, algunos entre los fines enunciados habrían sido total o parcialmente superados en un lapso de pocos años ó, más aún, hubieran resultado incompatibles entre ellos mismos. No ha sucedido así gracias a una interpretación evolutiva de la norma que ha podido ver, por ejemplo, en el objetivo del “aumento de la productividad” –cuya formulación está claramente ligada al faltante de alimentos que sufrían los estados miembros al tiempo de la adhesión al proyecto europeo y respecto a algunos productos- fines más amplios como aquel de un “aumento de la competencia” (*infra* punto 3).

En cuanto a la potencial incompatibilidad entre algunos fines (por ejemplo, entre aquél de “garantizar un equitativo tenor de vida a la población agraria” con el de “asegurar precios equitativos a los consumidores”) ha prevalecido la lectura, verificada también a nivel jurispruden-

cial, de la necesaria y oportuna “compatibilización” de los fines. Los mismos pueden ser perseguidos no obligadamente en forma simultánea; lo que importa es que esos fines no sean entre sí escindidos y esta interpretación ha impedido que la conciliación entre fines se convirtiera, en la práctica, en un obstáculo para el surgimiento de las normas de derecho derivado referidas a la PAC que pudieran llegar a paralizar la misma actividad de las instituciones comunitarias. En ciertos casos, por lo tanto, las instituciones comunitarias pueden dar en las normas particulares una suerte de preferencia a algunos fines considerando las exigencias particulares de los mercados.

La primera fase de la PAC se abre alrededor de los años `60. La mayor preocupación en este período es la referida a la construcción de un “mercado único”. Para realizar este objetivo el legislador comunitario, aplicando el artículo 34° del tratado, pone en marcha la creación de Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) en varios sectores partiendo del sector lechero, de los cereales, del arroz, etc. Las OCM se caracterizan, en gran parte, por ser un “sistema complejo de precios” basado en la fijación de un precio remunerativo para los productores de un precio efectivizado pro los organismos de intervención nacionales (precio de intervención) y de un sistema de cargas a las importaciones y a las exportaciones dirigidas a salvaguardar y asistir a los productos comunitarios y a las rentas de los agricultores. El conjunto de las intervenciones en los mercados de los productos agrícolas comienza a dar vida a la que es conocida como la Política de los Mercados. En estos primeros años la Política de las Estructuras, es decir aquella política que se ocupa de todo lo que se refiere a los establecimientos y a la producción, es apenas mencionada. En este período se constituye el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) con el Regl. 25/62 y ven la luz algunas directivas que llevan a la creación de la figura del empresario agrícola a título principal (Dir. 159/72), a la introducción de un régimen de jubilación anticipada destinada a facilitar o a permitir el rejuvenecimiento de la población agraria, pero también la reunificación de los establecimientos a través de la reducción de la cantidad de los mismos (Dir. 160/72) y a la individualización de un conjunto de ayudas particulares para las “zonas agrícolas en desventaja” (Dir. 268/72). Es decir que, mientras para la Política de Mercado la Comunidad elige el reglamento como instrumento de intervención, al delinear los primeros pasos de la Política de Estructu-

ras, la elección favorece a la directiva que, como es sabido, deja generalmente mayor espacio para la participación de las legislaturas nacionales.

Los años '80 marcan el primer cambio en la política agrícola. Algunos sectores, entre ellos el lechero y el azucarero, presentan fuertes sobreproducciones que no están vinculadas a los ciclos naturales. Y es sobre todo el problema de los excedentes de producción el que obliga al legislador a intervenir en este momento. Por esta razón la Comunidad empieza a interrogarse y a cuestionar los instrumentos adoptados por la política agrícola, entre ellos, el sistema de precios. La sobreproducción no se presenta ligada, en efecto, solo al aumento de los conocimientos técnicos sino más particularmente se cuestiona el mismo precio de intervención que parece fijado a un nivel muy alto. El resultado es que los productores continúan produciendo aún ante la falta de demanda e, incluso, sabiendo que los productos no encontrarán lugar en el mercado real pero que serán destinados a ser destruidos o acopiados. El precio fijado por los organismos de intervención nacionales es, en la mayor parte de los casos, igualmente remunerativo para los productores con el resultado que los mismos pasan a ser en este período como una especie de mercado alternativo al real. Estos años están marcados por la introducción en las OCM excedentarias de los llamados “estabilizadores”, es decir correctivos de la producción, con la intención de equilibrar la oferta y la demanda. El mismo período es recordado haciendo referencia a estos instrumentos. Se trata de intervenciones de distinta naturaleza (cuotas de producción, cargas de corresponsabilidad, etc.) dirigidas a la contención de la producción y a una responsabilización del mundo productivo obligado a contribuir ante el costo de la gestión de la sobreproducción. En el mismo período la Comunidad lanza una Política de las Estructuras más articulada y fuerte eligiendo intervenir, ya no a través de directivas, sino con un número considerable de reglamentos como el Reglamento 797/85 y el Reglamento 2328/91 que regulan la puesta en reposo de los terrenos destinados a algunas producciones, las ayudas para la reforestación, los incentivos para los jóvenes agricultores, las ayudas a las producciones extensivas y la reconversión de las producciones hacia productos no excedentarios.

En 1992 se asiste a una nueva reforma de la PAC. En este caso el motor más fuerte de cambio es el de las crecientes dificultades que a nivel internacional la Comunidad registra a causa de sus intervenciones en el sector agrícola. Fuertemente en discusión queda el llamado “siste-

ma de precios” y la Comunidad se esfuerza por una progresiva regresión de los precios y de las cargas aplicadas, si bien las resistencias del mundo agrícola son fuertes. Los agricultores europeos temen por una agricultura abandonada a sí misma y sobre todo a merced de las grandes producciones extra-europeas. Para la comunidad el peligro no es solo el de evitar la caída de las rentas en el mundo agrícola, sino también la de contener el éxodo rural y el abandono de los territorios. En tal razón, la reducción de los precios es compensada por algunos retoques operativos a la PAC de las Estructuras con la introducción de los llamados “precios de compensación” destinados, en efecto, a compensar la pérdida de ganancia sufrida por algunos productores. Se hace más fuerte y articulado en este período el recurso al *set-aside* (compensación por la puesta en reposo de los predios) y subsidio a la reconversión hacia actividades no excedentarias. Esta fase se recuerda como la del llamado *decoupling* es decir de aquel tipo de subsidio potencialmente desvinculado de la cantidad de producción.

Agenda 2000, documento programático con el cual la Comisión responde al mandato conferido por el Consejo Europeo de Madrid de 1997 delinea los nuevos objetivos para la PAC.

El documento debería significar un cambio radical, pero los reglamentos dictados durante el curso del año 1999, especialmente los relativos a las OCM parecen en cierta medida querer disminuir la intención originaria de la reforma que para algunos queda solo como “anunciada”.

En efecto, los reglamentos sobre las OCM de 1999 parecen no aplicar totalmente las indicaciones de la Agenda 2000. El más apegado al espíritu del documento citado parece el Reglamento de la OCM de la carne bovina (Reglamento 1274/99 muchas veces modificado) que promueve fuertemente la cría extensiva, mientras que en otros sectores se vuelve a confirmar la presencia de las cuotas de producción (por ejemplo en el sector lechero Reglamento 1255/99 y sus modificaciones), destinadas, como ya se ha anunciado, a desaparecer. En el sector granario (Reglamentos 1251, 1252 y 1253 de 1999) las “ayudas por superficie” sustituyen las “ayudas compensativas” delineándose de tal forma un sistema que debería lograr hacer frente a las demandas ya efectuadas en sede internacional donde las ayudas permitidas son solo aquellas de la llamada Caja Verde. En otros sectores se asiste sobre todo a una reorganización de la disciplina con reglamentos que resultan una especie de “texto orde-

nado” de las disposiciones dictadas para un sector particular (por ejemplo el sector vitivinícola con el Reglamento 1493/99).

En cuanto a los reglamentos sobre las estructuras y subsidios, los mismos ya eran, tal vez en la versión original -hasta hoy varias veces modificada-, más fidedignos respecto al espíritu de la Agenda 2000. Ésta es recordada también por haber puesto en evidencia la necesidad de una nueva lectura del aumento de la productividad, objetivo presente en el artículo 33 del Tratado. En ese documento programático la Comisión expresa la necesidad de un aumento de la competitividad y mucho han dicho sus comentaristas sobre que éste tiene que ser distinguido del aumento de la cantidad producida. Al mismo tiempo, la Agenda 2000 exige que la nueva política agrícola sea fuertemente “eco-condicionada” y, por lo tanto, que las acciones emprendidas por el sector se hagan cargo de las preocupaciones ambientales. Muchos otros aspectos de la Agenda 2000 deberían ser analizados debido a las repercusiones que han tenido sobre la reforma llevada a cabo en 1999; entre los mismos, seguramente, relevante ha sido el factor financiero y el peso económico que la PAC continúa teniendo en la balanza comunitaria y, por lo tanto, las preocupaciones vinculadas con los costos de gestión de una política organizada de tal manera.

Paso a examinar, aunque sea brevemente, los reglamentos sobre las estructuras de 1999 (Reglamentos 1257, 1258, 1259 y 1260 del 1999, ya parcialmente derogados y varias veces modificados). Ellos evidencian la tentativa del legislador comunitario de promover una Política de las Estructuras más integrada con la Política de los Mercados. La relación con el mundo agrícola parece cambiar. Las decisiones sobre el sistema de subsidios y sobre la condicionalidad de las ayudas tienen la virtualidad de reflejarse en modo determinante sobre las OCM. La necesidad de reconvertirse hacia formas más incisivas de diversificación de la actividad productiva parece asignar a la agricultura un nuevo rol. Es el momento en el cual la PAC parece más claramente orientada a convertirse en una política de desarrollo rural.

El Reglamento sobre el apoyo al desarrollo rural (Reglamento 1257/99 sustituido por el Reglamento 1698/05 ya varias veces modificado) en la versión actualmente vigente individualiza tres objetivos: aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, valorización del ambiente y espacio rural, mejoramiento de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación. Estos objetivos deben realizarse a través de

cuatro ejes. ¿Qué se entiende por eje? Un conjunto coherente de medidas directamente preordenadas a alcanzar los objetivos específicos que contribuyen al logro de los objetivos antes delineados.

Un primer eje es el referido al mejoramiento de la competitividad del sector agrícola y forestal. Se prevén medidas para el apoyo a la formación profesional, a los agricultores jóvenes, a la jubilación anticipada, al aumento de valor agregado a los productos, a la mejora de la calidad de la producción.

El segundo eje está constituido por el mejoramiento del ambiente y espacio rural con medidas a favor de inversiones productivas, de las zonas en desventaja en la reconstitución y sostén al potencial forestal.

El tercer eje es el de la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural. Se promueve la diversificación con actividades no agrícolas, se incentiva la actividad agro-turística y el desarrollo y renovación de los pueblitos rurales, se sostiene la tutela del patrimonio rural.

El eje LEADER se basa en la experiencia de las iniciativas comunitarias Leader y prevé un punto de vista desde lo bajo (lo local) al desarrollo rural a través de estrategias de desarrollo local territorial y la formación de asociaciones de ayuda público-privadas y una participación multisectorial.

El reglamento sobre subsidios (Regl. 1782/03 y sus modificaciones) disciplina el llamado régimen de pago único ya no diversificado según el tipo de producción. La previsión de un pago único, para algunos autores, debería permitir a los productores retomar la libertad de elección productiva. Los productores podrían volver a considerar el rendimiento productivo y las condiciones de los terrenos evitando basarse solamente en el mayor subsidio previsto para determinados sectores. Para otros autores el pago único podría, en cambio, comportar pesadas consecuencias negativas sobre las producciones con escasa producción o aquellas desarrolladas en zona de desventaja. De todos modos está previsto que se reduzcan y luego se suspendan los llamados pagos directos vinculados a la capacidad productiva. Siguen siendo muchos los aspectos que incitan discusiones encendidas y sobre los que no puedo detenerme: la naturaleza jurídica de derecho al pago, los elementos esenciales del régimen, los modelos para calcular el pago, el sistema de cesión de los derechos.

Los pagos están “condicionados”: es necesario, en efecto, que se respeten los “criterios de gestión obligatorios” respecto a salud, ambien-

te, bienestar de las plantas y de los animales y que las tierras se mantengan en “buenas condiciones agronómicas”. A este fin se habla de una nueva “condicionalidad” que sustituyen la eco-condicionalidad presente en los reglamentos de 1999, extendiendo sus límites. El agricultor que quiera beneficiarse con al ayuda deberá no solo respetar las condiciones previstas para el sector, sino que también las condiciones generales arriba indicadas y determinadas en el Reglamento 1782/03.

Se alternan, en fin, críticas y juicios negativos sobre la subsidiariedad de algunas medidas que son consideradas como una especie de “renacionalización” de los instrumentos con todos los peligros propios de tal operación. Una tensión particular debe dirigirse también a la ingente obra de simplificación que la mayoría de las veces sigue siendo solo enunciada. No obstante que la emprendida en 1999 no haya dado los resultados esperados, una fuerte simplificación caracteriza las más recientes propuestas comunitarias.

El Plano de Acción sobre la simplificación de la PAC presentado por la Comisión en el 2006 ya produjo algún cambio en el cuadro normativo y en los procedimientos administrativos pero debería llevar, según lo previsto en las más recientes propuestas, a la conformación de una única OCM que sustituya las actuales y, por efecto, a la desaparición de una gran cantidad de reglamentos.

### **3. El rol de la agricultura en la política de desarrollo rural**

La agricultura en estos últimos años ha sido sometida, en sede comunitaria, a profundos cambios con el resultado de haberle alterado sus contornos y de haber puesto en discusión el mismo rol que tradicionalmente se le asignaba, es decir, su función productiva. Sin dudas, la demanda de una mayor competitividad del sector va atada a la necesidad de una reducción sustancial de las ayudas de las que hasta ahora ha gozado el sector. La preocupación por las consecuencias sobre el desarrollo económico y sobre el tejido social y cultural de esta nueva PAC, pero también las grandes preocupaciones ambientales, han inducido a la comunidad a intervenir sustituyendo la visión tradicional de al agricultura por una visión más dinámica en la que se agregan las normas en materia de bienestar animal, de tutela ambiental, de tutela a la calidad de las producciones, de higiene y seguridad alimentaria, de diversificación de las

producciones, de tutela de las áreas rurales, de tutela de los consumidores y de los productores.

La visión que surge como resultado es, sin duda, más compleja que aquella a la que estábamos habituados y exige tomar en cuenta no solo la actividad agrícola sino su ubicación espacial que comprende el cuidado del territorio y el tejido social que la caracteriza. Y es en esta óptica que el legislador comunitario procede en los últimos años tratando de coordinar la Política demarcados con la Política de las Estructuras y estirando el horizonte de la actividad agrícola. Los objetivos presentes el reglamento para el desarrollo rural y las condiciones y modalidades del régimen de pago único son una demostración evidente. Se asiste, por lo tanto, a un confinamiento de la Política de la Estructuras en aquella de los Mercados en modo tal que los instrumentos convergen en un único proyecto que parece ser el de una sustancial ampliación de las actividades que pueden ser consideradas agrícolas.

Actualmente, según lo dispuesto por el Regl. 1782/2003, es agricultor “una persona física o jurídica o una asociación de personas físicas o jurídicas, independientemente de la personalidad jurídica conferida por el derecho nacional a la asociación y a sus miembros, cuya explotación se encuentre en el territorio de la Comunidad según lo dispuesto en el art. 299 del Tratado y que ejerce una actividad agraria”. En la misma norma se encuentra la definición de actividad agraria que consiste en la producción, la cría o el cultivo de productos agrarios (recordemos que el Anexo I del Tratado de Roma los enumera) incluyendo el ordeño, la cría y la custodia de los animales con finalidades agrarias, como también el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agronómicas y ambientales.

Tanto una como otra definición, presentan nuevos puntos de vista. Parece ser que el legislador comunitario haya abandonado el perfil netamente productivista que había llevado a la creación en el ámbito comunitario de la figura del empresario agrario a título principal para continuar con un punto de vista que premia al operador del sector que se adapta a las exigencias comunitarias. La reforma contempla operadores que pueden tomar rentas sobre la base de la disponibilidad de terrenos que pueden ser catalogados dentro de los llamados “admisibles” en el régimen de derechos al pago independientemente de lo que produzcan e, incluso, del hecho que produzcan o no. Se puede tratar de terrenos mantenidos en buenas condiciones agronómicas de modo que puedan ser eventualmente retomadas las actividades agrarias pero, sustancialmente,

el operador podría abandonar la producción y a ello será inducido, sobre todo en los casos en que las ganancias no sean lo suficientemente altas como para justificar la actividad. El riesgo ínsito de la adopción de semejantes comportamientos es muy alto para un sector que deberá indefectiblemente alejarse de la política de subsidios y que podría encontrarse, en un futuro, con zonas ya no en producción y de las que, una vez que cesen los subsidios, los operadores estarán obligados a retirarse.

Corresponde, por último, interrogarse sobre la compatibilidad de la definición de agricultura anteriormente citada con la que abre el Título dedicado a la agricultura en el Tratado y con las finalidades de su art. 33. Sin contar que existe una permanente apelación a las obligaciones internacionales y que se discute permanentemente la adecuación de la política comunitaria a los compromisos internacionales, la doctrina está obligada a confrontar la definición comunitaria de agricultura y de agricultores con respecto a las definiciones nacionales respecto de las que, en la mayor parte de los casos, las primeras aparecen como más amplias y también, a veces, difícilmente conciliables (Bodiguel – Cardwell). Justamente con relación al “pluralismo definitorio de la actividad agrícola” (Jannarelli) que deriva de las intervenciones comunitarias, no faltan las voces de quienes advierten sobre el peligro de alejarse o renunciar al statu quo, mucho menos, en relación a las perspectivas normativas de los estados miembros. Particularmente hay quien (Jannarelli) se detiene en los “desgarros” a los que son sometidas las definiciones (p. ej., en Francia y en Italia), que tenían la virtud de individuar un concepto coherente y unívoco en el tiempo y que, ahora, aparecen amenazadas por las tentativas por tomar un camino de “mera acumulación de disposiciones normativas” con el riesgo de “meter sobre el mismo plano elecciones reglamentarias que responden a lógicas lobbísticas que, tradicionalmente, acompañan a las decisiones de promoción, que tienen, en tal carácter, una naturaleza coyuntural”.

## Bibliografia

- ♦ D. Bianchi, *La politique agricole comun (PAC). Toute la PAC rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles, 2006.
- ♦ L. Bodiguel – M. Cardwel, *Èvolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée : approche comparative Union Européenne/Grande Bretagne/France*, Revue du marché commun et de l'Union européenne, Paris, juillet – août 2005, p.490.
- ♦ P. Borghi, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, Rivista di diritto agrario, I, 2005, p. 97.
- ♦ L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Cedam, Padova, 2003.
- ♦ L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, Rivista di diritto agrario, I, 2006, p.183.
- ♦ Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Cacucci editore, Bari, 2003.



# *La Aftosa y las Reglas Sanitarias Internacionales. El último brote en Corrientes*

Roxana Beatriz Romero  
*Universidad Nacional del Nordeste*

---

## **1. Introducción**

El tema que nos convoca es “la aftosa y las reglas internacionales y el nuevo brote aftósico en Corrientes”, siendo el mismo complejo, planteándolo como una necesidad mundial de garantizar un alto grado de seguridad alimentaria, para el logro de una mayor confianza de todos los actores involucrados: *consumidores, empresarios agroalimentarios, el Estado Argentino y la Comunidad Internacional.*

La *fiebre aftosa* ha sido una y otra vez a lo largo de nuestra historia un flagelo que explica en buena parte los altibajos del sector ganadero y su inserción en forma definitiva, en el mercado internacional.

Es prioritario para la República Argentina conformar un sistema agroalimentario de la más alta calidad y seguridad a fin de lograr un lugar preponderante entre las naciones productoras y exportadoras de alimentos. Se ha avanzado lentamente en el tema, pero los recientes *brotos aftósicos*, constituyen circunstancias altamente perjudiciales para la producción, industrialización y comercialización de nuestras carnes y sobre todo en la confianza de nuestros productos en los mercados extranjeros, que sin duda constituyen una fuente de divisas importantísimas para el sector productivo primario y para el país.

Para lograr nuestros objetivos se infiere en el análisis de la enfermedad, sus agentes causales, sus consecuencias, sus formas de prevención, se ocurre al análisis de la normativa internacional, como así también a la enunciación de las políticas, instrumentos de gestión y organismos de control, en el contexto del tema a tratar.

## **2. Consideraciones Generales**

*La Fiebre Aftosa* es una enfermedad viral muy contagiosa, de curso agudo, que afecta a animales bi-ungulados de pezuña hendida como bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, jabalíes, ciervos, llamas y vicuñas,

entre otros. Tiene un gran potencial para causar pérdidas económicas importantes. Afecta al productor económicamente, diezma el número de ganado, provoca una expectativa menor de vida útil, una calidad en desventaja, pone en riesgo a la población y nos limita internacionalmente en un mercado cada vez más exigente y competitivo.

## 2.1. Agente causal

La enfermedad es provocada por un virus de la Familia Picornaviridae (virus pequeño) del cual en el país circularon los serotipos A24, O1 y A2000. Este virus posee afinidad por los epitelios, por lo cual las lesiones principales se encuentran en *boca, hocico, pezuñas, pezones y lengua*.

## 2.2. Formas de contagio

El origen o fuente de la infección es el animal enfermo de aftosa, que elimina el virus por saliva, leche, materia fecal y orina. La puerta de entrada del virus a los animales susceptibles puede ser la vía digestiva, respiratoria y/o cutánea.

La transmisión de la enfermedad es por contacto directo entre animales, o de manera indirecta a través de vehículos (camiones, automóviles, etc.) maquinarias (ordeñadoras, etc.) e indumentaria (ropa de trabajo, calzado, etc.). Es por esto último que hay que destacar el papel importante del hombre como transmisor de la enfermedad ya que el virus de la fiebre aftosa puede sobrevivir en indumentarias como ser en: *botas de goma 102 días a temperatura ambiente; ropa de algodón 63 - 68 días a temperatura ambiente; zapatos 30 - 35 días a temperatura ambiente; entre otros*.

## 2.3. Desarrollo de la enfermedad

El período de incubación de la Fiebre Aftosa (desde el ingreso del virus hasta la manifestación clínica) es de 3 a 14 días. El virus ingresa al organismo y realiza una primera multiplicación en la mucosa de la garganta, luego pasa a sangre (viremia), donde permanece durante 24-48 horas y provoca aumento de la temperatura corporal. Llega a los ganglios linfáticos regionales y de allí vuelve a sangre para alcanzar los órganos blancos (mucosa de la boca, lengua, hocico, pezuña y ubre) donde en aproximadamente 48 horas aparecen las aftas o vesículas. En 1-3 días, las

aftas se rompen dejando úlceras dolorosas, rojas y húmedas que pueden contaminarse con bacterias.

Los signos clínicos, en general, desaparecen en 1-2 semanas, aunque el virus puede permanecer en el animal por un tiempo muy variable.

## **2.4. Manifestaciones clínicas**

### ***Bovinos***

- Aumento de la temperatura corporal (fiebre), hasta 41-42°C.
- Pérdida del apetito por las lesiones en boca, lo que también causa abundante salivación (sialorrea). Chasqueo de la boca y exteriorización de la lengua. Cuando curan las lesiones en boca el animal vuelve a ingerir agua y alimentos.
- Aftas en rodete coronario y espacio interdigital de las pezuñas, lo que dificulta el desplazamiento para alcanzar agua y alimento.
- Aftas en ubre y pezones que actúan como puerta de entrada de bacterias que provocan mastitis. Las lesiones son dolorosas y provocan disminución en la producción láctea.

### ***Porcinos***

- Generalmente las lesiones se originan en pezuñas.
- Fiebre elevada, pérdida del apetito y depresión.
- Puede haber lesiones en hocico, no siendo tan frecuentes en la boca.

### ***Ovinos y Caprinos***

- Cursa más leve que en bovinos.
- Las lesiones en patas son más visibles que en boca.
- "Muchas veces, pasa desapercibida la enfermedad".

Tanto en terneros como en lechones existe una presentación cardíaca de la enfermedad. Los animales que padecen esta presentación se aíslan del resto del lote, se agitan fácilmente y permanecen echados. En general, la muerte se produce entre 12-24 horas post-caída; aunque algunos animales pueden sobrevivir. También puede haber abortos en hembras gestantes que enferman de Fiebre Aftosa. Se puede evitar la complicación bacteriana secundaria con la aplicación de antisépticos locales en pezuñas y ubres.

**2.5.** Esta enfermedad ha afectado a países de Africa, América del Sur, Medio Oriente y Asia.

Tanto América del Norte como las naciones del Pacífico y el Caribe están libres, por el momento, de la enfermedad.

### **3. Prevención**

El Plan Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa contempla todos los procedimientos para eliminar la enfermedad del Territorio Argentino; entre ellos, la vacunación con vacuna oleosa a virus muerto contra los serotipos A24, O1 campo, A2001 y C3Indaial, el control de los movimientos de hacienda, la vigilancia epidemiológica y control de frontera es fundamental.

### **4. El contexto internacional**

#### **4.1. Procedimientos de reconocimiento oficial por parte de la OIE de países-zonas libres de ciertas enfermedades**

En el mes de mayo de 1994, el Comité Internacional le solicitó a la Comisión para la Fiebre Aftosa y otras Epizootias la tarea de elaborar un procedimiento que condujera al reconocimiento oficial por la OIE del *status libre de Fiebre Aftosa* para los países miembros entre los que se cuenta a nuestro país.

El procedimiento de reconocimiento oficial por parte de la OIE, para la Fiebre Aftosa, se puede sintetizar de la siguiente manera:

**a-** Todo país que desee ser incluido en la lista de países libres de la enfermedad o cambiar su status deberán enviar una solicitud al Director General de la OIE, adjuntando documentación específica, que se envía a la Comisión especializada, bastando dicha documentación o solicitando documentación adicional o la visita de un grupo de expertos *in situ*.

**b-** Una vez que la Comisión acepta la solicitud formulada por el país miembro todos los demás países miembros son informados de la intención de la OIE de aprobar un cambio de ese status. Todos los países miembros de la OIE disponen de 60 días para presentar cualquier objeción por escrito. Si surge alguna objeción que tenga una base científica o técnica se solicita al país o a los países objetores que sometan documentación apoyando su punto de vista al Director General, quien

consultará de nuevo a la Comisión para la Fiebre Aftosa y Otras Epizootias, y la Comisión decide si debe aceptar o rechazar la objeción.

c- En cada etapa de este procedimiento, si lo juzga necesario, la Comisión puede ser asistida por un grupo de expertos designado por el Director General para examinar los datos *in situ*, sus propuestas deben ser aprobadas por el voto del Comité Internacional.

d- Anualmente, durante la Sesión General, el Comité Internacional adopta una resolución titulada: “Reconocimiento de la situación de los países miembros con respecto a la Fiebre Aftosa”.

El mantenimiento de “status de libre” está condicionado por el respeto permanente de las reglas de la OIE y por la declaración por el país miembro de todo evento significativo susceptible de modificar ese status. En caso de no respeto de las exigencias, la OIE, puede revocar en todo momento el status acordado.

Actualmente la República Argentina encuentra suspendido el status sanitario de “zona libre de fiebre aftosa con vacunación”<sup>234</sup>.

## 5. Situación Actual de Nuestro País

Si bien a principios de la década del’90 se lograron eliminar distintos focos a través de la prevención por medio de la vacunación, esta contingencia permitió que en el año 1996 la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) declarara a nuestro “país libre de aftosa que practica la vacunación” y en 1997 EE.UU. aceptó importar carnes vacunas argentinas en su condición de *libre de aftosa con vacunación*, un hecho trascendente que cambió la política sanitaria de ese país acercándola a la de la Unión Europea. EE.UU. estableció una cuota de importación para carnes vacunas argentinas de 20.000 tn. anuales. Canadá siguió una política sanitaria similar.

---

<sup>234</sup> La condición de *país libre de aftosa con vacunación al norte del paralelo 42°* quedó suspendida por la presentación del virus en febrero de 2006 en el Departamento de San Luis del Palmar, Provincia de Corrientes.

Por Resolución N XX (Lista de los países libres de fiebre aftosa) *Reconocimiento del estatus de los Países Miembros respecto a la fiebre aftosa* Adoptada por el Comité Internacional de la OIE el 23 de mayo de 2006, nuestro país goza de una *zona libre de fiebre aftosa en la que no se aplica la vacunación, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 2.2.10. del Código Terrestre...Argentina: la zona situada al sur de los 42° del paralelo;...*

En mayo de 2000 la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) declaró a la Argentina “libre de aftosa sin vacunación” y dos meses después se verificaron brotes de la enfermedad en el noroeste del territorio nacional, que pronto se extendieron por amplias áreas ganaderas. Confusos episodios de ocultación de la enfermedad que involucraron a gobernantes y dirigentes del sector privado, terminaron en marzo de 2001 con una veda sanitaria virtualmente mundial para las carnes argentinas, dejando serias dudas sobre la credibilidad sanitaria del país<sup>235</sup>. En julio de 2003 la Argentina volvió a ser declarado “país libre de aftosa con vacunación”, por la OIE, condición que se volvió a perder dos meses después con motivo de la reaparición de la enfermedad en el norte de Salta, en la vecindad con Bolivia.

A partir del año 2005, nuevamente gracias a los controles y a las entidades intermedias que han rendido sus frutos, se declaró a la Argentina *país libre de aftosa con vacunación*.

Pero en el mes de febrero de 2006 reapareció focos de infección de la enfermedad en el Establecimiento Agropecuario “San Juan” en la localidad de San Luis del Palmar, Departamento del mismo nombre, Provincia de Corrientes, motivando el dictado de nuevas resoluciones en virtud a la gravedad de la enfermedad y haciendo necesaria la adopción de criterios epidemiológicos y medidas de vigilancia y control de máxima prevención, como así también, otros procedimientos extraordinarios, tanto en los aspectos técnicos, como en los administrativos que le dan sustento.

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) por Resolución N 35/06236 declara el Estado de Emergen-

---

<sup>235</sup> La Región Patagonia sur, integrada por las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego tienen el estatus de *libre sin vacunación desde mayo de 2002 a la fecha*.

