ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS18/R
12 de junio de 1998

(98-2258)

Original: inglés

AUSTRALIA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE SALMÓN

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón" se distribuye a todos los Miembros de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe es objeto de distribución general a partir del 12 de junio de 1998 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial, que la apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste, y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el grupo especial o el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del grupo especial o del Órgano de Apelación.

Nota de la Secretaría: El presente informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el proceso de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN ***1***

II. ELEMENTOS DE HECHO ***2***
1. Información general 2
2. Disposiciones vigentes en Australia relativas a las importaciones de productos de salmónidos 5
3. Recomendaciones internacionales - la OIE 7
4. Análisis de los riesgos de las importaciones realizado por Australia 9

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES ***11***
1. Alegaciones del Canadá 11
2. Alegaciones de Australia 12

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES ***12***
1. Debidas garantías de procedimiento 12
2. Relación entre el GATT de 1994 y el Acuerdo MSF 18
3. El Acuerdo MSF 18
   a) Carga de la prueba 18
   b) La medida objeto de la diferencia 20
   c) Los agentes patógenos considerados 23
   d) El párrafo 1 del artículo 1 30
   e) El párrafo 2 del artículo 2 31
   f) Párrafo 3 del artículo 2 44
   g) Párrafo 1 del artículo 3 48
   h) Párrafo 3 del artículo 3 54
   i) Párrafo 1 del artículo 5 57
   j) Párrafos 2, 3 y 4 del artículo 5 69
   k) Párrafo 5 del artículo 5 70
   l) Párrafo 6 del artículo 5 90
4. Artículos XI y XX del GATT de 1994 94
5. Artículo XXIII del GATT de 1994 95

V. RESUMEN DE LAS COMUNICACIONES DE TERCEROS ***97***
Comunidades Europeas 97
India 100
Noruega 100
Estados Unidos 103

VI. CONSULTA DEL GRUPO ESPECIAL CON LOS EXPERTOS CIENTÍFICOS ***105***
Procedimientos del Grupo Especial en relación con las esferas de especialización científica 105
Preguntas formuladas a los expertos - Respuestas compiladas 106
Procedimientos de evaluación del riesgo 107
Distribución y transmisión de las enfermedades de los peces 124
Procedimientos y recomendaciones de la OIE 140

VII. REEXAMEN INTERMEDIO ***147***

VIII. CONSTATACIONES ***152***
A. ALEGACIONES DE LAS PARTES 152
B. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN 152
C. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN 153
1. Alcance de las medidas de Australia en litigio 153
2. Los "cambios fundamentales" introducidos por el Canadá en su declaración oral en la segunda reunión sustantiva 159
3. Alegación del Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del

GATT de 1994 161
4. Aplicación del GATT de 1994 y del Acuerdo MSF 162
5. Relación entre el Acuerdo MSF y el GATT de 1994 164
D. ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS 165
1. Carga de la prueba 165
2. Orden por el que es preciso examinar las reclamaciones 165
3. El Canadá pretende que en virtud de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 las medidas sanitarias tienen que basarse en la evaluación del riesgo 168
a) Productos de salmón objeto de la diferencia, excepto los obtenidos de salmones del Pacífico adultos capturados en el océano 169
b) Productos de salmón objeto de la diferencia obtenidos de salmones del Pacífico adultos, capturados en el océano (es decir, " productos de salmón examinados con más detalle") 173
i) Argumentos de las partes 173
ii) Definición aplicable de "evaluación del riesgo" 175
iii) ¿Es el Informe final de 1996 una evaluación del riesgo de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 5? 175
iv) La medida sanitaria examinada ¿"se basa en" una evaluación del riesgo según lo establecido en el párrafo 1 del artículo 5? 187
c) Resumen 193
4. Reclamaciones del Canadá al amparo del párrafo 5 del artículo 5 193
a) Determinación del nivel adecuado de protección sanitaria 194
b) Distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección sanitaria que tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio 195
i) Distinciones en los niveles de protección para "diferentes situaciones" 197
ii) Distinciones "arbitrarias o injustificables" en los niveles de protección 206
iii) Distinciones en los niveles de protección que tienen por resultado una "discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional" 216
iv) Resumen 224
5. Alegaciones del Canadá al amparo del párrafo 6 del artículo 5: Medidas que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección 224
a) existencia de otra medida "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica " 228
b) existencia de otra medida "con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria [...] [de Australia]" 228
c) existencia de otra medida que sea "significativamente menos restrictiva del comercio" que la medida sanitaria impugnada 233
d) Resumen 234
6. Alegaciones del Canadá al amparo de los artículos 2 y 3: "Derechos y obligaciones básicos" y "armonización" 234
E. ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994 234

IX. CONCLUSIONES 234

ANEXO 1 – Las cuatro comparaciones a que da lugar el párrafo 5 del artículo 5

ANEXO 2 – Transcripción de la reunión conjunta con los expertos

APÉNDICE AL ANEXO 2

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 5 de octubre de 1995 el Canadá solicitó la celebración de consultas con Australia de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994") y el párrafo 1 del (artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ("Acuerdo MSF"), en relación con la prohibición de importación de salmón fresco, refrigerado o congelado sin tratar procedente del Canadá impuesta por el Gobierno de Australia en virtud de la Proclamación de Cuarentena Nº 86A de fecha 19 de febrero de 1975. En la solicitud de celebración de consultas, el Gobierno del Canadá expresó la opinión de que la aplicación de esta prohibición de importación era incompatible con las obligaciones que imponían al Gobierno de Australia el GATT de 1994 y el Acuerdo MSF. La prohibición de importación era incompatible, entre otras, con las siguientes disposiciones de esos acuerdos: i) los artículos XI y XIII del GATT de 1994; y ii) los artículos 2 y 5 del Acuerdo MSF. La prohibición de importación anulaba o menoscababa ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio ("Acuerdo sobre la OMC").[1]

1.2 Australia aceptó la solicitud presentada por el Canadá y se celebraron consultas en Ginebra los días 23 y 24 de noviembre de 1995 con miras a llegar a una solución satisfactoria de la cuestión. Las consultas no permitieron resolver la diferencia. Tras la conclusión del "Análisis de los riesgos de las importaciones de salmón", el Gobierno de Australia anunció el 20 de diciembre de 1996 que mantendría en vigor las medidas.[2] El Canadá no solicitó la celebración de nuevas consultas.

1.3 El 7 de marzo de 1997, de conformidad con el artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 11 del Acuerdo MSF y los artículos 4 y 6 del ESD, el Canadá solicitó al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") que estableciese un grupo especial con el mandato uniforme. El Canadá solicitó que el grupo especial considerase y constatase lo siguiente: que las medidas de Australia eran incompatibles con i) el Acuerdo MSF, en particular con sus artículos 2, 3 y 5; ii) el GATT de 1994, en particular con sus artículos XI y XIII; y iii) que la aplicación de las medidas de Australia anulaba o menoscababa las ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo sobre la OMC.

1.4 El 10 de abril de 1997 el OSD estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud presentada por el Canadá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del ESD.[3] Las partes acordaron que el grupo especial se estableciera con el mandato uniforme:

> "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado el Canadá en el documento WT/DS18/2, el asunto sometido al OSD por el Canadá en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.5 Las Comunidades Europeas, los Estados Unidos, la India y Noruega se reservaron el derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

---

[1] WT/DS18/1.
[2] WT/DS18/2.
[3] WT/DS18/3/Rev.1.

1.6 El Grupo Especial quedó constituido el 28 de mayo de 1997, con la composición siguiente:

Presidente: Sr. Michael Cartland

Miembros: Sr. Kari Bergholm

Sra. Claudia Orozco

1.7 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 9 y 10 de septiembre de 1997 y con los terceros el 10 de septiembre de 1997. El Grupo Especial recabó asesoramiento de expertos técnicos y científicos y se reunió con ellos el 4 de febrero de 1998. El Grupo Especial celebró una segunda reunión con las partes los días 5 y 6 de febrero de 1998.

1.8 El 24 de noviembre de 1997, el Presidente del Grupo Especial informó al OSD de que el Grupo Especial no podría emitir su informe dentro del plazo de seis meses previsto. Las razones de esta demora se expusieron en el documento WT/DS18/4.

1.9 El Grupo Especial emitió su informe provisional el 26 de marzo de 1998. A petición de Australia, el 21 de abril de 1998 se celebró una reunión intermedia de reexamen. El informe definitivo se distribuyó a las partes el 5 de mayo de 1998.

II. ELEMENTOS DE HECHO

1. Información general

El salmón

2.1 El producto objeto de la diferencia es el salmón fresco, refrigerado o congelado para consumo humano que no haya sido sometido a termotratamiento, con arreglo a determinadas prescripciones en materia de duración y temperatura, antes de su importación en Australia (párrafo 2.14). El salmón fresco, refrigerado o congelado está incluido en las partidas 0302 a 0304 del Sistema Armonizado de clasificación arancelaria. En lo sucesivo este producto se denominará "salmón sin cocer" o "salmón fresco, refrigerado o congelado".[4] La familia *Salmonidae* abarca varios grupos de especies, como el salmón, la trucha, el salvelino, el tímalo y el coregono. *Salmonidae* es el nombre científico de esta familia y su nombre común es "salmónidos".

2.2 En el Canadá hay cinco fuentes de salmón sin cocer para la exportacíon[5]:

i) salmón del Pacífico, adulto, capturado en el Océano;
ii) salmón del Pacífico, adulto, capturado en aguas dulces;
iii) salmón del Pacífico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico;
iv) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico;
v) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Atlántico.

La mayor parte de las piscifactorías de salmón del Canadá están situadas en las provincias de Nueva Brunswick y Columbia Británica.

2.3 Las exportaciones canadienses de salmón aumentaron de 30.653 a 66.234 toneladas entre 1969 y 1996. Las exportaciones de salmón fresco y congelado registraron un incremento considerable durante este período: 14.683 toneladas en 1969 (48 por ciento de las exportaciones totales) y 50.838 toneladas en 1996 (77 por ciento).

[4] La diferencia no se refiere a la importación de salmónidos vivos.
[5] Para la exportación, sólo se pescan salmones adultos.

CUADRO 1 **Exportaciones canadienses de salmón sin cocer**	
Fuentes de salmón sin cocer destinado a la exportación:	Porcentaje de las exportaciones totales (promedio 1990-1997)
i) salmón del Pacífico, adulto, capturado en el Océano	58%
ii) salmón del Pacífico, adulto, capturado en aguas dulces	3%
iii) salmón del Pacífico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico	12%
iv) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico	15%
v) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Atlántico	12%

2.4 Por "salmón canadiense" se entiende todo el salmón descargado por embarcaciones canadienses. Se pesca únicamente en aguas canadienses, puesto que las embarcaciones de otros países pescan el salmón en alta mar o en aguas extrajeras. La definición puede abarcar a los salmones que desovan en los Estados Unidos y luego son interceptados por pescadores canadienses cuando atraviesan aguas canadienses al regresar de su migración a los Estados Unidos.

2.5 La denominación *salmón del Pacífico* abarca las siguientes especies:

i) salmón rosado;
ii) salmón keta;
iii) salmón plateado;
iv) salmón rojo; y
v) salmón real.

2.6 La producción comercial de salmón en Australia se basa en el salmón del Atlántico. El salmón del Atlántico se importó por primera vez en Australia en 1864 y a comienzos del decenio de 1960 se importaron por última vez especímenes vivos para el establecimiento de poblaciones nacionales. Hasta el decenio de 1960 la piscicultura de salmónidos estuvo fundamentalmente a cargo de organismos oficiales y tuvo por objeto la siembra para pesca deportiva.

2.7 Se han introducido cinco *especies de salmónidos* en Australia[6]:

i) trucha arco iris;
ii) salmón real ("quinnat");
iii) trucha marina;
iv) salmón del Atlántico; y
v) trucha de arroyo.

Además, en las aguas del sudeste de Australia (principalmente en los estados de Nueva Gales del Sur, Victoria y Tasmania) y en el sudoeste del estado de Australia Occidental existen salmoniformes nativos o galáxidos.

[6] Final Report, página 19.

2.8 La producción comercial de salmón del Atlántico en Australia se inició en Tasmania en 1986-87. La producción de salmónidos en Australia se realiza en el límite de la zona climática apta para la supervivencia de esas especies; por consiguiente, las correspondientes actividades de acuicultura están concentradas en Tasmania y, en menor medida, en las regiones alpina y subalpina del noreste de Victoria y el sudeste de Nueva Gales del Sur. Tasmania sigue suministrando la mayor parte de la producción comercial australiana. La maricultura en jaulas de salmón del Atlántico y trucha arco iris es una de las principales actividades de acuicultura en Tasmania.[7] En Victoria y en Australia Meridional se produce salmón del Atlántico.[8]

2.9 En el período comprendido entre 1986-87 y 1994-95 la producción aumentó de 20 a 6.192 toneladas aproximadamente; se prevén nuevos incrementos.[9] El valor de la producción de 1995-96 se estimó en 63 millones de dólares australianos. Australia exporta alrededor del 40 por ciento de su volumen de producción, principalmente al Japón. El resto se comercializa en el mercado interno: el 60 por ciento se vende como pescado fresco y un tercio se destina a preparar pescado ahumado. El consumo de salmón del Atlántico en Australia ha registrado un incremento considerable durante el decenio de 1990. Además de la producción industrial, el salmón también es objeto de pesca deportiva.

