

# Las medidas sanitarias y fitosanitarias en el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, el principio de precaución y la facilitación del comercio

por LEONARDO FABIO PASTORINO  
17 de Marzo de 2021  
[www.saij.gob.ar](http://www.saij.gob.ar)  
Id SAIJ: DACF210046

## Presentación.

El Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, aún sin vigencia, contiene, entre tantos otros aspectos, un específico capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. El mismo es crucial para ambos bloques pero especialmente para los países del Mercosur, exportadores de alimentos, ya que tiene en miras, además de alcanzar los objetivos sanitarios y de interés público propios de la materia ya contenidos en el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SFS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el de facilitar el comercio simplificando procedimientos y regulando con mayor precisión las pretensiones y defensas de los países importadores y exportadores.

Es necesario recordar que estos acuerdos de libre comercio bilaterales o plurilaterales están permitidos en el ámbito de las reglas de la OMC y sirven para avanzar con los objetivos de esta institución de ampliar la libertad del comercio. En tal sentido, el de la Unión Europea con el Mercosur debe profundizar las disposiciones o agregar nuevas al acuerdo SFS de la OMC pero teniendo a aquél de guía. Resulta pertinente, al respecto, puntualizar que el art. 3 párr. 2 dispone una norma de interpretación otorgando jerarquía al Acuerdo SFS de la OMC estableciendo que en caso de incompatibilidad entre las definiciones acordadas por las partes o adoptadas por el Codex, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), prevalecen las definiciones del primero. También, por el art. 4 las partes reafirman sus derechos y obligaciones en virtud del Acuerdo SFS de la OMC y que nada de lo dispuesto en el capítulo acordado entre ellas puede afectar tales derechos y obligaciones.

Los objetivos del capítulo sanitario del Acuerdo UE - Mercosur siguen siendo la protección de la vida humana, animal y de las plantas y la salud en los territorios de las partes. Pero el Acuerdo también refuerza la cooperación, el intercambio de información y el concepto previsto en el Acuerdo SFS de la OMC de que las medidas a adoptarse en este campo no se constituyan en barreras no justificadas o excesivas al comercio entre las partes.

Vale la pena también citar que, como otra clave de lectura que la fuerza de los hechos y del principio de soberanía ya imponía, el Acuerdo expresamente reconoce que para la exportación de productos agrarios o alimentarios se aplican las reglas del país de importación (art. 6 párr. 1). El párrafo siguiente establece que las partes se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias se apliquen de manera proporcionada y no discriminen arbitraria o injustificadamente entre los miembros de la UE o los Estados miembros del Mercosur donde prevalezcan condiciones idénticas o similares, incluso entre su propio territorio y el de la otra parte. Finalmente, se reafirma que las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituya una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo, como todos los acuerdos comerciales internacionales, es extenso y no podremos comentar más que algunos aspectos que creemos tienen significación política, económica y jurídica, especialmente para la Argentina.

El principio de precaución.

En primer lugar, por su voltaje jurídico y doctrinario, parece oportuno hacer una mención al tratamiento del principio de precaución en este Acuerdo. Ello porque en cierta presentación oficial de la Cancillería argentina se hace una afirmación que puede plantear la duda sobre la subsistencia del principio previsto en el Acuerdo SFS de la OMC. Así se lee que "el Acuerdo establece reglas claras que impiden la aplicación de medidas sanitarias injustificadas y arbitrarias para el acceso de nuestros productos al mercado europeo, destacando la importancia de basar las medidas en base científica, en contraposición al Principio Precautorio"(2). Reiteramos lo que se dijo más arriba, que el acuerdo plurilateral debe interpretarse en base al acuerdo multilateral, el de la OMC, pues estos son compromisos también asumidos internacionalmente. Por otra parte, también la nota citada así lo reconoce al decir que: "El acuerdo confirma los derechos y obligaciones asumidos en el marco del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, lo que significa que ambas partes pueden aplicar las normas y medidas necesarias siempre que estas no se traduzcan en obstáculos injustificados al comercio".

Ahora bien, es conocido que en el Acuerdo de la OMC el principio de precaución (en Argentina a partir de su incorporación en la ley 25.675 mencionado como principio precautorio, se prefiere en textos oficiales y doctrinarios esta designación) está contemplado en los arts. 2 y 5. También se ha explicado(3) que su redacción no es igual a las que se recogen en otros acuerdos multilaterales ambientales, lo que sustancialmente puede justificarse en que, en primer lugar, en este ámbito el principio trasciende la cuestión ambiental para orientarse fundamentalmente al específico ámbito sanitario y, en segundo lugar, por estar incluido en un ordenamiento que tiene por fin el limitar las barreras al comercio.