<sup>236</sup> Resolución N 35 (08-02-06) Artículo 1º — Declarar a partir de la fecha del dictado de la presente resolución, el Estado de EMERGENCIA SANITARIA en todo el Territorio Nacional, facultándose al personal de este Organismo afectado a las tareas de control, prevención, vigilancia y erradicación consecuentes al mismo, a contratar locaciones de obra, servicios no personales y/o de terceros, adquirir equipamiento y efectuar todo gasto para hacer frente a las mismas y/o a la evaluación de situaciones de emergencia existentes o que pudieran producirse, adoptando las acciones sanitarias y técnicoadministrativas extraordinarias que coadyuven a restablecer el status sanitario respecto de la Fiebre Aftosa. Art. 2º — Convocar al Comité Central de Emergencias Sanitarias y al respectivo Equipo Regional de Emergencias Sanitarias del Sistema Nacional de Emergencias Sanitarias (SINAESA), establecido por la Resolución N° 779 de fecha 26 de julio de 1999 del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMEN-

cia Sanitaria en todo el territorio Nacional a causa del Foco de Aftosa detectado en la Prov.de Corrientes.

**a- INTERDICTA** al Departamento San Luis del Palmar y los Departamentos linderos al mismo, San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, General Paz, Mburucuyá, Empedrado y Capital.

**b- PROHIBE** el egreso desde el área interdictada de productos y subproductos de origen animal que pudieran vehiculizar el virus de la Fiebre Aftosa originados, producidos y elaborados en la misma, a partir del 05 de febrero de 2006.

**c- PROHIBE** la exportación de productos y subproductos de origen animal que pudieran vehiculizar el virus de la Fiebre Aftosa originados, producidos y elaborados en el área interdicta a partir del 05 de febrero de 2006.

**d- FACULTA** al SENASA y a la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria a adoptar las acciones sanitarias y técnico administrativas extraordinarias que coadyuven al control y erradicación de la enfermedad y al dictado de las medidas pertinentes, de acuerdo a la nor-

---

TARIA, a los fines de evaluar la situación e implementar las acciones sanitarias que correspondan. Art. 3° — Interdicar el Departamento San Luis del Palmar, en el cual se produjo el foco de Fiebre Aftosa, y los Departamentos linderos al mismo, San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, General Paz, Mburucuyá, Empedrado y Capital, todos de la Provincia de CORRIENTES, prohibiendo todos los movimientos de animales susceptibles a la Fiebre Aftosa con cualquier destino, tanto de ingresos como de egresos en los Departamentos citados, a excepción de los destinados a faena inmediata con autorización oficial, para consumo interno en una Planta de Faena ubicada dentro del área interdicta. Art. 4° — Prohibir el egreso desde el área interdicta, de productos y subproductos de origen animal que pudieran vehiculizar el virus de la Fiebre Aftosa, originados, producidos y elaborados en la misma, a partir del 5 de enero de 2006. Art. 5° — Prohibir la exportación de productos y subproductos de origen animal que pudieran vehiculizar el virus de la Fiebre Aftosa, originados, producidos y elaborados en el área interdicta a partir del 5 de enero de 2006. Art. 6° — Facultar a la Dirección Nacional de Sanidad Animal y a la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria a adoptar las acciones sanitarias y técnico-administrativas extraordinarias que coadyuven al control y erradicación de la enfermedad y al dictado de las medidas pertinentes, de acuerdo a la normativa vigente, y a los respectivos manuales operativos, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos internacionales en la materia. Art. 7° — Las transgresiones y/o violaciones a lo prescripto en la presente resolución serán pasibles de las sanciones previstas en la Ley N° 24.305 y su reglamentación aprobada por Decreto N° 643 del 19 de junio de 1996. Art. 8° — Informar lo actuado al Consejo de Administración en la primera convocatoria en forma urgente. Art. 9° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

mativa vigente, y a los respectivos manuales operativos, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos internacionales en la materia.

Mediante Resolución N° 194/2006237 dispuso la finalización de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. De esta manera el Servicio dejó sin efecto la Resolución N° 35/2006, por la cual declaró la emergencia a raíz de la detección de un foco de fiebre aftosa, a principios de febrero del año en curso, en la provincia de Corrientes.

Asimismo, el SENASA informa que comenzó a levantar de manera progresiva la interdicción para el movimiento de animales en los departamentos implicados en el perifoco y la zona de vigilancia.

A partir del 7 de abril del corriente, el Servicio permite el movimiento de bovinos con destino a faena inmediata para consumo interno hacia frigoríficos ubicados dentro de la provincia de Corrientes. En caso de requerirse un traslado a faena fuera de la Provincia, ésta debe realizarse en un frigorífico con habilitación nacional donde se constate el arribo de la tropa y se cierre el movimiento, también están autorizados los movimientos de animales entre predios ubicados en estas áreas.

Por otra parte, los egresos con destino a remate feria u otras concentraciones se autorizaron a partir del 1° de junio de 2006.

En cuanto a los ingresos de animales a establecimientos ubicados en las áreas perifocal y de vigilancia, así como los egresos a otros establecimientos ubicados fuera de la zona interdictada, se autorizaron a partir del 1° de mayo con los siguientes requisitos adicionales:

- Despacho oficial con la inspección clínica de todos los animales que componen la tropa,
- Identificación con caravana oficial y aviso fehaciente de despacho a la oficina local de destino.
- No se autoriza despacho alguno que no presente, previamente, en la oficina local de origen la correspondiente autorización de ingreso.
- Revacunación contra la aftosa de los bovinos menores de dos años que compongan la tropa. Se deberán vacunar estos animales com-

---

<sup>237</sup> Resolución N 194 (07-04-06) Artículo 1° — Déjase sin efecto la Resolución N° 35 del 8 de febrero de 2006 del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial .Art. 2° — Informar, en forma urgente, al Consejo de Administración en la primera convocatoria, de lo actuado. Art. 3° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

ponentes de la tropa a despachar si han transcurrido más de treinta días de la última dosis aplicada.

- Interdicción de establecimiento de destino: Una vez arribada la tropa a destino, el establecimiento receptor permanecerá interdictado por veintidós días, debiendo labrarse el acta correspondiente.

Estos requisitos adicionales se aplicarán sobre las tropas a despachar de la zona mencionada por un período de treinta días a partir de la fecha en que se autoriza el tipo de movimiento realizado.

Para el resto del Departamento de San Luis del Palmar y los siete departamentos linderos quedan autorizados la totalidad de los movimientos (faena y no faena), con excepción de los traslados de hacienda con destino a concentraciones, que se autorizaron a partir del 1º de mayo.

Finalizada la primera campaña de vacunación contra la fiebre aftosa de 2006 el SENASA autorizará el tránsito con cualquier destino de animales susceptibles por la zona interdictada.

### **Síntesis parcial**

08-02-06 El SENASA denuncia un foco de aftosa

13-02-06 El SENASA efectivizó el sacrificio sanitario

15-02-06 La UE sigue comprando carne a la República Argentina

16-02-06 Israel reabrió su mercado de carnes frescas a la Argentina

28-02-06 La vacuna antiaftosa es efectiva

01-03-06 El SENASA confirma un segundo foco en un Establecimiento Agropecuario lindante al “San Juan”.

### **- Resoluciones**

Resolución SENASA 35/06 de Emergencia Sanitaria

Resolución SENASA 36/06 de Sacrificio Sanitario de los Animales Enfermos y contactos

Resolución SENASA 47/06 Establece que los productos, subproductos, derivados de origen animal o productos con componente animal de competencia del SENASA, provenientes de especies susceptibles de fiebre aftosa, que se encuentran “en tránsito” entre terceros países deberán contar con la autorización previa de la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria.

Resolución SENASA 91/06 Decomiso y sacrificio sanitario de los animales

**- Informes**

13-02-06 Informe del SENASA en la reunión especial de la Mesa de Ganados y Carnes realizada en la SAGPyA.

15-02-06 Primer Informe sobre el foco de fiebre aftosa en Corrientes.

15-02-06 Análisis de Panaftosa.

24-02-06 Informe acerca del foco de fiebre aftosa en la provincia de Corrientes.

06-03-06 Informe acerca del foco de fiebre aftosa en Corrientes.

21-04-06 Informe de la Comisión Técnica Permanente de la CVP.

**- Erradicación del foco**

El informe final, enviado a la OIE, consta de dos partes, la primera considera las acciones de control y erradicación del foco y la segunda analiza el origen y las causas de éste.

En este sentido, el SENASA, ejecutó de manera inmediata los procedimientos establecidos por las normas internacionales, para eliminar la fuente de infección del virus y evitar una posible difusión; procediéndose al *sacrificio sanitario de todos los animales enfermos de fiebre aftosa* (aproximadamente entre 4.800 a 5.000 cabezas de ganado) *y de aquellos que fueron considerados sus contactos.*

También se establecieron las siguientes medidas:

- cuarentena con inmovilización total de animales y productos de los establecimientos en el área perifocal y de vigilancia,

- interdicción del resto del departamento afectado y de siete departamentos colindantes.

- fortalecimiento de la barrera inmunitaria de todos los animales susceptibles a la fiebre aftosa.

- instalación de puestos de control, desinfección y vigilancia activa con la inspección clínica de animales en un área de 13 km.

Independientemente a las medidas referenciadas, el SENASA inició una investigación epidemiológica retrospectiva con la finalidad de conocer las causas que dieron origen a la enfermedad, por tal motivo, el Servicio derivó las actuaciones del caso a los Juzgados Federales de Corrientes y Formosa, por los presuntos movimientos irregulares de animales que pudieron haber introducido el virus de la fiebre aftosa.

A la fecha dichas denuncias fueron archivadas.

## **6. Repercusiones a Nivel Internacional**

La Resolución 114/2006 dispuso la suspensión de las exportaciones de carne por 180 días a partir del día 8 de marzo de 2006. La veda alcanza a las exportaciones de carnes bovinas frescas, refrigeradas o congeladas, a las preparaciones y conservas y a los extractos o jugos de bovino. Quedan exceptuadas de la suspensión las ventas al exterior convenidas en acuerdos país-país y las comprendidas en los cupos tarifarios de cortes enfriados y congelados vacunos sin hueso de alta calidad otorgados por la Unión Europea (Cuota Hilton).

### **6.1. Chile suspende el ingreso al país de carnes provenientes de la Argentina por razones sanitarias**

El día 8 de febrero de 2006 el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) decretó la suspensión del ingreso al país de carnes y demás productos pecuarios de riesgo, provenientes de la zona de la República Argentina al norte del paralelo 42, a raíz de la detección de un foco de fiebre aftosa. El foco se ubicó en la provincia de Corrientes, departamento San Luis del Palmar, cerca de la frontera con Brasil y Paraguay. Según lo estipulado por la normativa sanitaria vigente, para aquellos países o zonas reconocidas como libres de fiebre aftosa con vacunación y que han perdido el reconocimiento otorgado por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) o por Chile, se reevaluará su condición una vez que no se registren focos de la enfermedad durante los 6 meses posteriores al día en que se registre el último sacrificio de animales infectados. Cumplido este plazo, el SAG deberá realizar un análisis de Riesgo País-Producto, de acuerdo a las recomendaciones de la OIE, cuyo resultado debe indicar una calificación de bajo a muy bajo riesgo de transmisión de fiebre aftosa, para considerar la reapertura del comercio de productos de origen animal. El cierre del ingreso de carnes provenientes desde la Argentina se suma a la suspensión total de ingreso a Chile de carne bovina desde Brasil a partir del 14 de octubre de 2005, debido a la aparición de focos de fiebre aftosa en los estados de Mato Grosso do Sul y Paraná. La prohibición de importación de carne bovina desde nuestros dos principales países proveedores (más de 85% en el trimestre anterior al cierre de las fronteras chilenas para la carne brasileña) ha producido cierta inestabilidad en el mercado interno. La carne de vacuno tiene en Chile sustitu-

tos de gran desarrollo, principalmente las carnes de aves y de cerdos y los pescados y mariscos, lo que hace relativamente fácil reemplazarla en caso de encarecimiento excesivo.

Otros estados que procedieron al cierre de los mercados internacionales de aquellas carnes o productos cárnicos provenientes de la: República Argentina o Zona Argentina situada al norte del paralelo 42° o Provincia de Corrientes o algunos Departamentos de la Prov. de Ctes.) son:

Chile, Brasil, Sudáfrica, Israel, Colombia, Uruguay, Rusia, Singapur, Paraguay, Argelia, Perú, Bolivia, Ecuador, Unión Europea, Nicaragua, Angola, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Ucrania, Marruecos, China, Cuba, Venezuela, Arabia Saudita y Filipinas.

## **7. Otras medidas gubernamentales**

En este marco de dictaron otras medidas gubernamentales a saber: se crea el Sistema Nacional de Identificación Bobina, en la órbita del SENASA: se aplicarán caravanas a todos los bovinos nacidos en el presente año. El procedimiento se llevará a cabo junto a la campaña de vacunación antiaftosa. Este requisito será exigido “previo al traslado de cualquier animal comprendido en la presente medida, a partir del día 1 de enero de 2007”. El comienzo de la tarea de identificación coincidirá con las campañas de vacunación contra la fiebre aftosa, lo que ocurrirá en el segundo semestre del año. Las proyecciones de la Secretaría de Agricultura son que en 5 años todo el rodeo nacional contará con la identificación. La coordinación operativa de este sistema nacional de identificación del ganado bovino y el registro de los datos correspondientes será responsabilidad del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), organismo que “podrá delegar por convenios específicos con los entes sanitarios locales y/o las Fundaciones de Lucha contra la Fiebre Aftosa”. Una vez realizadas la vacunación y el caravaneo, estas organizaciones deberán informar al SENASA los datos y numeraciones correspondientes. Entre los considerandos de la medida, se destacó la recomposición de las exportaciones cárnicas del país en los últimos años y -paralelamente- la intensificación de las exigencias de calidad, sanidad y trazabilidad por parte de la demanda internacional. El escrito agrega que “razones de oportunidad, mérito y conveniencia hacen necesaria la implementación” de este sistema. También se destacó que la “adecuada

identificación de los vacunos contribuye a un acabado conocimiento de la dinámica del rodeo nacional”. En la medida en que se puedan identificar los animales se colabora con la transparencia del mercado.

## 8. Consideraciones Finales

Hoy se hace evidente que, mientras no haya una nivelación sanitaria, junto con eficientes y estrictos controles en todas las zonas y con todos los actores involucrados, nadie se encuentra a salvo, porque el País y la Región *siguen en riesgo*.

La prevención se debe articular desde adentro, mediante el reordenamiento de recursos humanos, la reutilización de organismos técnicos de carácter regional, que otrora existieran para la lucha contra la aftosa, con sistemas de alerta e identificación efectivos, y con una articulación perfecta con el SENASA.

A la hora de la elaboración del presupuesto nacional, es imperativo que se contemple los fondos destinados al SENASA, INTA y otros organismos de control como ser COPROSA y FUCOSA (Prov.de Ctes.), así como a los científicos. O sea que el concepto no se apoya en gastar más, sino en reordenar mejor las asignaciones presupuestarias.

Con los países vecinos se deben instrumentar un eficiente control fronterizo, creando ZONAS DE CONFLICTO en territorios limítrofes, y prestándose colaboración técnica, entre sí, tratando de nivelar a toda la región hacia el status más alto.

Sí no queremos más sobresaltos, es hora de trabajar con prolijidad y seriedad. El país y la región tienen un gran potencial ganadero esperando ser explotado, en el contexto del status más distinguido, como lo exigen o deberían hacerlo, todos los actores involucrados en el tema expuesto.

## Bibliografía

- Brebbia, Fernando P., *Introducción al Derecho Agrario Comparado*, UNR Editora. Rosario. Agosto 2002.
- Brebbia, Fernando P., *Manual de Derecho Agrario*, Editorial Astrea, Bs. As., 1992.
- De Las Carreras, Alberto: “Auge y Declinación de las carnes Argentinas” – Centro de Consignatario Directo de Hacienda- Dic/2003.
- Fernández Bussy – Staffieri, “Trayectoria de las exportaciones de carnes argentinas” en Congreso Argentino de Derecho Agrario, Bahía Blanca. 2004. N° 987-1171-05-6-ISBN - Cámara Argentina del Libro.
- Iriarte, Ignacio: “Comercialización de Ganados y Carnes” – Edit. Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado – Buenos Aires, 2003.
- Resoluciones del SENASA y de la OIE.
- Victoria, Adriana; Maud, A. (1999). ”Regulación legal de la calidad de frutos agrarios para el Mercosur”. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.
- Victoria, Adriana; Tome, M. (1999). “Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial”. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.
- Villegas, Oromi: “La Ganadería Argentina en Crisis”. Edit. Fundación CRA Bs. Aires Argentina, 2000, pág. 35.

## La cuota Hilton

Alfredo Gustavo Diloreto  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

La carne argentina, producto de largos años de mejoramiento de los rodeos de ganado bovino que permitiera la producción de animales con menos proporción de grasa y mayor de carne, que sumados estos cambios zootécnicos al progreso en las praderas con la incorporación de pasturas y a los sistemas de cría y engorde, logró responder a una demanda internacional cada vez mayor de carne de alta calidad.

Esta demanda, a partir de la década del 60 principalmente es asignada a través del establecimiento de cuotas de importación tanto por parte de Estados Unidos de América como por la Unión Europea, como una forma de respuesta a las presiones originadas por su creciente proteccionismo agrícola.

Desde entonces, en las ruedas de negociación del GATT - Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio- (actualmente OMC -Organización Mundial del Comercio- desde el año 1994 en que se celebra el acuerdo de Marraquesh al término de la Rueda Uruguay), se fueron logrando varias cuotas de carnes vacunas y de otros productos agrícolas –lácteos, ajo, maní o azúcar-, las que varían en importancia según se trate de cuotas multilaterales o bilaterales y de barreras tarifarias o para-arancelarias.

Otra cuota cárnea es la GATT de 53.000 toneladas que es multilateral y distribuida en la Unión Europea mediante un sistema de licencias que resulta beneficioso para los importadores.

En este marco, durante la Rueda de Tokio celebrada entre 1973 y 1979, la entonces Comunidad Económica Europea, ante la presión de Estados Unidos y de países sudamericanos, a partir de 1980 acordó a la República Argentina -entre otros estados- con carácter bilateral una cuota de 5.000 toneladas de carne vacuna de alta calidad libre de prelievos (aranceles móviles) y un derecho aduanero del 20 por ciento, el que se halla muy por debajo del arancel extracuota que actualmente para las carnes enfriadas es de 12,8 % *ad valorem* más un derecho específico de 303 euros por cada 100 kilos de carne resultando un monto cercano al 100 % *ad valorem*, y que representa aproximadamente el 43% de las ventas

externas de carne siendo la cuota más importante que tiene la República Argentina.

Esta cuota se ha ido acrecentando en el tiempo, para pasar de las 5.000 toneladas iniciales a 12.500 toneladas en 1981 al sumar 7.500 toneladas a raíz de la incorporación de Grecia a la Unión Europea y a 17.000 toneladas en 1988 por el ingreso de España y Portugal.

Además, no sólo se ha visto ampliada mediante el ingreso de nuevos Estados a la Unión Europea, sino también como compensación por las ventajas otorgadas por la UE a su producción de oleaginosas, que al ocasionar daños a los intereses de Estados Unidos, Argentina, Uruguay, Brasil y otros países pertenecientes al GATT, por el panel de oleaginosas se ha acordado 11.000 toneladas a la República Argentina que conforma la cuota actual de 28.000 toneladas.

Asimismo, a partir del año 1985 se produjo un aumento transitorio de la cuota como consecuencia de la reducción o suspensión de la cuota manufactura, una cuota multilateral de carne para uso industrial, que osciló entre 1.000 y 4.625 toneladas adicionales a la ya existente, y que en 1995 totalizó 32.625 toneladas.

Otra cuota adicional de carácter excepcional de 10.000 toneladas fue otorgada a la República Argentina para el año 2002-2003 como consecuencia de la veda sanitaria dispuesta en marzo de 2001 a raíz de un brote de fiebre aftosa y que se levantara en febrero de 2002.

El principal destino de los contingentes que forman esta cuota es Alemania (76%), seguido por Holanda (7%), Reino Unido (6%), Bélgica (3%) e Italia (2%).

Esta cuota denominada Hilton, que adopta ese nombre porque el tipo de carne de alta calidad que la integra abastecía las grandes cadenas de hoteles europeas de categoría, una de las cuales se denominaba de dicha manera, es asignada por la Unión Europea en forma bilateral a los países exportadores quedando su distribución a cargo de éstos.

La gestión de los contingentes arancelarios de carne vacuna se halla establecido en el Reglamento (CE) N° 936/97 de la Comisión de las Comunidades Europeas del 27 de mayo de 1997, que en su artículo 1 establece la apertura con carácter bianual para los períodos comprendidos entre el 1° de julio de cada año y el 30 de junio del siguiente denominado “año de importación” un contingente de 58.100 toneladas de carne de vacuno de calidad superior, fresca, refrigerada o congelada, dentro del cual el artículo 2 letra a) le concede a la República Argentina

28.000 toneladas de carne deshuesada definida como “Cortes de carne de vacuno procedentes de animales criados exclusivamente en pastos, de una edad comprendida entre los veintidós y los veinticuatro meses y con dos incisivos permanentes, cuyo peso vivo en el momento del sacrificio no exceda de 460 kilogramos, de calidades especiales o buenas, denominados “cortes especiales de vacuno” en envases de cartón special boxed beef, que podrán llevar la marca “sc” (special cuts)”.

Esta asignación, conforme a los artículos 4, 5 y 6 quedará supeeditada a la presentación de un certificado de importación que deberá ser acordado por la Comisión, previa emisión de un certificado de autenticidad emitido por la Oficina Nacional de Control de Comercio Agropecuario (O.N.C.C.A.) organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (S.A.G.PyA.) en su carácter de autoridad de ejecución de las actividades vinculadas a la administración, distribución, asignación y control del cupo tarifario de los cortes que integran la llamada Cuota Hilton (Res. 394/05).

A estos certificados, conforme la Resolución N° 618/05 del 12 de agosto de 2005, se les asigna un valor de doscientos cincuenta pesos para los embarques por avión y de novecientos ochenta pesos para aquellos que se efectúen por barco.

Como consecuencia del carácter bilateral acordado a esta cuota de importación, mediante la Resolución N° 113 del 22 de enero de 2004 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en su carácter de autoridad de aplicación establece el régimen jurídico que rige su distribución para los ciclos comerciales comprendidos entre el 1° de julio de 2004 y el 30 de junio de 2008, y que de no ser modificada antes del 31 de diciembre de 2007 se aplicará al período que va del 1° de julio de 2008 al 30 de junio de 2009 –ver art. 2-.

En esta resolución en su artículo 3°, se precisan los cortes definidos en el Reglamento arriba citado que define las características que deben poseer los “cortes especiales” siendo así completado, enumerando los siguientes cortes enfriados sin hueso anatómico o en porciones: bife sin lomo, bife ancho sin tapa, nalga de adentro, nalga de afuera (o sus cortes individuales: peceto y carnaza de cola o cuadrada) y bola de lomo, de estos el compuesto por el lomo, el bife angosto y el cuadril denominado Rump & Loin (que equivale aproximadamente al 7% de la faena de un animal y a 16 kilos por res de novillo pesado de exportación) representan el 92% de los cortes vendidos obteniendo las cotizaciones más

altas, las que varían según las épocas entre 7.000 y 10.000 dólares la tonelada representando entre un 100 y un 170% más que el precio promedio de los restantes rubros cárnicos exportados, siendo este en enero de 2006 de 8.144 dólares FOB por tonelada, casi tres veces superior al promedio general.

Los requisitos exigidos para acceder a los cupos tarifarios son:

- a) Constancia para exportar a la Unión Europea a nombre del solicitante.
- b) Matrícula habilitante e inscripción en los registros de la Ley 21.740 expedida por la O.N.C.C.A.
- c) Constitución conforme a la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales.
- d) Situación fiscal y previsional regularizada.
- e) Certificación emitida por el SE.NA.SA. que acredite que las plantas se hallaron activas y en producción continua durante al menos 12 meses consecutivos durante el año anterior a la presentación, excepto impedimento por caso fortuito o fuerza mayor.

Otro de los aspectos vinculados a la gestión de la Cuota Hilton son los sistemas adoptados para su distribución por parte de los organismos gubernamentales argentinos de aplicación desde el inicio de esta operatoria en 1980.

La distribución originaria acordada por la ex Junta Nacional de Carnes se efectuó en consideración a los antecedentes de exportación de cortes enfriados en valores correspondientes a los de cada empresa destinados a la entonces Comunidad Europea para el período 1977 a 1979, para luego extenderse a los cortes especiales congelados exportados.

El sistema ha ido variando en el transcurso de los años, adoptando diversos parámetros para su adjudicación que además de los antecedentes de exportación o *past performance* han acordado un porcentaje mediante la obtención de un promedio entre distintos índices; el establecimiento de una cuota mínima o básica por empresa, un porcentaje por la venta directa de los frigoríficos al público, un porcentaje relativo a la exportación de productos industrializados de alto procesamiento y tecnología, un porcentaje tomando como base las exportaciones de cortes enfriados y congelados en valor y tonelaje a todo destino, inclusión de frigoríficos de Ciclo I y II (o sea con o sin faena) en forma conjunta o alternada, exportación de porciones controladas y especialidades industriales, inclusión de todos los productos ya sea cortes con hueso, termo-procesados, menudencias y extracto de carne, por regionalidad según la cantidad de novillos, prohibición de cesión de cuotas o no, cuota conjun-

ta entre productores y frigoríficos o cuotas básicas o de inicio para plantas nuevas<sup>238</sup>.

Otra forma de distribución que tuvo lugar a partir de la década del 90 fue la asignación por parte de los jueces intervinientes en acciones de amparo o en procesos concursales presentados por frigoríficos exportadores.

En las primeras, como por ejemplo el caso del Frigorífico FRI-COOP cuya acción se inicia ante la exclusión en la asignación de la Cuota Hilton, argumentando el antecedente de haber exportado 230 toneladas, acordándosele en primera instancia la reincorporación en el listado de plantas favorecidas con 617 toneladas, medida que es rechazada por la S.A.G.P.yA. aplicándosele, al Secretario Lebed, astreintes por dos mil quinientos dólares diarios, para luego ser ratificada la sentencia de primera instancia por la Cámara de Apelaciones de Rosario, aunque nuevas apelaciones impidieron su cumplimiento.

En el segundo de los casos al hacer lugar a medidas cautelares en defensa de los derechos de la masa de acreedores o de los empleados, se ordenaba a la autoridad de aplicación la concesión de una cuota que muchas veces resultaba arbitraria, ya que se había tomado en consideración los antecedentes de exportación que tenía cuando operaba en forma normal y que no le correspondía por haber reducido su producción y su exportación o cuando según el criterio de regionalidad se asignara una cuota importante a una planta que había perdido la habilitación sanitaria y producía en una provincia distinta a aquella en la que se hallaba localizada la planta beneficiaria, poseyendo esta operatoria una incidencia tal que implicó para el ciclo 2003/2004 un 51,20%, para el 2004/2005 un 39% y para el 2005/2006 un 2,83%, del total del contingente de 28.000 toneladas asignado a la República Argentina, motivado por el desistimiento de las medidas cautelares impetradas contra la S.A.G.P.yA. importando para las empresas un aumento en sus cuotas al verse disminuida la adjudicación mediante medidas cautelares y que tal como se señalara para el ciclo 2003/2004 representa más de un 50%.

En este sentido, mediante la Resolución N° 113 de la S.A.G.P.yA. ya citada se establece el régimen jurídico para la distribución

---

<sup>238</sup> Ver de las Carreras Alberto Emilio, *Cuotas de Importación: La Cuota Hilton*, Ed. de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, 1ra. edición, 2004; quien en el capítulo IV al analizar la distribución de la cuota, identifica 14 sistemas durante los 25 años de vigencia con una duración promedio de menos de dos años para cada uno de ellos.

de la cuota Hilton, actualmente en vigencia con las modificaciones introducidas por la Resolución N° 904 del 29 de setiembre de 2004.

En ella se adopta el siguiente régimen para la distribución:

a) 7% del total del cupo tarifario a aquellos proyectos conjuntos entre asociaciones de criadores y/o grupos de productores de razas bovinas y plantas frigoríficas exportadoras que anualmente irá incrementándose al 8%, 9% y al 10% para el período 2007/2008.

b) 7% entre las provincias que tuvieren plantas habilitadas para exportar carnes frescas a la Unión Europea y en condiciones de ser Adjudicatarias de cuota Hilton, contemplando para ello la relación porcentual existente entre el stock de cabezas de novillo, novillito y vaquillonas de cada provincia y el stock agregado de las mismas y el coeficiente para cada provincia se dividirá por la cantidad de plantas habilitadas, no pudiendo esta adjudicación implicar un aumento superior a las 200 toneladas adicionales al cupo que le corresponda por aplicación de los parámetros anteriores. Para el caso que se produzcan excedentes para la aplicación de los topes referidos se distribuirán proporcionalmente entre aquellas provincias que no lo hubieran alcanzado y si quedaran toneladas sin adjudicar pasarán a integrar el cupo por antecedentes de exportación.

c) Del saldo resultante, se deberá descontar la cantidad de toneladas que correspondan ser adjudicadas a las plantas nuevas de Ciclo I y II (Establecimientos donde se sacrifican animales, se practica el despiece de los diferentes trozos en que se divide una res para el consumo humano y posea cámara frigorífica y aquellos donde se practica el despiece de los diferentes trozos en que se divide una res para el consumo humano y posea cámara frigorífica respectivamente), consideradas estas como las que han sido adquiridas por el solicitante con anterioridad a la distribución de la cuota y que cuentan con habilitación para exportar carnes frescas a la Unión Europea y no hubieren sido adjudicatarias de cupos en ninguno de los 3 ciclos comerciales anteriores a la distribución, serán adjudicatarias por dos ciclos comerciales consecutivos de una cuota de 200 toneladas para las primeras y de 100 toneladas para las segundas.

d) El saldo se adjudicará conforme al criterio de evaluación de antecedentes de exportaciones de carne vacuna un 75% en el valor FOB total de exportaciones de cortes vacunos enfriados y congelados a todo destino, excluidos los correspondientes a esta cuota. Para cada ciclo comercial se tendrá en cuenta el valor total de las exportaciones de dichos cortes correspondiente a los 3 ciclos de antecedentes de exportación considera-

do en el valor F.O.B. registradas en la S.A.G.P.yA., una ponderación del 50% para el último, un 30% para el penúltimo y un 20% para el antepenúltimo.