2.10 Los principales productores de salmón del Atlántico de criadero son Noruega, Chile y Escocia; a comienzos del decenio de 1990 estos países producían en conjunto el 80 por ciento de la oferta mundial.[10]

Enfermedades del salmón

2.11 En la diferencia objeto de examen, Australia ha señalado 24 agentes patógenos que son motivo de preocupación en relación con las importaciones de salmón canadiense. Los agentes patógenos identificados se enumeran en el cuadro 3. En el informe de Australia "Salmon Import Risk Analysis" ("Análisis de los riesgos de las importaciones de salmón") (denominado en lo sucesivo "Informe final"), de diciembre de 1996, se examinaron las importaciones de productos de salmónido del Pacífico *adulto, capturado en el Océano*, sin cocer, procedentes de los Estados Unidos y del Canadá (la primera categoría mencionada en el párrafo 2.2). En el Informe final también se determinan 24 agentes patógenos que son motivo de preocupación; esos agentes son los mismos indicados en relación con la presente diferencia, salvo en el caso de *Kudoa thyrsites* y con el añadido de la anemia infecciosa del salmón.[11]

2.12 Según la Oficina Internacional de Epizootias, por **enfermedad** se entiende la "... infección, clínica o no, provocada por uno o varios agentes etiológicos de la enfermedad ...". Por **agente patógeno** se entiende "... un microorganismo que provoca o que contribuye al desarrollo de una [...] enfermedad ...".[12] Un agente patógeno puede tener varias cepas con diversos grados de nocividad.

2.13 Los agentes patógenos a los que se hace referencia en la presente diferencia no son motivo de preocupación desde el punto de vista de la salud humana.

---

[7] Final Report, página 93.

[8] *Australian Atlantic Salmon: Effects of Import Competition*, página 5, Industry Commission, Research Project, 20 de diciembre de 1996. Véase también: Final Report, página 20.

[9] Final Report, página 93.

[10] *Australian Atlantic Salmon: Effects of Import Competition*, página 5, Industry Commission, Research Project, 20 de diciembre de 1996.

[11] Final Report, página 133.

[12] OIE, Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos; Código de la OIE (1995), páginas 3 y 7.

2. Disposiciones vigentes en Australia relativas a las importaciones de productos de salmónidos

2.14 En la Proclamación de Cuarentena Nº 86A ("QP86A"), de fecha 19 de febrero de 1975, emitida de conformidad con la Ley de Cuarentena de 1908, se establece lo siguiente en relación con las importaciones de salmón muerto[13]:

> "POR CONSIGUIENTE, yo, Sir John Robert Kerr, Gobernador General de Australia, teniendo en cuenta la opinión del Consejo Ejecutivo, por la presente -
>
> ...
>
> d) prohibido la importacíon en Australia de pescado muerto del suborden *Salmonidae* o de cualquier parte (distinta del semen o las huevas) de pescados de ese suborden, en cualquier forma, a menos que:
>
> i) con anterioridad a su importación en Australia el pescado o las partes de pescado hayan sido sometidos a un tratamiento que, en opinión del Director de Cuarentena, evite probablemente la introducción de cualquier enfermedad infecciosa o contagiosa, o de enfermedades o plagas que afecten a las personas, los animales o las plantas;
>
> ii) el Director de Cuarentena o una persona autorizada por él haya autorizado, en un documento por escrito, la importación y que el documento pertinente se presente a un Recaudador en el sentido definido en la *Ley de Aduanas de 1901-1974*, o a un oficial de cuarentena."

En la Proclamación Nº 86A se delega en el Director de Cuarentena la facultad de establecer las condiciones de entrada con arreglo al inciso d) citado *supra*. El Director de Cuarentena es el Secretario del Departamento de Industrias Primarias y Energía o la persona que éste designe.

2.15 Hasta el 30 de junio de 1975, fecha de promulgación de la QP86A, Australia no imponía restricciones a las importaciones de productos de salmónidos. En un primer momento la Proclamación tuvo por objeto evitar la introducción de enfermedades en las zonas de pesca deportiva y, potencialmente, preservar la situación sanitaria en cualquier industria comercial de salmónidos que pudiera desarrollarse en el país. Australia observó que la Proclamación también podía aplicarse para proteger la situación sanitaria de los salmoninformes nativos. Como ha señalado Australia, en ese país el término "introducción" se aplica e interpreta con el mismo sentido que la expresión "entrada, radicación o propagación" que se emplea en el texto del Acuerdo MSF.

2.16 En ejercicio de las facultades delegadas de conformidad con la QP86A, el Director de Cuarentena autorizó la entrada de importaciones comerciales de productos de salmón termotratados para consumo humano, así como de otras importaciones de salmón con fines no comerciales (fundamentalmente, científicos), con sujeción a las condiciones prescritas. En ejercicio de esas facultades, el Director de Cuarentena decidió imponer restricciones a las importaciones de salmón sin cocer. Concretamente, se establecieron las siguientes prescripciones aplicables a las importaciones de salmón:

i) "Guidelines for the Importation of Smoked Salmon and Trout into Australia" ("Directrices para la importación de trucha y salmón ahumados en Australia")

[13] Proclamación de Cuarentena Nº 86A, *Gaceta del Gobierno de Australia*, Nº S33, 21 de febrero de 1975.

(denominadas en lo sucesivo "Directrices de 1983"). Con efecto a partir del 1º de septiembre de 1983, las importaciones de salmón distintas de las de salmón enlatado sólo se autorizaron en los casos en que se hubiese determinado que el salmón había sido sometido a un tratamiento adecuado para evitar la entrada de enfermedades. Con efecto inmediato, no se autorizó la importación de salmón "ahumado sin termotratamiento", a menos que se demostrase que había sido sometido a un tratamiento apropiado para volver inactivos a los organismos patógenos en los salmónidos.[14]

ii) "Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roe into Australia", ("Condiciones para la importación de carne y huevas de salmónidos en Australia), de diciembre de 1986. Con arreglo a esta Circular, todas las importaciones de carne de salmón y de trucha y de huevas de salmón sin enlatar están supeditadas a la obtención de permisos de importación que autoricen su entrada en Australia. Entre otras prescripciones, se enumeran las principales enfermedades que son motivo de preocupación y se establecen temperaturas mínimas para el termotratamiento.[15]

iii) "Conditions for the Export of Salmonid Meat and Roe to Australia" ("Condiciones para la exportación de carne y huevas de salmónidos a Australia"), de mayo de 1987. Esta Circular se refiere a la importación de carne y huevas de salmónidos con fines no comerciales y aborda las dificultades que plantean las prescripciones en materia de certificación aplicables a las cantidades (menos de 5 kg) incluidas en el equipaje de particulares que entran en Australia.[16] En junio de 1987 se emitió la Circular "Revised conditions for the importation of salmonid meat and roe into Australia" ("Condiciones revisadas para la importación de carnes y huevas de salmónidos en Australia).[17]

iv) "Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roa into Australia" ("Condiciones para la importación de carne y huevas de salmónidos en Australia"), Circular emitida en junio de 1988. Mediante esta Circular se modificaron las relaciones entre temperaturas y tiempos de horneado para el termotratamiento del salmón exportado a Australia. Con arreglo a las nuevas prescripciones, la carne de salmónido debía someterse como mínimo a una temperatura de 35º C durante no menos de siete horas. Esta Circular sustituyó a las Directrices de 1983 y en lo sucesivo se denominará "Condiciones de 1988".[18] Desde que se emitieron las Condiciones de 1988, no se han establecido nuevas prescripciones en materia de tratamiento. Las expresiones "salmón termotratado sin enlatar" y "salmón tratado con arreglo a las Condiciones de 1988" tienen el mismo significado.

v) "Importation of Salmonid Meat in Retortable Pouches", ("Importación de carne de salmónidos en bolsas tratadas en autoclave"), de abril de 1990. En esta Circular se anunció la autorización de las importaciones de carne de salmónido en bolsas tratadas en autoclave, con sujeción a determinadas condiciones.[19]

vi) "Requirements for the Importation of Individual Consignements of Smoked Salmonid Meat" ("Prescripciones para la importación por particulares de cantidades de carne de salmónido ahumada"), de enero de 1996. En este aviso del AQIS se

[14] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 82/83, de fecha 25 de julio de 1983.
[15] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 399/86.
[16] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 121/87, de fecha 29 de mayo de 1987.
[17] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 122/87.
[18] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 166/88, de fecha 9 de junio de 1988.
[19] Chief Quarantine Officer (Animals), Circular Memorandum 93/90, de abril de 1990.

establecen nuevas prescripciones para la importación de cantidades (menos de 5 kg) por particulares; en lo sucesivo estas prescripciones se denominarán "Prescripciones de 1996".[20]

2.17 El 13 de diciembre de 1996, el Director Ejecutivo del Australian Quarantine and Inspection Service (Servicio Australiano de Cuarentena e Inspección) (AQIS) resolvió mantener las medidas de cuarentena que se venían aplicando a las importaciones de productos de salmón. Esta decisión se basó en el Análisis de los riesgos de las importaciones de salmón (Informe final) y en lo sucesivo se denominará "decisión de diciembre de 1996":

> "El [Veterinario Jefe] recinuebda 'que se mantenga el *statu quo* con respecto a las medidas de cuarentena aplicables a los productos de salmón sin cocer'
>
> - es decir, que se deniegue la autorización para la entrada de productos de salmónidos del Pacífico adultos, capturados en el Océano, sin cocer, solicitada por el Canadá y los Estados Unidos.
>
> ...
>
> Sobre la base de estas consideraciones, decido que, teniendo en cuenta la política del Gobierno australiano en materia de cuarentena, así como las obligaciones internacionales contraídas por Australia, no se autoricen, por razones de cuarentena, las importaciones de productos de salmónidos del Pacífico, adultos, capturados en el Océano, sin cocer, procedentes del arco del Pacífico de América del Norte."[21]

3. Recomendaciones internacionales - la OIE

2.18 En varias disposiciones del Acuerdo MSF se hace referencia a las "normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes". En el inciso b) del párrafo 3 del anexo A de dicho Acuerdo se establece que las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de sanidad animal[22] y zoonosis son las elaboradas bajo los auspicios de la Oficina Internacional de Epizootias (en lo sucesivo denominada "la OIE"). Estas normas, directrices y recomendaciones figuran en el "Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos" de la OIE.

2.19 La OIE es una organización internacional intergubernamental creada en 1924. En noviembre de 1997 contaba con 147 países miembros. Sus principales objetivos son los siguientes:

i) informar a los gobiernos sobre la aparición y el desarrollo de enfermedades de animales en todo el mundo y sobre los medios para combatirlas;

ii) coordinar, en el plano internacional, la realización de estudios para vigilar y combatir las enfermedades de animales; y

iii) armonizar las reglamentaciones aplicables al comercio de animales y productos de origen animal entre sus países miembros.

2.20 La OIE ejerce sus actividades bajo la autoridad y el control de su Comité Internacional, integrado por los delegados de los países miembros. Las resoluciones del Comité se basan en la labor de las comisiones subsidiarias (la Comisión Administrativa, las comisiones regionales y las

[20] AQIS Quarantine Operational Notice 1996/022, de 24 de enero de 1996.
[21] AQIS, File Note de Paul Hickey, Director Ejecutivo, 13 de diciembre de 1996.
[22] En una nota de pie de página de la sección titulada "Definiciones" del anexo A del Acuerdo MSF se indica que "a los efectos de estas definiciones, el término "animales" incluye los peces y la fauna silvestre ...".

comisiones especializadas). Una de las comisiones especializadas es la Comisión para las enfermedades de los peces, creada en 1960. En mayo de 1995 esta Comisión aprobó oficialmente el "Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos" de la OIE (denominado en lo sucesivo "el Código") y el "Diagnostic Manual for Aquatic Animal Diseases" (el "Manual"). El Código tiene por objeto facilitar los intercambios internacionales de animales acuáticos y productos de animales acuáticos "dando definiciones detalladas de las garantías sanitarias que es preciso y suficiente exigir para evitar los riesgos de propagación de enfermedades de los animales acuáticos asociados a los intercambios internacionales. Estas garantías se basan en la realización de inspecciones por las Autoridades Competentes[23], en la instauración de una vigilancia epidemiológica y en la utilización de métodos normalizados para los exámenes de laboratorio y el diagnóstico de las enfermedades". El Código y el Manual se actualizan todos los años en la Sesión General de la OIE, que se celebra en el mes de mayo.[24] Las referencias que figuran en el presente informe corresponden a la versión actualizada del Código, de mayo de 1997.

2.21 Las enfermedades abarcadas en el Código se dividen en enfermedades de declaración obligatoria a la OIE (denominadas en lo sucesivo "enfermedades de declaración obligatoria") y otras enfermedades importantes (denominadas en lo sucesivo "otras enfermedades").

2.22 Con arreglo al Código de la OIE, por "enfermedades de declaración obligatoria" se entiende una serie de enfermedades "que se consideran por lo general potencialmente peligrosas para las industrias nacionales de acuicultura o las poblaciones naturales de peces, moluscos y crustáceos. La introducción de esas enfermedades en países libres de ellas o en países que aplican programas nacionales de control o de erradicación de las mismas puede causar pérdidas económicas importantes. Las Administraciones Veterinarias u otras Autoridades Competentes responsables de esos países importadores tienen pues la obligación de asegurarse de que las importaciones no introducirán nuevos agentes patógenos, y de obtener las garantías necesarias por medio de certificados sanitarios internacionales".[25] Las enfermedades de declaración obligatoria son las que "se consideran importantes desde el punto de vista socioeconómico y/o de salud pública en los países y que tienen repercusiones en el comercio internacional de animales acuáticos y productos de animales acuáticos".[26] El Código indica que "... la lista de enfermedades de animales acuáticos de declaración obligatoria incluye solamente las enfermedades importantes de etiología conocida y extensión limitada ..." (página 123).