El art. 2, párrafos 1 y 2 establecen que: "1. Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo y 2. Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5".

En tanto, el art. 5, párrafo 7 mencionado reza: "Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable".

Por su parte, el Capítulo Sanitario y Fitosanitario del Acuerdo UE - Mercosur permite a cualquier parte adoptar medidas internas para controlar cualquier riesgo grave para la vida o la salud de las personas, animales o vegetales con el fin de prevenir la introducción de cualquier riesgo sanitario y fitosanitario (art. 14 párrafo 1). No define cuando hay riesgo grave ni si este debe basarse en pruebas científicas o si alcanza con una situación de duda científica o de insuficiencia de testimonios científicos, por lo que, siendo que rige también el Acuerdo SFS del Mercosur, debería interpretarse que cada estado puede valorar la situación de riesgo en cualquiera de esos casos. El siguiente párrafo (2) del art. 14 indica que en caso de riesgo grave cada parte podrá tomar medidas de

emergencia incluso, las puede adoptar sin notificación previa (párrafo 4) aunque comprometiéndose a hacerlo a más tardar en 48 hs.

Para que la definición de "riesgo" o el calificativo de "grave" no sea arbitrariamente definido por cada Estado parte, valen los preceptos del artículo 12 que regula las notificaciones obligatorias y el artículo 13 que hace lo propio con las consultas. A partir de estos mecanismos se abre un aspecto de discusión guiada por el espíritu de colaboración a los que refiere el capítulo en sus objetivos y a partir de los cuales deberá buscarse el consenso. Además, el capítulo incluye en el art. 18 la creación de un Subcomité para el análisis de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y, finalmente, un mecanismo de resolución de controversias propio en caso que por los medios anteriores tal consenso no sea alcanzado.

Volviendo al art. 12, su párrafo 4 establece que en las notificaciones sobre medidas adoptadas ante riesgo (el artículo incluso tiene un mecanismo que obliga también a notificar los supuestos de riesgos no graves) y de medidas de emergencia, la notificación debe ir acompañada de las razones que justifican las medidas.

Por todo lo dicho y normas citadas, no parece existir una contradicción entre el capítulo del acuerdo plurilateral con el acuerdo multilateral, ya que en ningún caso se exige que las medidas no puedan basarse en dudas científicas o insuficiencia de testimonios científicos suficientes. Mas bien parece que se afina bastante un sistema para evitar la arbitrariedad en la adopción de las medidas y la evaluación del riesgo con instrumentos que garantizan la colaboración, la información, la consulta y el consenso.

Equivalencia y medidas alternativas.

Pasando a otros aspectos importantes del acuerdo, mencionemos que el mismo avanza en la regulación de las medidas equivalentes que ya estaban reconocidas en el art. 4 del Acuerdo SFS de la OMC.

Seguramente esto es un logro para una histórica pretensión argentina, la que ya había forzado una decisión en el ámbito del Comité sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, a la cual en el texto del capítulo del acuerdo UE - Mercosur, hace expresa referencia (WTO/SPS Committee Decision G/SPS/19/Rev.2).

Esta decisión se había originado en un planteo a raíz del cuestionamiento de la importación de leche proveniente de Argentina ante un brote de aftosa, caso en el que Argentina sostenía como medida equivalente para asegurar todo riesgo, un proceso de pasteurización. En la decisión se fijó que el país exportador debe probar la idoneidad de su medida y el importador debe reconocer la equivalencia. Se estableció qué documentación debía acompañarse y se instó a evitar la reiteración de documentos sobre posiciones ya conocidas o estudiadas. De igual modo se estableció como principio que, en caso de antecedentes de comercio sobre el mismo producto (comercio histórico) entre los mismos miembros, el procedimiento debe acelerarse. También se instó a continuar avanzando en mecanismos para el reconocimiento de las medidas equivalentes.

Ahora, en el art. 9 párrafo 2 del capítulo sanitario del Acuerdo UE - Mercosur se establece que el Subcomité sobre Medidas Sanitarias que ya dijimos que ese mismo capítulo crea, desarrollará disposiciones y hará recomendaciones para establecer un procedimiento para el reconocimiento de las equivalencias y directrices, normas y recomendaciones adoptadas en el marco de la Comisión Codex.

Una medida SFS+, o como alguien ha dicho(4) es la posibilidad de adoptar "medidas alternativas" que tendrán un procedimiento aún más acelerado y no deben cumplir todos los pasos de las medidas equivalentes, pero que deberán ser "excepcionales", basadas en estándares internacionales y previamente examinadas por la parte importadora para verificar que garantice su apropiado nivel de protección (art. 8).