El restante 25% se distribuirá en función de la participación relativa de cada empresa en condiciones de ser adjudicataria, en el valor F.O.B. total de las exportaciones a todo destino de cada una de las empresas excluidos los cortes que integran este cupo tarifario. Para cada uno de los ciclos comerciales se tomará en cuenta los mismos ciclos de antecedentes de exportación y las ponderaciones descriptas en el apartado anterior. Los valores F.O.B. registrados en la S.A.G.P.yA. surgirán de la sumatoria de las exportaciones de carne vacuna de:

- a) Productos crudos: cuartos con o sin hueso, cortes enfriados totales con y sin hueso, cortes congelados con y sin hueso, manufacturas con o sin hueso.
- b) Carne cocida cubeteada y congelada (Productos I.Q.F. Individual Quick Frozen) y las denominadas especialidades.
- c) Productos termoprocesados; carnes cocidas y congeladas, viandada, *corned beef*, extractos de carne, gelatina de carne y jugo de carne.
- d) Menudencias.

Para calcularse, se tendrá en cuenta el cómputo de las exportaciones realizadas entre el 1° de mayo y el de abril de los tres ciclos de exportación anteriores al período sobre el que se efectúa el cálculo.

Por antecedentes de exportación se deberá entender la totalidad de las exportaciones a todo destino realizadas por empresas en condiciones de ser adjudicatarias en dólares estadounidenses F.O.B. de todo producto de origen cárnico vacuno excluidos los cortes que integran este cupo tarifario, antecedentes que pertenecen exclusivamente a la empresa que haya elaborado el producto aludido y que lo haya exportado en forma directa o por intermedio de una empresa exportadora, en este último caso para hacer valer los antecedentes obtener el consentimiento de la firma exportadora titular del permiso de embarque cumplido, la empresa exportadora sólo podrá ceder los antecedentes a la empresa que elabora los productos amparados por el embarque.

Por otra parte, se halla prohibida la cesión de antecedentes de exportación entre empresas adjudicatarias de Cuota Hilton.

Asimismo, se podrán tomar medidas de excepción, declarar la emergencia del régimen o adoptar medidas de salvaguarda para proteger el desarrollo y a continuidad de la industria de una determinada región.

En base a este procedimiento, para el ciclo comercial 2006-2007 mediante la Resolución N° 330/06 del 15 de junio la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos distribuyó el cupo total de 28.000 toneladas pertenecientes a la Cuota Hilton.

Distribuyendo 25.480 toneladas que surgen de deducir 2.520 toneladas correspondientes a proyectos conjuntos entre asociaciones de criadores y/o grupos de productores de razas bovinas y plantas frigoríficas de conformidad a lo normado en el artículo 5° inciso a) de la Res. 113/04.

De estas, 1960 toneladas se asignaron en concepto de regionalidad (artículo 5° inciso b) de la Res. 113/04) entre las provincias que tuvieren plantas habilitadas para exportar a la Unión Europea y en condiciones de ser adjudicatarias del cupo tarifario; 1.400 toneladas a plantas nuevas (artículos 7, 10 y 14 de la Res. 113/04); 1.550,50 toneladas para cubrir medidas judiciales vigentes; 300 toneladas correspondientes a acuerdos de adecuación en cuanto al tonelaje y al modo de cumplimiento de sus respectivos reclamos suscriptos con distintas medidas cautelares durante el año 2004.

Al Frigorífico Arroyo de Jesús Arroyo S.A. de la ciudad de San Carlos de Bariloche se le acordaron 250 toneladas correspondientes al régimen de excepción del artículo 7° de la Res. 113/04. En virtud de la regionalización del territorio a efectos de la vigilancia, prevención, control, limitación y erradicación de la Fiebre Aftosa, se prohíbe el ingreso a la región Patagonia Sur de animales vivos susceptibles de contraer la enfermedad, provenientes de regiones ubicadas al norte del paralelo 42° (Resolución N° 58/01 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria). A la vez, se adjudicó en carácter de reserva, 200,343 toneladas al Frigorífico Tomas Arias S.A.I.C.F.I.A y M. ubicado en la ciudad de Corrientes al hallarse vigente la restricción de ingreso de animales y carnes de los departamentos interdictados por el foco de Fiebre Aftosa detectado en el Departamento San Luis del Palmar de la Provincia de Corrientes que se extendiera a los de San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, General Paz, Mburucuyá, Empredado y Capital, que pese a haberse dejado sin efecto por parte el organismo sanitario argentino al haber sido controlado y erradicado no fue levantado por la Comisión Europea (Decisión N° 259 del 27 de marzo de 2006).

El saldo resultante ha sido adjudicado entre 45 plantas frigoríficas.

Otro tema vinculado a las exportaciones de carnes a la Unión Europea es el reconocimiento otorgado por ésta a la Argentina como el primer país extracomunitario al declarar como equivalentes a los estándares presentados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, a fin de brindar un documento con el establecimiento del etiquetado voluntario que contendrá la información para el consumidor y para todos los integrantes de la cadena de comercialización en el punto de venta, que incluya la garantía de relación entre la identificación de la carne con el grupo de animales del cual proviene.

La etiqueta acompañada con el logo de “Carne Argentina” contendrá la siguiente información: nombre del producto, origen Argentina, el número de tropa, el logo del SENASA – Industria Argentina: sacrificado en la Argentina, despiece en Argentina.

Además figurará el marcado de Inspección Veterinaria y las fechas de vencimiento, elaboración y congelado.

En el etiquetado voluntario se podrá especificar raza y origen, entre otras condiciones diferenciales que le dará un valor agregado al producto.

## **Bibliografía**

- ♦ De las Carreras, Alberto, Cuotas de importación: La Cuota Hilton, Cámara de Exportadores de la República Argentina, 2004.
- ♦ De las Carreras, Alberto, El despertar ganadero, El mundo: una gran oportunidad, Ed. Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2005.
- ♦ Giberti, Horacio C. E., Historia Económica de la Ganadería Argentina, Ed. Hyspamérica, 1985.

# Los Países en Desarrollo Agroexportadores y el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio

Juan Carlos Acuña  
*Universidad Nacional de La Plata*

---

## 1. Introducción

Es propósito del presente examinar en términos generales la evolución, situación actual y perspectivas de las negociaciones comerciales agrícolas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) creación finalmente acordada, luego de ocho rondas, en Marrakech en 1994. Debe anticiparse que los acuerdos celebrados, y en particular el acuerdo sobre agricultura, no sólo comprenden aspectos relacionados al comercio internacional sino que también avanzan en aspectos de políticas internas de los países Miembros.

Este avance de acuerdos internacionales, al menos en sus enunciados y objetivos, implican efectos sobre las políticas internas de los Países Miembros de la OMC, especialmente relacionado con la “liberalización del comercio internacional”, que es parte integrante del proceso denominado “globalización” definido como “un proceso dinámico de creciente libertad e integración de los mercados de trabajos, bienes, servicios, tecnología y capitales”<sup>239</sup>.

Sobre la naturaleza y evolución de este proceso<sup>240</sup> se ha generado una gran diversidad de enfoques que oscilan entre quienes, desde una posición optimista, lo elevan a la categoría de “panacea”, para eliminar la pobreza y desigualdad en el mundo, y entre quienes señalan, desde una posición pesimista, que es un proceso que alienta la “desintegración de los Estados Nacionales” y que lejos de reducir la pobreza y la desigual-

---

<sup>239</sup> Bisso, Carlos E. “Globalización y Derecho” en Anales – Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – UNLP – Año 3- N° 36 – Edit. LA LEY 2005 – p.724 y ss. Cita Deheza 2000.-

<sup>240</sup> Cuyo origen es identificada en los inicios de la década del 50 (conf. Bisso, Carlos E. ob. Cit.)

dad en el mundo<sup>241</sup> la profundizarán al debilitar elementos esenciales constitutivos de los Estados Nacionales tales como Poder y Derecho<sup>242</sup> y un paulatino reemplazo del Derecho Nacional por normas jurídicas supranacionales generadas bajo la presión y dirección de los países desarrollados e intereses corporativos transnacionales<sup>243</sup>.

No se soslaya el análisis, en el presente, de la complejidad que surge de las relaciones entre el regionalismo, de acuerdos bilaterales y de bloques, con el multilateralismo de la OMC, el carácter de las normas que pretenden disciplinar el comercio internacional y las tensiones entre las posiciones librecambistas<sup>244</sup> y proteccionistas<sup>245</sup> que se verifican en las negociaciones y en las políticas internas de los países miembros de la OMC.

Se ha sostenido que “nadie puede desconocer en el presente que la mayor fuente de conflictos en el comercio mundial se halla en agricul-

---

<sup>241</sup> Objetivos que se lograrían “en base a mayor apertura externa de los países y movilidad creciente de los flujos tecnológicos, de bienes y servicios, de inversión y migratorios.” (cit. Bisso, Carlos E ob.cit).

<sup>242</sup> Debe recordarse que “la estructura del Estado tiene elementos esenciales y elementos modales. Los elementos esenciales determinan la existencia del Estado. No hay Estado sin territorio, población, poder y derecho; faltando uno de estos cuatro elementos no existe forma política a la que se pueda considerar como Estado.” – Conf. Fayt, Carlos – Derecho Político Tomo I – Capítulo XI – Elementos del Estado – Ghersi Editor 1992 - 243 Conf. Sunkel, Osvaldo. “Capitalismo Transnacional y desintegración nacional en América Latina.” – Ediciones Nueva Visión – Industria Gráfica del Libro - Buenos Aires. 1984

<sup>244</sup> Sistema económico que favorece el comercio sin fronteras, eliminando barreras, trabas o restricciones al comercio, movimiento de capital y desplazamiento de mano de obra. Este concepto es tributario del multilateralismo el cual se basa en una moneda patrón con divisas nacionales convertibles y compensación de saldos periódicos entre los Estados orientado a procesos de integración con tendencia a la globalización y apertura económica en todo el ámbito del comercio internacional. Conf. Bloch, Roberto D. “Libre competencia internacional. GATT-OMC” en “Negocios Internacionales y MERCOSUR” – Director: Eduardo M. Favier Dubois (h) – Edit. AD-HOC – Bs As. 1996 – p. 31 y ss.

<sup>245</sup> Sistema económico orientado a la protección de la producción de los Estados Nacionales mediante instrumentos de regulación de las importaciones a través de *herramientas proteccionistas convencionales* (proteccionismo arancelario –derechos aduaneros específicos, ad valorem, alternativos, compensatorios, estacionales, antidumping-, precios oficiales, márgenes de preferencias arancelarias, impuestos al consumo –IVA-) y *neoproteccionistas* (proteccionismo extra-arancelario –cuotas o cupos, licencias o autorización de volúmenes a importar, tipo de cambio, reglamentaciones sanitarias, normalización técnica –ISO, FDA, API-) Conf. Bloch, Roberto D. Ob. Cit.

tura.”<sup>246</sup>, no obstante representar el 8% del comercio internacional en términos económicos.

El abordaje se realiza desde la perspectiva de los llamados PVD<sup>247</sup> y dentro de éstos los países cuyos ingresos por exportaciones y flujos comerciales dependen en gran medida de los PAB<sup>248</sup>, en cuanto a sus niveles de integración e impactos en materia de desarrollo sustentable, a nivel de Países Miembros, en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

Considerando a la OMC como única organización multilateral que establece normas comerciales a nivel mundial para resolver asimetrías y distorsiones en el comercio internacional<sup>249</sup>, cabe preguntarse si nos encontramos en un escenario normativo similar al de la ONU cuyos principios, recomendaciones y directivas se encuentran en el nivel de “soft law”<sup>250</sup> o “wishful thinking”<sup>251</sup> y consecuentemente se consagran normas con bajo o inexistente grado de eficacia<sup>252</sup> y/o eficiencia<sup>253</sup>.

## **2. Del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947) a la Organización Mundial de Comercio (OMC 1994).**

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT 1947) marca el inicio de un proceso que duraría 37 años hasta la creación de la OMC, propósito perseguido por el Consejo Eco-

---

<sup>246</sup> Silva Gilli, Rosario “Derecho Agrario ante el tercer milenio” 2002 – VI Congreso Mundial de Derecho Agrario – UMAU -

<sup>247</sup> “Países en vías de desarrollo”. Los PMA –Países Menos Adelantados - en el contexto del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC son así denominados cuando son “importadores netos de productos alimenticios.” para distinguirlos de los países “en desarrollo” cuyos intercambios comerciales internacionales están contruidos en alta medida por la exportación de productos agrícolas básicos.

<sup>248</sup> Productos Agropecuarios Básicos.

<sup>249</sup> En el campo agrícola, especialmente relacionadas con reducciones arancelarias, subvenciones a las exportaciones y de las ayudas internas de los países desarrollados vía subsidios directos o indirectos en la cadena agroalimentaria.

<sup>250</sup> “Ley blanda”. Su operatividad depende de la voluntad política de los Estados Miembros.

<sup>251</sup> “Expresión de deseos” relacionadas sobre aspectos que hacen a los ordenamientos particulares de los Estados Miembros en materia productiva y comercial.

<sup>252</sup> Grado de acatamiento en el cumplimiento de las normas por parte de los Estados Miembros que son sus destinatarios.

<sup>253</sup> Grado de capacidad de la norma para resolver los problemas o conflictos a cuya solución están dirigidas.

nómico y Social de la ONU que por resolución del 18 de febrero de 1946, decidió celebrar una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo “con el propósito de favorecer la expansión de la producción, intercambio y consumo de mercaderías”<sup>254</sup>. La Conferencia se desarrolló entre noviembre de 1947 y marzo de 1948 cuyo producto final fue la “Carta de La Habana” para la creación de una Organización Internacional de Comercio.

Formalmente<sup>255</sup> son objetivos de la OMC elevar el nivel de calidad de vida, lograr el pleno empleo, realizando estos objetivos de manera compatible con el desarrollo sostenible y la protección medioambiental y garantizar a los *países en desarrollo* que obtengan una *participación justa y adecuada en el incremento del crecimiento del comercio internacional*.

La mayoría de los acuerdos de la OMC fueron resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales desarrolladas entre 1986 y 1994 complementadas por Conferencias Ministeriales posteriores.

Entre ellos pueden mencionarse, sin agotar la enumeración: El acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio<sup>256</sup>; sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994<sup>257</sup> y Protocolo Anexo<sup>258</sup>; sobre Obstáculos Técnicos al Comercio<sup>259</sup>; sobre Agricultura<sup>260</sup>; sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias<sup>261</sup>; sobre las Normas de

---

<sup>254</sup> Fuente: “Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo” 1948.

<sup>255</sup> Preámbulo del Acuerdo de la OMC

<sup>256</sup> Estructura una Conferencia Ministerial que se reunirá cada dos años, se establece un Consejo General que supervisará el funcionamiento del acuerdo y el cumplimiento de las decisiones ministeriales y actuará como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de Políticas Comerciales

<sup>257</sup> Incluye textos de interpretación de artículos del Acuerdo General (listas de concesiones, empresas comerciales del Estado; en materia de balanza de pagos; sobre Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio; etc)

<sup>258</sup> Comprende las “negociaciones sobre acceso a los mercados” y los compromisos iniciales relativos “a la liberalización del comercio de servicios.”

<sup>259</sup> Orientado a lograr que ni los reglamentos técnicos y normas ni los procedimientos de prueba y certificación, de los Estados Miembros, creen obstáculos innecesarios al comercio.

<sup>260</sup> Orientado a lograr un marco de reforma de largo plazo en el comercio de productos agropecuarios y de las políticas agropecuarias internas de los Estados Miembros.

<sup>261</sup> Comprende los reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos y a la salud de los animales y de las plantas.

Origen<sup>262</sup>; de Subvenciones y Medidas Compensatorias<sup>263</sup>; de Salvaguardias<sup>264</sup>; sobre Comercio de Servicios<sup>265</sup>; sobre aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual<sup>266</sup>; sobre Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias<sup>267</sup>.

### 3. El Acuerdo sobre Agricultura

Este acuerdo se gesta<sup>268</sup> contemporáneamente en el saludable marco de los informes previos a la Conferencia de Naciones Unidas para

---

<sup>262</sup> El acuerdo tiene por objeto armonizar las normas de origen a efectos de que no constituyan obstáculos innecesarios al comercio. (transparencia, no surtan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional).

<sup>263</sup> Comprende las llamadas “subvenciones específicas” (Ronda de Tokio) es decir aquéllas que beneficie a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención, estableciendo tres categorías: prohibidas, recurribles y no recurribles. Respecto a las “medidas compensatorias” están orientadas a la reparación del daño que la subvención haya producido.

<sup>264</sup> Medidas de protección a una determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause o pueda causar un perjuicio grave a dicha rama de producción.

<sup>265</sup> Comprende tres áreas: un acuerdo marco global con obligaciones básicas para todos los Estados Miembros; listas nacionales de compromisos que serán objeto de un proceso de liberalización y anexos relativos a situaciones especiales de distintos sectores de servicios.

<sup>266</sup> Aborda la aplicabilidad de principios básicos del Acuerdo General y de los acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual, su reconocimiento adecuado y medidas eficaces para hacer respetar esos derechos.

<sup>267</sup> Considerado uno de los elementos clave del orden comercial multilateral; otorga alta importancia al sistema de “consultas” para lograr la resolución de diferencias, de no arribarse a un acuerdo se deberá establecer un grupo especial para entender en las diferencias en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) funcionalmente a cargo del Consejo General de la OMC, se establece también un grado de apelación que sólo tendrá por objeto las cuestiones de derecho tratadas por el grupo especial y las interpretaciones jurídicas generadas por éste.

<sup>268</sup> Como así también el Acuerdo de la OMC en cuyo preámbulo, primer párrafo, expresa que las partes reconocen “que sus relaciones en la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.

el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992<sup>269</sup> (CNUMAD 92), con cuya Declaración de Río nace oficialmente el concepto de “Desarrollo Sostenible”<sup>270</sup>.

De allí que en el Preámbulo del Acuerdo se “toma nota” de “que los compromisos en el marco del programa de reforma<sup>271</sup> deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente...”<sup>272</sup>

Los Miembros signatarios del Acuerdo deciden establecer las bases de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios con el *objetivo de largo plazo* de “establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” a través de “reducciones progresivas sustanciales de la Ayuda y la protección a la agricultura, que se efectúen de manera sostenida” estableciendo como resultado objetivo “se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales”<sup>273</sup>.

Resulta trascendente puntualizar que las “ayudas a la agricultura no son ni prohibidas ni reprimidas. Lo que hace la OMC, especialmente a través del Acuerdo Agrícola (AA) es clasificarlas, disciplinarlas, impedir que sean aumentadas y tender a su reducción progresiva”<sup>274</sup>.

### 3.1. Países Desarrollados y Países en Desarrollo

En el quinto párrafo del Preámbulo del AA se encuentra un punto crítico, en el plano de la eficacia y eficiencia normativa, respecto a la conducta esperada de los “países Miembros desarrollados” en materia de acceso a los mercados, sobre el cual acuerdan tener “plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países Miembros

---

<sup>269</sup> Especialmente el Informe “Nuestro Futuro Común” de 1987, conocido como “Informe Bruntland”, resultado de las deliberaciones de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo creada por la ONU en 1983 y de “Nuestra Propia Agenda” generada por Estados de América Latina observando aspectos del documento Bruntland.

<sup>270</sup> Concepto receptado posteriormente por la Convención Nacional Constituyente de 1994 a través del nuevo artículo 41° de la Constitución Nacional.

<sup>271</sup> En el marco del comercio internacional de productos agropecuarios.

<sup>272</sup> Sexto párrafo del Preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura.

<sup>273</sup> Primero, segundo y tercer párrafo del Preámbulo del Acuerdo.

<sup>274</sup> Pastorino, Leonardo. “La Política Europea de Desarrollo Rural Sostenible. ¿Obstáculo o Modelo para el MERCOSUR?” – Edit. Al Margen – Colección Éntasis – La Plata 2005 – p. 157 y ss.

en desarrollo y prevean una mayor mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para estos Miembros”-refiriéndose a los Miembros en desarrollo-.

Es un punto crítico en la medida que, al no revestir carácter prescriptivo<sup>275</sup>, el cumplimiento de la norma dependerá, de la predisposición voluntaria de los países miembros desarrollados en orden a la menor o mayor apertura que dispongan para posibilitar el acceso a los mercados de los países miembros en desarrollo; debe advertirse que nos encontraríamos, desde el punto de vista jurídico, ante un concepto y marco normativo genérico, amplio<sup>276</sup> y no en presencia de un concepto de ley en sentido estricto<sup>277</sup> aplicable al plano estatal o supraestatal y su carácter prescriptivo inductor a que los Estados se comporten de determinada manera reforzada con una sanción a su violación<sup>278</sup>.

No obstante este punto crítico, en términos globales puede afirmarse que la incorporación de la cuestión “agrícola” en la agenda pública y de organismos internacionales implica un sensible progreso oficializada por la ronda GATT/OMC a través del Acuerdo sobre Agricultura (AA) que incorpora un área sobre la cual la acción del GATT estaba ausente y de particular interés para los países miembros en desarrollo con perfil agroexportador, dentro de los cuales se encuentra Argentina.

Más allá que la operatividad de los acuerdos arribados aún sean débiles no puede negarse mérito que el ingreso de la “cuestión agrícola” en la agenda de la OMC ha permitido una mayor acción a los países miembros en desarrollo, especialmente agroexportadores, para introducir demandas específicas a tal punto que, la falta de acuerdo en el capítulo agrícola, ha paralizado el acuerdo de la ronda Doha para el desarrollo iniciada en el 2001.

---

<sup>275</sup> Que surge de la misma redacción del preámbulo del acuerdo materializada en la expresión “tengan plenamente en cuenta...” – párrafo 5º - Preámbulo del AA- La expresión apela al País Miembro Desarrollado a “tener en cuenta” las necesidades de los países en desarrollo no como prescripción, en el sentido de orden de una autoridad normativa, sino exhortación a la voluntad del País Miembro Desarrollado para cumplir los compromisos asumidos en marco del AA.

<sup>276</sup> Norma como sinónimo de patrón, modelo, regla, tipo.

<sup>277</sup> Norma pura prescriptiva estatal según la clasificación de Von Wright.

<sup>278</sup> Conf. Von Wright – teoría general de las normas – en Introducción al Derecho – Culetto y Colman – Scotti Editora. La Plata 2006 – p.41 y ss.

Sobre este aspecto se ha indicado<sup>279</sup> que desde 1947 a 1994, si bien “se fue armando un marco que regula la adopción de instrumentos de política comercial y pone límites a la discrecionalidad de los gobiernos” no puede ocultarse que “las barreras que más se redujeron han sido las que convenían a los países desarrollados, esto es, las trabas al comercio de productos industriales, quedando el sector agrícola en cierta medida aislado<sup>280</sup>, hasta que se incorporó al conjunto de reglas hace 10 años” a través del Acuerdo sobre Agricultura.

En un sentido general y siguiendo a Rodríguez Mendoza<sup>281</sup> la participación de países en desarrollo en el sistema de comercio multilateral, desde su inicio en 1947 en que 11 de los 23 países signatarios eran “en desarrollo” y 12 “desarrollados”, aquéllos han incrementado su número y hacia fines de 2001, los “países Miembros en desarrollo” representaban el 70% de los 145 países Miembros de la OMC; esta mayor participación en alguna medida se ve expresada en las decisiones formales adoptadas por la OMC a través de Acuerdos y Entendimientos.

Complementariamente debe señalarse que la inclusión de la agricultura en la agenda GATT/OMC tuvo la decisiva participación del Grupo Cairns que nuclea a países que no subsidian la agricultura; el rol cumplido por Argentina, miembro del Grupo, ha sido considerada decisiva pues “la presión ejercida por Argentina en las discusiones de Montreal, al inicio de la Ronda Uruguay, amenazando romper el consenso usual del entonces GATT, forzó la inclusión de la agricultura en esa sede internacional”<sup>282</sup>.

Resulta indubitable que “al hablar de impactos de la OMC – especialmente del Acuerdo Agrícola – no se puede dejar de centralizar la atención en el efecto que tuvo en la liberación del comercio y la libera-

---

<sup>279</sup> Galperín, Carlos y Otros. 2004 Revista del CEI Comercio Exterior e Integración – “Negociaciones Comerciales de la Ronda Doha: ¿cómo se llega a Hong Kong?”

<sup>280</sup> En el sector agrícola el “GATT no limitaba la aplicación de restricciones cuantitativas, subsidios a las exportaciones, medidas de ayuda interna, y el empleo de las restricciones sanitarias y fitosanitarias como barreras no arancelarias, éstas últimas muchas veces, aplicadas sin un adecuado fundamento científico”. Conf. Galperín, Carlos “Los mecanismos de subsidio al sector agrícola en los países de la OECD” en Tópicos de Economía Internacional – Panorama de la Economía Internacional.

<sup>281</sup> “La OMC, las negociaciones de Doha y los países en desarrollo”. Tema monográfico. Ex Director General Adjunto de la OMC.

<sup>282</sup> Pastorino, Leonardo en “Las nuevas orientaciones normativas de la PAC y de la legislación agraria nacional” – Contreras y Sánchez (coordinadores) – La Rioja, Logroño, España 2005.

ción de aranceles, provocando una inflexión en la escalada proteccionista que a partir de los 70 se expandió por todo el mundo”<sup>283</sup>.

No obstante, la realidad indica que, los países en desarrollo<sup>284</sup>, siguen padeciendo aún los efectos distorsivos del actual sistema de comercio internacional por el efecto acumulado de barreras de acceso al mercado, medidas de ayuda interna y subsidios a las exportaciones practicadas por los países desarrollados<sup>285</sup>.

En el mismo sentido se ha indicado que “no obstante el Acuerdo de Agricultura obtenido en 1994 al término de la Ronda Uruguay, las posibilidades de acceso a los mercados para países en desarrollo no se han visto sustancialmente mejoradas”<sup>286</sup>.

Esta afirmación encuentra sustento estadístico en la evolución de las importaciones y exportaciones de productos agrícolas de los últimos 25 años; nadie duda de la eficiencia productiva agrícola<sup>287</sup> de los países en desarrollo agroexportadores, sin embargo “las importaciones de estos países (excluida China) aumentaron del 17% al 25% entre 1970 y 2004, en tanto la de los países desarrollados (OCDE) cayeron del 73% al 68%; paralelamente las exportaciones de productos agrícolas totales de los países en desarrollo cayeron del 34% al 28% mientras que los países desarrollados (OCDE) aumentaron del 57% al 66%”<sup>288</sup>.

Debe repararse que estos indicadores han sido expresados en términos de valores económicos que implican la presencia de valor agregado<sup>289</sup> o valor aumentado<sup>290</sup>, pues si nos ajustamos a productos agrícola-

---

<sup>283</sup> Pastorino, Leonardo. Op. Cit.

<sup>284</sup> Muy especialmente aquéllos con alto perfil agrícola en su inserción en los mercados internacionales, tal el caso Argentina.

<sup>285</sup> Si bien esta tendencia avanzaría hacia su declinación si progresan positivamente las reformas en los países desarrollados, tal pueden citarse las reformas a la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE).

<sup>286</sup> Silva Gilli, Rosario. Ob. Cit.

<sup>287</sup> En Argentina, en materia de cultivos extensivos de cereales y oleaginosas, se identifican (en la región pampeana) entre la duplicación y triplicación de producción física por hectárea.

<sup>288</sup> Correa, Carlos M. et al – UBA – oct.2006 – “La rueda de Doha: Expectativas y frustraciones de los países en desarrollo”.

<sup>289</sup> A través de procesos de la industria alimentaria.

<sup>290</sup> Producto agrícola básico mejorado biotecnológicamente. –Productos Agrícolas Diferenciados-

las en volúmenes físicos, como producto agropecuario básico (PAB)<sup>291</sup> o de primera industrialización (el caso de los aceites o lácteos) países como la Argentina, Brasil y Australia<sup>292</sup> son exportadores netos mientras que la Unión Europea es importadora neta<sup>293</sup>.

### **3.2. La Estructura del Acuerdo sobre Agricultura**

El Acuerdo, en su cuerpo dispositivo, consta de 13 partes, la última sobre disposiciones finales y 5 anexos.

**3.2.1.** En la Parte I (arts. 1º y 2º) contiene la definición de los términos y productos comprendidos respectivamente; en la Parte II (art.3º) trata de los compromisos de limitación de subvenciones, tanto respecto a ayudas internas como a las exportaciones.

**3.2.2.** La Parte III (arts.4º y 5º) trata del Acceso a los mercados y Disposiciones de salvaguardia especial (SGE) En el primero se refiere a consolidaciones y reducciones de los aranceles y a otros compromisos. Respecto a las salvaguardias especiales se indican concesiones de excepción a lo dispuesto en el apartado 2) del art.4º con relación al mantenimiento, adopción o reestablecimiento de medidas de restricciones cuantitativas de las importaciones, gravámenes variables a las importaciones, precios mínimos de importación, regímenes de licencias de importaciones discrecionales, medidas no arancelarias mantenidas por empresas comerciales del Estado, limitaciones voluntarias de las exportaciones y medidas de frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos.

Para la aplicación de una SGE por parte de un país Miembro de la OMC, deberá cumplir con un procedimiento y plazo especial ante el Comité de Agricultura del Organismo; todo Miembro que adopte medidas comprendidas en materia de SGE deberá brindar a Miembros interesados la oportunidad de celebrar consultas acerca de las condiciones de aplicación de las medidas.

**3.2.3.** En la parte IV (arts.6º y 7º) se refiere a compromisos y disciplinas generales en materia de ayuda interna a favor de los productores agrícolas. Es esta parte una de las aspiraciones centrales de los países en desa-

---

<sup>291</sup> Granos, carnes y leche.- commodities – Productos no diferenciados - (se excluyen el pescado y productos de pescado)

<sup>292</sup> Con distinto grado de participación por rubro.

<sup>293</sup> Inferido Galperín y Otros. Op. Cit.

rollo orientada a una gradual reducción de las ayudas internas de cada país *desarrollado* Miembro quedando a salvo (Art. 6° ap. 2) los países Miembros *en desarrollo* quienes “quedarán eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna” en razón de que “las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural forman parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo Miembros” en cuanto a “subvenciones a la inversión” y “subvenciones a los insumos” de aplicación en el sector agrícola.