2.23 Por "otras enfermedades" se entienden las enfermedades que: i) son graves, pero cuya distribución geográfica es amplia; ii) provocan alta mortalidad, son transmisibles y tienen una extensión geográfica limitada, pero cuyos agentes etiológicos no han sido identificados aún o para las cuales no existen pruebas de diagnóstico normalizadas; iii) pueden causar pérdidas considerables, pero son demasiado nuevas para poder determinar su extensión geográfica o comprender sus elementos epidemiológicos esenciales.[27]

2.24 De las 24 enfermedades que son motivo de preocupación para Australia en relación con la presente diferencia, dos figuran en la lista de enfermedades de declaración obligatoria de la OIE y cuatro en su lista de otras enfermedades (cuadro 2).

2.25 El Título 1.4 del Código de la OIE se refiere al análisis de riesgos. En su introducción se establece que:

---

[23] Con arreglo al Código de la OIE, por "Autoridad Competente" se entiende "los Servicios Veterinarios Nacionales o cualquier otra Autoridad de un País Miembro, competentes para garantizar o supervisar la aplicación de las medidas zoosanitarias recomendadas en el presente Código".

[24] Código de la OIE, prefacio.

[25] Código de la OIE, página 69.

[26] *Ibid.*, página 7.

[27] *Ibid.*, página 123.

"La principal finalidad del análisis de riesgos asociados a la importación es proporcionar a los países importadores un método objetivo y fundamentado para evaluar los riesgos de enfermedad asociados a la importación de animales acuáticos, productos de animales acuáticos, ... El análisis deberá ser transparente. Es la condición necesaria para que el país exportador pueda conocer con claridad y precisión los motivos que justifican las condiciones impuestas a la importación o el rechazo de la misma. La transparencia es necesaria, por otra parte, porque los datos son a menudo inciertos y puede haber confusión entre los hechos y las valoraciones del analista."[28]

CUADRO 2 **"Enfermedades de declaración obligatoria a la OIE" que guardan relación con la medida de Australia**
Necrosis hematopoyética infecciosa (NHI)
Septicemia hemorrágica viral (SHV)
"Otras enfermedades importantes" que guardan relación con la medida de Australia
Renibacteriosis (*Renibacterium salmoninarum*)
Necrosis pancreática infecciosa (NPI)
Anemia infecciosa del salmón[29]
Piscirickettsiosis (*Piscirickettsia salmonis*)

2.26 En el título 1.4 se describen a continuación los siguentes aspectos: I) los componentes del análisis de riesgos (identificación de los peligros, evaluación de los riesgos, gestión de los riesgos y comunicación de los riesgos) y las distintas etapas del proceso de análisis de los riesgos asociados a la importación[30], ii) la metodología; y iii) la documentación de los resultados del análisis. En el artículo 1.4.1.3 del Código de la OIE, relativo a la metodología, se indica lo siguiente: "El análisis de riesgos debe poder tener en cuenta la complejidad de situaciones reales y no existe un método único aplicable a todos los casos. Por ese motivo, los países que deseen proceder a un análisis de riesgos asociados a las importaciones quizás consideren necesario elaborar su propio procedimiento para realizarlo".

4. Análisis de los riesgos de las importaciones realizado por Australia

2.27 Tras las consultas celebradas en 1994 de conformidad con el artículo XXII del GATT, Australia acordó documentar un análisis de los riesgos de las importaciones relativo a las cuestiones planteadas por la imposición de la cuarentena a las importaciones de carne de salmón sin cocer procedentes de América del Norte. Habida cuenta de la complejidad de la labor, Australia acordó con el Canadá y los Estados Unidos restringir el análisis, en una primera etapa, a la importación del salmón del Pacífico en libertad, pescado en el Océano. El proceso de análisis de los riesgos abarcó la preparación de dos informes provisionales, publicados en mayo de 1995 y en mayo de 1996, y de un Informe final, publicado en diciembre de 1996. Los informes abarcaron la determinación de posibles agentes patógenos, el análisis de los riesgos de enfermedad, el examen científico de datos relativos a las enfermedades de los salmónidos, la evaluación socioeconómica de la posible repercusión de la

[28] Código de la OIE, *Ibid.*, página 31.
[29] Enfermedad Nº 24 del cuadro 3.
[30] *Ibid.*, figura 1, página 33.

introducción de enfermedades de los salmónidos y la determinación de opciones para la reducción y la gestión de los riesgos. En el informe de mayo de 1996 y en el Informe final también se incluyeron resúmenes de las cuestiones planteadas por los destinatarios nacionales e internacionales como parte del proceso de comunicación de los riesgos. (En la respuesta a la pregunta 1 por los expertos que prestaron asesoramiento al Grupo Especial también figura un resumen de los informes: véanse los párrafos 6.13 a 6.42.)

2.28 En el "Informe provisional de mayo de 1995" se indicó que, a pesar de la "difusión en gran escala de productos de salmónidos en y entre los distintos continentes", no se han encontrado pruebas de la propagación de enfermedades a través de productos de pescado para consumo humano. Además, el informe hace referencia a una secuencia de acontecimientos, cada uno de los cuales ha de registrarse para que los productos de salmón importados provoquen una enfermedad exótica que llegue a radicarse en Australia. Se señaló que, si bien no era posible suprimir por completo los riesgos de introducción de enfermedades, esos riesgos podían reducirse a valores insignificantes si era muy improbable que uno o más acontecimientos de la secuencia se registrasen o si la probabilidad de que se registrasen varios acontecimientos de la secuencia era relativamente baja. En el informe provisional mencionado se señaló que, al igual que en el caso de cualquier otra importación, existía un riesgo de introducir agentes patógenos exóticos a través de la importación de productos de salmón del Pacífico, en libertad, pescado en el Océano, sin cocer, procedentes del Canadá y los Estados Unidos, pero que ese riesgo era demasiado pequeño como para que se justificase el mantenimiento de las medidas de cuarentena. En dicho informe provisional se llegó a la conclusión de que: "las importaciones de salmón del Pacífico, capturado en el Océano, sin vísceras ni cabeza, procedente del Canadá y los Estados Unidos debía autorizarse, con sujeción a determinadas condiciones ...". Entre otras condiciones, se establecía que el pescado debía ser adecuado para el consumo humano, que las autoridades competentes debían certificar que había sido elaborado en establecimientos autorizados por el Gobierno federal, que debía ser objeto de inspección y clasificación, que debía tratarse de especímenes subadultos o maduros, etc.[31]

2.29 En mayo de 1996, el AQIS publicó un análisis provisional revisado de los riesgos de las importaciones de salmón: "An assessment by the Australian Government of quarantine controls on uncooked, wild, ocean-caught Pacific salmonid product sourced from the United States of America and Canada" (Evaluación del Gobierno de Australia sobre los controles de cuarentena de los productos de salmónidos del Pacífico capturado en el océano, sin cocer, procedentes de los Estados Unidos de América y del Canadá"). (El producto examinado fue el pescado sin vísceras.) En este análisis provisional revisado tomó en cuenta las observaciones recibidas por el AQIS con respecto al Informe provisional de mayo de 1995. Si bien en este análisis no se hicieron recomendaciones concretas acerca de la eventual autorización de las importaciones, se determinaron varias opciones de gestión de los riesgos que debían estudiarse.

2.30 En diciembre de 1996, el Departamento de Industrias Primarias y Energía publicó la versión definitiva del "Análisis de los riesgos de las importaciones de salmón" realizado por Australia ("Informe final"). En las conclusiones del Informe final se señaló que existía la posibilidad de que hasta 20 agentes patógenos exóticos en Australia pudieran estar presentes en productos de salmón del Pacífico y que, si bien la probabilidad de radicación era baja, en caso de que ello sucediese las repercusiones económicas serían importantes y podían suponer una grave amenaza para la viabilidad de las actividades de acuicultura y la industria de la pesca deportiva, además de tener efectos ambientales perjudiciales en zonas edificadas. Según se estimó en el Informe, si alguna de las 20 enfermedades se radicaba, era casi seguro que resultaría imposible erradicarla. Además, se indicó lo siguiente:

[31] "Draft Import Risk Analysis - Disease risks associated with the importation of uncooked, wild, ocean-caught Pacific salmon product from the USA and Canada", Australian Quarantine and Inspection Service, mayo de 1995, apéndice 6, páginas 273 a 275.

> "Es probable que el conocimiento científico avance rápidamente en el examen de estas cuestiones en los próximos años. Australia examinará esta información tan pronto como esté disponible. En particular, los países que tienen la intención de exportar salmón fresco a Australia deben facilitar, en la medida de lo posible, mejores pruebas epidemiológicas que apoyen sus afirmaciones relativas a la inocuidad de los productos frescos."

El 13 de diciembre de 1996, el Director de Cuarentena decidió aceptar la recomendación del Informe final, conforme a la cual, "... habida cuenta de las circunstancias especiales, la variedad de los posibles agentes patógenos y las posibles repercusiones socioeconómicas y ambientales, la entrada de productos de salmónidos sin cocer procedentes del Canadá y los Estados Unidos no debe autorizarse por el momento" y que otras cuestiones relacionadas con el salmón, como las políticas vigentes en materia de importación de salmón termotratado, debían examinarse a la luz de las prioridades recomendadas por el National Task Force on Imported Fish and Fish Products (Grupo nacional especializado en las importaciones de pescado y productos de pescado).

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

1. Alegaciones del Canadá

3.1 El Canadá alegó que la medida de Australia era un prohibición ilegal de las importaciones comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 y que no estaba amparada por el párrafo 2 del artículo XI del GATT de 1994, por su artículo XX ni por ninguna otra de sus disposiciones.

3.2 La medida de Australia era una medida sanitaria en el sentido del artículo 1 del Acuerdo MSF y de la definición 1 a) de su anexo A, por lo que le eran aplicables las disposiciones de dicho Acuerdo. El Canadá alegó que la medida de Australia no había sido adoptada y aplicada de conformidad con el Acuerdo MSF, por cuanto:

i) infringía el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF, ya que, en contra de lo dispuesto en dicho párrafo, no se basaba en normas, directrices o recomendaciones internacionales existentes (en este caso las recomendaciones de la Oficina Internacional de Epizootias) ni cumplía las condiciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF;

ii) no se basaba en una evaluación adecuada de los riesgos existentes para la vida o la salud de los salmónidos, por lo que no se ajustaba a las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5;

iii) no se basaba en una evaluación de los riesgos en la que se hubieran tenido en cuenta los testimonios científicos existentes, en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF;

iv) era incompatible con la obligación de Australia de evitar distinciones arbitrarias e injustificables en los niveles que considerara adecuados en diferentes situaciones, distinciones que tenían por resultado una restricción encubierta del comercio internacional, por lo que violaba el párrafo 5 del artículo 5;

v) entrañaba un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria de Australia, con infracción de lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 5;

vi) estaba en contradicción con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF, por cuanto se mantenía sin testimonios científicos suficientes; y

vii) discriminaba de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalecían condiciones similares, concretamente entre Australia y el Canadá, por lo que violaba el párrafo 3 del artículo 2.

3.3 El Canadá alegó, además, que la medida de Australia había anulado o menoscabado ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo sobre la OMC en el sentido de los párrafos 1 a) o 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

2. Alegaciones de Australia

3.4 Australia alegó que la carga de establecer ante el Grupo Especial una presunción *prima facie* de incompatibilidad incumbía a la parte reclamante y que, por consiguiente, era el Canadá quien había de presentar inicialmente pruebas suficientes para establecer una presunción de que la medida de Australia era incompatible con los derechos y obligaciones derivados de los Acuerdos citados. Australia sostuvo que el Canadá no había satisfecho, desde el punto de vista fáctico y jurídico, la carga de la prueba con respecto a las alegaciones que había formulado. Según Australia, no se habían cumplido las reglas de la prueba y era necesario distinguir entre hechos y afirmaciones, en varios aspectos, entre ellos el de la pertinencia jurídica de las cuestiones planteadas por el Canadá, con las que, en opinión de Australia, este país intentaba imputar las medidas a determinadas motivaciones.

3.5 Australia alegó que el Grupo Especial debía examinar en primer lugar la compatibilidad con el Acuerdo MSF. Sostuvo que, a no ser que el Canadá pudiera demostrar cumplidamente que la medida de Australia no era conforme a las disposiciones del Acuerdo MSF, debía presumirse su conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, ya que, con arreglo al párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF se consideraba que las medidas conformes a las disposiciones del Acuerdo MSF estaban en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX. En consecuencia, era necesario en primer lugar contrastar la medida con los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo MSF. Según Australia, su medida estaba en conformidad con las obligaciones que le imponía ese Acuerdo.

