

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Jurídicas – Derecho Económico Internacional

Santiago Echeverry Struss

19 de noviembre de 2022

Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en el marco del Pacto Verde Europeo

Como consecuencia de la pandemia por el COVID – 19, y a raíz de la iniciativa de la presidenta de la Comisión de la Unión Europea, se presenta el llamado Pacto Verde Europeo. Este pacto es considerado como una política que busca el crecimiento sostenible de la Unión Europea, lo cual, tiene como principales objetivos, eliminar las producciones netas de gases de efecto invernadero para el año 2050, y que el crecimiento económico no esté completamente ligado al uso de los recursos naturales (Comisión Europea, 2022).

Para lograr exitosamente la consecución de los objetivos planteados con anterioridad, el Pacto Verde Europeo plantea diferentes estrategias, las cuales se encuentran dirigidas, por ejemplo, a conseguir un medio ambiente limpio, ampliar el uso de energías renovables, incentivar el reciclaje, tecnologías limpias, entre otras (Comisión Europea, 2022). Particularmente, para el presente ensayo, es importante hablar de la estrategia que va dirigida a garantizar alimentos sanos y más económicos, lo cual se encuentra íntimamente ligado a la salud de los seres humanos.

Dicha estrategia dirigida a garantizar alimentos sanos y más económicos se conoce como “De la Granja a la Mesa”. Esta estrategia fue presentada en el año 2020 en el marco del Pacto Verde Europeo, la cual busca transformar la forma de producir alimentos ya que, aproximadamente, “un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero procede de los sistemas alimentarios” (Consejo de la Unión Europea, 2022).

En ese sentido, el Consejo de la Unión Europea menciona como uno de los principales objetivos de esta estrategia la reducción de la mitad del uso de plaguicidas y fertilizantes, al ser considerados un riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente (2022). En ese sentido, y respecto al uso de plaguicidas, los países establecieron medidas de protección al consumidor, como lo son los Límites Máximos de Residuos (LMR) (Gobierno de Colombia, 2022). Sin

embargo, algunos países, como lo son Colombia, Ecuador y Perú, han demostrado su preocupación frente a esta medida, considerando que se establecen unos LMR para el control de plagas y no se renuevan ciertas sustancias que son importantes para algunos cultivos, como lo son el Chlorpyrifos, Chlorpyrifos-metyl, Thiacloprid, entre otros (Gobierno de Colombia, 2022).

En ese sentido, ha surgido la preocupación de países de América Latina por estas medidas adoptadas por la Unión Europea, las cuales, podrían ser consideradas medidas restrictivas del comercio internacional. A raíz de la situación de hecho expuesta con anterioridad, resulta importante revisar si, las medidas adoptadas por la Unión Europea dentro del Pacto Verde Europeo, son violatorias de normas internacionales o no.

A partir de lo anterior, el presente ensayo analizará, en distintos apartados, las siguientes normas: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), específicamente en lo concerniente a los artículos XI y XX, sobre restricciones cuantitativas y excepciones generales, respectivamente; Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC; y el Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, y Colombia, Ecuador y Perú. A partir del análisis realizado de las respectivas normas mencionadas, se concluirá si las medidas tomadas por la Unión Europea sobre la reducción del uso de plaguicidas en cultivos agrícolas resultan restrictivas del comercio internacional y violatoria de normas internacionales.

De conformidad con el orden propuesto, se procede a explicar las normas sobre el GATT que resultan de vital importancia para el análisis de la situación de hecho. En un primer momento, se encuentra el artículo XI que trata sobre la eliminación general de las restricciones cuantitativas.

En ese sentido, el artículo XI afirma que las partes contratantes, no podrán imponer o mantener prohibiciones o restricciones a las importaciones de productos que provengan del territorio de otra parte. A su vez, tampoco se podrá imponer restricciones a las exportaciones o venta para las exportaciones. Vale la pena resaltar que esta obligación de no imponer restricciones no incluye los respectivos derechos de aduana o impuestos (Organización Mundial del Comercio, 1947).

A partir del párrafo anterior, la OMC establece la imposibilidad de imponer restricciones a la importación o exportación de productos, a través de distintas medidas, como lo son las medidas contingentes, licencias, o a través de otras medidas. De esta forma, es posible verificar que, la reducción de plaguicidas y fertilizantes en alimentos que se encuentra consagrada en el Pacto

Verde Europeo puede ser considerada una medida que restringe la exportación de productos desde América Latina.