Complementan la norma, ecuaciones de bandas porcentuales aplicables a la conformación de las Medidas Globales de Ayuda (MGA); en el apartado 5 a) se establece que los “pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna”.

**3.2.4.** La Parte V del Acuerdo (art.8° a 11°) comprende la regulación de los compromisos en materia de competencia y subvenciones a las exportaciones; prevención de la elusión de los compromisos y productos incorporados.

Los países Miembros se comprometen a no conceder subvenciones a la exportación más de lo contenido en el Acuerdo y los formulados en la Lista de cada país Miembro al momento de la suscripción del Acuerdo.

La norma somete a *compromisos de reducción* de la subvención a la exportación las subvenciones directas otorgadas por los gobiernos a empresa, rama de producción, a productores de un producto agropecuario, cooperativa, asociación de productores o entidad de productores; venta o colocación por los gobiernos de productos agropecuarios a un precio inferior a precios corrientes de mercado; financiamiento gubernamental a exportaciones de productos agropecuarios; subvenciones para reducir costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios; subvención de las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación<sup>294</sup>.

El carácter de esta enumeración no sería taxativa por aplicación del art. 10° apartado 1 en tanto “las subvenciones a la exportación no enumeradas en el párrafo 1 del art. 9° no serán aplicadas de forma que constituya, o amenace constituir, una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación”, agregando “tampoco se utilizarán transacciones no comerciales para eludir esos compromisos”.

---

<sup>294</sup> Conf. Art. 9° apartado 1 del Acuerdo.

**3.2.5.** La Parte VI del Acuerdo (art. 12º) hace remisión a la facultad de un país Miembro para el caso establezca una nueva prohibición o restricción a la exportación de productos alimenticios; en este caso el Miembro tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la *seguridad alimentaria* de los miembros importadores y deberá notificarla con antelación al Comité de Agricultura facilitando información sobre la naturaleza y duración de la medida de prohibición o restricción debiendo acceder a celebrar consultas si así se solicitara.

La norma, en su apartado 2 dispone “las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a ningún país en desarrollo Miembro, a menos que adopte la medida un país en desarrollo Miembro que sea exportador neto del producto alimenticio específico de que se trate”.

**3.2.6.** La parte VII en su art. 13º bajo el título de “Debida Moderación” crea una excepción respecto a las disposiciones del GATT 94 y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, conocida como “cláusula de paz”, cuando se traten de ayudas internas prevista en el anexo 2 del acuerdo<sup>295</sup> y serán consideradas subvenciones no recurribles a efectos de la imposición de derechos compensatorios; a ello se agregan las medidas de ayuda interna previstas en el art.6º del acuerdo disponien-

---

<sup>295</sup> El anexo 2 “Ayuda Interna: Base para la exención de los compromisos de reducción”, establece como principio que las Medidas de Ayuda Interna (MAI) que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o a lo sumo, tenerlos en grado mínimo, denominadas medidas de **“caja verde”**; estableciéndose como criterios básicos que la ayuda se preste por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no implique transferencias a los consumidores (entre ellos menciona servicios generales –investigación en relación a programas ambientales y relativos a determinados productos, lucha contra plagas y enfermedades; de formación, divulgación y asesoramiento; de inspección tanto generales como sobre determinados productos en cuanto a efectos de sanidad, seguridad, clasificación o normalización; servicios de comercialización y promoción de productos que no impliquen desembolsos que hagan reducir sus precios de venta; servicios de infraestructura rural, portuaria y de mercados y obras asociadas con programas ambientales-; Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; ayuda alimentaria interna; pagos directos a los productores siempre que no distorsionen el comercio ni produzcan efectos en la producción (medidas en zona gris denominadas **“caja azul”**); Ayuda a los ingresos desconectada del tipo o volumen de producción como también de los precios internos o internacionales aplicables; Participación financiera del gobierno en los programas del seguro de los ingresos y socorro en caso de desastres naturales; Asistencia para el reajuste estructural mediante programas de retiro de productores; Pagos en el marco de Programas Ambientales; Pagos en el Marco de Programas de asistencia regional.)

do que estarán exentas de la imposición de derechos compensatorios, a menos que se llegue a una determinación de la existencia de daño o amenaza de daño aplicándose, en el caso, el principio de moderación en materia de derechos compensatorios.

**3.2.7.** La parte VIII (art. 14º) hace remisión al Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

La Parte IX (art.15º) se ocupa del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo otorgándoles mayor flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción en un período de 10 años; en el caso de los países menos adelantados Miembros no se les exigirá compromisos de reducción.

En la Parte X (art.16º) hace referencia a las medidas que deben tomar a cargo los países desarrollados en el marco de la Decisión sobre medidas relativas a posibles efectos negativos del Programa de Reforma en los países menos adelantadas y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios; encomendándose al Comité de Agricultura del Consejo de la OMC el seguimiento de dicha Decisión.

El Comité de Agricultura es establecido en la Parte XI (art.17º) del Acuerdo otorgándole como misión: el examen de los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el Marco del Programa de Reforma de la Ronda Uruguay a través de las notificaciones presentadas por los Miembros, debiendo, éstos, notificar cualquier nueva medida de ayuda interna o la modificación de una existente de conformidad a lo establecido en el artículo 6º o en el Anexo 2 del Acuerdo.

En el proceso de examen se contemplará la influencia de las tasas de inflación excesivas como también se contempla un proceso anual de consultas respecto a la participación de los Miembros en el crecimiento normal del comercio mundial de productos agropecuarios y en el marco de los compromisos asumidos en el Acuerdo; se faculta a cualquier país Miembro la posibilidad de señalar al Comité de Agricultura cualquier medida que debiera haber sido notificada por otro Miembro.

En el art. 19º de la Parte XI se hace referencia a las Consultas y Solución de Diferencias remitiendo a las disposiciones del GATT 94 y al Acuerdo de Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

**3.2.8.** La Parte XII (art.20º) del Acuerdo efectúa una consideración sobre el carácter de “proceso continuo” asignado al acuerdo, orientado al “logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas

de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental...”

Finalmente reseña una agenda de cuestiones a tener en cuenta en la prosecución de las negociaciones tales como la experiencia adquirida en el proceso de cumplimiento de compromisos de reducción, sus efectos en el sector de la agricultura, las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros; todas estas cuestiones dirigidas a identificar nuevos compromisos para alcanzar los objetivos enunciados en el Preámbulo: establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado.

**3.2.9.** En síntesis y en forma esquemática el Acuerdo contempla los siguientes aspectos claves<sup>296</sup>:

**3.2.9.1.** *Acceso a los mercados:* Se procedió a la arancelización de las medidas no arancelarias acordándose trasladar a aranceles las restricciones en un triple plano de países Miembros: a) Países desarrollados: reducción del 36% a cumplir en un plazo de seis años; b) Países en desarrollo: reducción del 24% a cumplir en un plazo de 10 años; c) Para los países menos adelantados (PMA) no se establecieron reducciones.

Se establecieron garantías de mantenimiento de acceso actual y ampliación de cuotas mínimas del 3% al 5% por vía de salvaguardias, y aplicación de los accesos sobre grupos de productos.

**3.2.9.2.** *Medidas de ayuda y sostén interno:* Constituidas por desembolsos de fondos gubernamentales y exenciones impositivas (ingresos fiscales sacrificados); las medidas quedan comprendidas en llamadas “cajas” (verde, azul y ámbar o amarilla).

La “caja verde” comprende las medidas<sup>297</sup> eximidas de compromisos de reducción siempre que no tengan efectos distorsivos en el comercio internacional ni efectos sobre la producción “o a lo sumo, tenerlos en grado mínimo”<sup>298</sup> y cuya implementación se articule en “Programas Gubernamentales de Servicios” comprendidos en los apartados 2, 3 y 4 del Anexo 2 del Acuerdo, financiado con fondos públicos que no impliquen transferencias a los consumidores.

La “Caja azul” comprende también los llamados “ingresos fiscales sacrificados” articulados fundamentalmente a través de pagos directos a los productores y constituyen medidas ubicadas en “zona gris” pues

---

<sup>296</sup> Conf. Silva Gilli, Rosario. Public Cit.

<sup>297</sup> En general subsidios desconectados de la producción.

<sup>298</sup> Acuerdo sobre Agricultura – Anexo 2 – apartado 1.

no están totalmente desconectadas de la producción y en consecuencia impactan con efecto distorsionador del comercio internacional, un ejemplo de estas medidas las encontramos en la UE.

La “Caja Ámbar o Amarilla” comprende las subvenciones a través de precios mínimos, créditos subsidiados, subvenciones a los insumos generadores de distorsiones, en el comercio internacional, que deben sujetarse a reducciones en distintas escalas o bandas según sean países Miembros desarrollados o países Miembros en desarrollo.

**3.2.9.3.** Se acuerda la reducción de los subsidios a las exportaciones en un 36% en un plazo de 6 años y en cuanto a volúmenes subsidiados en un 21% para los países desarrollados y de la tercera parte para los países en desarrollo en un período de 10 años y sin exigencias para los países menos adelantados.

#### **4. Las Negociaciones de la Ronda de Doha**

Luego de creada la OMC tuvieron lugar las Conferencias ministeriales<sup>299</sup>: de Singapur (1996); Ginebra (1998); Seattle (1999); Doha (2001), Cancún (2003) y Tokio (2005).

En la de Singapur se incorporaron nuevos grupos de trabajo<sup>300</sup>; la de Ginebra incorporó a la agenda un estudio sobre comercio electrónico; la de Seattle si bien pretendió dar inicio a una nueva ronda de negociaciones no pudo concretarse; en la de Doha se dio por iniciada una nueva ronda llamada “Ronda del Desarrollo” y finalmente la de Cancún, que debía mostrar avances especialmente en las negociaciones agrícolas, culminó en lamentable fracaso por falta de consensos, no obstante haberse continuado con reuniones de alto nivel.

Es en Doha donde se expresa sustantivamente la influencia de los países en desarrollo en el diseño de los contenidos y orientación de la naturaleza de las nuevas negociaciones<sup>301</sup>; no obstante debe señalarse que esta decisiva participación de los países en desarrollo recibió desde el inicio una enérgica resistencia por parte de los países desarrollados; sobre

---

<sup>299</sup> Conf. Galperín, Carlos - Ob. Cit.

<sup>300</sup> La relación entre Comercio e Inversiones; la interacción entre Comercio y Política de Competencia; la transparencia de la contratación pública y la de Trabajos exploratorios y analíticos sobre facilitación de comercio.

<sup>301</sup> Conf. Rodríguez Mendoza. Tema monográfico citado.

esta cuestión se ha indicado<sup>302</sup> que “en el mismo origen de la ronda los países desarrollados<sup>303</sup> rechazaron la demanda de la mayoría de los países de que las conversaciones se centraran en la dura tarea de implementar los compromisos pasados y evitar la iniciación de una nueva ronda de liberalización del comercio”.

Los tres pilares de la negociación<sup>304</sup> estuvieron constituidos por: a) acceso a los mercados –mejoras sustanciales-; b) competencia de las exportaciones –reducción de todas las formas de subvenciones a la exportación con miras a su remoción progresiva- y c) ayuda interna –reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio.

Congruentemente con el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, la Declaración de Doha establece que habrá de considerarse un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y que se tomarán en cuenta las preocupaciones no comerciales.

Ante la estrategia desplegada por los países desarrollados, especialmente expresada por los EEUU y la UE se produce un reagrupamiento de países Miembros en desarrollo agroexportadores quienes constituyen el Grupo de los 20 –G-20-.

La evolución de la ronda de Doha denominada “Programa de Doha para el Desarrollo” sufrió altibajos y perturbaciones para lograr un consenso único<sup>305</sup> sobre todos los temas de negociación, proceso de negociaciones que colapsó el lunes 24 de julio en Ginebra y que hace presumir que está condenada al fracaso o, en su defecto, quedarán limitados sus propósitos, no obstante el llamamiento del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales, Director General Pascal Lamy formulada en octubre de 2006 y reiterada a mediados de noviembre de 2006 luego de haber mantenido contactos con el G-20, el Grupo Cairns y del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

---

<sup>302</sup> Bello, Walden. Director Ejecutivo de Focus on de Global South y profesor de Sociología de la Universidad de Filipinas.

<sup>303</sup> Fundamentalmente los EEUU y la UE quienes presentaron en 2003 una propuesta conjunta que fue rechazada por los países en desarrollo.

<sup>304</sup> Conf. Galperín, Carlos y otros – Revista del CEI citada.

<sup>305</sup> La amplia gama de temas incluidos en las negociaciones acrecentaron la complejidad y dificultad para arribar a acuerdos aceptables para todos, en virtud del principio de “compromiso único” vigente desde la Ronda Uruguay en que ningún tema se considera cerrado hasta que no se terminen de negociar todos.

## 5. Las normas multilaterales de la OMC y las de los acuerdos bilaterales y regionales de integración

Paralelamente al proceso de multilateralización del comercio internacional han ido desarrollándose procesos de acuerdos comerciales bilaterales y acuerdos regionales de integración generando ordenamientos normativos coexistentes, a veces superpuestos, que pueden ofrecer puntos de armonía y de conflicto.

A la par de la mayor gravitación de las disciplinas del GATT /OMC, especialmente luego de 1994 se han ido multiplicando los acuerdos de integración económica regionales y subregionales<sup>306</sup>.

Un caso de integración paradigmático se encuentra en la Unión Europea (UE) que desde el origen de su precedente, la Comunidad Europea (CE), con seis Estados miembros fundadores ha avanzado, tanto institucional, como numéricamente, a la cantidad de 27 Estados Miembros con la reciente incorporación de Rumania y Bulgaria.

El proceso, apuntado en el primer párrafo, ha ido generando un fenómeno de “membresías múltiples” con simultaneidad de pertenencia al sistema multilateral y a acuerdos comerciales bilaterales o regionales por parte de los países Miembros de la OMC, de hecho al 2004, sólo el 2% de los países miembros de la OMC no registraban algún acuerdo preferencial en sus relaciones bilaterales o regionales.

En América Latina, si bien con distintos grados de progreso, avanzan esquemas de integración como lo son la ALADI, la CARICOM, la Comunidad Andina, el MERCOSUR con su cláusula de nación más favorecida.

## 6. Reflexiones Finales

En el marco del presente trabajo, en consideración al perfil agroexportador de Argentina<sup>307</sup> y su carácter de país en desarrollo, la

---

<sup>306</sup> Conf. Zalduendo, Susana C de en “Derecho del Comercio Internacional – Acuerdos regionales y OMC” Edit. Ciudad Argentina – Buenos Aires - Madrid 2004 – p. 143 y ss.

<sup>307</sup> Al año 2005, medido en valores de las exportaciones, las manufacturas de origen agropecuario - MOA - y los productos agrícolas básicos -PAB - representaron el 53% del total exportado, mientras las manufacturas de origen industrial -MOI- representaron el 30% y el petróleo 17%- (Etchepare, Carlos 2006 sobre datos del INDEC). En materia de ingresos fiscales, vía recaudación de impuestos a las exportaciones, el sector MOA y PAB

búsqueda de su inserción en los mercados internacionales en condiciones equitativas es un objetivo estratégico.

Analizado desde nuestra perspectiva, el proceso de liberalización, en sentido amplio<sup>308</sup>, del comercio internacional en materia agrícola seguramente será beneficioso, pero ¿este proceso avanzará? ¿cuáles serán sus verdaderos impactos económicos, sociales y ambientales?, ¿el sistema multilateral y el sistema de acuerdos bilaterales y regionales son antagónicos?

Sobre el grado de avance, resulta apropiado disgregar que su impulso estaría asociado a factores múltiples tales como la revalorización de los PAB en el mercado internacional, especialmente por impacto de nuevos usos y demandas<sup>309</sup>; a ello se puede agregar la expansión de la demanda de PAB por impacto del incremento sustantivo en la tasa de crecimiento de la economía mundial<sup>310</sup>, en consecuencia los avances en el programa de reforma del comercio internacional de productos agrícolas dependerá, más que del concepto de comercio “equitativo” y “orientado al mercado mejorando las condiciones de acceso”<sup>311</sup>, de los factores de “escasez” de productos agrícolas, especialmente, básicos para satisfacer “necesidades” alimentarias de países en desarrollo importadores netos de

---

aporta un promedio del 20%, mientras el sector petróleo y MOI un promedio entre el 7% y el 5%

<sup>308</sup> Comprende reducciones tanto en aranceles como cuotas y subsidios a las exportaciones. En el campo de las negociaciones EEUU en su confrontación con la UE, habla de liberalización sólo en referencia a aranceles y cuotas, excluyendo deliberadamente los subsidios a la producción.

<sup>309</sup> A modo de ejemplo puede citarse el factor petróleo y su elevado valor en el mercado internacional que impulsa investigaciones y aplicación de energía alternativa de origen vegetal como lo son los biocombustibles (etanol, biodiesel, etc). Este nuevo uso potencial presiona los precios internacionales de los PAB mejorando posiciones de negociación de los países miembros con definido perfil agroexportador.

<sup>310</sup> Cuyos exponentes más salientes pueden encontrarse en China e India cuyos niveles de crecimiento del PBI – entre el 7% y 9% anual- impulsan la satisfacción de necesidades primarias en materia alimentaria de sus poblaciones, operando como acelerador de demanda de PAB en el mercado internacional consecuencia de que, por limitaciones ambientales –suelo, agua, clima- o tecnológicas –insumos y servicios para la producción-, no pueden satisfacerla, cualitativa y/o cuantitativamente, con sus producciones internas. Resulta claro que este factor de crecimiento económico global, que algunos analistas señalan como inédito, impulsor de expansión de demanda internacional de PAB es altamente sensible a perturbaciones económicas internas o internacionales o a conflictos institucionales o bélicos entre países o grupos de países.

<sup>311</sup> De los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados, tal el compromiso asumido por éstos y que surge del párrafo 5° del Preámbulo del Acuerdo sobre Agricultura.

productos agrícolas y los nuevos usos industriales de productos agrícolas en los países desarrollados que restringe la oferta de PAB, por parte de éstos, en el mercado internacional agrícola.

Respecto de los impactos no son pacíficos, y de alta disparidad, los análisis ante la mayor presión productivista para la obtención de mayores volúmenes físicos por unidad de superficie<sup>312</sup>, la mutación de los agentes y/o actores de la cadena productiva del sistema agroalimentario<sup>313</sup> y de los recursos de capital de inversión reproductiva<sup>314</sup> a nivel de países miembros en desarrollo agroexportadores.

Debe admitirse que, paralelamente a la evolución del multilateralismo del comercio global impulsado por la OMC, se verifica el crecimiento de acuerdos bilaterales y regionales entre cuyos líderes se encuentran los EEUU con su proyecto de constitución del Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA), la UE con la ampliación de países miembros de 15 a 27 en los últimos diez años y el MERCOSUR con su estrategia de ampliación por el sistema de adhesión sectorial parcializada<sup>315</sup> o integración plena<sup>316</sup> no exenta de marchas y contramarchas por la impronta de coyunturas gubernamentales de los Estados Latinoamericanos.

Esta evolución paralela conlleva a la coexistencia de un ordenamiento normativo global expresado por acuerdos y entendimientos de la OMC con las de acuerdos bilaterales o regionales; esta coexistencia lejos de ser antagónica, no obstante puntos de conflicto particulares, aparecerían globalmente como complementarias y expresión de movimientos estratégicos negociadores de los países miembros que avanzan en la constitución e integración de bloques económicos regionales para acrecentar su poder negociador y pugnar, con mejores perspectivas de éxito, por sus intereses en el seno de la OMC.

Esta complementariedad, que podríamos calificar de necesaria respecto de acciones y estrategias de los países miembros, puede advertirse en que los acuerdos bilaterales o regionales actúan como referencia

---

<sup>312</sup> La mayor presión productivista, con tendencia a los monocultivos, impacta en el recurso suelo, su calidad, condiciones de fertilidad natural y sustentabilidad futura.

<sup>313</sup> Concentración de los agentes productivos con mayor poder de escala, desplazamiento y/o expulsión de la estructura social agraria del interior rural de países como Argentina generando potencial impacto social negativo.

<sup>314</sup> Progresiva concentración del capital tierra y capital de trabajo a través de grandes inversores transnacionales.

<sup>315</sup> Caso Chile.

<sup>316</sup> Caso Venezuela.

de negociación en el ámbito multilateral, pues aquellos pueden fijar parámetros o metas, en materia de preferencias, tarifas, aranceles o cuotas, para sus acuerdos comerciales bilaterales o regionales, más beneficiosos que los logrados o convenidos en los acuerdos multilaterales y presionan sobre éstos para el logro de mejoras.

Esta sinergia nos permite introducirnos en el carácter normativo de ambos niveles de ordenamientos normativos, sus grados y relaciones de interacción.

Retornando conceptualmente a lo anticipado<sup>317</sup> y respecto del carácter de las normas de la OMC y del AA en particular, nos preguntamos si nos encontramos frente a normas con carácter de “ley universal” en el sentido aristotélico de la expresión o, siguiendo a Von Wright, si estamos en presencia de normas principales o puras en general o específicamente “jurídicas” en particular.

En un primer enfoque, y considerándolas comprendidas dentro de las normas puras, podríamos afirmar que no nos encontraríamos frente a normas en el sentido de prescripciones como “órdenes establecidas por la voluntad de una autoridad normativa” que refuerza su objeto a través de una “sanción”<sup>318</sup>, sino que nos encontramos en presencia de normas de fuente convencional que comprenden reglas conceptuales y normas técnicas que nos “indican el camino a seguir para obtener un resultado determinado”<sup>319</sup>, esto es la liberalización del comercio internacional agrícola.

Este plano conceptual se extiende al carácter de las normas de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales compartiendo la misma naturaleza aunque circunscripto a los Estados partes del acuerdo bilateral o regional.

Puede argüirse que el atributo jurídico para caracterizar las normas en análisis dependerá de la escuela analítica que adoptemos; si seleccionamos a Austin<sup>320</sup> para identificar si estamos en presencia de una norma jurídica en sentido categórico, ésta debe ser producto de una orden o mandato del *soberano* dirigida a determinar conductas de los destinatarios bajo amenaza de sanción a su inobservancia.

---

<sup>317</sup> Remisión. Punto 3.1. 2do. Párrafo – parte final -

<sup>318</sup> Culetto y Colman. Ob. Cit.

<sup>319</sup> Culetto y Colman. Ob. Cit.

<sup>320</sup> Citado en Culetto y Colman. Ob.Cit. p.47 y ss.

Bajo esta dirección sólo los Estados Nacionales podrían dictar normas jurídicas, es decir leyes en sentido estricto<sup>321</sup>, en consecuencia para caracterizar las normas de la OMC como jurídicas deben ser categóricas en el sentido apuntado en el párrafo anterior; ello colisiona con el orden jurídico internacional del sistema vigente de los Estados Nacionales, el concepto clásico de soberanía que lo informa y que surgiera hacia 1648 por el Tratado de Westfalia bajo el que quedaron sentadas las bases del moderno sistema de Estados y el derecho de los soberanos sobre sus territorios, sobre sus contenidos, personas y riquezas.

Si al enfoque precedente agregamos el de la escuela de Kelsen, y consideramos a las normas jurídicas como normas hipotéticas, “el concepto jurídico fundamental central a partir del cual se pueden obtener todos los demás conceptos, es la sanción”<sup>322</sup>.

A modo de reflexión conclusiva sobre el carácter de las normas de la OMC y bajo la perspectiva de las escuelas citadas, sólo un cambio del orden jurídico internacional y del concepto de soberanía en cabeza de los estados nacionales, permitirá concebir a las normas de la OMC y las del AA como ley en sentido estricto maximizando su eficacia, en orden al acatamiento de las normas por parte de los Países Miembros, para avanzar en el establecimiento de “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” eliminando restricciones y barreras al comercio internacional de productos agrícolas.

Considerado éste como un escenario utópico en el contexto internacional actual, debe concebirse que las normas de la OMC y del AA se desenvuelven en el plano de las reglas conceptuales y normas técnicas de fuente convencional<sup>323</sup> internacional, de obvia naturaleza concertacional<sup>324</sup>, sobre aspectos conflictivos para los intereses comerciales de los países miembros y sobre los que actúan las fuerzas de acuerdos bilaterales y regionales tensionando los extremos desplazando el centro “medio” entre ambos extremos, para acercarnos, aplicando el lenguaje aristotélico, a lo “justo”, en el marco de su concepto sobre la naturaleza de la justicia

---

<sup>321</sup> Remisión. Nota n° 4 -

<sup>322</sup> Culetto y Colman. Ob. Cit.

<sup>323</sup> De aquí la expresión “compromisos”, de los países miembros, que aparece como constante en los textos normativos de la OMC y del AA.

<sup>324</sup> En el sentido de componer, arreglar diferencias, de los Países Miembros de la OMC, en sus relaciones comerciales internacionales.

y la injusticia<sup>325</sup> aplicable al objetivo enunciado en el preámbulo tanto de la OMC como en el del AA con relación a establecer un comercio internacional justo y equitativo.

Respecto de la eficiencia de las normas de la OMC y del AA en cuanto a grado de capacidad de las normas para resolver los problemas o conflictos a cuya solución están dirigidas, desde el punto de vista funcional, exhiben cierto grado de volatilidad o inestabilidad pues los problemas o conflictos son interactivamente de naturaleza e impactos complejos, no sólo comerciales, y no se manifiestan en forma lineal con relación a los parámetros o metas convencionalmente fijados, pues éstos están sometidos a las permanentes tensiones, ya citadas, negociaciones e intereses de los países miembros.

Otra cuestión, de necesaria atención, es la relacionada con el impacto de las normas de la OMC y del AA sobre las políticas internas de los países miembros.

Resulta oportuno citar consideraciones efectuadas por el Director General Pascal Lamy<sup>326</sup> con relación a controles de precios internos en la cadena agroalimentaria argentina o sobre ciertos eslabones específicos, políticas de subsidios internos y políticas fiscales de control de la inflación, todas ellas cuestiones de política interna de un país miembro.

Más allá de las consideraciones puntuales sobre la problemática, cuyo análisis y evaluación excede el cometido del presente, lo cierto es que la Cancillería y la Secretaría de Industria de Argentina han debido responder alrededor de 300 preguntas formuladas por el resto de los países miembros de la OMC referidas a las prácticas comerciales internas del país tales como la política de retenciones<sup>327</sup> a los productos agrícolas y lo que denominan impropiamente, subsidios cruzados<sup>328</sup>, todas ellas

---

<sup>325</sup> Aristóteles. "Ética a Nicómaco" – Edit. Gradifco – Buenos Aires – Argentina (2005) p.117 y ss.

<sup>326</sup> Entrevista Kanenguiser, Martín – Economía & Negocios – Diario La Nación. Bs As. Argentina. 13.02.07. p.1 y 2

<sup>327</sup> Impuestos a las exportaciones de PAB que no distorsionan los precios internacionales más allá de sus impactos que puedan ser calificados de disvaliosos para eslabones de la cadena agroalimentaria interna que atentan contra una armónica redistribución de los ingresos; aspectos de necesaria discusión interna pero exenta de la autoridad de la OMC.

<sup>328</sup> Tal cruzamiento es opinable en la medida que no afecta ni distorsiona el comercio internacional y el concepto de subsidio no es equiparable al concepto de "subvención" que surge de los textos normativos de la OMC y del Acuerdo sobre Agricultura. Por lo demás los productores agropecuarios argentinos no reciben ayudas internas directas por su condición de tales como sí lo reciben productores estadounidenses o de la Europa

medidas de política interna que no se ha demostrado afecten el comercio internacional ni violen las normas de la OMC y del AA.

Finalmente, cabe reflexionar sobre la actual situación del proceso de negociaciones multilaterales en materia agrícola.

El estancamiento de Doha genera interrogantes no sólo por su evolución y destino incierto, sino fundamentalmente en relación a los cambios de alineamientos entre países y la consistencia negociadora a lograr.

Tal ya se ha indicado, no puede desconocerse la gravitación de los EEUU y la UE, en las negociaciones, como tampoco puede desconocerse la percepción de los países en desarrollo, especialmente exportadores de productos agrícolas, de la relación costo-beneficio de los acuerdos que puedan promover mayor apertura de sus mercados a cambio de concesiones mínimas, por parte de los países desarrollados, que evidencian sumo interés en impulsar el ingreso sin barreras, a los países en desarrollo, de sus manufacturas de origen industrial (MOI) o manufacturas de origen agropecuario (MOA)<sup>329</sup>.

La conducta dual de los EEUU al no aceptar la profundización de reducir su ayuda interna<sup>330</sup> por un lado y por otro atacando las disposiciones sobre productos especiales y los mecanismos de salvaguardia especial<sup>331</sup> sistemas de protección a países en desarrollo, revela incongruencias de difícil conciliación en una ronda negociadora.

Así también puede indicarse el caso de la UE que si bien expresa coincidencia con las conclusiones del acuerdo de la ronda Uruguay y demuestra reducciones en la “Caja Ámbar” ha aumentado la “Caja

---

central; por el contrario los precios que reciben los productores argentinos resultan disminuidos entre un 15% y 27% (según el PAB) en relación a sus valores internacionales que ingresan fiscalmente como impuestos a las exportaciones para luego ser redistribuido a otros sectores de la economía o servicios estatales. De aquí que las expresiones de Lamy deban ser consideradas como capciosas induciendo a deliberada confusión sobre las condiciones de aplicación y carácter de los llamados “subsidios” en la economía interna argentina conceptualmente ajenos a las “subvenciones” de los textos normativos de la OMC.

<sup>329</sup> Productos Agrícolas Básicos (PAB) con valor agregado a través de procesos de manufacturas industriales.

<sup>330</sup> Que aún aceptándolo mantendría subsidios masivos admisibles del orden de los 20 mil millones de dólares.

<sup>331</sup> Institucionalizados en la Declaración Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005.

Azul”<sup>332</sup> con medidas de ayudas de “zona gris” que no pueden asegurar no impacten distorsivamente en el comercio internacional de productos agrícolas<sup>333</sup>.

Debe reafirmarse el logro de los acuerdos de 1994 que indudablemente han marcado un punto de inflexión de positivo impacto en economías de base agroexportadora como lo es Argentina acompañado por un crecimiento de los precios internacionales de los PAB; no obstante, el estado actual de las negociaciones genera razonable incertidumbre, de conformidad a lo expuesto en el presente, respecto a las normas acordadas, su eficacia, su eficiencia y su vigencia en materia del Acuerdo sobre Agricultura ¿o ingresaremos en una nueva etapa de “whisful thinking”?