3.6 Australia alegó, además, que el mandato del Grupo Especial no abarcaba las alegaciones de anulación y menoscabo sin infracción de disposiciones o de anulación y menoscabo en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, ni lo que, en opinión de Australia, eran nuevas alegaciones formuladas por el Canadá en el curso del procedimiento del Grupo Especial. Sostuvo además que el artículo 3 no era aplicable a la medida en litigio y, subsidiariamente, que la medida de Australia no violaba el Acuerdo MSF ni el GATT de 1994 y que la alegación de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones formulada por el Canadá carecía de fundamento.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Debidas garantías de procedimiento

4.1 En el curso del procedimiento del Grupo Especial, **Australia** expuso su preocupación ante la situación desventajosa en que le habían colocado determinadas actuaciones. Hizo notar que en las consultas celebradas en el marco de la OMC no se habían examinado ni el Informe final ni la decisión de diciembre de 1996, por lo que Australia no había podido responder al fondo de las alegaciones y argumentos del Canadá hasta el 29 de julio de 1997, fecha de la recepción de la primera comunicación canadiense. En consecuencia, el plazo de Australia para prepararse detenidamente para la primera etapa del procedimiento del Grupo Especial se había reducido a tres semanas. En cambio, el Canadá había dispuesto de varios meses para preparar sus alegaciones desde la recepción del Informe final en

diciembre de 1996. Dado que el Canadá no había identificado las cuestiones concretas en litigio, conforme requería el párrafo 2 del artículo 6, no cabía esperar razonablemente que Australia hubiera podido prever los pormenores de sus alegaciones. De hecho, en el curso del procedimiento del Grupo Especial, e incluso en su fase final, el Canadá había modificado sus alegaciones acerca de la medida concreta en repetidas ocasiones y había introducido nuevas alegaciones o dado una nueva fundamentación a sus alegaciones jurídicas. Australia señaló a la atención del Grupo Especial lo declarado en el informe del Órgano de Apelación sobre *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura:*

> "Todas las partes que intervengan en la solución de diferencias [...] deben exponer plenamente desde el principio las alegaciones que configuran la diferencia y los elementos de hecho relacionados con esas alegaciones. Las alegaciones deben exponerse claramente. Los elementos de hecho deben comunicarse con libertad. Así debe suceder en las consultas y en las reuniones más formales del procedimiento de los grupos especiales. De hecho, la exigencia de un proceso con todas las garantías que está implícita en el ESD hace que esto sea especialmente necesario durante las consultas. Porque las alegaciones que se formulan y los hechos que se establecen durante las consultas configuran en gran medida el fondo y el ámbito del posterior procedimiento del Grupo Especial. [...] y si una alegación no se ha incluido en el mandato del Grupo Especial no debe esperarse ni permitirse que éste modifique las normas establecidas en el ESD."[32]

4.2 Australia adujo también que la exigencia de un procedimiento con todas las garantías no afectaba al desarrollo de los argumentos, pero si a las nuevas alegaciones, incluida su fundamentación, y a las pruebas presentadas con posterioridad a la fecha establecida por el Grupo Especial en sus Procedimientos de Trabajo. Señaló que, de conformidad con las normas del ESD, el establecimiento de un grupo especial era automático y, que de hecho, el reclamante determinaba el mandato. En esas circunstancias, era imperativo respetar las debidas garantías de procedimiento, como confirmaba el párrafo antes citado del informe del Órgano de Apelación.

4.3 Australia hizo notar además su preocupación ante algunas preguntas del Grupo Especial, entre ellas la pregunta 12, de 23 de enero de 1998.[33] Según Australia, la pregunta invitaba al Canadá a formular, con respecto al párrafo 5 del artículo 5, una alegación jurídica que ese país había optado por no incluir en sus comunicaciones. No cabía esperar que el demandado refutara una alegación jurídica que no había sido formulada por el reclamante.

4.4 Australia señaló que las pruebas documentales debían aportarse en la primera etapa del procedimiento del Grupo Especial. El momento oportuno para hacerlo habría sido el de la presentación de la primera comunicación del Canadá, en la primera reunión sustantiva entre las partes y el Grupo Especial. A este respecto, en un documento de la Secretaría sobre los plazos del Grupo Especial se indicaba que todas las pruebas debían presentarse antes del 7 de octubre de 1997.[34] Calendario revisado de los trabajos del Grupo Especial, distribuido a las partes el 10 de septiembre de 1997. Calendario revisado de los trabajos del Grupo Especial, distribuido a las partes el 10 de septiembre de 1997. Por todo lo expuesto, Australia solicitó que el Grupo Especial excluyera de su examen de las pruebas presentadas por el Canadá el "Quantitative analysis of the risk of establishment *Aeromonas salmonicida y Renibacterium salmoniarum*, in Australia as a result of importing Canadian

---

[32] Informe adoptado el 16 de enero de 1998, WT/DS50/AB/R, párrafo 94.

[33] Pregunta 12:

> "¿Confirma el Canadá confirmar que, en su opinión, la medida impugnada tiene por resultado '[…] una restricción encubierta del comercio internacional' en el sentido del párrafo 5 del artículo 5, y, en caso afirmativo, por qué'"

[34] Calendario revisado de los trabajos del Grupo Especial, distribuido a las partes el 10 de septiembre de 1997.

ocean-caught salmon", de David Vose (el "informe Vose"), así como el artículo presentado con la segunda exposición oral del Canadá, de 5 de febrero de 1998. El Canadá había presentado el texto inicial del informe Vose a fines de diciembre de 1997. Australia había recibido un ejemplar, ilegible en parte, el 18 de diciembre y hasta el 23 de diciembre -fecha en que comienzan en Australia las vacaciones oficiales de verano- no se recibió en Camberra un ejemplar legible. El Canadá no había dado ninguna explicación de las razones por las que no había aportado estas pruebas durante las consultas o al comienzo del procedimiento del Grupo Especial. Al margen de la cuestión de la admisibilidad del informe Vose, Australia destacó que dicho informe había sido revisado entre el 5 y el 6 de febrero. El 13 de febrero Australia había presentado sus observaciones iniciales por escrito al informe revisado, pero el Canadá impugnó la admisibilidad de esas observaciones. Australia subrayó además que no se había hecho ningún esfuerzo para someter estas pruebas del Canadá a los mismos criterios jurídicos que el Informe final.

4.5 El **Canadá** señaló que Australia había recibido el informe Vose el 18 de diciembre de 1997, por lo que consideraba que había tenido amplia oportunidad de examinarlo y formular observaciones, lo que había hecho en la segunda reunión sustantiva, el 5 de febrero de 1998 y en la comunicación que dirigió el 13 de febrero de 1998 al Grupo Especial.

4.6 En lo que respecta al ámbito de la presente diferencia, **Australia** reconoció que las solicitudes de celebración de consultas y de establecimiento de un grupo especial presentadas por el Canadá no se limitaban al salmón del Pacífico, sino que abarcaban el salmón fresco, refrigerado o congelado. No obstante, no cabía razonablemente esperar que Australia hubiera realizado una evaluación formal de los riesgos en relación con todo el salmón sin cocer de origen canadiense en el período en el que el Canadá trató de que se estableciera un grupo especial o en el marco temporal del procedimiento del Grupo Especial. El Informe final se limitó al producto del Pacífico en virtud de un acuerdo con el Canadá, y en ningun momento solicitó posteriormente este país que la cobertura de productos se hiciera extensiva a todo el salmón procedente del Canadá. El Canadá no comunicó a Australia su deseo de renunciar a ese acuerdo hasta después de iniciado el procedimiento del Grupo Especial. En consecuencia, Australia solicitó que el Grupo Especial limitara sus constataciones al salmón del Pacífico, adulto, capturado en el Océano, fresco, refrigerado o congelado.

4.7 El **Canadá** rechazó este argumento e indicó que, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF, los Miembros que adoptaran las medidas debían basar esas medidas en una evaluación del riesgo. Esa obligación no se limitaba a los casos en los que otros Miembros solicitaran que una medida se basara en una evaluación del riesgo. El Canadá nunca había dispensado a Australia de las obligaciones que le incumbían en virtud del párrafo 1 del artículo 5. El párrafo 1 del artículo 5 no obligaba a Australia a *llevar a cabo* una evaluación del riesgo sino a *basar* su medida en una evaluación del riesgo.

4.8 **Australia** adujo que en la reunión final de las partes con el Grupo Especial (5 y 6 de febrero de 1998) el Canadá había introducido cambios fundamentales que afectaban a la naturaleza de sus alegaciones jurídicas concretas. La declaración oral del Canadá de fecha 5 de febrero era un documento de 44 páginas que tenía las características de una comunicación escrita formal en lo que respecta a las obligaciones jurídicas, y de contenido muy detallado, en el que se daba una nueva fundamentación o a las alegaciones jurídicas. No se trataba de un documento del que pudiera hacerse un análisis completo (en lo que respecta a las alegaciones jurídicas, la fundamentación jurídica de las alegaciones y las pruebas) inmediatamente o en el plazo de una semana. La presentación en ese momento de un documento de esa naturaleza suponía una infracción de las debidas garantías del procedimiento y había colocado a Australia en una posición desventajosa. A este respecto, Australia adujo que, en lo que respecta a la formulación de nuevas alegaciones o de una nueva fundamentación de las mismas, la gama de productos a la que se refería la alegación del Canadá de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 se había ampliado, el 5 de febrero, para incluir al salmón termotratado y a otros productos de salmón distintos de los abarcados por el Informe final. Según Australia, el Informe final no se había referido a los productos termotratados por la simple razón de que el Canadá

no había mostrado interés por una evaluación del riesgo en relación con ese producto, respecto del cual se beneficiaba ya de un acceso al mercado que se materializaba en importaciones australianas por valor de unos 10 millones de dólares australianos. Australia había confiado en el acuerdo alcanzado por el Canadá sobre la limitación del ámbito de la evaluación del riesgo y por ello tenía ahora que hacer frente a una alegación de incompatibilidad con las obligaciones derivadas del tratado de la OMC, alegación que no se había formulado hasta el 5 de febrero.

4.9 El **Canadá** manifestó que desde el 10 de marzo de 1997 Australia era plenamente consciente de que el Canadá sostenía que Australia había violado los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo MSF, mediante la QP86A y las enmiendas o modificaciones de esa Proclamación, que incluían las prescripciones relativas al termotratamiento.[35] El requisito del termotratamiento y la prohibición impuesta a los productos de salmón que no hubieran sido termotratados (es decir del salmón fresco, refrigerado o congelado) eran dos caras de la misma moneda. No había habido una nueva identificación de la medida. El Canadá señaló además que el *argumento* de que la medida de Australia infringía el párrafo 1 del artículo 5 figuraba en la primera comunicación del Canadá (párrafos 165 a 181) y que dado que el Grupo Especia había planteado la cuestión de si Australia había basado su medida, incluido el requisito del termotratamiento, en una evaluación del riesgo[36] el Canadá tenía el derecho y la obligación de ocuparse de ella en su argumentación.

4.10 **Australia** adujo asimismo que el Canadá había formulado una nueva alegación concreta según la cual Australia habría infringido los párrafos 1 y 2 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF, por no existir ninguna relación racional entre la medida y los testimonios científicos. Esa alegación, no formulada anteriormente en conexión con esas disposiciones, se apoyaba en gran medida en los productos termotratados. El Canadá no había indicado claramente el fundamento de su reclamación en el texto del Acuerdo MSF. Al parecer, el Canadá solicitaba al Grupo Especial que se pronunciara en general acerca de si la medida de Australia era una medida apoyada racionalmente en los testimonios científicos disponibles para lograr el nivel de protección adecuado de ese país en lugar de examinar el cumplimiento por Australia de las obligaciones específicas que le imponía el Acuerdo MSF. Esa solicitud, según Australia, estaba contradicción con el ESD (párrafo 2 del artículo 3 y párrafo 2 del artículo 19), por cuanto las constataciones y recomendaciones de los grupos especiales no podían entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los Acuerdos abarcados, como había confirmado el informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos* (*"CE - Hormonas"*):

> "La adopción de una norma de examen que no se base claramente en el texto del Acuerdo MFF mismo puede conducir fácilmente a una alteración del equilibrio sutilmente establecido [en el Acuerdo] ..." [ ] "... entre la competencia jurisdiccional conferida por los Miembros a la OMC y la competencia jurisdiccional que los Miembros se han reservado para ellos [...]."[37]

4.11 El **Canadá** señaló que a lo largo de todo el procedimiento había sostenido que Australia mantenía la medida sin testimonios científicos suficientes. La "relación racional" entre la base científica de una medida a la que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 2 y la prescripción que

---

[35] En el cuarto párrafo de la primera comunicación del Canadá (28 de julio de 1997) se declaraba lo siguiente:

> "La medida de Australia en cuestiónes la *Proclamación de Cuarentena N° 86A ("QP86A")* y las prescripciones publicadas al amparo de la QP86A que, en conjunto, exigen el termotratamiento de los productos de salmónidos durante un tiempo y a una temperatura prescritos antes de su importación en Australia, […] Esa medida de Australia tiene como resultado la prohibición de las importaciones de productos de salmónidos destinados al consumo humano que no hayan sido sometidos a ese termotratamiento ("salmón sin cocer" o "salmón fresco, refrigerado o congelado")."

[36] Preguntas adicionales del Grupo Especial a las partes, de 8 de diciembre de 1997.

[37] Informe adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R, párrafo 115.

se expresa con las palabras "se basen en" del párrafo 1 del artículo 5 correspondían al enfoque adoptado por el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas*.[38] Por otra parte, el propio Grupo Especial había planteado la cuestión de la base científica del termotratamiento en las preguntas que había formulado por escrito a las partes en la primera reunión sustantiva.[39]

4.12 En relación con el párrafo 5 del artículo 5, **Australia** adujo que el Canadá no había formulado anteriormente la alegación jurídica de que la medida tuviera por resultado una restricción encubierta del comercio internacional en contra de la obligación legal concreta establecida en dicho párrafo. Por consiguiente, el Canadá había introducido una nueva alegación de incompatibilidad en relación con las supuestas diferencias entre el salmón termotratado y el salmón no termotratado, enteramente distinta de las relativas a las diferencias entre los peces y el salmón en libertad y de cebo. El Canadá, en su intento de demostrar que las supuestas distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección de Australia tenían como resultado una restricción encubierta del comercio internacional, trataba de imputar las decisiones de Australia a determinadas motivaciones. Había una diferencia fundamental entre el intento de demostrar la existencia de una restricción encubierta del comercio internacional mediante la deducción de los motivos y aportar pruebas basadas en un análisis de la forma y la estructura de la medida, cosa que el Canadá no había hecho. En síntesis, el Canadá pedía al Grupo Especial que realizara un examen *de novo* y había hecho caso omiso de la debida deferencia y de la norma de examen a que se hacía referencia en los párrafos 115 a 117 y 244 a 245 del informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*.