Facilitación del comercio e inspecciones previas.

Existen dispersas muchas medidas vinculadas a la facilitación del comercio y un artículo 7 que lleva ese título específico. Como se dijo en la presentación, todo el acuerdo tiende a facilitar el intercambio de bienes de origen agrario entre ambos bloques.

Para citar algunas de las más importantes decisiones, el art. 6 que se titula de las obligaciones generales, dispone que los procedimientos establecidos en este Capítulo se aplicarán sin demoras indebidas y de manera transparente, y la información solicitada se limitará a la necesaria para los propósitos de aprobación, control, inspección y verificación apropiados. A continuación, en su párrafo 4 establece que las partes deben asegurar que cualquier tasa que se cobre a otro miembro del acuerdo sea equitativa con las cobradas para los mismos productos provenientes de otros estados miembros de la OMC y que no sean superiores al costo del servicio.

Para la exportación de productos de origen animal se prevé un procedimiento más simplificado al existente hasta ahora donde los frigoríficos y otros establecimientos de faena y producción debían contar con la habilitación por parte de la Unión Europea previa inspección de funcionarios europeos in situ. Ahora el art. 7 establece que, sin perjuicio que la importadora pueda seguir exigiendo dicha habilitación, también se podrá evitar la inspección previa a establecimientos individuales cuando la parte importadora hubiera reconocido el sistema de control oficial de la parte exportadora y haya autorizado la importación de los productos en cuestión. Para esto la parte exportadora deberá, como estado, brindar garantía suficiente de que se cumplen con los requisitos sanitarios de la parte importadora y su control (art. 7 párr. 2).

Una vez que el sistema de control nacional de la parte exportadora está aprobado, la autoridad sanitaria de esa parte deberá autorizar los establecimientos en particular y, en caso de que éstos no cumplan con las normas de la parte importadora, la exportadora se compromete a retirar dicha autorización (art. 7 párr.3). Ello no obstante, la parte importadora podrá rechazar la aprobación de establecimientos que considere que no cumplen con los requisitos de importación y deberá informar a la parte exportadora, con su motivación. También podrá aplicar los procedimientos de verificación previstos en el art. 15. La parte importadora aprobará las importaciones de los establecimientos propuestos dentro de los 40 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de la parte exportadora acompañada de las garantías sanitarias. En caso de que se solicite información adicional y como resultado la solicitud no pueda ser procesada dentro del plazo de 40 días hábiles, la parte importadora informará a la parte exportadora y establecerá un nuevo plazo para la aprobación que en ningún caso excederá los 40 días hábiles adicionales posteriores a la recepción de la información adicional (art. 7 párr. 5).

Luego en el mismo art. 7 se establece que cada parte adoptará o mantendrá procedimientos que permitan la liberación acelerada sin demoras indebidas. También se permite que las partes acuerden simplificar los controles y verificaciones y reducir la frecuencia de los controles de importación realizados por la parte importadora de los productos de la parte exportadora. Esta decisión se basará en: a) los riesgos involucrados; b) los controles realizados por los productores y/o importadores validados por las autoridades competentes de las partes; c) las garantías otorgadas por la autoridad competente del país exportador; y d) las directrices, normas y recomendaciones internacionales de la OIE o la CIPF o del Codex Alimentarius. Cada parte podrá aplicar otros criterios para simplificar los controles si no socavan los criterios comunes acordados.

Finalmente, rescatamos, que en vistas a que el proceso de integración normativo en la UE con el reglamento 178/2002 ha avanzado mucho más incisivamente en un sistema regulador de la seguridad alimentaria común, se solicita al Mercosur hacer los mejores esfuerzos para adoptar, también, un solo cuestionario, un solo certificado y armonizar los requisitos de importación, certificados y controles de importación (art. 7, ap. C). En tanto que, en virtud del principio del especial tratamiento a los países en desarrollo, se establecen pautas para

considerar la situación específica del Paraguay (art. 19).

Notas al pie:

- 1) Leonardo F. Pastorino, Prof. Titular Ordinario de Derecho Agrario, cat. I, FCJyS - UNLP.
- 2) <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/resumen-de-contenidos-del-pilar-comercial>; última entrada 15 de marzo de 2021.
- 3) Pastorino, Leonardo Fabio, El daño al ambiente, LexisNexis, Buenos Aires, 2005, p. 106.
- 4) Alabrese, Mariagrazia, TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership, en Rivista di Diritto Agrario, Anno XCV - Fasc. 2; aprile - giugno 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 215.