---

<sup>332</sup> Fuente: Informe del Comisario Europeo de Agricultura 2003 en oportunidad de la Conferencia de Cancún.

<sup>333</sup> En términos globales el gasto de la PAC erogados en subvenciones a las exportaciones, medidas de apoyo al mercado y ayudas directas, apreciados desde 1993 a 2002 expresan un incremento del 20%.(cuadro estadístico de la Comisión Europea de Agricultura 2003).

# La controversia sobre los OGMS en la Organización Mundial del Comercio<sup>334</sup>

Fabio Niespolo  
*Scuola Superiore Sant' Anna, Pisa – Italia*

---

## 1. Introducción

En el curso del año 2006 se cerró la larga controversia comercial<sup>335</sup> relativa a los productos biotecnológicos, mejor conocidos como Organismos Genéticamente Modificados (OGMs), que nuevamente ha enfrentado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a los dos más grandes importadores y exportadores mundiales: Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE)<sup>336</sup>.

En la controversia participaron también Canadá y Argentina, países ambos entre los primeros cuatro del mundo por la extensión sembrada con cultivos OGMs, y con fuertes intereses en la exportación al mercado europeo de canola y soja genéticamente modificada, respectivamente<sup>337</sup>.

El presente trabajo intenta ofrecer sintéticamente una reconstrucción cronológica de la disputa, explicando asimismo los mecanismos del procedimiento de solución de controversias de la OMC, exponer los puntos relevantes del fallo de primera instancia y, por último, al margen de estos elementos descriptivos, sugerir algunas reflexiones conclusivas

---

<sup>334</sup> Traducción de Francisco Fabián Sáez.

<sup>335</sup> La controversia duró más de tres años, cuando la duración promedio de la resolución de las controversias en la OMC es de un año y tres meses, incluyendo el recurso de apelación. *Entender la OMC: Solución de diferencias - Una contribución excepcional*, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/displ\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/displ_s.htm)

<sup>336</sup> Los Estados Unidos recurrieron al procedimiento de solución de controversias de la OMC 84 veces aproximadamente; en 21 de esos casos demandaron a la CE. De manera similar, la CE solicitó la apertura de resolución de diferencias comerciales en 74 oportunidades, haciéndolo contra los Estados Unidos en aproximadamente 30 casos. Dirección General de Política Exterior, *Política comercial de la Unión Europea - Octubre de 2006*, [http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads_en.htm)

<sup>337</sup> *Situación global de los cultivos transgénicos/GM comercializados: 2006*. ISAAA Briefs 35-2006, <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/35/executivesummary/pdf/BriefP%2035%20-%20Executive%20Summary%20-%20Spanish.pdf>.

sobre la naturaleza de las modificaciones impuestas a la Unión Europea por la decisión alcanzada en el seno de la OMC.

## 2. Reconstrucción cronológica

Comenzando entonces con una reconstrucción cronológica, el procedimiento de resolución de controversias de la OMC fue iniciado el 13 de mayo de 2003 con motivo de la solicitud de los Estados Unidos<sup>338</sup> y de Canadá<sup>339</sup> de celebrar consultas con la Comunidad Europea sobre el funcionamiento del sistema de aprobación y comercialización de productos biotecnológicos; a las cuales se sumó luego el gobierno argentino<sup>340</sup> presentando una solicitud análoga el día siguiente.

Las consultas no permitieron llegar a un acuerdo en ninguno de los tres casos por cuanto la CE sostuvo, desde el principio, la perfecta conformidad de su sistema de autorización de productos biotecnológicos con las normas de la OMC, sosteniendo además que el mismo no es responsable de los daños económicos sufridos por los recurrentes y que la controversia no era oportuna desde una perspectiva política<sup>341</sup>.

Consecuentemente, Estados Unidos<sup>342</sup>, Canadá<sup>343</sup> y Argentina<sup>344</sup> presentaron una solicitud para que se establecieran Grupos Especiales y en agosto del mismo año consensuaron someter las tres controversias bajo la competencia de un único Grupo Especial.

---

<sup>338</sup> WT/DS291 – Medidas que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos (OGMs) – Solicitud de celebración de consultas presentada por los Estados Unidos.

<sup>339</sup> WT/DS292 – Medidas que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos (OGMs) – Solicitud de celebración de consultas presentada por Canadá.

<sup>340</sup> WT/DS293 – Medidas que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos (OGMs) – Solicitud de celebración de consultas presentada por Argentina.

<sup>341</sup> Comisión Europea, *La Comisión Europea lamenta la decisión de los Estados Unidos de presentar una denuncia ante la OMC sobre los Organismos Modificados Genéticamente (OMG), por considerarla equivocada e innecesaria*, Bruselas, 13 de mayo de 2003,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc\\_114664.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114664.pdf)

Comisión Europea, *WTO case on GMOs*, 17 de junio de 2003,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc\\_114685.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114685.pdf)

<sup>342</sup> WT/DS291/23 “*Comunicación sobre la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial dirigida por la Misión Permanente de los Estados Unidos al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias*”.

<sup>343</sup> WT/DS292/17 “*Comunicación sobre la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial dirigida por la Misión Permanente de Canadá al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias*”.

<sup>344</sup> WT/DS293/17 “*Comunicación sobre la solicitud de establecimiento de un Grupo Especial dirigida por la Misión Permanente de Argentina al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias*”.

Precisamente, en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, los Estados demandantes especificaron que el mandato del mismo debería estar limitado al examen de la compatibilidad del marco vigente en la Comunidad con algunas disposiciones del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, del Acuerdo sobre Agricultura y, finalmente, del GATT de 1994<sup>345</sup>.

El 7 de febrero el Grupo Especial notificó a las partes en conflicto un informe preliminar, luego de completar todas las etapas procesales incluyendo la participación de terceras partes<sup>346</sup>, de *amicus curiae* y la consulta de expertos científicos. Sustancialmente, dicho informe constató la existencia de incompatibilidad del sistema comunitario de autorización de los productos biotecnológicos con algunas disposiciones del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y fue adoptado como informe definitivo del Grupo Especial en mayo de 2006, teniendo en cuenta las modificaciones propuestas por las partes con relación a la versión preliminar.

La función del Grupo Especial no es la de juzgar directamente sobre la controversia sino más bien la de emitir una recomendación al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que representa a todos los Estados miembros de la OMC y es el órgano jurisdiccional formalmente competente sobre controversias entre los Miembros de la organización. El informe del Grupo Especial fue posteriormente traducido a los idiomas oficiales de la OMC y presentado al OSD a fines de septiembre de 2006. Sin perjuicio del procedimiento, la opinión del Grupo Especial constituye la sustancia de la decisión final del procedimiento de solución de disputas, ya que el OSD puede, en realidad, tomar sólo dos tipos de decisiones: ratificar el informe del Grupo Especial o, por el contrario, no ratificarlo, en cuyo caso es necesario contar con el consenso unánime de la asamblea. Siguiendo este procedimiento, el informe fue ratificado por el OSD en

---

<sup>345</sup> Específicamente, las normas en torno de las cuales debía desarrollarse el juicio de conformidad son los artículos 2.2, 2.3, 5.2, 5.2, 5.5, 5.6, 7, 8 y 10.1 y Anexo B(1) y (5) y C(1)(a), (b), (c), (d) y (e) del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; artículo 4.2 del Acuerdo sobre Agricultura; artículos I.1, III.4 X.1, X.3(a) y XI.1 del GATT 1994; artículos 2.1, 2.2, 2.8, 2.9, 2.11, 5.1, 5.2.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.6, 5.8 y 12 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

<sup>346</sup> Australia, Brasil, Chile, China, Taipei Chino, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nueva Zelanda, Noruega, Paraguay, Perú, Tailandia, Uruguay.

noviembre de 2006<sup>347</sup> y el 19 de diciembre de 2006 la Comunidad Europea notificó al OSD su intención de no recurrir en apelación y de querer conformarse a las recomendaciones contenidas en el informe.

No obstante, en la misma oportunidad, la Comunidad manifestó la necesidad de contar con un período de tiempo razonable para ajustarse, y en enero de 2007 la determinación precisa de este período fue encomendada por las partes a un arbitraje conforme lo dispuesto en el artículo 21.3 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias<sup>348</sup>.

### 3. El fallo de primera instancia

La decisión de la Comunidad de no recurrir en apelación puede sorprender en el marco de una etapa procesal bastante combativa y compleja, pero en realidad resulta bastante clara si se examina el contexto específico del fallo del OSD, que es un fallo muy detallado.

En esencia, la controversia se refiere a dos problemáticas diferentes: a) el funcionamiento y la aplicación por parte de la Comunidad Europea de su régimen de aprobación de productos biotecnológicos; b) ciertas medidas adoptadas y mantenidas por Estados miembros de la Comunidad Europea con efecto restrictivo o prohibitivo de la comercialización de productos biotecnológicos.

El régimen de autorización de productos biotecnológicos de la Comunidad Europea consiste principalmente en dos instrumentos: la Directiva 2001/18, que modifica la precedente Directiva 90/220, que regula la liberación en el medio ambiente de OGM, y el Reglamento 1829/2003 sobre alimentos y piensos OGM<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> WT/DS291/33, WT/DS292/27 y WT/DS293/27, “*Informes del Grupo Especial Actuación del Órgano de Solución de Diferencias 29 de noviembre 2006*”.

<sup>348</sup> Notificación sobre el Acuerdo con relación al artículo 21.3(c) del ESD por Comunicación, del 19 de enero de 2007, presentada por las delegaciones de las Comunidades Europeas, Argentina, Canadá y los Estados Unidos al Presidente del Órgano de Solución de Disputas.

<sup>349</sup> Existe una amplia literatura sobre el sistema europeo de comercialización de OGM. Ver, por ejemplo, M.Valletta, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello Europeo nel Contesto Globale*, Giuffrè, Milano, 2005; E. Sirsi, *Biotecnologie in agricoltura. Profili Giuridici*, Campano, Pisa, 2003; R. Ferrara, I. Marino. “*Gli Organismi Geneticamente Modificati. Sicurezza Alimentare e tutela dell’ambiente*” Cedam, Padova, 2003; L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto comunitario e nel diritto internazionale. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Cedam, Padova, 2004.

El objetivo del régimen comunitario es la protección de la salud humana y del ambiente. Para la consecución de tales objetivos, la normativa aplicable exige a la Comunidad Europea desarrollar una evaluación caso por caso de los posibles riesgos que los productos biotecnológicos podrían conllevar para el ambiente y la salud humana. Sobre la base de esta evaluación, puede concederse o negarse la comercialización de un producto particular.

Los instrumentos legales citados definen el procedimiento administrativo que debe seguirse en el caso de que una empresa privada busque obtener la autorización de comercialización de un producto, y las normas y parámetros conforme a los cuales debe examinarse cada solicitud de autorización.

Las medidas adoptadas y mantenidas por los Estados Miembro de la Comunidad Europea están vinculadas al régimen de autorización comunitario descrito. Tanto la Directiva 2001/18 como el Reglamento 1829/2003 permiten a los Estados Miembro de la Comunidad adoptar medidas de salvaguardia frente a productos biotecnológicos cuya comercialización esté autorizada a nivel comunitario<sup>350</sup>.

Específicamente, los Estados Miembro pueden restringir y prohibir provisionalmente el uso y la venta de un producto biotecnológico en su propio territorio cuando tengan razones fundadas, basadas en nueva y ulterior información científica, que tal producto supone un riesgo para la salud humana o el ambiente<sup>351</sup>. En el caso de que un Estado miembro adopte una medida de salvaguardia, debe informar a los demás Estados miembros y a la Comisión Europea sobre la acción adoptada y debe tomarse una decisión sobre la medida de salvaguardia a nivel comunitario.

En cuanto a estos dos puntos, el juicio de primera instancia aclara algunos aspectos fundamentales que justifican la decisión de la Comunidad de no recurrir en apelación. En primer lugar, con relación al primero de los dos puntos, en el fallo de primera instancia se determina que los instrumentos legales del régimen de aprobación de productos biotec-

---

<sup>350</sup> Sobre las medidas de salvaguardia y su uso en la legislación sobre OGM, ver E. Sirsi, *Rilievi metodologici per lo studio del problema della coesistenza fra colture transgeniche, convenzionali e biologiche*, pag. 183 y ss, en M. Goldoni, E. Sirsi, *Regole dell'agricoltura regole del cibo*, Atti del convegno Pisa 7-8 Luglio 2005, Ed. Campano.

<sup>351</sup> Sobre las restricciones al uso de productos OGM, ver S. Poli, *Restrictions on the cultivation of genetically modified organism: legal issues of EC law*, in *Regulating Biotechnology*, H. Somsen, Ed. Edward Elgar, Diciembre 2006.

nológicos de la Comunidad Europea se ajustan al acervo normativo de la OMC al menos con respecto a los aspectos sobre los cuales, primero el Grupo Especial y luego el OSD, debieron pronunciarse.

Asimismo, se pone de manifiesto que la administración de tal sistema está condicionada e influenciada por la existencia de una moratoria de facto, durante el período comprendido entre junio de 1998 y agosto de 2003, fecha en que se establece el Grupo Especial, y cuya existencia había sido negada por la Comunidad Europea<sup>352</sup>.

Tal moratoria es independiente del sistema de normas jurídicas, ya que se basa en decisiones de naturaleza política. Si bien no es considerada una medida sanitaria o fitosanitaria *per se*, tiene la capacidad de influenciar el funcionamiento de medidas sanitarias y fitosanitarias según la definición del Anexo A(1) del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS).

Específicamente, el fallo de primera instancia aclara que la moratoria de facto determinó demoras injustificadas en el sentido del artículo 8 (SPS) y en particular con relación al Anexo C, punto a), en el procedimiento de autorización de 24 productos biotecnológicos sobre 27 casos invocados por las partes demandantes.

Con relación a este punto, la Comunidad Europea no tiene interés en apelar porque la moratoria de facto ha dejado de existir en virtud de que se retomaron los procedimientos de autorización en mayo de 2004 y de que, por tanto, mantiene su sistema ya en conformidad con el fallo de primera instancia<sup>353</sup>.

En cuanto al segundo punto, esto es las medidas nacionales, los demandantes evidenciaron que las nuevas medidas nacionales tomadas por Italia, Francia (2), Austria (3), Grecia, Luxemburgo y Alemania, relativas a una prohibición de comercialización en sus respectivos territorios nacionales de un total de siete productos biotecnológicos, eran incompatibles.

---

<sup>352</sup> Cuestión ardua porque la moratoria de facto fue, si bien sólo políticamente, ratificada y declarada por los Estados miembros que decidieron bloquear el proceso de autorización de productos OGM hasta la adopción de reglas más precautorias. Ver los actos del Consejo sobre Medio Ambiente del 24 y 25 de junio de 1999. *Proyecto de minuta de la Sesión N° 2104 del Consejo (Medio Ambiente), sostenida en Luxemburgo los días 24 y 25 de junio de 1999, PV/Cons42 ENV238.*

<sup>353</sup> El fin de la moratoria se puede vincular con la decisión de la Comisión Europea del 19 de mayo de 2004 (2004/657/CE) que autoriza la colocación en el mercado del maíz modificado genéticamente de la línea bt11.

tibles no sólo con el sistema de la OMC sino también con el propio sistema comunitario<sup>354</sup>.

En el fallo de primera instancia se afirma que ocho de estas medidas nacionales, habiendo sido retirado por el Gobierno Italiano el decreto del Consejo de Ministros del 4 de agosto de 2000 luego de la causa promovida por Monsanto Italia ante el Tribunale Administrativo Regionale (TAR) del Lazio<sup>355</sup>, deberían ser consideradas como medidas sanitarias y fitosanitarias por cuanto se refieren a la protección del ambiente y de la salud humana y, consecuentemente, ser analizadas en el marco de las prescripciones del Acuerdo SPS.

En el fallo de primera instancia se sostuvo que tales medidas, a diferencia de lo afirmado por la Comunidad Europea, no son medidas provisorias y precautorias en respuesta a una situación de incertidumbre científica, conforme lo prevé el artículo 5.7 del Acuerdo SPS, sino que, por el contrario, son medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas en un contexto de pleno conocimiento científico, sin la realización de una adecuada evaluación científica del riesgo como lo exige el artículo 5.1.

También con relación a este segundo punto, la Comunidad Europea no interpuso recurso porque a nivel comunitario la Comisión Europea, de acuerdo con los comités científicos competentes, así como, luego de su constitución, con la Autoridad de Seguridad Alimentaria de Parma (2003), había evidenciado la ausencia de información científica posterior que diera sustento a las medidas nacionales y la inexistencia de nuevos riesgos, no considerados en el procedimiento de autorización comunitaria, para la salud humana y el ambiente<sup>356</sup>.

Sustancialmente, entonces, la Comunidad no parece interesada en apelar porque considera que la supresión de las medidas nacionales es

---

<sup>354</sup> Sobre el tema, ver J. Murphy y L. Levidow, *Governing the transatlantic conflict over agricultural biotechnology. Contending coalitions, trade liberalisation and standard setting*, Routledge, 2006.

<sup>355</sup> En el ámbito de tal causa, el TAR de Lazio reenvió a la Corte de Justicia, para un pronunciamiento prejudicial, la interpretación de la norma comunitaria sobre la equivalencia sustancial, con relación a la cual la Corte emitió un pronunciamiento absolutamente circunstanciado sin abordar la cuestión de la legitimidad del acto. Caso C-236/01, Corte de Justicia de la Comunidad Europea.

<sup>356</sup> Sobre la ambigüedad de la estrategia de la Comunidad Europea llevada adelante por la Comisión Europea en el seno de la OMC con respecto al comportamiento seguido en el plano interno, ver S. Poli, *The EU Risk management of genetically modified organism and the Commission's defence strategy in the biotech dispute: are they inconsistent*, en *Biotechnology and International Law*, bajo la dirección de F. Francioni, T. Scovazzi Ed. Hart Publishing, Junio de 2006.

necesaria para el funcionamiento regular del sistema de autorización comunitario, más que para conformarse al juicio externo de la OMC.

La Comunidad tendría, en todo caso, interés en apelar para justificar la cuestión de la legitimidad de sus medidas consideradas no conformes con relación al derecho internacional en general, y no sólo respecto a los Acuerdos de la OMC.

De hecho, tal cuestión, abierta desde un punto de vista político en el seno de las negociaciones de la Ronda Doha con relación a la aclaración de las relaciones entre los acuerdos multilaterales internacionales en materia de medio ambiente y de comercio, no se puede abordar en un procedimiento de solución de disputas en la OMC, porque el OSD y los Grupos Especiales son competentes para juzgar sobre la base de los Acuerdos de la Organización y no de normas internacionales externas<sup>357</sup>.

Parece claro, entonces, que el fallo de primera instancia, en esencia, satisface a la Comunidad Europea porque no le impone la adopción de cambios regulatorios específicos. Ello incluso a la luz de hecho de que la legitimidad del sistema de autorización y de las medidas nacionales fue analizada sólo desde la óptica del Acuerdo SPS, atento a que habiendo constatado la existencia de ilegitimidad con relación al Acuerdo SPS, el Grupo Especial estimó innecesario el examen de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, con el Acuerdo sobre Agricultura y con el GATT de 1994, como lo solicitaran, en cambio, Canadá y Argentina.

#### 4. Colofón

No obstante lo dicho, la Comunidad Europea está experimentando importantes dificultades para adecuarse al fallo de primera instancia y, en particular, para retirar las prohibiciones nacionales.

Parece evidente que algunos Estados miembros reclaman una centralización del poder nacional y una suerte de renacionalización de los poderes y competencias actualmente gestionados a nivel comunitario.

La Comisión insistió en tres oportunidades distintas con una propuesta ante el Consejo de Ministros del Ambiente de la Unión, orientada a abolir las prohibiciones de Austria y Hungría sobre dos productos biotecnológicos. Pero, ya sea en el caso del maíz bt176 prohibido en

---

<sup>357</sup> Para un examen de la posición de la Comunidad Europea sobre la negociación de Doha, ver *The Doha Development Agenda*, [http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha\\_da/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/index_en.htm)

Austria y objeto también del fallo de la OMC<sup>358</sup>, como, la última vez, en febrero de 2007 ante la prohibición húngara sobre el maíz MON 810<sup>359</sup>, la propuesta fue rechazada por la mayoría de Estados miembros.

A través de la defensa del derecho de los estados a prohibir los productos biotecnológicos en el territorio del propio estado nacional, la mayor parte de los Estados miembros parecen explicar a la Comunidad Europea, y en particular a la Comisión, que no pretenden renunciar a la propia soberanía de decidir qué tipo de modelo de desarrollo rural buscan para el propio territorio.

Esto significa, por un lado, elegir un modelo de desarrollo agrícola basado en la globalización, la liberalización, la innovación y por consiguiente y sobre todo en los avances de la biotecnología moderna o, por el contrario, seguir un modelo de desarrollo basado en la no utilización de tales avances y más ligado a la territorialidad y a la defensa de la diversidad de las producciones<sup>360</sup>. El problema aparece entonces en esta nueva óptica primordialmente reformulado no tanto en los términos más tradicionales de la precaución y de la tutela ambiental y sanitaria, sino en éste de la competencia y de la distribución de poderes entre los niveles de gobierno<sup>361</sup>.

Independientemente del tiempo que el procedimiento de arbitraje otorgue a la Comunidad Europea, el punto que la Comunidad deberá resolver para poder ajustarse realmente al fallo de primera instancia es exclusivamente político, y tiene mucho más que ver con los problemas relativos a la Constitución Europea y a la definición de nuevas reglas para continuar el proceso de integración, que con las normas de derecho comunitario pertinentes en materia de OGM.

---

<sup>358</sup> Propuestas presentadas y discutidas el 25 de junio de 2005 y el 19 de diciembre de 2006. Ambas rechazadas por mayoría calificada. Para un análisis del voto, ver FoEE Biotechnology Programme and GMOs Campaign, <http://www.foceurope.org/GMOs/Index.htm>

<sup>359</sup> Propuesta de la Comisión Europea presentada al Consejo sobre Medio Ambiente el 20 de febrero de 2007. Euobserver, *Eu states deal blow to Brussels by backing GMO ban*, <http://euobserver.com/9/23541>

<sup>360</sup> Sobre la existencia y contraposición de estos dos modelos, ver L. Lewidow y K. Bosherth, *Coexistence or Contradiction? Agricultural Biotechnology versus Alternative Agricultures in Europe*, publicado en Geoforum.

<sup>361</sup> Sobre el tema competencia ver *The division of powers between the EU and the Member States with regard to the deliberate release of GMOs*, en German Law Journal, Vol 3, No5, 2002, y también T. Christoforou, *The regulation of genetically modified organism in the European Union: the interplay of science, law and politics*, en Common Market Review 41, 2004, p. 637 y ss.



## **Caso Hormonas. Comunidades Europeas-Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos<sup>362</sup>**

**Francisco Fabián Sáez**

*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos*

---

En treinta de las más de trescientas diferencias planteadas formalmente en el marco del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se adujo una infracción del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF)<sup>363</sup>. Se establecieron grupos especiales para examinar las reclamaciones de Estados Unidos y Canadá con respecto a la prohibición impuesta por las Comunidades Europeas (CE) a la carne tratada con hormonas estimulantes del crecimiento (asunto “CE-Hormonas”)<sup>364</sup>; para examinar reclamaciones contra las restricciones de Australia a las importaciones de salmón fresco, refrigerado o congelado (asunto “Australia-Salmón”)<sup>365</sup>; para examinar la exigencia de Japón de que se analizara en cada variedad de determinadas frutas la eficacia del tratamiento de fumigación (asunto “Japón-Varietades vegetales”)<sup>366</sup>; y para analizar las restricciones de Japón sobre las manzanas a causa de la niebla y del manzano (asunto “Japón-Manzanas”)<sup>367</sup>. Recientemente concluyó también su informe el Grupo Especial establecido para examinar las reclamaciones de Estados Unidos, Canadá y Argentina con relación a ciertas medidas de las CE y algunos de sus Estados Miembro que afectan la aprobación y comercialización de productos obtenidos por medios biotecnológicos

---

<sup>362</sup> El análisis se limita al reclamo presentado por los Estados Unidos, con excepción de las conclusiones del Órgano de Apelación, que alcanzan tanto al pronunciamiento del Grupo Especial establecido a solicitud de los Estados Unidos y como al pronunciamiento del Grupo Especial establecido a solicitud de Canadá.

<sup>363</sup> Documento G/SPS/36.

<sup>364</sup> Reclamación de los Estados Unidos: WT/DS26; Reclamación de Canadá: WT/DS48.

<sup>365</sup> Nombre oficial: “Australia-Medidas que afectan a la importación de salmón” (WT/DS18).

<sup>366</sup> Nombre oficial: “Japón-Medidas que afectan a los productos agrícolas” (WT/DS76).

<sup>367</sup> Nombre oficial: “Japón-Medidas que afectan a las manzanas” (WT/DS245).

(asunto “CE-Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos”)<sup>368</sup>.

Como puede observarse, los casos mencionados han permitido contar con jurisprudencia específica respecto de las tres cuestiones abordadas por el Acuerdo MSF. La inocuidad de los alimentos se trató en el asunto “CE-Hormonas”; la sanidad animal en el asunto “Australia-Salmón”, y la sanidad vegetal en los asuntos “Japón-Manzanas” y “Japón-Varietades vegetales”. A su vez, todos estos temas, y otros de no menos importancia, fueron tratados con detalle en el asunto “CE-Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos”.

Las páginas que siguen tienen por propósito exponer las Principales constataciones a que se llegó en el asunto “CE-Hormonas”. Dicho asunto reviste particular interés al analizar el Acuerdo MSF, no sólo por haber sido el primero en sentar una interpretación jurisprudencial del citado Acuerdo, sino también, y quizás especialmente, por haber definido, en términos que hasta la fecha no han sido revertidos, la situación del principio precautorio en el marco de los compromisos asumidos por los Miembros de la OMC.

## I. INTRODUCCIÓN

En enero de 1996, los Estados Unidos (EEUU) solicitaron la celebración de consultas con las Comunidades Europeas (CE) respecto de la prohibición de la utilización en el sector animal de ciertas sustancias de efecto hormonal y de medidas conexas. Dado que no se llegó a una solución mutuamente satisfactoria, en abril de 1996 los EEUU pidieron el establecimiento de un grupo especial (GE)<sup>369</sup>.

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) había entrado en vigor, entre otros, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que proporciona disposiciones más específicas que el antiguo Código de Normas para medidas como las que eran objeto de la controversia. A su vez, a diferencia de lo que ocurría en el GATT, con arreglo al nuevo sistema de solución de controversias de la OMC, ningún país puede bloquear el es-

---

<sup>368</sup> Reclamación de Estados Unidos: WT/DS291; Reclamación de Canadá: WT/DS292; Reclamación de Argentina: WT/DS293.

<sup>369</sup> Meses después también Canadá solicitó el establecimiento de un GE con relación al mismo asunto.

tablecimiento de un GE. El GE se constituyó en julio de 1996 y comunicó a las partes su informe definitivo en junio de 1997.

El informe del GE fue apelado por las partes. El Órgano de Apelación (OA) confirmó las conclusiones jurídicas del GE según las cuales la prohibición de las importaciones de carne y productos cárnicos procedentes de ganado tratado con cualquiera de seis hormonas específicas, impuesta por las CE, era incompatible con los artículos 5.1 y 3.3 del Acuerdo MSF. Por consiguiente, en enero de 1998, el OA recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) pida a las CE que pongan las medidas que se declaraban incompatibles con el Acuerdo MSF en conformidad con las obligaciones que corresponden a las CE en virtud de dicho Acuerdo.

El informe del GE, modificado por el OA, fue adoptado por el OSD en febrero de 1998.

## II. ELEMENTOS DE HECHO

### 1. Las medidas impugnadas

La diferencia concierne a determinadas medidas de las CE, en particular las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE.<sup>370</sup> La Directiva 81/602/CEE prohíbe la administración a los animales de sustancias que tengan *efectos tireostáticos, estrógenos, andrógenos o gestágenos*; la comercialización de animales a los que se haya administrado esas sustancias así como la carne y los productos cárnicos preparados a partir de carne de dichos animales. No obstante, la Directiva permite la utilización de las sustancias con efectos estrógenos, andrógenos o gestágenos cuando se empleen con fines terapéuticos<sup>371</sup> o de zootecnia.

La Directiva 88/146/CEE extiende la prohibición establecida por la Directiva 81/602/CEE a la administración a los animales de acetato de

---

<sup>370</sup> Otras medidas relacionadas con la diferencia están contenidas en las Directivas 72/462/CEE, 81/602/CEE, 81/851/CEE, 81/852/CEE y 85/358/CEE, a las que se hace referencia en la Directiva 88/146/CEE; las decisiones, el programa de control y las excepciones mencionadas en los párrafos 2 y 7 del artículo 6 y en el artículo 7, respectivamente, de la Directiva 88/146/CEE, y en enmiendas o modificaciones de las mismas, incluidas las Directivas 96/22/CEE y 96/23/CEE.

<sup>371</sup> El tratamiento terapéutico se define como la administración a título individual de una de las sustancias autorizadas a un animal de explotación, con el fin de tratar una disfunción de la fecundidad observada después del examen de dicho animal por un veterinario.

trembolona y zeranol con cualquier fin, y de estradiol-17 $\beta$ , testosterona y progesterona con fines de engorde. Establece, asimismo, la prohibición de importar desde terceros países animales a los que se les haya administrado sustancias con efectos tireostáticos, estrógenos, andrógenos o gestágenos. Finalmente, en la Directiva 88/299/CEE se establecen las condiciones de aplicación de las excepciones a la prohibición de proceder a intercambios de determinadas categorías de animales, así como de su carne.

## **2. Las sustancias en cuestión (hormonas)**

La controversia gira en torno a seis hormonas. Tres son hormonas que se producen naturalmente en los seres humanos y en los animales: estradiol-17 $\alpha$ , progesterona y testosterona. Las tres hormonas restantes son producidas artificialmente: trembolona, zeranol y acetato de melengestrol (MGA).

## **3. Las normas del Codex Alimentarius**

El Acuerdo MSF hace referencia, en diversas disposiciones, a "las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes". En su Anexo A, el Acuerdo establece que las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de inocuidad de los alimentos son las establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius.