De conformidad con jurisprudencia sobre el artículo XI del GATT, es necesario realizar comentarios en lo que respecta al alcance de esta norma. En algunos casos se ha considerado que el texto del artículo tiene un alcance particularmente amplio. Esto, al considerar como prohibición o restricción al comercio internacional, cualquier tipo de medida que prohíba o restrinja la importación o exportación de un producto, con las excepciones ya establecidas (Organización Mundial del Comercio, 2022).

Lo anterior,, por ejemplo, es avalado por los paneles *India - Quantitative Restrictions*, e *India - Autos*, al afirmar que el artículo XI hace referencia a todas las medidas que prohíban o restrinjan las importaciones, exportaciones o ventas para exportaciones (Organización Mundial del Comercio, 2022).

Por otra parte, en el panel de *China - Raw Materials*, se concluye que las prohibiciones y restricciones no deben ser tomadas en sentido amplio como fue mencionado anteriormente, sino que las medidas deben tener como efecto la limitación en la cantidad del producto que se está importando o exportando (Organización Mundial del Comercio, 2022).

Así mismo, también es importante destacar que la medida prohibitiva o restrictiva debe ser consistente, en el entendido de que ésta será ajustada a derecho siempre y cuando sea en uno de los casos permitidos por el texto del artículo, es decir, derechos de aduana, impuestos y otros cargos de similar naturaleza (Organización Mundial del Comercio, 2022).

En lo referente al efecto limitante de la medida cuantitativa, el panel de *China - Raw Materials*, concluye que las prohibiciones o restricciones dentro de los términos del artículo XI no abarca cualquier prohibición o restricción, sino que ésta debe tener como efecto la limitación en la importación o exportación de los productos (Organización Mundial del Comercio, 2022).

A partir de lo anterior, en un primer instante podría considerarse que la medida adoptada por la Unión Europea en lo referente a la disminución de sustancias para reducir el uso de plaguicidas y fertilizantes, podría considerarse como una medida restrictiva cuantitativa dentro de los términos del artículo XI del GATT. En sentido estrictamente amplio, dicha medida se encuentra acorde a lo establecido por la jurisprudencia en los paneles de *India*. No obstante, surge un debate

interesante en cuanto al efecto limitativo en la importación o exportación de productos. Para tal efecto, se procede a analizar lo contenido en el artículo XX del GATT para dar alcance a esta respuesta.

De esta forma, el artículo XX del GATT, establece unas excepciones generales a tener en cuenta. Este artículo permite a las Partes del acuerdo tomar medidas necesarias, tendientes a una serie de objetivos, tanto sanitarias, como económicas. En ese sentido, cobra vital importancia el literal b) del presente artículo, el cual establece que ninguna disposición del GATT podrá impedir que las partes contratantes adopten medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” (Organización Mundial del Comercio, 1947, p. 541).

Dentro de la jurisprudencia analizada, el literal b), al igual que todas las demás excepciones, debe contar con una prueba fehaciente de que la medida o política sea justificada para proteger la salud y la vida de las personas y animales, y la preservación de los vegetales. A manera de ejemplo, en el panel *US - Gasoline*, fue necesario que la política a analizar estuviese conformada con todos los requisitos para la protección de las personas, animales y preservación de vegetales, que fuese necesaria y que estuviese conforme a lo establecido por la cláusula introductoria del artículo XX del GATT (Organización Mundial del Comercio, 2022).

En ese sentido, es importante hacer mención al elemento de la “necesidad” de la medida para la protección de las personas, animales y preservación de los vegetales. En el panel *Brazil - Retreaded Tyres*, se analiza el hecho de que la necesidad de la medida debe ir acorde a varios factores, como lo es el alcance para conseguir el objetivo y el nivel de afectación del comercio. Si este test permite entender que la medida es “necesaria”, habrá que valorarla con otras alternativas para verificar cuál es menos restrictiva del comercio (Organización Mundial del Comercio).