4.13 El **Canadá** indicó que desde un principio había sostenido que Australia había infringido el párrafo 5 del artículo 5, que había tres elementos en la infracción del párrafo 5 del artículo 5 y que el tercero de ellos ("restricción encubierta del comercio internacional") también concurría (primera comunicación del Canadá, párrafo 182 a 216 y 197). Además, la argumentación del Canadá en su segunda declaración oral reflejaba el enfoque del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas*.

4.14 **Australia** sostuvo además que, en relación con el párrafo 3 del artículo 3, el Canadá no había solicitado antes al Grupo Especial que constatara la existencia de una infracción de ese párrafo, sino que lo que había alegado era la incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 3. Señaló que Australia no había tenido posibilidad de celebrar consultas en el marco de la OMC en las que pudieran analizarse las alegaciones concretas del Canadá en relación con el artículo 3. Aunque en la solicitud de celebración de consultas presentada por el Canadá no se hacía referencia al artículo 3, Australia, ateniéndose al objetivo de la solución de diferencias en el marco de la OMC, había aceptado examinar las alegaciones del Canadá con respecto al artículo 3. No obstante, en las consultas no se habían facilitado nuevos detalles al respecto. La introducción en el último minuto por el Canadá de una nueva alegación jurídica había agravado la preocupación de Australia en relación con las debidas garantías de procedimiento.

4.15 El **Canadá** sostuvo que, antes del informe del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas*, la cuestión de si el párrafo 3 del artículo 3 constituía o no una excepción al párrafo 1 de ese mismo artículo era dudosa, pero el Órgano de Apelación había constatado que el párrafo 3 del artículo 3 establecía en sí mismo y por sí mismo una obligación. Los argumentos de la segunda declaración oral del Canadá reflejaban el razonamiento del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas*. Además, el Canadá adujo que no había una diferencia significativa entre afirmar que una

[38] *Ibid.*, párrafo 193.

[39] Pregunta 23, de 10 de septiembre de 1997: El Informe final de 1996 se ocupa de los riesgos vinculados a la importación en Australia de salmón adulto del Pacífico capturado y *sin cocer* procedente del Canadá y de los Estados Unidos. ¿Se dispone de testimonios científicos en relación con la eficiencia de la técnica de cocción (prescrita por la medida de Australia) como medio de reducir el riesgo (o sobre la eficacia de otros medios recogidos en el Informe final)? ¿Cuál es la relación entre los riesgos enunciados en el Informe final de 1996 y la cocción como medio de reducir esos riesgos¿ ¿Qué diferencia hay entre la eficacia de la cocción y de la evisceración con respecto a las enfermedades de que se trata?

medida no cumplía las condiciones del párrafo 3 del artículo 3 o que era incompatible con el párrafo 3 del artículo 3.

4.16 En relación con el párrafo 6 del artículo 5, **Australia** adujo que el Canadá había introducido una nueva alegación jurídica respecto del producto termotratado. La afirmación del Canadá de que las prescripciones de Australia relativas al producto termotratado no eran suficientemente restrictivas para alcanzar el nivel de protección de ese país no probaba que hubiera una medida que entrañara un grado de restricción del comercio considerablemente menor y permitiera lograr el nivel adecuado de protección de Australia en el caso del salmón sin cocer. De las nuevas alegaciones jurídicas del Canadá en relación con el producto termotratado se infería que la compatibilidad con el párrafo 6 del artículo 5 podría lograrse estableciendo una prohibición cuarentenaria del producto termotratado.

4.17 El **Canadá** manifestó que desde un principio había sostenido que Australia había violado el párrafo 6 del artículo 5 y que esa violación se debía en parte a que Australia no había sido capaz de establecer una distinción entre los riesgos que llevaban aparejadas diversas medidas sanitarias que entrañaban un grado distinto de restricción del comercio (primera comunicación del Canadá, párrafos 224 a 227). Entre esas medidas estaba el termotratamiento, la medida de las identificadas en el Informe final que entrañaba un grado mayor de restricción del comercio y que Australia había optado por mantener. Del mandato se deducía claramente que el termotratamiento había sido en todo momento debatido en el presente asunto. Además, el Grupo Especial había planteado la cuestión del termotratamiento y de las demás opciones identificadas en el Informe final en su pregunta adicional 13 a las Partes, de 8 de diciembre de 1997.[40]

4.18 En cuanto a las alegaciones de Australia sobre las debidas garantías de procedimiento en general, el Canadá sostuvo que Australia había confundido los elementos de la distinción, claramente establecida por el Órgano de Apelación, entre alegaciones y argumentos. Según había declarado el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*:

> "[...] hay una importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial que determinan el mandato del grupo especial de conformidad con el artículo 7 del ESD, y los *argumentos* que apoyan esas alegaciones, que se exponen y aclaran progresivamente en las primeras comunicaciones escritas, los escritos de réplica y la primera y segunda reuniones del grupo especial con las partes."[41] (cursivas en el original)

4.19 De ello se infería que, en tanto que las *alegaciones* habían de especificarse en la solicitud de establecimiento de un grupo especial "de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación [...] [pueda] conocer los fundamentos de derecho de la reclamación"[42] los *argumentos* en que se apoyaban esas alegaciones habían de exponerse y matizarse en el curso del procedimiento. El Órgano de Apelación había llegado a la siguiente conclusión:

> "No hay ninguna prescripción del ESD ni ninguna regla de la práctica del GATT en virtud de la cual los argumentos sobre todas las alegaciones relativas al asunto sometido al OSD hayan de exponerse en la primera comunicación escrita de la parte reclamante al grupo especial. Lo que fija las alegaciones de las partes reclamantes en

[40] Reproducida en la nota 35 a pie de página.
[41] WT/DS27/AB/R, párrafo 141. El Canadá indicó además que esa distinción se reiteraba en los documentos WT/DS50/AB/R, párrafo 91 y WT/DS26/AB/R, y WT/DS48/AB/R, párrafo 156.
[42] WT/DS27/AB/R, párrafo 143.

> relación con el asunto sometido al OSD es el mandato del grupo especial, que se regula en el artículo 7 del ESD."[43]

En consecuencia, la cuestión de si el Canadá había formulado "nuevas alegaciones" debía analizarse sobre la base de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Canadá[44] determinante del mandato del Grupo Especial. En cuanto a los argumentos antes citados, que según Australia constituían "nuevas alegaciones", el Canadá sostuvo que se referían a alegaciones hechas en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por el Canadá: las alegaciones de que las medidas de Australia eran incompatibles con los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo MSF.

4.20 El Canadá adujo que la alegación de Australia de que no se habían respetado las debidas garantías de procedimiento carecía de fundamento por cuanto i) el Canadá no había formulado nuevas alegaciones y ii) los argumentos a los que Australia calificaba de "nuevas alegaciones" se recogían en las diversas comunicaciones que el Canadá había presentado en el curso del procedimiento y a las que Australia había tenido oportunidad de responder. El Canadá había perfilado sus argumentos teniendo en cuenta el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*. Esa era precisamente la posibilidad que se había previsto cuando el Grupo Especial aceptó la petición de las partes de aplazar la segunda reunión sustantiva hasta después de que el Órgano de Apelación hubiera emitido su informe.

2. Relación entre el GATT de 1994 y el Acuerdo MSF

4.21 El **Canadá** adujo, en primer lugar, que la medida de Australia constituía una prohibición ilegal de la importación comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Aunque la medida de Australia era una medida sanitaria que afectaba al comercio internacional, en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF, no se trataba de una medida que se hubiera elaborado y aplicado "de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo" (párrafo 1 del artículo 1), por lo que era incompatible con el Acuerdo MSF. Al no haberse establecido una presunción de que la medida fuera compatible con el Acuerdo MSF, no cabía recurrir al párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo para justificar la violación por Australia del artículo XI del GATT de 1994.

4.22 **Australia** admitió que la medida era una medida sanitaria que afectaba al comercio internacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF. En consecuencia, según Australia, el Grupo Especial debía examinar en primer lugar las alegaciones formuladas en relación con el Acuerdo MSF para evitar que se produjera una situación en la que el Grupo Especial, tras constatar la existencia de incompatibilidades con respecto a las obligaciones de una parte dimanantes del GATT de 1994, constatara posteriormente que esa parte había actuado de manera enteramente conforme con las obligaciones que le incumbían en virtud del Acuerdo MSF y, por ende, con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF. Australia indicó que aunque las partes estaban de acuerdo en que la medida estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo MSF, había desacuerdo entre ellas en cuanto a la identificación de la medida en litigio.

3. El Acuerdo MSF

a) Carga de la prueba

4.23 El **Canadá** adujo que la medida de Australia era incompatible con los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo MSF. El Canadá reconoció su obligación de presentar pruebas suficientes para establecer una presunción *prima facie* de que la medida de Australia era incompatible con las obligaciones que incumbían a Australia en virtud del Acuerdo MSF. A este respecto, el Canadá sostuvo que había

[43] WT/DS27/AB/R, párrafo 145.
[44] WT/DS18/2.

presentado pruebas que abonaban jurídicamente la idea de que la medida de Australia era incompatible con las disposiciones antes citadas.[45] A su vez, Australia estaba obligada a presentar testimonios científicos de los que se dedujera lo contrario para demostrar el fundamento de su medida, lo que no había hecho.

4.24 **Australia** coincidió de acuerdo en que la parte reclamante debía, inicialmente, aportar las pruebas necesarias para establecer una presunción *prima facie* de incompatibilidad de la medida, pero adujo que el Canadá no había satisfecho la carga legal y fáctica de la prueba respecto de todas las disposiciones citadas por ese país. Señaló que, en relación con una presunción *prima facie*, el Órgano de Apelación había declarado lo siguiente en el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*:

> "Al abordar esta cuestión, encontramos que es verdaderamente difícil concebir que un sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba. Por consiguiente, no resulta sorprendente que diversos tribunales internacionales, incluida la Corte Internacional de Justicia, hayan aceptado y aplicado de forma general y concordante la norma según la cual la parte que alega un hecho -sea el demandante o el demandado- debe aportar la prueba correspondiente. Además, es una regla de prueba generalmente aceptada en los ordenamientos jurídicos de tradición romanista, en el *common law* y, de hecho, en la mayor parte de las jurisdicciones, que la carga de la prueba incumbe a la parte, sea el demandante o el demandado, que afirma una determinada reclamación o defensa. Si esa parte presenta pruebas suficientes para fundar la presunción de que su reclamación es legítima, la carga de la prueba se desplaza a la otra parte, que deberá aportar pruebas suficientes para refutar la presunción."[46] (no se reproducen las notas de pie de página)

Australia aduce, en consecuencia, que la mera afirmación de una alegación no equivale a una prueba, y recuerda que en el asunto citado, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "Dado que la India es la parte que inició el procedimiento de solución de diferencias, consideramos que corresponde a la India presentar argumentos de hecho y de derecho a fin de demostrar que la restricción estadounidense era incompatible con el artículo 2 del ATV y que la determinación de los Estados Unidos para la adopción de la medida de salvaguardia era incompatible con las disposiciones del artículo 6 de dicho Acuerdo."[47]

4.25 En el asunto *CE - Hormonas*, el Órgano de Apelación confirmó que la carga de establecer una presunción *prima facie* con respecto a todas las disposiciones del Acuerdo MSF incumbía a la parte reclamante. En sus constataciones y conclusiones, el Órgano de Apelación revocó la resolución general de interpretación formulada por el Grupo Especial en el sentido de que el Acuerdo MSF atribuía la carga de la prueba al Miembro que imponía una medida sanitaria o fitosanitaria. El Órgano de Apelación revocó asimismo la conclusión del Grupo Especial según la cual cuando un Miembro imponía una medida que no estuviera basada en normas internacionales, de conformidad con el

[45] El Canadá señaló que el Órgano de Apelación había examinado exhaustivamente estas cuestiones en su informe sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* (adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R). En él, el Órgano de Apelación había examinado la cuestión de la carga de la prueba en conexión con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido ("ATV") con ocasión de una reclamación de la India según la cual determinadas restricciones impuestas por los Estados Unidos no respetaban las disposiciones relativas a la salvaguardia transitoria del párrafo 4 del artículo 2 y del artículo 6 del ATV. El Órgano de Apelación constató lo siguiente:

[46] DSB/DS33/AB/R, página 16.

[47] DSB/DS33/AB/R, página 14 (confirmación de las constataciones del Grupo Especial por el Órgano de Apelación).

párrafo 1 del artículo 3, correspondía a ese Miembro la carga de demostrar que esa medida sanitaria o fitosanitaria era compatible con el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF.[48] Del informe del Órgano de Apelación se desprendía claramente que la carga de establecer una presunción *prima facie* correspondía al reclamante en relación con todas las disposiciones del Acuerdo MSF.[49]

b) La medida objeto de la diferencia

"*Medida sanitaria o fitosanitaria* - 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 resultantes 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 o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos."