Las normas del Codex relativas a medicamentos veterinarios se formulan normalmente en términos de ingesta diaria admisible (IDA) y de límite máximo de residuos (LMR). Una IDA es una "estimación de la cantidad de un medicamento veterinario, expresada sobre la base del peso del cuerpo, que puede ser ingerida diariamente durante la vida sin presentar un riesgo apreciable para la salud". Un LMR es uno de los instrumentos destinados a garantizar que la ingesta no supere la IDA; es la concentración máxima de residuos resultante del uso de, en este caso, un medicamento veterinario, que el Codex recomienda como admisible en el interior o en la superficie de un alimento.

Hacia 1998, el Codex contaba con normas para cinco de las seis hormonas comprendidas en la disputa (todas salvo el MGA). Con respecto a las tres hormonas naturales, en 1998, la Comisión del Codex consideró que no era necesario establecer una IDA o un LMR. En cuan-

to al zeranol y la trembolona, la Comisión del Codex estableció la IDA y fijó los LMRs estimados sin riesgo para la salud humana.

#### 4. Antecedentes

La inquietud de los consumidores europeos por el uso de hormonas para estimular el crecimiento del ganado aumentó ininterrumpidamente durante el decenio de 1970. Dicha inquietud se hallaba vinculada a la utilización ilegal de dietilestilbestrol, conocido comúnmente como DES, en la producción de carne de ternera en Francia, así como a casos de adolescentes, particularmente en Italia, que experimentaban irregularidades hormonales. Dado que se sospechaba de la carne de ternera como posible causa, las organizaciones de consumidores europeos declararon un boicot que afectó significativamente el mercado de la carne de ternera.

En respuesta a lo brevemente referido, en 1980 el Consejo de Ministros (Agricultura) de las CE adoptó una declaración en favor de la prohibición del uso de estrógeno y expresó su apoyo a una mayor armonización de la legislación sobre medicamentos veterinarios y a un mayor control sobre la cría de animales. En el curso del año siguiente el Consejo de Ministros de las CE adoptó su primera Directiva sobre la materia (Directiva 81/602/CEE). En la misma, y con respecto a cinco de las hormonas examinadas (todas salvo el MGA), el Consejo instruyó a la Comisión que suministrara un informe sobre la experiencia adquirida y sobre los adelantos científicos.

En observancia del mandato del Consejo, la Comisión estableció un "Grupo Científico sobre los Agentes Anabólicos en la Producción Animal" cuya labor se materializó en el "Informe Lamming". Este informe señalaba que el uso de estradiol-17 $\hat{a}$ , testosterona y progesterona no presentaría efectos perjudiciales para la salud de los consumidores cuando esas sustancias fueran utilizadas, en condiciones apropiadas, como estimulantes del crecimiento. Asimismo, el Grupo estimó necesario contar con información adicional para poder llegar a una conclusión definitiva con respecto a la trembolona y al zeranol. El resultado fue la adopción de la Directiva del Consejo 88/146/CEE.

Por su parte, el Parlamento Europeo estableció, en 1988, una "Comisión de investigación de los problemas de calidad en el sector de la carne", a raíz de informaciones relativas a la utilización considerable de sustancias hormonales ilícitas como estimulantes del crecimiento en va-

rios Estados miembros de las CE. Esencialmente, el “Informe Pimenta” concluía que se debía mantener y ampliar la prohibición de sustancias hormonales con fines no terapéuticos, entre otras razones, porque era la única forma de restablecer la confianza del consumidor en el sector de la carne<sup>372</sup>.

## 5. Antecedentes en el marco del GATT

En 1987, los EEUU cuestionaron la prohibición de las CE en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda de Tokio (mejor conocido como "Código de Normas")<sup>373</sup>. La diferencia no pudo solucionarse mediante las consultas bilaterales, por lo que los EEUU pidieron el establecimiento de un grupo de expertos técnicos a fin de que examinase la cuestión. Esta petición fue denegada, tras la respuesta de las CE de que el uso de estimulantes del crecimiento constituía un proceso y un método de producción (PMP), y que como tal no se hallaba alcanzado por las disposiciones del Código de Normas.

En 1989, los EEUU introdujeron medidas de retorsión consistentes en derechos *ad valorem* del 100% sobre los productos importados de las CE. Por tal motivo, las CE pidieron que se estableciera un grupo especial; la petición fue denegada por los EEUU. El mismo año se llegó a un acuerdo en un Grupo de Trabajo Mixto EEUU/CE, con respecto a ciertas medidas que permitían importar en las CE carne procedente de EEUU amparada por certificados de que no había sido producida con hormonas.

## III. AFIRMACIONES DE LAS PARTES

### 1. Afirmaciones de los EEUU

Los EEUU afirmaban que la prohibición establecida por las CE de importar y vender animales a los que se hubiese administrado cual-

---

<sup>372</sup> Otro informe sobre relativo al uso de hormonas para estimular el crecimiento animal, adoptado por el Parlamento Europeo en 1989, fue el "Informe Collins".

<sup>373</sup> El “Código de Normas” tenía la particularidad de ser jurídicamente vinculante sólo para las entonces “partes contratantes” que así lo hubieran convenido. Como resultado de la Ronda Uruguay, y del paso del GATT a la OMC, el Código de Normas fue sustituido por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de dicha Organización. También como resultado de la Ronda Uruguay, parte de las medidas regidas por el Código de Normas se tradujeron en el Acuerdo MSF.

quiera de las seis hormonas en cuestión (estradiol-17 $\beta$ , progesterona, testosterona, trembolona, zeranol y acetato de melengestrol (MGA)) para estimular el crecimiento, así como la carne derivada de esos animales, era incompatible con el Acuerdo MSF y con el GATT.

Los EEUU sostenían que las medidas de las CE eran medidas sanitarias, y consideraban, en relación con el *Acuerdo MSF*, que tales medidas afectaban directa e indirectamente al comercio internacional; no se basaban en una evaluación de riesgos (art. 5.1); se mantenían sin testimonios científicos suficientes (art. 2.2); no estaban justificadas como una medida provisional (art. 5.7); entrañaban un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr un nivel adecuado de protección sanitaria (art. 5.6); constituían una restricción encubierta del comercio internacional (art. 2.3); no se basaban en las normas internacionales pertinentes (art. 3.1) ni existía justificación científica para apartarse de la normativa internacional (art. 3.3); entre otras alegaciones.

Los EEUU sostenían, asimismo, que las medidas de las CE eran incompatibles con el artículo III del *GATT*. Los EEUU argumentaban que las medidas de las CE prohibían la importación y venta de ciertas carnes y animales importados mientras permitían la venta de productos similares de origen interno. Por consiguiente, las medidas de las CE daban a las importaciones de los EEUU un trato menos favorable que el otorgado a la producción interna. Los EEUU cuestionaban, además, que las medidas de las CE eran incompatibles con el artículo I del *GATT*, ya que no concedían a las importaciones procedentes de los EEUU las ventajas, favores, privilegios o inmunidades concedidas a animales y carnes similares originarias de otros países. Por último, los EEUU afirmaban que las medidas de las CE no podían justificarse recurriendo a lo dispuesto en el artículo XX b) del *GATT*.

En forma alternativa, los EEUU expresaron que si las medidas de las CE no constituyesen medidas sanitarias, serían incompatibles con el *Acuerdo OTC*. Finalmente, también invocaron el *Acuerdo sobre Agricultura*.

## 2. Afirmaciones de las CE

En opinión de las CE, el análisis de los Acuerdos MSF y/u OTC sólo procedía si se comprobaban las presuntas violaciones de los artículos del *GATT*. Las CE adujeron que los animales a los que se habían administrado las hormonas en cuestión como estimulantes del crecimiento,

y la carne procedente de esos animales, no eran "similares" a los demás animales, o a la carne de éstos, respectivamente. Sin perjuicio de ello, las CE afirmaron que incluso si se llegaba a la conclusión de que eran "similares", los productos importados no eran objeto de un trato menos favorable que el concedido a los productos de origen interno. Sostuvieron, por consiguiente, que sus medidas no infringían el artículo III del GATT. Adujeron, en adición, que en caso de que se concluyese que sus medidas eran contrarias a dicho artículo, las mismas se hallaban justificadas por el artículo XX b), que no afecta las facultades de un Miembro para adoptar una política encaminada a proteger la salud de las personas y de los animales.

Las CE también afirmaron que las medidas impugnadas se aplicaban sin distinción a todas las importaciones de carne, cualquiera que fuese su país de origen, y no sólo a las importaciones originarias de EEUU. Por lo tanto, las CE afirmaban que sus medidas no violaban el artículo I del GATT.

Igualmente, las CE sostuvieron que, en cualquier supuesto, las medidas cuestionadas no violaban ninguna disposición del *Acuerdo MSF*. Las CE añadieron que sus medidas se basaban en el *principio de cautela* como "norma consuetudinaria general del derecho internacional o como un principio general del derecho" (aunque no invocaban el art. 5.7 del Acuerdo MSF). Las CE no formularon argumentos relativos al *Acuerdo OTC*, porque estimaban que las medidas en cuestión estaban comprendidas en el ámbito del Acuerdo MSF.

## **IV. CONSTATAIONES**

### ***A. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACION***

#### **1. Alcance de las medidas objeto de la diferencia**

Al final del procedimiento los EEUU adujeron que su reclamo no sólo se refería a la carne y los productos cárnicos, sino también a los animales vivos. Sin embargo, el GE sostuvo que su mandato era el de examinar el asunto sometido al OSD por los EEUU en el documento WT/DS26/6 (la solicitud de establecimiento del GE presentada por EEUU). Por tal motivo, y en razón de que el asunto a que se hace referencia en dicho documento afecta únicamente a la carne y los productos

cárnicos, el GE expresó que la prohibición por las CE de las importaciones de animales vivos excedía del ámbito de su mandato.

## 2. Diferencias entre alegaciones jurídicas y argumentos

El OA recordó que en el caso *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado* se manifestó que todas las alegaciones deben estar incluidas en la solicitud de establecimiento del GE para que queden comprendidas en el mandato de éste. A su vez, en el caso *Comunidades Europeas - Bananos* se puntualizó que hay una importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento del GE y los *argumentos* que apoyan esas alegaciones, que se exponen y aclaran progresivamente en las comunicaciones escritas, los escritos de réplica, y las reuniones del GE con las partes a medida que el caso avanza.

En suma, se afirmó que los grupos especiales se abstienen de abordar alegaciones jurídicas que quedan fuera del ámbito de su mandato. Sin embargo, en el ESD no hay nada que limite la facultad de un GE para utilizar libremente los argumentos presentados por cualquiera de las partes -o desarrollar su propio razonamiento jurídico, para apoyar sus propias opiniones y conclusiones sobre el asunto sometido a su consideración.

## 3. Aplicación temporal del Acuerdo MSF

El GE entendió que, de conformidad al artículo 28 de la Convención de Viena<sup>374</sup>, el Acuerdo MSF resulta aplicable a las medidas sanitarias promulgadas antes de la fecha de su entrada en vigor<sup>375</sup> si siguen aplicándose después de ella. En línea con esta afirmación, el GE señaló que el hecho de que una medida sanitaria haya sido establecida antes de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo no significa que el Miembro de que se trate no esté obligado a basar esa medida en una evaluación del riesgo (conforme lo disponen los art. 5.1 y 2.2).

El OA coincidió con el GE en que el Acuerdo MSF se aplica a situaciones o medidas que fueron adoptadas antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC pero que permanecen en vigor después de esa fecha. Precisó que el Acuerdo MSF no contiene ninguna disposición que

---

<sup>374</sup> Aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.2 del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias.

<sup>375</sup> El Acuerdo MSF entró en vigor el 1º de enero de 1995, al quedar establecida la OMC.

limite la aplicación temporal del mismo, o de cualquiera de sus disposiciones, a las medidas sanitarias o fitosanitarias adoptadas después del 1° de enero de 1995. Incluso, algunas disposiciones del Acuerdo MSF, tales como el artículo 2.2, 2.3, 3.3 y 5.6, contemplan expresamente la aplicabilidad de las medidas MSF que ya estaban en vigor el 1° de enero de 1995.

#### **4. Relación entre el Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC**

El Acuerdo OTC prevé de manera expresa que el mismo no se aplica a las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Anexo A del Acuerdo MSF. Atento a ello, y habiéndose constatado que las medidas en cuestión encuadraban en la definición de medidas sanitarias, el GE determinó que el Acuerdo OTC no era aplicable a la diferencia.

#### **5. Relación entre el Acuerdo MSF y el GATT**

El GE estimó pertinente la aplicación del GATT en razón de que la diferencia se refería al comercio de mercancías (carne y productos cárnicos). Al analizar la relación entre el Acuerdo MSF y el GATT, el GE señaló que, según el artículo 1.1 del Acuerdo MSF, para que el mismo resulte aplicable es necesaria la concurrencia de sólo dos requisitos:

- ♦ que la medida en cuestión sea una medida sanitaria o fitosanitaria; y
- ♦ que esa medida pueda afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional.

En particular, no hay en el Acuerdo MSF ninguna prescripción que requiera expresamente la violación previa de una disposición del GATT para que sea aplicable el Acuerdo MSF. Ahondando en los argumentos de su interpretación, el GE manifestó que, en efecto, algunas disposiciones del Acuerdo MSF desarrollan disposiciones contenidas ya en el GATT, especialmente en el artículo XX b). No obstante, ese hecho *per se* no permite inferir que el Acuerdo MSF sólo sea aplicable, como el artículo XX b), cuando se haya constatado una violación previa de una disposición del GATT. Muchas disposiciones del Acuerdo MSF imponen obligaciones "sustantivas" que se acumulan a los requisitos necesarios para recurrir a ese precepto.

A su vez, el GE indicó que si no se constatará una violación del GATT, habría que examinar, no obstante, la compatibilidad de la medida con el Acuerdo MSF, puesto que no hay ninguna disposición que permita presumir que la compatibilidad con el GATT implica la compatibilidad con el Acuerdo MSF.

Luego, habiendo constatado que las medidas de las CE objeto de la diferencia eran incompatibles con las prescripciones del Acuerdo MSF, por aplicación del principio de economía procesal, no se consideró necesario examinar si las medidas de las CE objeto de la diferencia eran también incompatibles con los artículos I o III del GATT.

## **B. ACUERDO MSF**

### **1. Medidas sanitarias basadas en normas internacionales**

Con arreglo al artículo 3.1, los Miembros deben basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en normas internacionales. El GE manifestó que al formular una constatación acerca de si un Miembro está o no obligado a basar sus medidas sanitarias en normas internacionales de conformidad con el artículo 3.1, únicamente le es preciso determinar si existen tales normas internacionales. A tal fin, no es necesario analizar: i) el tipo de medida sanitaria que recomiendan, ii) si han sido adoptadas por consenso o por una mayoría más o menos amplia, ni iii) si la fecha en que han sido adoptadas es anterior o posterior a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo MSF.

Por otra parte, en opinión del GE, el artículo 3.2<sup>376</sup> equipara las medidas *basadas en* normas internacionales con las medidas que estén *en conformidad con* esas normas. El GE agregó que para que una medida sanitaria esté basada en una norma internacional, es necesario que la medida de que se trate refleje el mismo nivel de protección sanitaria que la norma internacional. Consecuentemente, el GE llegó a la conclusión de que la prohibición impuesta a las importaciones de carne tratada con hormonas no se basaba en las normas del Codex, puesto que lograba un nivel de protección más elevado.

---

<sup>376</sup> **Art. 3.2:** *Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y del GATT de 1994.*

El OA llegó a la misma conclusión que el GE, pero rechazó las interpretaciones que condujeron al GE a dicha conclusión. En efecto, el OA enfatizó que el significado corriente de la expresión "basadas en" es muy diferente del alcance normal de la expresión "en conformidad con". El OA explicó que una medida puede basarse en una norma internacional sin estar en conformidad con ella, como cuando incorpora solamente algunos de sus elementos y no todos. En cambio, una medida estará "en conformidad con" una norma internacional cuando incorpore la norma internacional en su totalidad y, a efectos prácticos, la convierta en una norma interna. Sólo las medidas "en conformidad con" gozan del beneficio de una presunción (aunque rebatible) de compatibilidad con las disposiciones del Acuerdo MSF y del GATT de 1994.

## **2. Apartamiento de la normativa internacional**

En virtud del artículo 3.3, un Miembro puede establecer medidas que representen un nivel de protección más elevado que el reflejado en la norma internacional, si existe justificación científica o si ello es consecuencia del nivel adecuado de protección del Miembro. El GE interpretó que para que una medida sanitaria esté justificada al amparo del artículo 3.3 es menester, en primer lugar, que esa medida represente "un nivel de protección sanitaria... más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes". Aclaró, igualmente, que una medida sanitaria sólo puede estar amparada por el artículo 3.3 si es compatible con las prescripciones del artículo 5 (evaluación de riesgo).

El GE advirtió que, inversamente, sin embargo, el mero hecho de que las medidas en cuestión sean compatibles con las prescripciones del artículo 5 no basta para que esas medidas estén amparadas por el artículo 3.3. Por el contrario, para llegar a esa conclusión sería necesario también constatar que las medidas se ajustan también a las demás disposiciones del Acuerdo MSF.

El GE interpretó que el artículo 3.3 establece una excepción general a la obligación de carácter general del artículo 3.1. El OA corrigió que el derecho de un Miembro a establecer su propio nivel de protección sanitaria en virtud del artículo 3.3 del Acuerdo MSF constituye un derecho autónomo y no una excepción a la obligación general prevista en el

párrafo 1 del mismo artículo (aclarando que tal derecho no es absoluto u omnímodo).

El OA enfatizó que el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.1 se pretendió como factor de contrapeso en relación con el derecho de los Miembros a establecer su nivel adecuado de protección. El requisito de una evaluación de riesgo, estipulado en el artículo 5.1, y el de los "testimonios científicos suficientes" a que se hace referencia en el artículo 2.2, son esenciales para mantener el equilibrio delicado y cuidadosamente negociado en el Acuerdo MSF. Sobre tal base, una medida sanitaria o fitosanitaria, para que sea compatible con el artículo 3.3, tiene que cumplir, entre otras, las prescripciones contenidas en el artículo 5.1.

### **3. Evaluación del riesgo y determinación del NAP (art. 5)**

El GE sostuvo que el artículo 5 del Acuerdo MSF se ocupa fundamentalmente de dos aspectos distintos de la decisión de un Miembro de establecer o mantener una medida sanitaria. El primer aspecto es la evaluación del riesgo –contra el que se pretende que una medida proporcione protección-, a la que el GE definió como un proceso tendiente a establecer la base científica de la medida sanitaria que un Miembro se propone adoptar.

El segundo aspecto de la decisión de un Miembro de establecer o mantener una medida sanitaria comprende, entre otras cosas, la determinación por dicho Miembro del nivel adecuado de protección sanitaria contra los riesgos para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales. El GE expresó que este aspecto es parte esencial de la gestión del riesgo. Añadió que la fase de gestión del riesgo abarca consideraciones no científicas, por ejemplo juicios sociales de valor.

Sin embargo, el OA advirtió que la distinción realizada por el GE entre "evaluación del riesgo" y "gestión del riesgo" carecía de fundamento, ya que tanto el artículo 5 como el Anexo A del Acuerdo MSF hablan sólo de "evaluación de riesgo" y que la expresión "gestión de riesgo" no se encuentra en ninguna otra disposición del Acuerdo MSF.

### ***a) Obligación de basar las medidas sanitarias en una evaluación del riesgo***

Los Miembros tienen la obligación de basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en una evaluación adecuada del riesgo. En el caso de la inocuidad de los alimentos, conforme a la definición prevista en el mismo Acuerdo MSF, la misma consiste en una “evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas de la presencia de... contaminantes<sup>377</sup>... en los productos alimenticios...”.

El GE consideró la evaluación de los riesgos como un proceso de dos etapas que debería i) identificar los efectos perjudiciales y, ii) en caso de que existan tales efectos perjudiciales, evaluar la posibilidad de que se produzcan esos efectos.

Las CE se habían basado en varios informes científicos sobre cinco de las hormonas. El GE aceptó que algunos de estos informes podían considerarse evaluaciones de riesgo. No obstante, el GE consideró que ninguno de los informes presentados por las CE respaldaba una prohibición a la importación de carne tratada con hormonas. Por tanto, el GE concluyó que la medida de las CE no se basaba en los testimonios científicos presentados.

El GE advirtió, asimismo, que según los científicos que asesoraron al GE, la ciencia no puede nunca excluir de plano la posibilidad de que una determinada sustancia tenga en algún caso efectos perjudiciales para la salud. El OA coincidió con el GE en que el tipo de riesgo a evaluarse no está dado por la incertidumbre teórica derivada del hecho de que la ciencia no puede nunca aportar una certidumbre absoluta de que una determinada sustancia no tenga en algún caso efectos perjudiciales para la salud.

El OA también estuvo de acuerdo con el GE en el sentido de que la prohibición de las CE no se basaba en una evaluación del riesgo. Al respecto, el OA observó que la expresión "se basen en" se refiere a cierta relación objetiva entre dos elementos, es decir, a una relación objetiva entre una medida sanitaria o fitosanitaria y una evaluación del riesgo; la presencia o ausencia de esa relación sólo se puede efectuar caso por caso. En otros términos, el artículo 5.1 exige que los resultados de la

---

<sup>377</sup> En su Anexo A, el Acuerdo MSF precisa que a los efectos de las definiciones contempladas en el mismo, el término “contaminantes” incluye los residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios.

evaluación del riesgo justifiquen la medida sanitaria o fitosanitaria que está en juego.

### ***b) El principio de cautela y el artículo 5.7***

En los casos en que los testimonios científicos sean insuficientes, el artículo 5.7 habilita a los Miembros a adoptar medidas provisionales. Sin embargo, las CE no recurrieron a dicho artículo; por el contrario, las CE declararon explícitamente que la prohibición de las importaciones no era una medida provisional. Las CE se ampararon en el “principio de precaución” como norma consuetudinaria del derecho internacional o, por lo menos, como principio general del derecho.

El GE señaló que el principio de cautela se halla incorporado en el artículo 5.7 y que dicho principio no puede prevalecer sobre lo dispuesto en el artículo 5.1. El GE afirmó que, en consecuencia, el principio de cautela no puede anular la constatación de que la medida no se *basa en* una evaluación del riesgo, como lo exige el artículo 5.1.

El OA coincidió con el GE en que el principio de cautela se encuentra reflejado en el artículo 5.7 y que no puede prevalecer sobre el texto del artículo 5.1. Señaló que el principio de cautela también se halla reflejado en el sexto párrafo del preámbulo y en el art. 3.3, los cuales reconocen el derecho de los Miembros a establecer su propio nivel adecuado de protección sanitaria (que puede ser más elevado que el implícito en la normativa internacional). El OA añadió que ese principio no ha sido incluido en el texto del Acuerdo como un motivo que justifique las medidas sanitarias y fitosanitarias que fuesen incompatibles con las obligaciones de los Miembros establecidas en determinadas disposiciones de dicho Acuerdo.

El OA expresó también que la condición jurídica del principio de cautela en el derecho internacional sigue siendo objeto de debate. Agregó que algunos consideran que el principio de cautela constituye un principio general del derecho medioambiental internacional consuetudinario. Al mismo tiempo, señaló que “el hecho de que haya sido aceptado ampliamente por los Miembros como un principio de *derecho internacional general* o *consuetudinario* parece todavía menos claro”.

## C. GATT

Dado que el GE había constatado que las medidas de las CE objeto de la diferencia eran incompatibles con las prescripciones del Acuerdo MSF, no consideró necesario examinar si las medidas de las CE también eran incompatibles con los artículos I y III del GATT.

## V. APLICACIÓN

### 1. Determinación del "plazo prudencial"

Se celebraron consultas entre las partes a fin de llegar a un acuerdo con respecto al "plazo prudencial" para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD adoptadas en febrero de 1998. Estas consultas, y las ulteriores comunicaciones escritas, no dieron lugar a un acuerdo. En consecuencia, las CE solicitaron que el "plazo prudencial" se determinara mediante arbitraje vinculante. Dado que las partes no lograron ponerse de acuerdo en la designación del árbitro, el mismo fue designado por el Director General.

Las CE sostenían que la incompatibilidad podía ser eliminada derogando la medida o proporcionando evaluaciones de los riesgos específicos de cada hormona. En principio, las CE plantearon que el "plazo prudencial" para la aplicación de las recomendaciones y las resoluciones del OSD debería ser aproximadamente de cuatro años (dos años para una evaluación del riesgo y aproximadamente dos años para la medida legislativa que se requiriera en consecuencia). Seguidamente, las CE declararon que el "plazo prudencial" podía reducirse en total a 39 meses.

Por su parte, EEUU y Canadá afirmaron que, al haberse constatado que las medidas de las CE eran incompatibles con las obligaciones del Acuerdo MSF, la única forma de ponerlas en conformidad con las recomendaciones y resoluciones del OSD era suprimirlas.

El árbitro observó, en primer término, que ni el OA ni el GE sugirieron la forma en que las CE debían aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD. Añadió que el ESD dispone que "el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias será *en general conseguir la supresión de las medidas de que se trate* si se constata que éstas son incompatibles con las disposiciones de cualquiera de los acuerdos abarcados". Remarcó, asimis-

mo, que en virtud del propio ESD, el *pronto cumplimiento* de las recomendaciones y resoluciones del OSD es esencial.

El árbitro interpretó que, aunque la supresión de una medida incompatible es la forma *preferida* para dar cumplimiento a las recomendaciones y resoluciones del OSD, no es forzosamente la *única* forma de aplicación compatible con los acuerdos abarcados. Así, todo Miembro que deba aplicar recomendaciones y resoluciones, tiene cierto margen de discreción para elegir la *forma* de aplicación, siempre que la forma elegida sea compatible con las recomendaciones y resoluciones del OSD y con los acuerdos abarcados.

El árbitro concluyó por determinar que el plazo prudencial para que las CE aplicaran las recomendaciones y resoluciones del OSD era de 15 meses contados desde la fecha de adopción por el OSD de los informes del OA y del GE; es decir, 15 meses a partir del 13 de febrero de 1998.

## **2. Suspensión de concesiones arancelarias**

Las CE declararon luego que no estarían en condiciones de poner su medida en conformidad dentro del plazo fijado por el árbitro. Habían encargado estudios científicos que tardarían más de 15 meses en completarse. Las partes examinaron si la posible compensación por las CE o el etiquetado de la carne de bovino tratada con hormonas podría ser una solución, pero no llegaron a ningún acuerdo. En razón de ello, EEUU y Canadá pidieron la autorización de suspender concesiones arancelarias a una lista de productos de las CE por valor de 202 millones de dólares americanos por año en el caso de EEUU y de 75 millones de dólares canadienses en el caso de Canadá.

Puesto que las partes no pudieron llegar a un acuerdo sobre la cuantía de la suspensión de concesiones, las CE solicitaron que el asunto fuera sometido a arbitraje. El arbitraje fue realizado por el GE que intervino inicialmente en la controversia. Tras evaluar el volumen de comercio afectado anualmente por la prohibición de las CE, los árbitros autorizaron a los EEUU a elevar los aranceles aplicados a los productos de las CE al 100%, por un valor de 116,8 millones de dólares americanos por año. En el caso de Canadá se autorizó la suspensión de concesiones por un valor de 11,3 millones de dólares canadienses por año.

## VI. UN CASO QUE NO TERMINA

Con arreglo a la autorización del OSD, desde julio de 1999, EEUU y Canadá aplican derechos de importación que exceden de los tipos consolidados a las importaciones de ciertos productos procedentes de las CE imponiendo un tipo de derecho *ad valorem* del 100%.

En 2003, las CE adoptaron la Directiva 2003/74/CE, que modifica la Directiva 96/22/CE del Consejo por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias  $\beta$ -agonistas en la cría de ganado. Las CE afirmaban que han puesto plenamente en aplicación las recomendaciones y resoluciones del OSD y, como consecuencia, consideran que la suspensión de concesiones aplicada por EEUU y Canadá ya no está justificada.

Las CE argumentan que una de las razones citadas por el OA fue el hecho de que las CE no habían realizado una evaluación de los riesgos en el sentido del Acuerdo MSF. Las CE habían encargado a un comité científico independiente que realizara dicha evaluación y los resultados indicaron que las hormonas en cuestión planteaban un riesgo para los consumidores. Por tanto, las CE afirman que han cumplido sus obligaciones en el marco de la OMC y tienen derecho a pedir el levantamiento inmediato de las sanciones impuestas por Canadá y EEUU.

EEUU y Canadá no están de acuerdo, y niegan que la nueva Directiva esté científicamente justificada y que ponga en aplicación las recomendaciones y resoluciones del OSD. Contrariamente a lo alegado por las CE, varios estudios habían demostrado que el consumo de carne de animales tratados con hormonas para estimular el crecimiento no suponía un riesgo mayor para la salud. Por tanto, EEUU y Canadá mantienen la suspensión de sus concesiones en relación con las importaciones procedentes de las CE.

En vista del desacuerdo existente con respecto al cumplimiento de las recomendaciones del OSD, en 2004, las CE presentaron una solicitud de celebración de consultas con EEUU y Canadá. Básicamente, las CE sostuvieron que EEUU y Canadá deberían haber suprimido sus medidas de retorsión puesto que las CE habían suprimido las medidas declaradas incompatibles con las normas de la OMC en el asunto *CE-Hormonas*. Por añadidura, las CE cuestionaron también la determinación unilateral de EEUU y Canadá de que con la nueva legislación de las CE se siguen infringiendo las normas de la OMC.

Dado que las consultas no permitieron arribar a un entendimiento, en enero de 2005, las CE solicitaron el establecimiento de un GE. El GE se constituyó en junio de 2005: “Estados Unidos — Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE-Hormonas”<sup>378</sup>. Una solicitud fundada en los mismos argumentos dio lugar al establecimiento de un GE con relación a Canadá: “Canadá — Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE-Hormonas”<sup>379</sup>.

## VII. CONCLUSIÓN

Por un lado, y sin perjuicio de las objeciones que aún hoy puedan hacerse al sistema, el caso evidencia la mayor solidez y automaticidad dada al procedimiento de solución de controversias de la OMC con relación a su antecesor del GATT. En tal sentido, las reformas introducidas confirieron mayor automaticidad a las decisiones sobre el establecimiento, mandato y composición de los grupos especiales, con lo que estas decisiones dejaron de estar supeditadas al consentimiento de las partes en la diferencia. Esta mayor automaticidad se extiende también a la adopción de las decisiones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación; instancia ésta hasta entonces no contemplada.