Por otro lado, de conformidad por lo establecido en el panel *EC - Asbestos* la medida debe contar con sustento científico. Cuando se observe que la evidencia científica sea contradictoria o divergente, entonces la medida debe ser analizada por un panel, quien deberá realizar un examen con base en el principio de preponderancia de la evidencia (Organización Mundial del Comercio, 2022). Es posible, a su vez, que cuando no se cuente con el sustento científico, los gobiernos puedan tomar decisiones basadas en la buena fe, con el fin de proteger al ser humano.

A su vez, en los paneles de *Brazil - Retreaded Tyres*, *Indonesia - Chicken*, y *Brazil - Taxation*, el principal componente a tener en cuenta al momento de tomar las medidas aquí analizadas, debe ser la protección de la vida y la salud humana (Organización Mundial del Comercio, 2022).

A partir de lo anterior, es posible colegir que, la medida que toma el Pacto Verde Europeo referente a la disminución de determinadas sustancias para reducir el uso de plaguicidas y fertilizantes se encuentra tendiente a la protección de la salud humana, y la protección del medio ambiente. Esto al considerar que estas sustancias implican un riesgo al ser humano y al medio ambiente, cuya protección es de vital importancia, con base en lo expuesto con anterioridad.

Por lo tanto, observamos que el GATT establece normas que, por un lado, impiden la aplicación de prohibiciones o restricciones a las importaciones de países como Colombia, Ecuador y Perú, pero que, por otro lado, también se observan disposiciones que permiten a los países Parte del GATT adoptar medidas tendientes a la protección de la salubridad humana, como sucede con la medida que ha adoptado la Unión Europea mediante el Pacto Verde Europeo.

A partir de lo anterior, resulta pertinente observar aquello que establecen los distintos instrumentos internacionales a estudiar en el presente ensayo. Siguiendo el orden propuesto, se procede a hablar sobre el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Este Acuerdo “establece las reglas básicas para la normativa sobre inocuidad de los alimentos y salud de los animales y preservación de los vegetales” (Organización Mundial del Comercio, 2022).

De conformidad con el artículo 3 del Acuerdo, existe cierta armonización entre las normas del Acuerdo y del GATT, puesto que se presume que las normas del primero son compatibles con las disposiciones del GATT de 1994. Así mismo, se establece que las normas del Acuerdo sobre MSF se basan en normas ya existentes del GATT, explicadas con anterioridad. Por lo tanto, existe aplicación preferencial de las normas del Acuerdo (Organización Mundial del Comercio, 2022).

Este Acuerdo permite a los Estados contratantes establecer sus propias normas, siempre y cuando las normas o medidas cuenten con sustento en estudios científicos, no resulten discriminatorias o arbitrarias, y que se realicen e impongan con el objetivo de la protección de la vida de las personas, animales y preservación de los vegetales (Organización Mundial del Comercio, 2022).

Lo mencionado en el párrafo anterior, cuenta con sustento en el numeral segundo del artículo 2 del Acuerdo, que trata sobre los derechos y obligaciones básicas de los países firmantes del Acuerdo. Dicho artículo menciona que los miembros del Acuerdo, deben asegurarse de aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria cuando ésta sea necesaria para la protección de la salud y vida de las personas y animales, o para preservar los vegetales. Así mismo, similar a lo que ocurre con el GATT, debe contar con evidencia científica (Organización Mundial del Comercio, 1995).

Por su parte, el artículo 5 del mencionado Acuerdo trata sobre la evaluación del riesgo y la determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria. En ese sentido, el numeral 2 del mencionado artículo, establece que los países miembros deberán tener en cuenta al momento de evaluar riesgos distintos elementos, como lo son testimonios científicos existentes, prevalencia de enfermedades o plagas concretas, regímenes de cuarentena, condiciones ambientales o ecológicas, entre otras (Organización Mundial del Comercio, 1995).

En consonancia con lo anterior, al momento de estudiar los riesgos pertinentes de determinada medida, también se deben tener en cuenta factores económicos, como lo es, por ejemplo, el potencial perjuicio por pérdida de producción o ventas. Lo anterior conforme al numeral 3 del mismo artículo 5 del Acuerdo (Organización Mundial del Comercio, 1995).