Acuerdo MSF, Anexo A: Definiciones

4.26 El **Canadá** dijo que la medida objeto de la diferencia era la Proclamación de Cuarentena Nº 86A (denominada en lo sucesivo "QP86A"), promulgada en febrero de 1975, y las prescripciones publicadas de conformidad con dicha Proclamación, las cuales, en conjunto, establecían que, antes de su importación en Australia, los productos de salmónidos debían ser sometidos a tratamiento con arreglo a determinadas prescripciones en materia de tiempo y temperatura. Indicó que las prescripciones publicadas de conformidad con la QP86A eran las Directrices de 1983, las Condiciones de 1988 y las Prescripciones de 1996.[50] Sostuvo que la medida de Australia conducía a la prohibición de las importaciones de los productos de salmónido para consumo humano que no hubieran sido sometidos a ese termotratamiento. Afirmó que la prohibición de las importaciones de *todo* tipo de salmón canadiense fresco, refrigerado o congelado, resultante de la medida australiana, que abarcaba la QP86A y sus posteriores enmiendas o modificaciones, era incompatible con las obligaciones que imponían a Australia el Acuerdo MSF y el GATT de 1994. Los productos a los que se refería la reclamación del Canadá ante el OSD correspondían a las siguientes partidas arancelarias:

0302.12.00	Salmón del Pacífico, del Atlántico y del Danubio, fresco o refrigerado
0303.10.10	Salmón del Pacífico, congelado

[48] WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, párrafo 253.
[49] *Ibid*., párrafo 108.
[50] Párrafo 2.16.

0303.22.00	Salmón del Atlántico y del Danubio, congelado
0304.10.00	Filetes de pescado frescos o refrigerados
0304.20.00	Filetes de pescado congelados
0305.30.00*	Filetes de pescado secos, salados o en salmuera, pero no ahumados
0305.41.00*	Salmón del Pacífico, del Atlántico y del Danubio, ahumado (con inclusión de filetes)
0305.59.00*	Pescado seco no ahumado (con exclusión de bacalao)
0305.69.00*	Los demás pescados salados o en salmuera, pero no secos o ahumados, n.e.p.
1604.20.00*	Los demás pescados preparados o en conserva, n.e.p.

Nota: Los productos que llevan la marca "*" no están comprendidos en las clasificaciones arancelarias del SA correspondientes al salmón fresco, refrigerado o congelado para consumo humano.

4.27 El Canadá sostuvo que la medida de Australia (QP86A de 1975 y las prescripciones publicadas posteriormente con arreglo a dicha Proclamación[51]) correspondía a la definición de "medida sanitaria" que figuraba en el apartado a) del párrafo 1 del anexo A, así como en la segunda parte de dicho párrafo ("las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; …").

4.28 **Australia** sostuvo que la QP86A y cualquier enmienda o modificación de la misma *no* representaban una prohibición de las importaciones de salmón sin cocer. La QP86A establecía el fundamento jurídico de las condiciones a que estaba sujeta la entrada de salmón, pero no representaba de por sí una prohibición. La QP86A establecía un sistema de autorización o consentimiento. No se habían introducido enmiendas o modificaciones de la QP86A y, de hecho, habían entrado en Australia importaciones considerables de productos abarcados por dicha Proclamación. La QP86A no se aplicaba como una prohibición de las importaciones, sino como un sistema de autorización y consentimiento. El Director de Cuarentena estaba facultado para autorizar una importación o denegarla. Debía satisfacerse la siguiente condición "el Director de Cuarentena debe cerciorarse de que antes de la importación en Australia el producto ha sido sometido a un tratamiento que, en su opinión, evite probablemente la introducción de cualquier enfermedad infecciosa o contagiosa, o de enfermedades o plagas que afecten a las personas, los animales o las plantas".[52] El establecimiento de condiciones para efectuar el tratamiento no entrañaba una prohibición de la entrada de salmón fresco, refrigerado o congelado. Se señaló que los expertos que asesoraron al Grupo Especial no consideraron que el salmón termotratado fuese el mismo producto que el salmón fresco, refrigerado o congelado, que el salmón termotratado se comercializaba normalmente sin vísceras y que, por consiguiente, no se les aplicaban los mismos criterios. A este respecto, Australia indicó que, desde la promulgación de la QP86A, el Director de Cuarentena había autorizado la entrada de salmón termotratado en Australia en ejercicio de las facultades que le confería dicha Proclamación; por ejemplo, en 1996 se había autorizado la importación de cantidades considerables de salmón termotratado, con inclusión de importaciones procedentes del Canadá, cuyo valor había ascendido a unos 10 millones de dólares australianos. Por el contrario, en el caso del salmón fresco, refrigerado o congelado, se había decidido no autorizar su importación por el momento. Sólo se habían importado con fines científicos y para actividades de taxidermia muy pequeñas cantidades no comerciales de tejidos de salmón congelados sin cocer. Por el momento, Australia no autorizaba las importaciones comerciales de salmón fresco, refrigerado o congelado procedentes de ningún país

4.29 Al igual que muchos otros países, Australia no había aplicado por lo general en el pasado restricciones a las importaciones de productos de animales acuáticos por razones de riesgos de enfermedades. Esto se había debido, entre otras cosas, a que tradicionalmente los productos acuáticos procedían sobre todo del mar, las embarcaciones de pesca podían explotar recursos que eran de

[51] Las Directrices de 1983, las Condiciones de 1988 y las Prescripciones de 1996; párrafo 2.16.
[52] Párrafo 2.14.

dominio público y no se había reconocido plenamente la importancia de las enfermedades de los animales acuáticos -no resultaba fácil distinguir entre el estado patológico de los peces capturados en aguas del litoral y el de otras poblaciones que se encontraban más lejos de las costas. Esta situación había cambiado debido al desarrollo de la acuicultura y a otros acontecimientos, con inclusión de la rápida acumulación de pruebas sobre casos de enfermedad que habían causado daños en especímenes de criadero y en poblaciones en libertad; esto respondió en parte al reconocimiento del valor comercial de las poblaciones que eran de propiedad privada.

4.30 Australia indicó que la medida objeto de la diferencia era la Decisión que el Director de Cuarentena había adoptado el 13 de diciembre de 1996, en virtud de la cual, una vez concluido el análisis de los riesgos asociados con las importaciones, éste determinó que no debían levantarse por el momento las restricciones por cuarentena aplicables a las importaciones en Australia de productos de salmón sin cocer procedentes del Canadá y los Estados Unidos. El Director de Cuarentena había adoptado esta decisión en ejercicio de las facultades que le confería la QP86A. Básicamente, la Decisión de diciembre de 1996 había consistido en determinar que *no* debía autorizarse para libre circulación en Australia la importación de salmón sin cocer destinado al consumo comercial. Esta medida se aplicó en el sentido de los apartados a) y b) del párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF, como medida aplicada para proteger la salud y la vida de los animales que afectaba al comercio internacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 de dicho Acuerdo. La protección de la vida y la salud de las personas no estaba abarcada en la presente diferencia.

4.31 El **Canadá** tomó nota de que, según Australia, la "medida" objeto de la diferencia era la Decisión de diciembre de 1996, conforme a la cual el Director de Cuarentena había limitado el alcance de la medida a las importaciones de salmónidos del Pacífico capturados en el océano procedentes del Canadá y los Estados Unidos. No obstante, el mandato del Grupo Especial se aplicaba a *todas* las importaciones de salmón fresco, refrigerado o congelado procedentes del Canadá.[53] En la solicitud de establecimiento del Grupo Especial se había indicado con claridad que la reclamación del Canadá no se limitaba al salmón del Pacífico capturado en el océano. La cuestión planteada en la solicitud se refería a "las medidas ... que prohíben la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado" mediante la aplicación de la QP86A, así como de sus posteriores enmiendas o modificaciones. Por consiguiente, si bien el mandato abarcaba la Decisión de diciembre de 1996, su alcance era más amplio. En otras palabras, mientras que la Decisión de 1996 sólo se refería a los salmónidos del Pacífico capturados en el océano, el mandato se aplicaba todas las importaciones de salmón, fresco, refrigerado o congelado.[54] La reclamación del Canadá se refería a las siguientes especies:

Salmón del Pacífico[55]	*Oncorhynchus gorbuscha*	salmón rosado
	Oncorhynchus keta	salmón keta
	Oncorhynchus kisutch	salmón plateado
	Oncorhynchus nerka	salmón rojo
	Oncorhynchus tschwytscha	salmón real
	Oncorhynchus mykiss	trucha arco iris
	Salmo salar	salmón del Atlántico

En el Canadá sólo se capturaban salmones *adultos* para la exportación. La importación de salmones *vivos* no era objeto de la presente diferencia. Desde la promulgación de la QP86A en 1975, no se había autorizado la importación de salmónidos vivos y su material genético en Australia.[56]

[53] WT/DS18/2.
[54] Cuadro 1.
[55] A las cinco primeras especies se les aplica la denominación colectiva de "salmón del Pacífico". La mayor parte de la producción de salmón del Pacífico corresponde a capturas en el océano. Casi todo el salmón del Atlántico procede de piscifactorías, con inclusión de las situadas en la costa del Pacífico.

4.32 No obstante, en caso de que el Grupo Especial considerase que la medida objeto de la diferencia era la Decisión de 1996, el Canadá sostendría que Australia había incumplido sus obligaciones resultantes del artículo XI del GATT, por las razones indicadas en el párrafo 4.228.

4.33 Además, el Canadá sostuvo que el apartado b) del párrafo 1 del anexo A no era pertinente en el caso de la medida objeto de la diferencia. El Canadá indicó que el Informe final no contenía ninguna referencia a una evaluación de los riesgos que suponía para el salmón la presencia de organismos patógenos en productos alimenticios y que no cabía esperar que se hiciese una evaluación de ese tipo en el caso de productos para consumo humano. En el primer párrafo introductorio del Informe final se afirmaba que las principales cuestiones analizadas eran, entre otras, "la probabilidad de la entrada y radicación de enfermedades" y "las consecuencias que pudieran derivarse de la entrada y la radicación de enfermedades".[57]

c) Los agentes patógenos considerados

4.34 **Australia** señaló que el número de agentes patógenos considerados dependía del alcance de la diferencia y de los productos concretos que se examinaran. En la evaluación de los riesgos se había examinado inicialmente el salmón sin cocer procedente tanto del Canadá como de los Estados Unidos. En el Informe final se habían determinado 24 agentes patógenos pertinentes, de los cuales al menos 20 eran agentes exóticos en Australia que estaban presentes, o podían estarlo, en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano procedente del Canadá y los Estados Unidos. Era importante que todo debate sobre el número de agentes patógenos pertinentes se plantease en función del producto concreto, por ejemplo, según se tratara de productos del Pacífico o del Atlántico, o bien de cualquier procedencia.

4.35 Los riesgos a que se hacía referencia eran los que podían derivarse para la salud de los peces, en particular los salmónidos y salmoniformes[58], a raíz de la entrada o propagación de uno o varios de los agentes patógenos al menos 20 que, probablemente, estaban presentes en el salmón del Pacífico capturado en el océano, sin cocer, procedente del Canadá (y de los Estados Unidos). El riesgo se definió en los siguientes términos: las consecuencias que la entrada, radicación o propagación de enfermedades exóticas podían acarrear para la vida y la salud de los peces vivos en el territorio de Australia, incluidas las consecuencias biológicas y económicas. Esto abarcaba las consecuencias económicas de los efectos de la entrada, radicación o propagación de enfermedades en el valor económico de las piscifactorías y las zonas de pesca deportiva de salmónidos, así como el valor biológico de los salmoniformes nativos en las zonas edificadas; también se incluían sus repercusiones en las primas de calidad previstas para el salmón australiano sin cocer en los mercados de exportación. Debido a las características del medio ambiente y a la concentración geográfica de la acuicultura comercial de salmónidos en Australia, este país resultaba muy vulnerable a los efectos de la radicación de enfermedades exóticas. En estudios científicos realizados en Australia se había incluido al salmón en la categoría de "alto riesgo" con respecto a las enfermedades exóticas. Las zonas de pesca deportiva de salmónidos añadían un valor económico importante a las regiones situadas en Australia Meridional, además de su valor social para la población. Australia confirmó que las enfermedades consideradas no eran motivo de preocupación para la salud humana, pero señaló que estaban relacionadas con las posibles consecuencias asociadas con la importación de salmón para consumo humano, con inclusión de las vías de transmisión. Como se había indicado en el Informe final (páginas 29 y 30), lo que se preveía importar eran productos para consumo humano. Si bien era probable que la mayor parte de esos productos se utilizaran para ese fin, también podían tener otros usos. La forma del producto podía incidir en su uso final; el producto también podía utilizarse, por ejemplo, como alimento para animales de compañía, como cebo o como alimento para peces, o bien

[56] Final Report, página 5.
[57] *Ibid.*, "Purpose of Paper", página 3.
[58] "Salmoniformes" es el nombre común del orden Salmoniformes. "Salmónidos" es el nombre común de la familia Salmonidae perteneciente a dicho orden.

eliminarse como desperdicios. En este contexto, Australia indicó que el Dr. Rodgers había confirmado que los salmones eran peces que se alimentaban de carroña.

4.36 Australia observó que lo más probable era que los portadores de las enfermedades de los salmónidos perteneciesen a esa misma familia (salmón y trucha). Debido a la importación comercial del salmón, se disponía de muchos más datos científicos sobre las enfermedades de los salmónidos que sobre las de otras especies de peces; sin embargo esa información resultaba escasa y fragmentaria si se la comparaba con el conocimiento adquirido durante siglos de producción y tratamiento veterinario de animales terrestres. A esas lagunas, se añadía la compleja interacción de los agentes patógenos, sus portadores y el medio ambiente. Australia señaló que era preciso distinguir entre "presencia conocida" y "la presencia posible". Con respecto a muchas enfermedades se disponía de datos científicos que confirmaban la probable presencia del agente patógeno en el salmón, aun cuando, por diversas razones, el agente patógeno tal vez aún no se hubiera detectado en el salmón adulto capturado en el océano. Se planteaban dificultades relacionadas con el desarrollo y la identificación de agentes patógenos detectados en peces en estado de portador y con la existencia, o ausencia de programas de supervisión y vigilancia de los agentes patógenos. La posibilidad de detectar la presencia de un agente en determinado portador también podía indicar cuáles eran la capacidad de prueba y el grado de sensibilidad de la metodología empleada. Cuando se producía un brote de una enfermedad, los recursos científicos solían dedicarse más a actividades de lucha contra ella y de erradicación, que a determinar cuál era su fuente o sus posibilidades de transmisión.