Por otra parte, el Acuerdo MSF ha creado, según lo previsto, un marco multilateral que sirve de guía en la elaboración, adopción y aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio sin menoscabar la potestad de los Miembros a determinar el nivel de protección que estimen adecuado. Este marco se ha visto complementado significativamente a través de los distintos casos que fueron planteados ante el OSD invocándose la violación del Acuerdo MSF.

Entre los antecedentes jurisprudenciales relativos al Acuerdo MSF el caso “CE-Hormonas” tiene peso propio. Las declaraciones efectuadas en el mismo han sido reiteradas en los asuntos subsiguientes. A su vez, esclareció la relación entre el citado Acuerdo y las disposiciones del GATT, en particular lo que hace a la excepción general del artículo XXb). Igualmente relevante resulta el encuadre dado al principio de cautela, que ha sido mantenido en el reciente informe del grupo especial que

---

<sup>378</sup> Título abreviado: *Estados Unidos – Mantenimiento de la suspensión* (WT/DS320).

<sup>379</sup> Título abreviado: *Canadá – Mantenimiento de la suspensión* (WT/DS321).

entendió en la controversia iniciada por Estados Unidos, Canadá y Argentina contra medidas de las CE y algunos de sus Estados Miembro que afectan la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos.

Por último, el reconocimiento de los avances logrados respecto de la llamada “era GATT” no implica desconocer que subsisten resquicios cuestionables en el acerbo normativo de la OMC. Aun así, resulta claro que con el actual Entendimiento de Solución de Controversias y el Acuerdo MSF, las medidas sanitarias y fitosanitarias están sujetas a un corsé que deja poco espacio para establecer, bajo la forma de dichas medidas, una restricción encubierta del comercio internacional.

# La vitivinicultura y el comercio internacional

Dr. Edgardo A. Díaz Araujo  
Dra. María José Iuvaro

---

La inserción de Argentina en el ámbito del comercio internacional tiene uno de sus principales fundamentos en su integración en la Organización Mundial del Comercio (O.M.C./W.T.O.). La octava rueda de negociaciones del GATT (General Agreement of Tariff and Trade) se inició formalmente en 1986 en Uruguay y, oficialmente, el 15 de abril de 1994 con el Acuerdo de Marrakesh se dio por finalizada. Nuestro país, en diciembre de 1994, por ley n° 24.425, ratificó su pertenencia a la O.M.C.

Dentro de los objetivos de la O.M.C. podemos resaltar la reducción de barreras y promoción de la competencia basada en el principio de no discriminación. También se han ido incorporando metas tales como la protección del ambiente.

En lo que respecta a la vitivinicultura esta integración se completa con la legislación de marcas, ley 22.362 de 1981 y la ley de normas generales para la designación y presentación de vinos y bebidas espirituosas de origen vínico, llamada ley de denominación de origen, n° 25.163 del año 1999. Esta normativa sustenta la participación de Argentina en la Organización Internacional de la Vid y el Vino (O.I.V.), organismo que tiene un enorme prestigio y un gran potencial científico y técnico, por lo cual sus resoluciones y recomendaciones, aunque no tienen fuerza obligatoria, son especialmente atendidas y respetadas<sup>380</sup>.

## ACUERDOS VITIVÍNICOLAS EXTERNOS

En lo que respecta a los Acuerdos Vitivinícolas Externos, nuestro país ha enfrentado serios inconvenientes para poder implementarlos.

---

<sup>380</sup> Ver para este tema en “Vitivinicultura y Derecho”, Díaz Araujo, Edgardo; Iuvaro, María José, Ed, Dunken, Buenos Aires, 2006, el cap. IX “Comercio Exterior” pág. 245/271.

Uno de ellos es el Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR, cuya vigencia se encuentra limitada porque no ha sido internalizado por Brasil. Dicho Reglamento fue aprobado por Resolución MERCOSUR/GMC/ Res. 45/96 del 01 de agosto de 1996, previendo que los Estados Partes pondrían en vigencia las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Res. 45/96 a través del Instituto Nacional de Vitivinicultura (I.N.V.) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) de Argentina; el Ministerio de Agricultura y Abastecimiento (MAA) del Brasil; el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) de Paraguay, y; el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP) de Uruguay. Paraguay internalizó el Reglamento Vitivinícola en noviembre de 1997 y Uruguay lo hizo a través del decreto n° 325/97. En nuestro país se dio cumplimiento a lo convenido en la citada normativa por Resolución del I.N.V. n° 1/96 publicada el 03 de diciembre de 1996. Brasil, como dijimos, hasta la fecha, no lo ha hecho.

En la Reunión de la Comisión ad hoc Vitivinícola del MERCOSUR, del 12 y 13 de marzo de 1997, en Porto Alegre, Brasil, se insiste en la necesidad de la internalización por parte del Brasil. Sin embargo, dicho país comunicó que no había podido proceder a la incorporación del Reglamento por existir conflictos en algunos puntos con la Ley Brasileira de Vinos n° 7678/88, lo cual se solucionaría con la modificación de la misma. Luego, se realizó en Buenos Aires, los días 8 y 9 de mayo de 2001, una reunión informal de Taller MERCOSUR Vinos, en la cual Brasil reiteró que estaba tramitando la reforma de su legislación en materia de vinos y esperaban resolver el problema de la internalización antes de fin de año. En las dos reuniones de la Comisión ad hoc Vitivinícola, SGT n° 8, del MERCOSUR celebradas en Montevideo, Uruguay, el 11 y 12 de junio y el 23 y 24 de julio de 2001, se planteó nuevamente la necesidad de que Brasil cumpliera con el trámite de internalización, de conformidad con lo dispuesto por el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto.

Dicho artículo hace referencia a la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Parte de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR, y prevé el procedimiento a seguir por los Estados una vez aprobada la norma, indicando que estos adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y que comunicarán tales medidas a la Secretaría Administrativa del

MERCOSUR. Dispone también que las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Parte 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Es importante destacar que el IV Laudo Arbitral ha resuelto, en el mismo sentido, el conflicto de la vigencia simultánea que “consiste en admitir como vigentes tan sólo aquellas normas ratificadas por todo el bloque y cuya incorporación haya sido notificada a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, entrando en vigencia treinta días después de la mentada notificación”<sup>381</sup>.

La necesidad y urgencia de que Brasil internalice el Reglamento surge de diversos motivos. En primer lugar, Brasil podría, eventualmente, plantear algún tipo de inconvenientes a las exportaciones argentinas. En segundo lugar, Paraguay, amparado en la falta de vigencia del Reglamento, ha presentado la propuesta de elaborar vinos a partir de mostos argentinos, lo cual significaría un perjuicio importante para el comercio exterior de nuestro país. Y, en tercer término, frente a las tratativas que se estaban realizando en el Foro de Países Productores del Nuevo Mundo con relación al Acuerdo de Aceptación Mutua de Prácticas Enológicas, la Argentina formuló a través del I.N.V. la necesidad del respeto de los Acuerdos del MERCOSUR, entre los cuales se encuentra el Reglamento Vitivinícola. Por las razones expuestas, entendemos y, así lo hicimos constar oportunamente, que hace a los más altos intereses comerciales del país en el sector vitivinícola, que Brasil proceda a internalizar la norma que suscribiera hace ya varios años.

## **CONVENIO DE ACEPTACIÓN MUTUA DE PRÁCTICAS ENOLÓGICAS (M.A.A.)**

En el año 2.000 la Argentina integró como miembro activo el llamado “Foro de Países Productores de Vino del Nuevo Mundo”. En especial, nuestro país centró su atención en el estudio y análisis del texto del Convenio de Aceptación Mutua de Prácticas Enológicas (MAA), junto con los países participantes: Estados Unidos, Sudáfrica, Canadá, Chile, Australia y Nueva Zelanda.

Si bien la intención clara y expresa del país fue integrar este Grupo, también lo fue su pretensión de incorporarse en las mejores condiciones. Y esto, no suponía dilaciones o maniobras caprichosas, sim-

---

<sup>381</sup> Revista LA LEY, Año LXV, n° 147, viernes 3 de agosto de 2001, pág. 1.-

plemente se buscaba evitar que el Convenio mereciera objeciones al momento de ser ratificado por los cuerpos legislativos de cada país. Para evitar que se formularan objeciones debían respetarse a las instituciones y a los procedimientos legales que debían observarse para una negociación de esta naturaleza.

Dicho acuerdo fue finalmente ratificado por el órgano legislativo de nuestro país, mediante la ley n° 25.960, sancionada el 10/11/2004 y publicada el 06/12/2004. Sin perjuicio de ello, creemos que es conveniente conocer algunos aspectos del trámite previo a su aprobación y nuestra opinión oportunamente formulada durante ese proceso y ante las distintas propuestas de textos del M.A.A.

En su momento, consideramos que Argentina no estaba en condiciones de inicialar el convenio de Países Productores de Vino del Nuevo Mundo. Ello, no obstante la expresa voluntad del país de permanecer en el Grupo, de continuar participando del Foro, del cual fue miembro fundador y, especialmente, de poder suscribir el Convenio cuando se dieran las condiciones oportunas y adecuadas para ello, y de trabajar activamente para que el Acuerdo no merezca objeciones al momento de la ratificación por los cuerpos legislativos de cada país.

Las razones por las cuales, en su momento, se decidió la postergación de la inicialización del Convenio de Aceptación Mutua de Prácticas Enológicas, son, en síntesis, las siguientes:

I.- No estaban concluidas las consultas con nuestros socios en el MERCOSUR, en especial en lo que respecta a los efectos del Convenio respecto a la cláusula de la Nación Más Favorecida que otorgaría nuestro país. En este punto reiteramos la República Argentina ha suscripto el Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR que, entre otros principios, establece que las disposiciones del Reglamento rigen para los productos que provengan de otras regiones o países que ingresen a cualquiera de los Estados Partes. Asimismo, que los Estados Partes armonizarán sus legislaciones básicamente en función de los convenios, principios y recomendaciones de la O.I.V.

También existen prácticas enológicas aceptadas en el citado Reglamento Vitivinícola que otorgan preferencia a nuestros socios en el bloque.

Al aplicar la cláusula de Nación Más Favorecida, y partiendo de la interpretación que el M.A.A. se multilateralizará a todos los países

miembros de la O.M.C., podríamos estar otorgando menores ventajas o, en su caso, vulnerando la preferencia otorgada por el Reglamento Vitivinícola a nuestros socios en el MERCOSUR, lo cual implica que este Reglamento podría perder, en la práctica, los objetivos que justificaron su concreción.

II.- Estimamos, en concordancia con lo expuesto en el punto anterior, que el M.A.A. no puede constituir una excepción a la aplicación de la cláusula de la Nación Más Favorecida. Por tanto, sus beneficios se extenderían a los países miembros de la O.M.C.

III.- En lo que se refiere a las negociaciones con la Unión Europea en materia vitivinícola, los otros países firmantes del M.A.A. ya habían concluido o tenían en trámite convenios bilaterales con la U.E.

No estaba definida con la precisión necesaria, en qué medida se vería limitada la capacidad negociadora de nuestro país. En virtud del Convenio, se estaría otorgando la aceptación unilateral de las prácticas enológicas comunitarias por aplicación del principio de Nación Más Favorecida, lo cual podría afectar las ventajas de la Argentina durante la negociación.

IV.- Se planteó, también, la dificultad respecto a las consecuencias que podría tener el Acuerdo en cuanto a las potestades del Estado en materia de legislación y sanción de prácticas enológicas, al aceptar prácticas que estén prohibidas y/o penalizadas para los productores locales. Esto puede ser cuestionable en cuanto a su constitucionalidad y legalidad por trato discriminatorio para con nuestros productores, al afectarse el principio de igualdad (artículo 16 de la Constitución Nacional y ley de Defensa de la Competencia n° 25.156), o de información al consumidor (artículo 42 de la Constitución Nacional), principio también reglamentado en la ley de Defensa del Consumidor, n° 24.240.

Lo mismo ocurre con nuestra Ley Nacional de Vinos n° 14.878, ya que el Convenio, de requerir la ratificación legislativa, podría involucrar una modificación a los artículos de esta ley (en especial los artículos 22, 23 y 31). Esto implica que habría que definir la posibilidad de una reforma a nuestra legislación, con la consecuente necesidad de consenso por parte de las autoridades nacionales y posterior elevación al Congreso de la Nación.

V.- En forma específica, cuando se planteó la posibilidad de inicializar el Acuerdo, no se había dado cumplimiento a la exigencia de incluir las leyes, regulaciones y requisitos referentes a las Prácticas Enológicas de cada una de las Partes.

Dicha exigencia resultaba insoslayable, ya que así está establecida en forma terminante en el M.A.A., concretamente, en el Preámbulo, visto n° 3 y en el reconocimiento del final del mismo. También en el artículo 5° inciso 1°; en el artículo 8° inciso 1° y en el artículo 13° inciso 1° e inciso 2°.

Al respecto se había manifestado por Australia que dicha información sería suministrada en la oportunidad de la inicialización del Acuerdo. Evaluar dichas normas en ese momento no era materialmente imposible, y, por ende, se estaría suscribiendo la aceptación de normas que se desconocen.

VI.- También advertimos que seguían existiendo propuestas de modificaciones relativas a algunos artículos del Acuerdo. Por tanto, era evidente que todavía faltaba perfeccionar el texto, máxime considerando que el día 28 de marzo de 2001, se circularizó una versión final del Convenio con la modificación propuesta por Estados Unidos en referencia a la cláusula 10° -Enmienda-.

VII.- En el acuerdo con la O.M.C. (artículo XX GATT y artículo I del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, O.T.C.) se preserva no solamente la salud y seguridad humanas, sino también la prevención de prácticas que puedan inducir a error respecto del producto que se ofrece.

En tal sentido, si el Convenio se enmarca en el ámbito de la O.M.C. (art. 1, 2 y 3 del M.A.A.), debería quedar también protegido dicho bien jurídico en salvaguarda del artículo 3° inciso 2° y del artículo 5° inciso 5°. A fin de evitar que se produzca confusión o engaño al consumidor, según el presupuesto básico del Acuerdo incluido en el último visto del Preámbulo, correspondía que se estableciera en el etiquetado el tipo de prácticas por las cuales se ha obtenido el producto.

VIII.- En relación con el Acuerdo de Etiquetado, estimamos que se debían fijar las bases concretas del mismo antes de la inicialización y no dejarlo pendiente, ya que el resultado del mismo es fundamental para

nuestro país y así está previsto en el preámbulo, en el artículo 1° y en el artículo 2° del O.T.C.

El M.A.A. -cláusula 6°-, al referirse al Etiquetado de Vinos, sólo establece que “los reglamentos y normas técnicas relacionadas con el etiquetado deben ser transparentes y no discriminatorias y en un todo de acuerdo con el Convenio de la O.M.C., y en especial con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y el Acuerdo sobre O.T.C. y no deben ser utilizados como mecanismos para impedir el objeto y propósito de este Convenio” (inciso 1°). En el inciso 2° indica que las Partes deberán iniciar las negociaciones para llegar a un acuerdo sobre etiquetado dentro del año civil desde la fecha de entrada en vigencia del Convenio. Estimamos que estas disposiciones no eran suficientes para garantizar la protección de las particularidades de producción y elaboración de cada Parte.

Nuestra postura fue la de insistir en que se fijaran las bases de dicho acuerdo con anterioridad a la inicialización, postura que se reiteró en la teleconferencia del día 16-01-2001, en la sede del I.N.V., con intervención del entonces Presidente del Instituto, Ing. Luis Borsani. Consideramos que el acuerdo sobre etiquetado, o -al menos- las condiciones fundamentales del mismo, deberían formar parte del M.A.A.. Postergar durante el plazo de un año la firma de un acuerdo sobre etiquetado no le otorgaba a nuestro país la certeza en cuanto a que estaría autorizado a poner en el etiquetado todas las características de elaboración de sus vinos, y, a su vez, que no quedaría sujeto a normas de etiquetado que no le resulten convenientes.

De hecho, en la conferencia telefónica de la cual participaron Argentina, Chile, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Sudáfrica y Estados Unidos, se aclaró que “La inicialización del texto significa que las negociaciones han concluido y que el mismo es adoptado como resultado del proceso de negociaciones.” Argentina manifestó su postura de formular observaciones a los textos propuestos por escrito. Se reiteró el tema de la compatibilidad con el Acuerdo O.M.C. y, en especial, con el Acuerdo O.T.C. También insistió sobre las normas de etiquetado solicitando se expidan con precisión respecto a que se autorice a incluir en el etiquetado las características del producto de cada país. A su vez, Argentina planteó su opinión respecto al nombre del Grupo, indicando la importancia de la inclusión de la palabra “comercio” o “trade”.

Si efectuamos una síntesis de las observaciones principales que Argentina fue formulando, a través de los dictámenes del I.N.V., a las distintas propuestas de textos del Convenio, podríamos indicar las siguientes:

- Corroborar la compatibilidad del MAA con los con los acuerdos de la O.M.C. y O.T.C., ya que de acuerdo al art. 2 es obligatoria. El Acuerdo de la O.M.C. es el marco institucional común para la conducción de relaciones comerciales entre sus Miembros. Las cuestiones comerciales vinculadas a los Acuerdos comerciales multilaterales, de los cuales varios se refieren a la vid y el vino se someten al campo de acción de la O.M.C.
- Por su lado, el O.T.C. establece normas referidas a la materia de este convenio. En consecuencia, se debía tener la certeza de que no hay ninguna contradicción con este acuerdo.
- Se debía determinar con precisión si la definición de vino prevista en el apartado a) no implicaría que terceros países, a los que se les haya otorgado la condición de Nación Más Favorecida, puedan exigir igual tratamiento para introducir vinos a los países firmantes de este convenio. Conjuntamente, se debería establecer con claridad si la definición de vino fijada en el MAA puede afectar las relaciones comerciales bilaterales con países de la Unión Europea.
- La República Argentina requería certeza respecto a que los términos *Transparencia y no discriminación* que utiliza el MAA autorizaban a incluir en el etiquetado todas las características de la elaboración de sus vinos.
- Se debía establecer con precisión el sentido exacto del término **consenso** y qué ocurre cuando la oposición es planteada por un sólo miembro.
- Se hacía necesario determinar las implicancias del término **“comentarios”**. Si se trataba sólo de informar o si había que esperar los comentarios, y, en su caso, si se deben responder. Por otro lado consideramos preciso establecer un **plazo** en el Convenio para que los demás miembros formulen las observaciones, o bien, que dicho plazo lo fije el que somete a consideración la nueva norma, tal como lo prevé el O.T.C.

- No se indicaba cuál era el plazo para la interposición de la demanda. La O.M.C. establece todo un procedimiento que rige para la solución de conflictos y que difiere en algunas etapas y plazos con los previstos en el MAA. Atento a lo dispuesto en el art. 2° del Convenio, sobre que nada de éste puede limitar los derechos y obligaciones adquiridos en la O.M.C. se hacía necesario determinar cuál es el que rige.
- El Convenio no prevé plazo para las consultas respecto de la enmienda propuesta. Se establece la aceptación de las enmiendas por consenso. Pero, no indica como se resuelve la situación si no se llega a obtener el consenso.
- En el Convenio se utiliza reiteradamente el término “contención” como traducción del término “dispute”. La acepción correcta sería disputa, litigio o contienda. En cambio, en español el término “contención” no tiene una acepción unívoca porque también hace referencia a algo que contiene. Se reiteran las observaciones formuladas con respecto a los términos “contención”, denominación del Grupo, y se agrega que se aclare si la utilización aparentemente como sinónimos de términos como “alegatos”, “demanda” y “réplica”, es efectivamente porque se entienden así.
- Respecto de la denominación del Grupo la misma debe hacer referencia a la finalidad específica del MAA y, por ende, debía incluir necesariamente la palabra “comercio” (trade), y de ese modo, delimitar el ámbito del Convenio y de la OIV.
- Se aclara que los honorarios y los expertos no se sufragan a sí mismos y lo lógico sería que los sufragaran las partes interesadas en su intervención.
- Argentina solicita precisiones respecto a la eliminación del apartado 3 del art. 9 de que “el Presidente del Consejo proporcionará al Comité de Expertos los alegatos...”. Esa eliminación marca una discordancia con el apartado 4 del art. 9 y con el apartado 5 del Anexo I.S.
- Argentina, a su vez, advierte que pese a lo previsto en el Preámbulo del MAA no se han incorporado las prácticas enológicas de las Partes en el inventario.

## CONCLUSIONES <sup>382</sup>

Los países del Foro buscan generalizar sus propias normas técnicas a fin de facilitar el comercio internacional de vinos, posibilitando que ingresen productos con menos exigencias derivadas de las condiciones geográficas de producción.

Por su parte, Europa, busca imponer sus Denominaciones de origen y Expresiones Tradicionales para mejorar la competitividad de sus productos en relación a la de otros países, que con igual calidad, no tienen el prestigio que le dan los nombres tradicionales.

Estados Unidos plantea protecciones arancelarias o para-arancelarias, conforme lo conviene a sus intereses, como los casos del mosto, de la miel o del acero argentino, o el caso de la uva chilena. Europa, por su lado, subsidia explícitamente regiones y producciones agrícolas.

Por tanto, y frente a estas exigencias y prácticas, Argentina debe definir su propia estrategia, teniendo en cuenta –como hemos mencionado–, la política exportadora del resto de los países que han firmado convenios para asegurar la misma; que se prevé un panorama internacional de formación de excedentes, por lo cual todos los países tenderán a promover sus exportaciones y limitar sus importaciones; la situación que se producirá en el orden local con la entrada en producción de una cantidad importante de nuevas plantaciones de variedades finas, lo cual puede llevar a prever una reducción del consumo de vinos comunes. Todo esto nos lleva a la necesidad de expandir las exportaciones y simultáneamente proteger el mercado interno.

Entendemos que se pueden fijar como objetivos: preservar y ampliar al máximo posible las exportaciones a los principales mercados actuales de Europa, Estados Unidos y Brasil; priorizar como “valor agregado” de nuestra producción y como un elemento diferenciador y distintivo a las condiciones naturales que nos permiten elaborar buenos vinos, para que esa ventaja natural se transforme en una verdadera ventaja comercial para expandir la producción de vinos de calidad; seleccionar cuáles son las Denominaciones de Origen convenientes y posibles de defender.

No podemos dejar de merituar cuáles podrían ser “los obstáculos futuros que se podrían plantear a las exportaciones argentinas:

---

<sup>382</sup> Ver nuestra opinión en el cap. X “Acuerdos Vitivinícolas Externos”, en “Vitivinicultura y Derecho”, ob. cit. 274/77

- Estados Unidos no podría presentar exigencias enológicas, ya que son más laxas, pero podría plantear problemas de dumping.
- Europa no podría plantear exigencias enológicas que son similares, salvo algunas específicas que habría que acordar eliminar.
- Brasil no puede plantear exigencias enológicas pero mientras no internalice el Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR, puede limitar el ingreso”<sup>383</sup>.

**TEXTO DEL CONVENIO DE ACEPTACION MUTUA DE PRACTICAS ENOLOGICAS, RATIFICADO POR NUESTRO PAIS, LEY 25.960, 06/12/2004.**

“Las Partes en este Convenio, visto

**SU DESEO** de facilitar el comercio internacional y de evitar la aplicación de barreras al comercio de vinos conforme al Acuerdo de Marrakesh por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, del 15 de abril de 1994, (a partir de aquí denominado Acuerdo sobre la OMC);

**SU INTERÉS** en reglamentar el vino producido y consumido en sus respectivos territorios;

**QUE SE HAN CONCLUIDO** las evaluaciones de las leyes, reglamentos y requisitos de cada una de las Partes, relativos a las prácticas enológicas exigidas por sus respectivas leyes nacionales;

**SU INTERÉS** fundamental y legítimo en reglamentar las cuestiones sanitarias y de seguridad del vino importado a sus respectivos territorios;

**SU INTERÉS** en evitar las prácticas engañosas en el etiquetado;

**Y RECONOCIENDO** que:

---

<sup>383</sup> “Vitivinicultura y Derecho”, ob.cit. pág. 275.

- las restricciones a las importaciones fundadas en prácticas enológicas han sido utilizadas para obstaculizar el comercio internacional;
- en muchos países las prácticas enológicas están sujetas a leyes, reglamentos y requisitos en los territorios de las Partes y que las prácticas enológicas uniformes no pueden tomar en consideración todas las condiciones, variaciones climáticas y tradiciones locales;
- cada Parte ha establecido mecanismos aceptables para reglamentar las prácticas enológicas;
- el cultivo de la uva y las prácticas enológicas seguirán evolucionando;

**ACUERDAN** lo siguiente:

## **ARTÍCULO 1**

### **Objetivos**

Los objetivos del presente Convenio son:

- a) facilitar el comercio de vinos entre las Partes; y
- b) evitar, conforme al Acuerdo sobre la OMC, la aplicación de barreras a dicho comercio mediante la aceptación mutua por las Partes de sus respectivos mecanismos de regulación de prácticas enológicas, tal como lo estipulan sus respectivas leyes, reglamentos y requisitos.

## **ARTÍCULO 2**

### **Obligaciones multilaterales**

Nada en este Convenio limitará los derechos y obligaciones de las Partes adquiridos en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

## ARTÍCULO 3

### Alcance

1. Este Convenio se limitará al comercio internacional de vinos, tal como se define este término en el Artículo 4 (a) de este Convenio.
2. Nada en este Convenio impedirá de manera alguna que una Parte tome medidas, por ejemplo de control, para proteger la salud y seguridad humanas, siempre y cuando dichas medidas sean conformes al Acuerdo sobre la OMC.
3. Nada en este Convenio impondrá obligaciones comerciales a ninguna entidad con respecto a la compra y venta de los productos que cubre este Convenio.
4. Nada en este Convenio tiene la intención de interferir en las estipulaciones de los acuerdos existentes de una Parte ni de impedir a las Partes, en forma individual o colectiva, de firmar convenios relativos a las prácticas enológicas con países que sean terceras Partes.
5. Nada en este Convenio exigirá a una Parte que revoque, derogue o enmiende su definición de vino o sus leyes, reglamentos y requisitos relativos a las prácticas enológicas para la producción de vino en su territorio.

## ARTÍCULO 4

### Definiciones

Para fines de este Convenio, se aplican las siguientes definiciones:

- a) “Vino” es una bebida producida por la fermentación alcohólica completa o parcial de uvas frescas, mosto, concentrado de uvas o productos derivados exclusivamente de uvas frescas, conforme a las prácticas enológicas cuyo uso está autorizado en virtud de mecanismos reglamentarios de la Parte exportadora, y cuyo

contenido de alcohol es superior al 7 % e inferior al 24% por unidad volumétrica.

- b) “Prácticas enológicas” se refieren a los materiales, procesos, tratamientos y técnicas de producción de vino, permitidos por ley en la Parte exportadora, pero excluye el etiquetado, embotellado o envasado para la venta final; y
- c) “Consenso” se logra cuando, después de dado el aviso previsto en los procedimientos del Consejo, ninguna Parte presente en la reunión en que se toma formalmente una decisión, se opone a la decisión propuesta.

## ARTÍCULO 5

### **Aceptación mutua de prácticas enológicas**

1. Cada Parte aceptará las leyes, reglamentos y requisitos de las otras Partes relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan.
2. Las Partes permitirán la importación de vino producido en el territorio de otra Parte, conforme a las leyes, reglamentos y requisitos de dicha Parte relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan.
3. El vino exportado por una Parte a otra Parte deberá cumplir con las leyes, reglamentos y requisitos de la Parte exportadora relativos a las prácticas enológicas que rigen el vino destinado al consumo nacional de la Parte exportadora. La Parte exportadora, si así lo desea, también puede exportar a una Parte importadora vino producido en cumplimiento con las leyes, reglamentos y requisitos de la Parte importadora relativos a las prácticas enológicas que rigen el vino destinado al consumo nacional de la Parte importadora.
4. Ninguna de las Partes requerirá de cualquier otra Parte que solicite una derogación ni otras exoneraciones ni que suministre certificaciones de

rutina relativas a cualquier práctica enológica, excepto cuando una Parte puede requerirlo conforme al Artículo 3 (2) de este Convenio.

5. Cuando una Parte tiene razones para creer que un vino producido, exportado o importado en su territorio podría comprometer la salud o seguridad humanas, esa Parte deberá notificar inmediatamente a todas las otras Partes mediante un procedimiento que será determinado por el Consejo.

## **ARTÍCULO 6**

### **Etiquetado de vino regido por este Convenio**

1. Los reglamentos y normas técnicas de etiquetado deberán ser transparentes y no discriminatorias, y deberán conformarse al Acuerdo sobre la OMC, y especialmente al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio y no deberán usarse como un mecanismo para malograr el objetivo y la finalidad de este Convenio.
2. Las Partes deberán iniciar negociaciones para un convenio sobre etiquetado, destinadas a concluir dicho convenio dentro de un año civil a partir de la fecha en que este Convenio haya entrado en vigencia.

## **ARTÍCULO 7**

### **Administración del presente Convenio**

1. Para administrar este Convenio, se forma por el presente un Consejo de las Partes, compuesto de un representante de cada una de dichas Partes. Todas las decisiones del Consejo se tomarán por consenso. El Consejo determinará sus propias reglas y procedimientos.
2. El Consejo podrá considerar cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento eficaz de este Convenio. En particular será responsable de:

- a) tratar de resolver todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de este Convenio;
- b) brindar un foro de debate para los temas que puedan surgir al aplicarse este Convenio;
- c) considerar diferentes maneras de mejorar el funcionamiento de este Convenio;
- d) adoptar enmiendas a este Convenio y a su anexo, conforme al Artículo 10.
- e) determinar los idiomas de trabajo en virtud de este Convenio; y
- f) decidir sobre las solicitudes de adhesión a este Convenio por parte de los Estados, conforme al Artículo 13(2).