Por último, en lo concerniente al artículo 5 del Acuerdo, debemos recordar que el artículo 2 remite al párrafo 7 del artículo 5, el cual establece que, cuando los testimonios científicos sean insuficientes para la adopción de determinada medida, se deberá obtener la información adicional necesaria para la toma de decisiones objetivas (Organización Mundial del Comercio, 1995).

Sobre la jurisprudencia del artículo 5, es importante destacar distintas cuestiones relevantes para los numerales anteriormente mencionados. En primera medida, en el panel *EC - Hormones*, se hace referencia a la evidencia científica que debe tener la medida sanitaria o fitosanitaria que pretende adoptar un Estado miembro. Dicha evidencia científica hace referencia a que, en algunos casos, no necesariamente será relevante contar con información científica que haya sido descubierta en un laboratorio, mediante un proceso científico (Organización Mundial del Comercio, 2022). Es decir, existen casos en donde la evidencia científica sobre el riesgo que

implica un producto a la salud humana, podrá encontrarse en la sociedad, observando los factores de riesgo en el mundo real.

A partir de lo expuesto en párrafos anteriores, es posible identificar que, la medida tomada por la Unión Europea en lo concerniente a la reducción del uso de la sustancia Chlorpyrifos, posiblemente, no cuenta con el sustento científico en laboratorio para determinar que ésta ocasiona un riesgo a la salud de las personas. Lo anterior con base en la Comunicación de Colombia G/SPS/GEN/1761 expuesta ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC del 02 de marzo de 2020, y con base en la Comunicación de Ecuador G/SPS/GEN/1807 expuesta ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del 06 de julio de 2020.

Respeto a las comunicaciones, las delegaciones colombiana y ecuatoriana se basan en los artículos citados con anterioridad del Acuerdo MSF, en tanto ambas delegaciones instan a la Unión Europea a tomar la medida discutida con base en sustento científico, y buscando evitar un perjuicio económico, traducido en la pérdida de producción o ventas de estos países (Organización Mundial del Comercio, 2020; Organización Mundial del Comercio, 2020). Sin embargo, y a partir de la jurisprudencia encontrada, aquellos riesgos que la sustancia implique a la salud humana pueden ser simplemente observados en la sociedad, sobre lo cual la Unión Europea podrá poner de presente.

Finalmente, resulta pertinente estudiar la medida correspondiente a la luz del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, por un lado, y Colombia, Perú y Ecuador por el otro. Este Acuerdo fue aplicado provisionalmente en Colombia y Perú a partir del año 2013, mientras que Ecuador se adhirió al Acuerdo en el año 2017.

Este Acuerdo, de conformidad con la Comisión Europea (2022), busca abrir los mercados a ambas Partes, con el objetivo de generar un entorno empresarial estable, derechos de aduana reducidos o nulos, y mejores condiciones al comercio. En ese sentido, este Acuerdo establece una serie de instrumentos que buscan facilitar la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias entre las Partes.

Estas medidas van desde normas y procedimientos para la inspección de las instituciones estatales de las Partes encargadas de elaborar y llevar control de estas medidas, hasta medidas que buscan transparencia en el intercambio de la información (Comisión Europea, 2022). Así

mismo, se establece la creación del Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, con el objetivo de que las Partes puedan dialogar, mitigar los riesgos de las medidas y resolver problemas que puedan surgir (Comisión Europea, 2022). Al ser un TLC, éste cuenta con la inclusión de productos agrícolas, los cuáles son de vital importancia para el comercio de los países de la región andina.

En el caso del TLC, el anexo VI es aquel que contiene lo referente a las medidas sanitarias y fitosanitarias. En ese sentido, el texto del anexo menciona que las autoridades competentes de Colombia, Ecuador y Perú se encuentran encargadas de la expedición de certificados sanitarios y fitosanitarios en donde se acredite el cumplimiento de las normas establecidas por la Unión Europea (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022).

Sin embargo, y con base en lo anterior, existen unas directrices de verificación aplicables al control de productos exportados e importados. En ese sentido, cuando una verificación de, por ejemplo, productos de origen animal o vegetales, ponga de presente un riesgo manifiesto grave para la salud pública, animal o vegetal, el auditado deberá asumir medidas correctoras de manera inmediata (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022).