4.37 Australia señaló que, aparte de la identificación de los agentes patógenos, la transmisión de las enfermedades dependía de muchos factores, con inclusión de la evaluación científica de los siguientes aspectos:

i) procedencia del producto;
ii) número de agentes patógenos de interés a los efectos de la cuarentena que puedan detectarse en una especie;
iii) prevalencia del agente en la población de origen (ya se trate de acompañantes naturales o bien que su presencia se haya detectado en condiciones experimentales o en circunstancias no habituales);
iv) relación entre la presencia del agente en el huésped y en el salmón en examen (cepas específicas en el huésped, la especie que las cepas infectan naturalmente, las circunstancias en que podrían afectar a los salmónidos);
v) número de agentes presentes y su distribución en los tejidos;
vi) efectos de la elaboración en la viabilidad del agente;
vii) cantidad comparativa que se importará (el riesgo total depende del volumen importado);
viii) probable estructura de la utilización en el país importador;
ix) probable modalidad de preparación y su repercusión con respecto al número de agentes infecciosos presentes (por ejemplo, si es más probable que el producto se consuma crudo o cocido);
x) probables medios de eliminación; y

xi) consecuencias que acarrearía la introducción de la enfermedad.

4.38 El **Canadá** sostuvo que Australia no había indicado a qué agentes patógenos/enfermedades identificados en el Informe final "se aplicaba" su medida. Apoyó la observación formulada por los Estados Unidos en su declaración oral como tercero, en el sentido de que, al parecer, Australia ni siquiera había podido determinar con certeza el número de agentes patógenos que eran motivo de preocupación. Inicialmente, Australia se había referido a "20 o más enfermedades en examen" (párrafo 47 de su primera comunicación), pero en la siguiente frase se había referido a "la posibilidad de que hasta 20 agentes patógenos exóticos en Australia puedan estar presentes en productos de salmón del Pacífico". Al parecer, esto limitaría a no más de 20 el número de agentes patógenos que eran motivo de preocupación. Sin embargo, en el párrafo siguiente, Australia había enumerado 21

agentes patógenos sin identificar a los 20 que eran motivo de preocupación (párrafo 48 de su primera comunicación). Posteriormente, Australia se había referido a "los 23 agentes patógenos identificados" que eran "pertinentes" (párrafo 110 de su primera comunicación). Australia no había indicado en ningún momento cuáles eran esos 23 agentes. Por consiguiente, incluso después de haber realizado lo que consideraba una evaluación de los riesgos, Australia no podía, o no deseaba, indicar cuáles eran los agentes patógenos en que se había basado para adoptar su medida.

4.39 El Canadá sostuvo que, cuando el Grupo Especial preguntó a Australia cuántas y cuáles enfermedades abarcaba su medida, Australia había presentado una lista de 24 agentes patógenos que eran "motivo de preocupación". En esa lista figuraba el virus de la anemia infecciosa del salmón (AIS), que hasta entonces no se había mencionado, pero ya no aparecía el agente patógeno *Kudoa thyrsites*, que había sido incluido en la lista de enfermedades del Informe final. Además, en la lista de agentes patógenos que eran motivo de preocupación no se indicaban cuáles eran los agentes a los que de hecho "se aplicaba" la medida de Australia. Esto se debía a que en el Informe final no se había evaluado la probabilidad de que cada una de las enfermedades identificadas por Australia como "motivo de preocupación" se radicase efectivamente en Australia como resultado de la importación de salmón canadiense sin cocer. Así pues, el Informe final de Australia había partido del supuesto de que 24 enfermedades o agentes patógenos podían plantear riesgos, para concluir afirmando lo mismo. El Canadá estimaba que esa fue una de las razones por las que los expertos que asesoraron al Grupo Especial habían considerado que el Informe final sólo contenía una "identificación del peligro".

4.40 El Canadá sostuvo que sólo en el caso de 19 de los agentes patógenos que eran motivo de preocupación para Australia se había detectado su presencia en salmones en libertad o de criadero procedentes del Canadá. Además, algunas cepas de cuatro de estos agentes patógenos eran endémicas en los animales acuáticos de Australia.[59] Con respecto al *salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano*, sobre el que Australia había realizado una evaluación de riesgos, el Canadá sostuvo que sólo se tenía conocimiento de que *cuatro* agentes patógenos estaban presentes en esa categoría de salmón (cuadro 4).

4.41 **Australia** señaló que en el Código de la OIE se indicaban las cepas de los agentes patógenos y que el número de agentes patógenos y su eventual carácter exótico en Australia debían determinarse en ese contexto. Además, como ya se había señalado, el número exacto de agentes patógenos pertinentes dependía del producto examinado. Con respecto al salmón del Pacífico, había al menos 20 agentes patógenos que eran motivo de preocupación, pero si se consideraban todas las especies de salmón, el número aumentaba a 24. En el Informe final se hacía referencia a 24 agentes, pero no se afirmaba que en el caso del salmón del Pacífico capturado en el océano los agentes pertinentes fuesen 24.

CUADRO 3
Agentes patógenos que son motivo de preocupación para Australia

#	Agente patógeno	Presencia conocida en alguna de las cinco categorías de salmón procedente del Canadá (nota 1)			Endémicas en Australia
		Enfermedad	Según AUS: (nota 2)	Según CAN:	
1	*Aeromonas salmonicida* (cepa típica) *Aeromonas salmonicida* (cepa atípica)	forunculosis diversos nombres, p.ej. enfermedad de la úlcera de los peces rojos	SÍ SÍ	SÍ SÍ	 X (algunas cepas)
2	*Edwardsiella tarda*	edwardsiellosis	SÍ	SÍ	X
3	**Piscirickettsia salmonis*	piscirickettsiosis	SÍ	SÍ	
4	**Renibacterium salmoninarum*	renibacterrosis	SÍ	SÍ	
5	Vibrio ordalii y *V. anguillarum*	vibriosis	SÍ	SÍ	X V. anguillarum (algunas cepas)

[59] *Aeromonas salmonicida* (algunas cepas atípicas), *Edwardisiella tarda, Yersinia ruckeri* (algunas cepas) y *Vibrio anguillarum* (algunas cepas).

CUADRO 3
Agentes patógenos que son motivo de preocupación para Australia

#	Agente patógeno	Presencia conocida en alguna de las cinco categorías de salmón procedente del Canadá (nota 1)			Endémicas en Australia
		Enfermedad	Según AUS: (nota 2)	Según CAN:	
6	*Vibrio salmonicida*	síndrome hemorrágico	SÍ	SÍ	
7	*Yersinia ruckeri*	enfermedad de la boca roja (EBR)	SÍ	SÍ	X (algunas cepas)
8	virus de la necrosis eritrocítica	necrosis eritrocítica viral (NEV)	SÍ	SÍ	
9	*Herpesvirus salmonis* tipo 1	-	NO	NO	
10	†virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI)	necrosis hematopoyética infecciosa (NHI)	SÍ	SÍ	
11	*virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI)	necrosis pancreática infecciosa (NPI)	SÍ	SÍ	
12	virus de la anemia del salmón del Pacífico	síndrome de los cuerpos de inclusión eritrocíticos (SCIE)	SÍ	NO	
13	virus de la leucemia del salmón (VLS)	leucemia plasmocitoide	SÍ	SÍ	
14	virus de la enfermedad del páncreas del salmón	enfermedad del páncreas	SÍ	SÍ	
15	†virus de la septisemia hemorrágica viral (VSHV)	septisemia hemorrágica viral (SHV)	NO	SÍ	
16	*Enterocytozoon salmonis*	-	SÍ	SÍ	
17	*Loma salmonae*	-	SÍ	SÍ	
18	*Ceratomyxa shasta*	ceratomixosis	SÍ	SÍ	
19	*Henneguya salminicola*	-	SÍ	SÍ	
20	*Myxobolus cerebralis*	enfermedad del vértigo	SÍ	NO	
21	*Parvicapsula* sp.	enfermedad de la parvicápsula	SÍ	SÍ	
22	agente del síndrome de la proliferación renal	síndrome de la proliferación renal (SPR)	SÍ	NO	
23	agente de la roseta		SÍ	SÍ	
24	*virus de la anemia infecciosa del salmón (Nota 3)		SÍ	n.e.	

Nota 1: Véanse las cinco categorías de salmón del Canadá indicadas en el cuadro 1 (respuesta del Canadá a la pregunta 2 del Grupo Especial, de 7 de octubre de 1997).

Nota 2: En respuesta a la pregunta del Grupo Especial: "¿Cuáles son las enfermedades identificadas cuya presencia se conoce en el salmón procedente del Canadá?", Australia enumeró las enfermedades "cuya presencia se conoce actualmente en diferentes subconjuntos de salmones canadienses". Australia indicó, entre otras cosas, que la información facilitada correspondía a los conocimientos actualmente disponibles (respuesta de Australia a la pregunta 2 del Grupo Especial, de 7 de octubre de 1997).

Nota 3: Esta enfermedad se identificó con posterioridad a la publicación del Informe final. Australia indicó que esta enfermedad no se señaló a su atención hasta septiembre de 1997, tras el diagnóstico presuntivo de su presencia en salmones de Nueva Brunswick, comunicado por las autoridades canadienses a finales de 1997. Véase la réplica de Australia, páginas 31 y 33, así como las respuestas de Australia a las preguntas 1, 2, 11 y 25 del Grupo Especial, de 7 de octubre de 1997. Cabe señalar que en la presente lista no figura el agente patógeno *Kudoa thyrsites*, incluido entre los 24 que eran motivo de preocupación y se enumeraban en el Informe final (página 133). El Canadá se refirió a esto en sus observaciones sobre las respuestas de los expertos, de 18 de diciembre, página 10.

* OIE - Otras enfermedades importantes (sombreado).
† Enfermedades de declaración obligatoria a la OIE (sombreado).
n.e. No examinado.

CUADRO 4
Agentes patógenos cuya presencia se conoce en:

	Salmón del Pacífico, **adulto**, capturado en el océano, según el **Canadá** (4):	Salmón del Pacífico capturado en el océano, según **Australia** (14):
Agentes patógenos	*Renibacterium salmoninarum*	*Renibacterium salmoninarum*
	Necrosis hematopoyética infecciosa (NHI)	Necrosis hematopoyética infecciosa (NHI)
	Virus de la leucemia del salmón	Virus de la leucemia del salmón
	Henneguya salminicola	*Henneguya salminicola*
		Vibrio anguillarum y V. ordalii
		Yersina ruckeri
		Virus de la necrosis eritrocítica
		Piscirickettsia salmonis (?)
		Edwardsiella tarda
		Loma salmonae
		Ceratomyxa shasta (mortal en especímenes jóvenes?)
		Aeromonas salmonicida (cepas típicas y atípicas)
		Parvicapsula spp.
		Agente del síndrome de la proliferación renal (SPR)

Nota 1: En el Canadá sólo se capturan salmones adultos para la exportación.

Nota 2: Australia sostuvo que el hecho de que un agente patógeno presente en especímenes jóvenes no se hubiera detectado en peces adultos no excluía su posible presencia en especímenes adultos.

Nota 3: Si bien no rechazó explícitamente la afirmación del Canadá, según la cual sólo se conoce la presencia de cuatro enfermedades (sombreadas en el presente cuadro) en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano, Australia sostuvo que era preciso distinguir entre "presencia conocida" y "presencia posible". Dado que en el Informe final Australia había tenido que hacer una apreciación sobre los riesgos en un dominio en el que había muchas incertidumbres, resultaba engañoso suponer que sólo eran pertinentes las enfermedades cuya presencia se *conocía*.

Fuente: Respuestas de las partes a la pregunta 2 del Grupo Especial, de 7 de octubre de 1997 (véase la nota 2 del cuadro 3).

4.42 Australia indicó que el Informe final (sección 3) incluía una evaluación estocástica de las repercusiones económicas en relación con dos enfermedades (forunculosis y NHI); también se analizaba la viabilidad económica y técnica de las medidas encaminadas a prevenir y combatir esas enfermedades. Se había demostrado que la forunculosis (*Aeromonas salmonicida*) y la necrosis hematopoyética infecciosa (NHI) eran enfermedades cuyas posibles repercusiones en las aguas australianas revestían particular importancia puesto que, si se registraba un brote de alguna de ellas, probablemente quedaría paralizada toda la industria del salmón. Asimismo, la introducción de la enfermedad del vértigo en Australia supondría un aumento considerable en los costos de producción del salmón en Australia y un incremento de la mortalidad.[60] Australia señaló que la anemia infecciosa

[60] Final Report, páginas 48 y 251 a 255.

del salmón (AIS), enfermedad exótica en Australia, había sido objeto recientemente de un diagnóstico presuntivo en el Canadá (salmón de Nueva Brunswick). Según Australia, hasta entonces se había considerado que esta enfermedad sólo estaba presente en Noruega. Si se confirmase ese diagnóstico presuntivo, se demostraría que la enfermedad podía propagarse a pesar de los controles estrictos impuestos por los países importadores. Australia añadió que el Canadá no había descartado un posible riesgo de propagación de enfermedades a través de productos para consumo humano.