## **ARTÍCULO 8**

### **Transparencia**

1. Las leyes, reglamentos y requisitos relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan de los Estados, a los que se hace referencia en el Artículo 12 (1) en la fecha de entrada en vigencia de este Convenio para cada una de las Partes se incorporarán un Inventario.
2. Después de la decisión del Consejo, a la que se hace referencia en el Artículo 13(2) de acordar la adhesión de un Estado a este Convenio, las leyes, reglamentos y requisitos relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan de dicho Estado, tal como se sometieron al Consejo conforme al Artículo 13 (1) se incorporarán al Inventario.
3. Cualquier modificación de las leyes, reglamentos o requisitos de una Parte relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan deberá:

- (a) publicarse o comunicarse de conformidad con el Acuerdo de la OMC y en la medida estipulada en dicho Acuerdo y, en particular, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y
  - (b) incorporarse al Inventario.
4. Cada Parte, de conformidad con el Acuerdo de la OMC y en la medida estipulada en dicho Acuerdo y, en particular, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, notificará al Consejo cualquier propuesta de enmienda a sus leyes, reglamentos o requisitos relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan, previamente a que dicha enmienda entre en vigencia en su territorio y brindará a las otras Partes la oportunidad de hacer comentarios sobre dichas propuestas.

## **ARTÍCULO 9**

### **Consultas y solución de controversias**

1. Si una o más Partes considera(n) que una medida tomada por una o más partes no cumple con este Convenio, la Parte o Partes Demandantes puede(n) solicitar por escrito consultas con la otra Parte o Partes (la Parte Demandada). Las Partes en conflicto deberán, dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la solicitud, consultarse con vistas a resolver la cuestión.
2. Si la cuestión no se resuelve mediante consultas dentro de los 45 días siguientes a la recepción de la solicitud de consultas, y se han prohibido o restringido las importaciones, cualquiera de las Partes en conflicto puede solicitar por escrito a la otra Parte en conflicto y al Presidente del Consejo que se establezca un Comité de Expertos para considerar la cuestión, conforme a los procedimientos prescritos en el Anexo. Toda conclusión adoptada por el Comité deberá ser por consenso.

3. Después de solicitar un Comité de Expertos y que dicho Comité se haya formado para escuchar la controversia, la Parte Demandante deberá presentar sus puntos de vista por escrito (la queja) al Presidente del Consejo y a Parte Demandada. Dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la queja, la Parte Demandada deberá enviar su respuesta al Presidente del Consejo y a la Parte Demandante, junto con la evidencia y documentación que apoyen su respuesta.
4. El Comité de Expertos deberá remitir sus conclusiones a las Partes en conflicto dentro de los 60 días de la fecha en la cual el Comité de Expertos recibió los documentos de la Parte Demandada, prescritos en el párrafo 3 de este Artículo o al vencimiento del período en el que dichos documentos deben presentarse, conforme al párrafo 3 de este Artículo.
5. En el caso en que el Comité de Expertos encuentre que la Parte Demandada ha violado este Convenio, dicho Comité preverá en su decisión un período razonable de tiempo para que la Parte Demandada rectifique dicha violación. El período establecido será el más breve y factible, dentro de lo razonable. Si las Partes en conflicto no están de acuerdo para la fecha de vencimiento de ese período en que la violación ha sido rectificada, la Parte Demandante puede dar por escrito al experto que preside el Comité y a la Parte Demandada prueba de incumplimiento y solicitar al Comité que decida si la violación se ha rectificado. La Parte Demandada tendrá 21 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la Parte Demandante dirigida al experto que preside para responder a los alegatos de la Parte Demandante. El Comité expedirá su decisión dentro de los 15 días posteriores al plazo de vencimiento de la respuesta de la Parte Demandada.
6. Si el Comité encuentra que la Parte Demandada no ha rectificado dicha violación dentro del período de tiempo asignado, la Parte Demandante podrá suspender sus obligaciones relativas a la Parte Demandada, en virtud de los párrafos 1 a 4 del Artículo 5 del presente Convenio.

7. En virtud de este Artículo, las Partes en conflicto podrán acordar, para fines de un conflicto específico, seguir diferentes procedimientos a los prescritos en este Artículo con el fin de acelerar, mejorar o facilitar la resolución de un conflicto específico.
8. Los párrafos 2 a 6 de este Artículo no se aplicarán a las cuestiones que surjan en virtud del Artículo 3 (2) de este Convenio ni a ninguna otra cuestión en virtud de este Convenio que también plantee cuestiones de conformidad con la OMC. Nada en este Artículo deberá interpretarse como que implica un cambio en los derechos y obligaciones de una Parte, en virtud del Acuerdo sobre la OMC, incluyendo las disposiciones sobre solución de controversias de ese Convenio.

## **ARTÍCULO 10**

### **Enmienda**

1. Cualquiera de las Partes puede proponer enmiendas a este Convenio o sus Anexos. El texto de toda enmienda propuesta deberá someterse al depositario, que la comunicará rápidamente a todas las Partes, al menos con noventa días de antelación de la fecha en que será considerada por el Consejo.
2. La consideración inicial de cualquier enmienda propuesta deberá tener lugar en la primera reunión del Consejo que siga al aviso de la enmienda propuesta. El Consejo deberá adoptar las enmiendas por consenso.
3. Los instrumentos de aceptación de una enmienda deberán ponerse en poder del depositario. Una enmienda entrará en vigor, para las Partes que la hayan aceptado, en el trigésimo día siguiente a la fecha de recepción por parte del depositario de los instrumentos de aceptación de una mayoría de las Partes. A partir de entonces, entrará en vigor para cada Parte que deposite su instrumento de aceptación en el trigésimo día siguiente a la recepción por parte del depositario del instrumento de aceptación de esa Parte. Cada Estado que suscriba este Convenio después de la entrada en vigencia de cualquier en-

mienda se convertirá en una Parte en el Convenio, tal como ha sido enmendado.

## **ARTÍCULO 11**

### **Retiro**

Cualquier Parte puede retirarse de este Convenio informando por escrito al depositario. El retiro entrará en vigencia seis meses después de la fecha de recepción de la notificación, a menos que dicha notificación especifique una fecha posterior o que la notificación se retire antes de esa fecha.

## **ARTÍCULO 12**

### **Partes y entrada en vigencia**

1. Este Convenio estará disponible para ser firmado por Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda y Sudáfrica, hasta el 31 de marzo de 2002.
2. Este Convenio está sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación deberán ponerse en poder del depositario.
3. Este Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha en que se depositó el segundo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación. Para cada uno de los Estado signatarios que firmen a partir de entonces entrará en vigencia el primer día del mes siguiente a la fecha en que se haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.
4. Un Estado signatario que no haya entregado un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación dentro de los treinta meses a partir de la fecha en que este Convenio entra en vigor o del período adicional aprobado por el Consejo será considerado como un Estado que no ha firmado este Convenio.

## ARTÍCULO 13

### Nuevas Partes

1. Todo Estado que no haya firmado este Convenio, y los Estados que hayan firmado pero no ratificado, aceptado o aprobado este Convenio, en virtud del Artículo 12, podrán solicitar por escrito al depositario la adhesión al mismo. Dicha solicitud incluirá una copia de las leyes, reglamentos y requisitos de ese Estado relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan.
2. El Consejo, en su primera reunión siguiente a la recepción de una tal solicitud, deberá evaluar las leyes, reglamentos y requisitos relativos a las prácticas enológicas y los mecanismos que las regulan del Estado en cuestión. Si el Consejo las considera aceptables, notificará al Estado su decisión y podrá invitarlo a adherirse a este Convenio.
3. Después de recibida la notificación de la decisión del Consejo favorable a la adhesión, pero en ningún caso después de los 30 meses a partir de esa fecha o un período tal aprobado por el Consejo, el Estado en cuestión pondrá en poder del depositario su instrumento de adhesión. Para ese Estado este Convenio entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha en que haya depositado su instrumento de adhesión.

El original de este Convenio, del cual los textos en inglés, francés y español son igualmente auténticos, se pondrá en poder del Gobierno de los Estados Unidos de América.

**EN FE DE LO CUAL**, los suscritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Convenio.

**HECHO** en Ottawa, el 12 de Septiembre del año dos mil uno.

## ANEXO

### Comité de Expertos

1. Las Partes establecerán una lista de expertos en prácticas enológicas.
2. Cada Parte designará cuatro expertos de su país para que integre la lista.
3. El depositario guardará la lista de expertos.
4. Las Partes en conflicto acordarán seleccionar tres expertos de la lista, ninguno de los cuales provendrá de los países de dichas Partes. En el caso en que las Partes en conflicto no puedan llegar a un acuerdo dentro de los 15 días a partir de la fecha de la solicitud de la formación de un Comité de Expertos hecha al Presidente del Consejo, dicho Presidente del Consejo seleccionará al azar de la lista tres expertos, ninguno de los cuales podrán provenir de los países de las Partes en conflicto. El Presidente del Consejo realizará dicha selección al azar en presencia de los representantes oficiales designados por las Partes en conflicto.
5. Cuando el Presidente del Consejo recibe todos los documentos de la Parte Demandante y la Parte Demandada, en virtud del Artículo 9 del presente Convenio, dicho Presidente remitirá tales documentos a los expertos nombrados por las Partes en conflicto dentro de los tres días siguientes. Si uno de los expertos no estuviera disponible, la Parte o Partes afectada(s) o el Presidente del Consejo nombrará(n) un sustituto, conforme a los procedimientos establecidos en el párrafo 4 anterior.
6. El Comité utilizará al máximo posible el sistema telefónico y electrónico.
7. Las Partes en conflicto deberán correr con los costos y gastos respectivos incurridos en relación con los procedimientos ante el Comité de Expertos. Los honorarios y gastos de los expertos deberán ser costeados por partes iguales por las Partes en conflicto.
8. El Consejo adoptará las reglas de procedimiento que se aplicarán al Comité de Expertos establecido en virtud del Artículo 9 del presente Convenio y de este Anexo.”

# La reconversión de la agricultura comunitaria Nuevas Ayudas No Distorsionantes del Comercio Internacional

Alberto Ballarín Marcial<sup>384</sup>

---

## 1. Una lectura nueva del Artículo 39, hoy 33, del Tratado de Roma

Veamos lo que escribía M.Tracy, en 1986, a propósito de los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC), “la finalidad central –asegurar un nivel de vida equitativo a la población agraria- formaba parte de un conjunto cuidadosamente equilibrado; además de una referencia a la necesidad de asegurar precios razonables en el suministro a los consumidores, el texto precisaba que el nivel de vida equitativo había de ser asegurado por un aumento de la productividad de la agricultura y por una elevación de la renta individual de los que trabajan en la agricultura. Estas disposiciones prueban una preferencia por las medidas estructurales más bien que por el sostenimiento general de los precios, si bien en la práctica no se ha prestado mucha atención a estos matices”<sup>385</sup>.

Por esta razón yo parto de la base de que en la Unión Europea no ha existido nunca una verdadera política de estructuras productivas agrarias, ya que no se aceptaron las propuestas de Mansholt en los años 60. Estas propuesta figuraban en el Informe que llevaba el título de “memorandum sobre la reforma de la agricultura en la CEE”, presentado al Consejo en diciembre de 1968 por el citado Mansholt, a la sazón Comisario de Agricultura de la Comunidad Europea. Aún no habiendo sido aceptado, su importancia es tal que Claude Bluman ha podido decir

---

<sup>384</sup> *Nota del Director.* Al organizar este Primer Curso, el maestro Alberto Ballarín Marcial, no pudiendo estar presente, tuvo la deferencia de enviar este trabajo para, de alguna forma, compartir y apoyar la iniciativa. Por lo que significa Ballarín Marcial para el derecho agrario y agroalimentario universal, su aporte no podía dejar de ser incluido para el enriquecimiento de nuestro esfuerzo.

<sup>385</sup> *L'Etat de l'agriculture en Europe occidentale. Crises et réponses aux cours d'un siècle,* París, 1985, p. 299.

de él, con razón, “que constituye la base teórica de la política estructural comunitaria”<sup>386</sup>.

Lo que ese gran Comisario planteaba, en su “Programa Agricultura 1980”, era lo siguiente: “reducir el número de los agricultores y ampliar el tamaño de las explotaciones. Era preciso- y yo creo que sigue siendo preciso- que liberen sus tierras, estimulados a tal fin sea por pensiones de jubilación complementaria, si son de edad madura, sea por una posible formación profesional con vistas a una nueva actividad en el sector secundario o terciario, lo que plantea el problema de la creación de empleos en las zonas rurales. La liberación de esas tierras permitiría contemplar la constitución de unidades de producción que tuvieran un mínimo de 80 a 120 has para las tierras de cereal, lo que comportaría 40 ó 50 vacas en el caso de la producción lechera y de 150 a 200 bovinos en el caso de producción de carne (lo que constituiría todavía unidades de tipo familiar) o bien empresas agrícolas modernas (EAM) de dimensión más importante aún. Para superar los obstáculos financieros, jurídicos, fiscales o psicológicos se adoptarían las medidas necesarias”.

“Hoy día- continúa Bluman- la mayor parte de esas medidas preconizadas por la Comisión han sido adoptadas por los Estados miembros, tras el escándalo que produjo el memorando al propugnar que la población agraria disminuyera en 5 millones de personas en 1980 y congelar 5 millones de has. Esta última propuesta partía de la base de que la producción era ya excedentaria y lo sería en mayor medida cuando las explotaciones aumentaran la productividad gracias a las propuestas del Comisario.

En el espíritu de la Comisión se trataba de tierras que no ofrecían una rentabilidad suficiente y su aprovechamiento en un 4/5 como mínimo se orientaba a la repoblación forestal o a la creación de parques naturales, zonas de entretenimiento y descanso.

El Plan Mansholt se enfrentó a una hostilidad general; por supuesto, los medios profesionales en su conjunto denunciaron su carácter maltusiano... los pequeños agricultores temieron la desaparición de la mayoría de sus explotaciones; varios sindicatos ‘moderados’ se le opusieron para ver en las ‘modernas explotaciones agrarias’ el diseño de un esbozo de los kolkoses que nos llevaría a la colectivización acabando con el modelo de la explotación familiar. Los Estados Miembros no muestra-

---

<sup>386</sup> En uno de los mejores libros en la materia, publicado en París, en 1996, "Politique Agricole Commune", p. 363.

ron entusiasmo y derivaron hacia la Comunidad las críticas de sus organizaciones profesionales. Sin embargo, las tres Directivas de 1972 se sitúan evidentemente como hijas del Plan Mansholt<sup>387</sup>.

## 2. Planteamiento actual de la cuestión de las ayudas

Lo que ocurre es que ahora, con la globalización y las peticiones de los países menos desarrollados que se han escuchado en Seattle, en Doha y, sobre todo, en Cancún y en Hong Kong, ha llegado la hora de la verdad, puesto que se reclama la supresión de toda clase de ayudas, incluso de las desacopladas de la producción, como lo recuerda el Informe británico, el cual, por cierto, también se pronuncia en tal sentido en cuanto sólo admite algunas medidas especiales de protección, limitadas en el tiempo<sup>388</sup>.

## 3. La falta de una política estructural en la UE

No nos engañemos, la UE no está preparada más que en parte, en aquella parte en que dispone de una agricultura empresarial, para afrontar lo que se le viene encima, que es nada más y nada menos que la supresión de las ayudas gracias a las cuales han pervivido numerosas explotaciones familiares pequeñas y medianas<sup>389</sup>. Ramón Tamames, en su documentado libro sobre la *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*<sup>390</sup>, señalaba que “los dos problemas básicos de la agricultura europea son: reducida extensión de las empresas agrícolas y parcelación excesiva de las explotaciones”.

Después de citar la primera manifestación de la CEE en materia de estructuras agrícolas, al ser publicada en diciembre de 1962, una decisión del Consejo relativa a la coordinación de las políticas nacionales - JOCE 17 de diciembre 1962, p.2892/62,- acaba diciendo “Vemos pues

---

<sup>387</sup> Ob. cit. p. 363.

<sup>388</sup> Me estoy refiriendo al Informe del Ministerio del Tesoro, de diciembre de 2005, que lleva por Título "A vision of the PAC".

<sup>389</sup> A la hora del Tratado de Roma, la situación era grave, con tres cuartas partes de las explotaciones menores de 10 has y la mitad menores de 5; la verdad es que la situación ha mejorado bastante, sobre todo en Francia donde se puede hablar de una media de 40 has y no hablemos de la Gran Bretaña que no tiene más que alrededor de 200.000, en claro contraste con el caso de Italia que pasa los dos millones de unidades.

<sup>390</sup> Madrid, 1965, p. 250.

que es muy poco lo que se ha realizado”<sup>391</sup>. Esa “decisión” aludida por Tamames es la única disposición que, en 1988, se cita por el Código de Derecho Comunitario Europeo, editado por Civitas, además de dos Sentencias, la Charmasson de 19 de diciembre de 1972 y la Galli de 23 de enero de 1975.

En la reforma se habla de mejorar la calidad de los productos agrarios cuando lo lógico hubiera sido mejorar la calidad de las explotaciones, especialmente por medio del agrandamiento que se hubiera podido conseguir si las ayudas finales se hubieran condicionado a la entrega de las tierras minifundistas a otros agricultores o a sociedades de modernización. Esto no se ha hecho y de ahí se derivará la desaparición de muchas unidades y de muchas tierras marginales que ya sabemos se desplazan de modo automático por las mejor dotadas. La responsabilidad de todo ello recaerá sobre el Comisario Fischler que ha sido incapaz de comprender, ni siquiera de plantearse esta cuestión.

Lo que nos entregó antes de marcharse es un Reglamento increíblemente complicado y difícil, no sólo ya de interpretar jurídicamente sino de entender por muchas lecturas que le demos. En definitiva, lo único claro es que se reduce el apoyo a la agricultura y que ésta se queda sin futuro porque no se llevaron a cabo las reconversiones que la hubieran preparado para prescindir de las subvenciones. La agricultura se ve privada en buena parte de futuro porque sólo perviven los “derechos históricos” que se acabarán en el 2013. De ahí se deriva el desamor por la profesión paterna que aqueja a los hijos de los agricultores, incluso de los acomodados. Ellos prefieren las luces de la ciudad.

#### **4. Las tendencias evolutivas de la PAC**

Las tendencias evolutivas diré que, en la UE y en este preciso momento, a mí me parece que son éstas:

a) Muchas tierras marginales serán abandonadas para siempre por propietarios y por arrendatarios al no contar con ayudas ni poder defenderse de otra manera, salvo en casos excepcionales como el de calidades muy ligadas a territorios determinados, y algunos más. El desacoplamiento de las ayudas camina en esa dirección. Esas tierras acabarán adquiridas por sociedades que las explotarán o aprovecharán de alguna manera, por

---

<sup>391</sup> Ob. cit. p. 252.

ejemplo para construir allí granjas de cerdos, si están alejadas de núcleos de población<sup>392</sup>.

b) Los agricultores no se asociarán, como no los motivemos con ayudas muy efectivas, a pesar de que ello les permitiría afrontar la situación y abaratar enormemente la modernización, en especial la de sus regadíos. Un problema de cultura es el responsable. La actual generación no está preparada para comprenderlo<sup>393</sup>.

c) En ausencia de un diseño razonable de reconversión, ésta se producirá en buena parte por la vía del arrendamiento a esas grandes sociedades con economías de escala, las cuales, de acuerdo con las tendencias de siempre, acabarán siendo las dueñas de los espacios rurales, proletarizados ahora, porque quienes habiten en ellos o los inmigrantes, en su caso, serán los que trabajen en tales empresas. Sin olvidar que la tendencia del emigrante es irse también a la ciudad, lo que ya está generando un grave problema de mano de obra en el campo.

d) Aplicando mis Propuestas la reconversión se haría por los mismos agricultores en beneficio propio, se quedarían con sus tierras sólo que ahora las llevarían en sociedad, trabajándolas los jóvenes y dedicados los mayores de 40 años y menores de 60 -edad de la prejubilación- a la ganadería de recrío, al turismo rural y al agroturismo, sobre todo a la reforestación y limpieza de los bosques y, en general, a los trabajos para conservar y mejorar el medio ambiente, cuidando los parques naturales, etc. Otro tipo de trabajo, que sería pagado con salarios módicos y gastos de viaje, a través de ONG especializadas, consistiría en trasladarse al Tercer Mundo un gran número de agricultores para enseñar a sus congéneres de allí nuevos cultivos, nuevas técnicas en general.

---

<sup>392</sup> En la Ponencia que Emilio Vieira presentó en el Seminario de Lugo, los días 29 y 30 de abril de 2005, nos informó de que hay más de una empresa en Sevilla que lleva en arrendamiento o en administración miles de has ajenas que sólo así son rentables gracias a las magnitudes de la estructura y esa puede ser la tendencia. Ver el libro en el que se recogen los trabajos del Seminario, publicado por la Scola de Administraciones Públicas, Xunta de Galicia, en 2005 bajo el título de "El arrendamiento y la reforma de estructuras".

<sup>393</sup> En un interesante experimento social que pude realizar en Albalatillo (Huesca), mi pueblo rural materno, donde todos me conocen, aprovechando el Pregón de las Fiestas del año 2004, les expliqué el tema de las sociedades agrarias diciéndoles a los agricultores asistentes que si los terrenos de regadío se aportaban por ellos a una sociedad el ahorro económico sería enorme al sustituir el sistema de tubería enterrada por el de pivots; a pesar de las cifras impresionantes que ello representaba ninguno se mostró partidario. Ese suceso es la prueba de que no cabe hacer nada o muy poco por ese camino. Mi conferencia está pendiente de publicación.

- e) Las sociedades de modernización o sociedades agrarias laborales, como yo las llamaría, se crearían por los agricultores pequeños y medianos, que hoy carecen de una extensión razonable de tierra, con toda clase de beneficios fiscales y hasta con una prima de reestructuración por ha aportada a la sociedad o arrendada a un tercero para crear o ampliar explotaciones modernas, a fin de vencer el tremendo sentido individualista de los agricultores, que ahora comprenderían deben cambiar su modo de ser y de pensar, pues ya va entrando en sus cálculos habituales que las ayudas no van a continuar en el futuro como hasta ahora.
- f) La profesión de agricultor, tal como la concebimos actualmente, desaparecerá casi por completo, por la crisis de la explotación familiar y de la reducción sustancial cuando no desaparición, de las ayudas. Subsistirá mientras pueda la agricultura a tiempo parcial.
- g) Una novedad importante en todo este proceso sería la de exigir y valorar el nuevo requisito de la residencia *in situ* de los agricultores que aspiraran a las ayudas estructurales o sociales.
- h) Las ayudas sociales se dispensarían en el rural profundo, o sea, en las zonas de montaña o desfavorecidas en favor de los residentes en las mismas, otorgándoles una ayuda mensual muy moderada que se complementaría con el salario por los trabajos medioambientales que realizaran a petición de las Administraciones públicas o de las empresas concesionarias de aquellas.
- i) La Unión Europea, los Estados y las Comunidades Autónomas o Regiones pueden contribuir a aminorar la crisis con ayudas verdaderamente “estructurales”, y con ayudas “sociales” que, como no son distorsionantes del comercio, serán las únicas toleradas, creando bolsas de ofertas, subvencionando en algunos casos los arrendamientos, favoreciendo la residencia en el medio rural, y basando la protección en este dato lo que vendría a suplir, en parte, la falta de ayudas comunitarias. Lo que no puede nadie pretender es que se abandone el cultivo en Europa, para así obligarnos a importar todo o casi todo lo que consumimos; como lo han manifestado ilustres agraristas, como el economista Ramón Tamames y el jurista Luigi Costato, ello haría subir los precios de los alimentos y significaría una dependencia que la UE no puede aceptar.
- j) Creo que teniendo en cuenta todo lo que llevo leído sobre la reforma de la PAC, al final del plazo habrá una reducción muy importante de las ayudas actuales, cuando no desaparezcan del todo. Por supuesto no hay nada previsto para el año 2013, cuando aquellas terminen. Por ello me he

permitido hacer estas propuestas, anunciando las líneas generales de una PAC fundamentalmente estructural, en la que los agricultores deben comprender que no pueden seguir disfrutando de ayudas sin hacer nada por aumentar la productividad de sus explotaciones, sin cumplir en realidad aquello que dispusieron los Padres Fundadores cuando redactaron el artículo 39 del Tratado, ahora 33.

k) Durante toda mi vida he defendido a los agricultores, siempre he recordado las leyes de Engels, King y Turgot que propician un apoyo a la agricultura, pero ha llegado un momento en que tal protección debe justificarse ante los países menos desarrollados, y ante la OMC y la FAO u otras instancias internacionales, haciendo algo por mejorar la situación actual.

g) Hay, desde luego, que mantener las ayudas al rural profundo pues no podemos admitir que el campo europeo se despueble, en especial, tratándose de pueblos de montaña sin estaciones de esquí, situados en las sierras intermedias, con penosas comunicaciones y sin servicios casi, que carecen de alternativas a la actividad agraria, así como de campos aprovechables para el cultivo debido a la configuración geográfica de esas zonas. Esas tierras pueden ir a la repoblación forestal o a la creación de amplios parques naturales o cinegéticos, por lo que, si las ayudas se justifican con ello, no habrá distorsión alguna del comercio, lo mismo que pasará con las ayudas puramente estructurales que se basen en la residencia con casa abierta en el medio rural y permanencia en el mismo.

Quisiera decir algo para justificar con más motivos mis Propuestas: Creo en la superioridad de la empresa societaria respecto de la familiar, lo cual no quiere decir que esté en contra de ésta ni mucho menos. Me apoyo en un trabajo serio de investigación llevado a cabo por el Instituto Italiano de Estadística, cuya conclusión era que la productividad de la primera respecto de la segunda era dos veces y media superior, cifra impresionante y que me ha llevado desde hace algún tiempo a propugnar la sociedad como solución de futuro, admitiendo que las explotaciones familiares también pueden modernizarse ampliando su base superficial pues debemos considerar que una EFA lo es mientras los trabajos se realicen por los familiares aunque no convivan bajo el mismo techo, es decir mientras predomine la mano de obra familiar sobre la extraña a la familia con lo cual se puede dar el caso de una empresa familiar que disponga de cuatro o hasta de cinco o seis unidades de trabajo, sumando las familiares a las ajenas y hay que reconocer que, hoy día, con los medios

mecánicos e informáticos de que disponen los agricultores, ese grupo de personas puede llevar en cultivo una muy amplia extensión de tierra.

Personalmente, tengo la experiencia de que un solo hombre, joven y bien dispuesto, es capaz de llevar una unidad basada en 80 has de regadío normal sin árboles, en el valle del río Ebro. Con estas salvedades y matizaciones me reafirmo en la creencia de la superioridad, en términos generales, de la empresa societaria, porque en ella veo, por otra parte, una natural preocupación por la contabilidad agraria y el análisis de coste-beneficio, sin olvidar que han pasado a la historia las familias rurales de muchos hijos como aquellas que yo conocí en mi infancia y juventud. Ahora el agricultor no tiene en España más de dos hijos, como no sea que le llegue un tercero no deseado.

A partir de esta fe en las estructuras y en el espíritu de las sociedades, pensando, además, en que resulta hoy necesario configurar un nuevo tipo de sociedad pensado para los agricultores, ya que no nos satisface plenamente la regulación de nuestra sociedad agraria de transformación (Real Decreto de 23 de agosto de 1977) es por lo que formulo las citadas propuestas.

# Índice

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (U.N.L.P.).....	7
Presentación del Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.....	9
Presentación de la Secretaria de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.....	11
Bienvenida y agradecimientos del Director del Curso.....	13
Programa original del Curso.....	17
El ámbito jurídico internacional de desempeño del agro del Siglo XXI <i>Leonardo Fabio Pastorino</i> .....	21
La Ronda Uruguay y la incorporación de la agricultura a la Organización Mundial del Comercio <i>María Susana Tabieres</i> .....	35
La agricultura en la OMC y el proteccionismo agrícola <i>Carlos Galperín</i> .....	45
Las fuentes internacionales sobre propiedad intelectual en innovaciones vegetales y agrobiotecnología. Análisis de los casos de mayor relevancia para la Argentina <i>Aldo Pedro Casella</i> .....	79
El Convenio de la Diversidad Biológica y el Tratado de la FAO sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura <i>Leonardo Fabio Pastorino</i> .....	103
El Acuerdo Sanitario y Fitosanitario, el principio de precaución y los alimentos transgénicos. El principio de precaución en el Protocolo de Cartagena <i>Luis Facciano</i> .....	125

Los órganos internacionales de referencia: Codex Alimentarius, Oficina Internacional de Epizootias y Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Procedimientos e interacciones con los estados miembros <i>Susana Formento y Hugo Pilatti</i> .....	151
El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y su aplicación en la agricultura <i>Rosario Silva Gilli</i> .....	175
Las indicaciones geográficas en el Acuerdo ADPIC y las negociaciones en curso <i>Leonardo Fabio Pastorino</i> .....	211
De la política agrícola común europea a la política de desarrollo rural <i>Alessandra Di Lauro</i> .....	221
La Aftosa y las reglas sanitarias internacionales. El último brote en Corrientes <i>Roxana Beatriz Romero</i> .....	233
La cuota Hilton <i>Alfredo Gustavo Diloreto</i> .....	247
Los países en desarrollo agroexportadores y el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio <i>Juan Carlos Acuña</i> .....	257
La controversia sobre los OGMs en la Organización Mundial del Comercio <i>Fabio Niespolo</i> .....	281
El caso “hormonas”. Comunidades Europeas-Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos <i>Francisco Fabián Sáez</i> .....	291
La vitivinicultura y el comercio internacional <i>Edgardo Díaz Araujo y María José Iuvaro</i> .....	311

La reconversión de la agricultura comunitaria  
Nuevas Ayudas No Distorsionantes del Comercio Internacional  
*Alberto Ballarín Marcial*..... 333





Este libro recoge las actas del Primer Curso del Ciclo de Cursos de Postgrado en Derecho Agrario y Ambiental Internacional dirigido a presentar los acuerdos internacionales de mayor relevancia para la agricultura, principalmente los de la Organización Mundial del Comercio: Acuerdo Agrícola, Sanitario y Fitosanitario, sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. También se tratan el Convenio de la Diversidad Biológica; el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Este marco teórico se ve enriquecido por el comentario de una serie de casos concretos.

El Curso inaugura una metodología de análisis nueva, destinada a poner de resalto la confrontación de intereses económicos, políticos y sociales entre los países y regiones y que es la base de un sistema jurídico más bien signado por lo transaccional que por el purismo técnico.

## **Autores:**

Juan Carlos Acuña	María José Iuvaro
Aldo Casella	Fabio Niespolo
Edgardo Díaz Araujo	Leonardo Pastorino
Alessandra Di Lauro	Hugo Pilatti
Alfredo Diloreto	Roxana Romero
Luis Facciano	Fabián Sáez
Susana Formento	Rosario Silva Gilli
Carlos Galperín	Susana Tabieres

ISBN 987-1246-28-5



9 789871 124628