A partir del estudio de las normas anteriormente desarrolladas, es posible concluir que, la medida tomada por parte de la Unión Europea en cuanto a la no renovación y limitación del porcentaje máximo de la sustancia Chlorpyrifos, si bien podría no resultar violatoria del GATT o del Acuerdo sobre MSF con base en lo referente a la evidencia científica, no ha cumplido con las medidas de verificación pertinentes establecidas en el TLC entre la UE y Colombia, Ecuador y Perú. Es decir, no se ha otorgado la oportunidad a estos 3 países de realizar o adoptar medidas correctivas frente a la existencia de esta sustancia en altas cantidades en productos exportados y que, efectivamente, generan un riesgo a la salud humana.

De esta manera, teniendo en cuenta que el Acuerdo Comercial entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador, creó el Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se considera especialmente relevante hacer uso de esta plataforma para mitigar los riesgos de la medida discutida, con el objetivo, proteger la salud de las personas, pero manteniendo un nivel de comercio óptimo para las economías de los países de la región andina.

Referencias:

1. Comisión Europea. (2022). *Acuerdo Comercial UE-Colombia-Perú-Ecuador*. Recuperado de <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/content/acuerdo-comercial-ue-colombia-peru-ecuador#:~:text=El%20Acuerdo%20Comercial%20UE%2DColombia%2DPer%C3%BA%2DEcuador%20establece%20un,normas%20no%20se%20vean%20comprometidas.>
2. Comisión Europea. (2022). *Un Pacto Verde Europeo: Esforzarnos por ser el primer continente climáticamente neutro*. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es
3. Consejo de la Unión Europea. (2022). *De la granja a la mesa*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/#:~:text=Su%20objetivo%20principal%20es%20impulsar,planes%20nacionales%20de%20agricultura%20ecol%C3%B3gica.>
4. Gobierno de Colombia. (2022). *Novedades comerciales en la Unión Europea y Sectores Agrícola y Agroindustrial*. Recuperado de <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/union-europea/5-enlaces-e-informacion-de-interes/novedades-para-exportadores-agricolas-a-la-union-e/novedades-para-exportadores-agricolas-a-la-union-e/boletin-novedades-comerciales-agro-ue-edicion-1.pdf.aspx#:~:text=sea%20Es%20una%20pol%C3%ADtica%20de,regiones%20y%20los%20trabajadores%20afectados.>
5. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2022). *Anexo VI - Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. Recuperado de <https://www.mipymes.gov.co/mipymes/media/mipymes/Documentos/Anexo-VI-Medidas-Sanitarias-y-Fitosanitarias.pdf>
6. Organización Mundial del Comercio. (1947). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf
7. Organización Mundial del Comercio. (1995). *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm

8. Organización Mundial del Comercio. (2020). *MODIFICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DE LOS LMR DE PRODUCTOS DE PROTECCION DE PLANTAS – CLORPIRIFÓS: COMUNICACIÓN DE COLOMBIA*. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1761.pdf&Open=True>
9. Organización Mundial del Comercio. (2020). *MODIFICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA DE LOS LMR DE PRODUCTOS DE PROTECCION DE PLANTAS – CLORPIRIFÓS: COMUNICACIÓN DE ECUADOR*. Recuperado de <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/SPS/GEN1807.pdf&Open=True>
10. Organización Mundial del Comercio. (2022). *Explicación del Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsund_s.htm#:~:text=los%20productores%20nacionales%3F-.El%20Acuerdo%20sobre%20la%20Aplicaci%C3%B3n%20de%20Medidas%20Sanitarias%20y%20Fitosanitarias.a%20establecer%20sus%20propias%20normas.
11. Organización Mundial del Comercio. (2022). *GATT 1994 - Article XI (Jurisprudence)*. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art11_jur.pdf
12. Organización Mundial del Comercio. (2022). *GATT 1994 - Article XX (Jurisprudence)*. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_jur.pdf
13. Organización Mundial del Comercio. (2022). *Restricciones cuantitativas*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/qr_s.htm.
14. Organización Mundial del Comercio. (2022). *SPS Agreement - Article 3 (Jurisprudence)*. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/sps_art5_jur.pdf
15. Organización Mundial del Comercio. (2022). *SPS Agreement - Article 5 (Jurisprudence)*. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/sps_art5_jur.pdf