4.43 Australia dijo que en el Informe final se había tenido que hacer una apreciación acerca de los riesgos porque los datos disponibles eran muy insuficientes y existía un margen de incertidumbre considerable. Australia había solicitado del Canadá, pero no había recibido, información científica directamente pertinente sobre los agentes patógenos endémicos que estaban presentes en un recurso importante; la información solicitada se refería a los aspectos siguientes:

- prevalencia de la infección en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano;
- repercusiones de la elaboración y la manipulación en la infección;
- eficacia de la inspección en la detección de infecciones;
- dosis infecciosa; y
- ruta de infección.

Al no haberse facilitado esta información, la exposición canadiense sobre las enfermedades que podían estar presentes en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano, procedente del Canadá, entrañaba una simplificación de una cuestión que era muy compleja. Australia sostuvo que, teniendo en cuenta la insuficiencia de los datos disponibles sobre las enfermedades y las limitaciones de los programas de vigilancia y de los protocolos de prueba, era engañoso concentrarse únicamente en las enfermedades cuya presencia se conocía. En consecuencia, Australia indicó que era preciso hacer una distinción entre "presencia conocida" y "presencia posible". Por ejemplo, el hecho de que un agente patógeno presente en especímenes jóvenes no se hubiera detectado en peces adultos, no excluía su presencia en especímenes adultos. Asimismo, Australia sostuvo que el hecho de que la presencia de un agente sólo se hubiese detectado en aguas dulces no significaba que la misma especie huésped no pudiera ser portadora de ese agente en el medio marino.

4.44 Australia sostuvo que 14 de las 24 enfermedades que eran motivo de preocupación y se habían enumerado en el Informe final podían estar presentes en el salmón del Pacífico capturado en el océano, procedente del Canadá. El resto de las enfermedades se había incluido en la lista porque se había comprobado su presencia en poblaciones de los Estados Unidos o porque hasta el momento sólo se habían detectado en la costa atlántica del Canadá o bien únicamente en el salmón de criadero. Por ejemplo, si bien Australia reconocía que *Myxobolus cerebralis* (enfermedad del vértigo) no estaba presente en el salmón canadiense, sostenía que esta enfermedad se había detectado en poblaciones de los Estados Unidos y que, por consiguiente, podía estar presente en exportaciones procedentes del Canadá. En la evaluación de los riesgos *Myxobolus cerebralis* se había examinado en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano. Australia observó que la Dra. Wooldridge era partidaria de que en las evaluaciones de los riesgos se incluyesen todas las enfermedades sobre las que hubiese motivos para suponer que estaban presentes en el producto.[61] Además de la incertidumbre que entrañaba lo indicado anteriormente, muchos factores relacionados con el producto, como la descomposición de la carne, complicaban aún más la cuestión, según se había comprobado en el caso de *Henneguya salminicola.* La descomposición podía aumentar las pérdidas de carne sin cocer y, por consiguiente, la probabilidad de que ese producto infectado se introdujese en aguas en las que estaban presentes especies susceptibles. Australia hizo hincapié en que, en el contexto de la cuarentena, lo importante era conocer la dosis necesaria para determinar el estado de portador; esa dosis podía ser mucho más reducida que la necesaria para que apareciesen síntomas. Australia observó asimismo que el Canadá no había impugnado las pruebas científicas expuestas en el Informe final, que indicaban que todos los agentes examinados, con excepción del virus de la enfermedad del páncreas y *Vibrio*

[61] Wooldridge, Transcripción, párrafo 107.

salmonicida, se habían detectado al menos en un grupo de edad de salmónidos en la región del Pacífico.

4.45 Australia sostuvo que, si bien no había pruebas definitivas de la propagación de las enfermedades de los peces a través de sus productos para consumo humano, no podía descartarse la posibilidad de que se introdujesen agentes patógenos exóticos por esa vía. Australia consideraba que la insuficiencia de las pruebas debía situarse en el contexto de los factores que podrían reducir la probabilidad de detectar la propagación de un agente patógeno en caso de que estuviese presente. Entre esos factores figuraba la situación existente en los casos en que la mayor parte de los productos de salmón se comerciaban entre países en los que ya se había detectado la presencia de enfermedades de salmón. Toda demora entre el momento en que surgiese un incidente que entrañara la introducción del agente patógeno y el reconocimiento de su presencia reduciría aún más la posibilidad de establecer un nexo entre la introducción de la enfermedad y el comercio del producto. Australia también hizo hincapié en que la precisión y rapidez de la vigilancia y comunicación de las enfermedades era un factor que contribuía a paliar la insuficiencia de las pruebas sobre la propagación de agentes patógenos a través de productos de pescado para consumo humano.

4.46 En apoyo a su tesis relativa a la transmisión de agentes patógenos a través de productos para consumo humano, Australia citó ejemplos de otros productos para consumo humano, como los tejidos de aves y mamíferos, cuya función en la propagación de enfermedades de animales era conocida. A este respecto, mencionó los numerosos casos registrados de transmisión internacional, a través de productos para consumo humano, de enfermedades de animales, como la fiebre aftosa, la fiebre porcina africana, la fiebre porcina clásica, la enfermedad vesicular del cerdo y la enfermedad de Newcastle. Australia señaló que por esa misma razón la OIE había establecido en su Código Zoosanitario Internacional restricciones con respecto a estas enfermedades. Asimismo sostuvo que, teniendo en cuenta tanto las dificultades con que se tropezaba para demostrar la propagación de enfermedades de animales acuáticos a través de esos productos como el desarrollo muy reciente de los conocimientos veterinarios sobre esos animales en comparación con el de los estudios relativos a la fauna terrestre, parecía razonable considerar que la obtención de pruebas definitivas al respecto sólo era, probablemente, una cuestión de tiempo y de atención. En apoyo de esta tesis Australia también hizo referencia a las pruebas encontradas recientemente en los Estados Unidos sobre la presencia de varios virus del camarón, anteriormente exóticos en ese país, que provocaban el síndrome de Taura, y las enfermedades de las manchas blancas y de la cabeza amarilla. Aun cuando no se conocía la ruta de entrada de estos agentes patógenos, se había indicado que la fuente de la infección era la importación de camarones de criadero para consumo humano procedentes de América del Sur y de Asia.

4.47 Al referirse a las preocupaciones expresadas por Australia en relación con la vigilancia y la comunicación de las enfermedades, el **Canadá** recordó que el Dr. Rodgers había formulado la siguiente observación:

> "... otro aspecto que había que tener en cuenta [para evaluar la fiabilidad de la detección de enfermedades] era que las poblaciones examinadas regularmente se consideraban en general con menor riesgo que las poblaciones o productos que se examinaban ocasionalmente o nunca, puesto que la supervisión periódica proporcionaba una base de datos general de información a lo largo del tiempo.
>
> ...
>
> Por desgracia, raramente ocurría esto en las poblaciones silvestres de peces, porque normalmente no existían programas de supervisión periódica, a menos que el diagnostico estuviera relacionado con la aparición de una mortalidad grande y evidente. Sin embargo, el

muestreo de los salmónidos anádromos de retorno en su fase de agua dulce era ocasionalmente la excepción." [62]

Sin embargo, el Canadá indicó que durante los 20 últimos años había aplicado un amplio programa de supervisión de las enfermedades ene su población de salmón del Pacífico en libertad, en particular, de los especímenes adultos que regresaban a las zonas de aguas dulces para desovar. Los datos correspondientes se habían facilitado a Australia y figuraban en el Informe final de ese país. Por ejemplo, entre 1972 y 1993, el Canadá había realizado los siguientes muestreos:

- 21.495 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de *Aeromonas salmonicida* (atípica y típica);
- 21.999 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de *Renibacterium salmoninarum*;
- 21.495 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de *Yersinia ruckeri*;
- 21.495 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de *Vibrio anguillarum* y *Vibrio ordalii*;
- 14.595 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de necrosis hematopoyética infecciosa;
- 14.595 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de necrosis pancreática infecciosa; y
- 14.595 salmónidos anádromos de retorno: pruebas para detectar la presencia de septisemia hemorrágica viral.[63]

4.48 El Canadá observó asimismo que, en el curso del procedimiento del Grupo Especial, la AIS se había añadido en la lista de enfermedades que eran motivo de preocupación para Australia, sin que se hubiera realizado una evaluación del riesgo. Además, Australia había reconocido que esa enfermedad sólo se había detectado en el salmón del *Atlántico*, adulto, producido en criaderos de Nueva Brunswick.

4.49 Con respecto al salmón de Nueva Brunswick, **Australia** señaló que las observaciones del Canadá sólo serán válidas en la medida en que la presente diferencia se refiere únicamente a los productos del Pacífico analizados en el Informe final. Sin embargo, el Canadá sostenía que la diferencia también abarcaba al salmón de Nueva Brunswick.

d) El párrafo 1 del artículo 1

> "El presente Acuerdo es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional. Tales medidas se elaborarán y aplicarán de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo."
>
> *Párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF*

4.50 El **Canadá** manifestó que la medida adoptada por Australia afectaba directa o indirectamente al comercio internacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF y sostuvo que dicha medida no se había "elaborado y aplicado" de conformidad con el Acuerdo MSF y que, por consiguiente, suponía una violación de dicho Acuerdo.

4.51 **Australia** convino en que la medida en cuestión era una medida sanitaria adoptada para la protección de la vida y la salud de los animales en el territorio de Australia y en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF, pero rechazó la descripción de la medida que había hecho el Canadá. Australia alegó que el cometido del Grupo Especial no consistía en examinar si se había producido una violación del artículo 1 del Acuerdo MSF, dado que el Canadá no había afirmado que se hubiera violado esa disposición. Como se ha señalado anteriormente, la medida tenía por objeto la protección de la vida

[62] Párrafo 6.91.
[63] Final Report, páginas 137, 157, 175, 175, 191 y 197; Draft Report, mayo de 1995, página 196.

y la salud de los animales y afectaba al comercio internacional en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF.

e) El párrafo 2 del artículo 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.
>
> *Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF*

4.52 El **Canadá** adujo que Australia debía asegurarse de que la prohibición de importar salmón sin cocer estuviera basada en testimonios científicos suficientes y pertinentes, que reflejaran los riesgos que, según Australia, derivarían de la introducción de enfermedades de los salmónidos a través de la importación de salmón sin cocer. Existían numerosos testimonios científicos pertinentes que demostraban que Australia no se había asegurado de que la medida que había adoptado no se mantenía "sin testimonios científicos suficientes". Por ello, el Canadá manifestó que Australia no había cumplido las obligaciones fundamentales que le incumbían respecto de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.

4.53 El Canadá recordó que en el caso *CE - Hormonas*, el Órgano de Apelación había manifestado que el párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF debían leerse conjuntamente en todo momento y que los elementos que definían el contenido del párrafo 2 del artículo 2 daban sentido al párrafo 1 del artículo 5.[64] El Órgano de Apelación había llegado a la conclusión de que el resultado de una evaluación del riesgo debía justificar suficientemente, o apoyar razonablemente, la medida sanitaria en cuestión. Debía existir una relación racional entre la medida sanitaria y el testimonio científico revelado en una evaluación del riesgo.[65] El Canadá argumentó que ninguna medida sanitaria podía basarse en el proteccionismo o en argumentos políticos, sino en un fundamento científico. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF disponía que una medida sanitaria debía basarse en la evaluación del riesgo y el párrafo 2 del artículo 5 estipulaba que para evaluar el riesgo, los Miembros debían tener en cuenta los testimonios científicos existentes. Así pues, el requisito de termotratamiento establecido en la medida adoptada por Australia y la prohibición consiguiente de importar salmón sin cocer debían fundamentarse racionalmente en testimonios científicos existentes que garantizaran a Australia un nivel suficiente de protección. El Canadá afirmó que no existían razones científicas de peso para que Australia mantuviera la medida relativa al termotratamiento que había dado como resultado la prohibición de importar en Australia productos de salmónidos canadienses sin cocer. A juicio del Canadá, la medida adoptada por Australia violaba los artículos 2.2, 5.1 y 5.2 del Acuerdo MSF.

4.54 **Australia** alegó que el artículo 2 del Acuerdo MSF confería derechos y obligaciones básicos a los Miembros respecto de la aplicación de las medidas sanitarias a las que hacía referencia el artículo 1 del Acuerdo MSF. El párrafo 1 del artículo 2 facultaba a Australia a adoptar las medidas sanitarias que se consideraran necesarias para la protección de la vida y la salud de los animales, a condición de que no fueran incompatibles con las disposiciones del Acuerdo MSF.[66] El artículo 2 confería un *derecho básico* y, por consiguiente, al Canadá le correspondía una mayor carga para establecer la presunción del incumplimiento de las condiciones que figuraba en el párrafo 1 del artículo 2. No obstante, y sin

[64]*Op. cit*, párrafo 180.

[65]*Ibid.*, párrafo 193.

[66]El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo MSF reza así: "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."

perjuicio de la cuestión de la carga de la prueba, Australia sostenía que la medida era necesaria y no era incompatible con el Acuerdo MSF.

4.55 Australia indicó que el único fundamento de la alegación del Canadá relativa a la violación del párrafo 2 del artículo 2 era que la medida no se basaba en testimonios suficientes. En el contexto del párrafo 2 del artículo 2, el Canadá *no* había alegado que la medida en cuestión iba más allá de lo necesario para proteger la vida de los animales. Como había observado el Órgano de Apelación en el caso de *CE - Hormonas*, el párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5 debían leerse conjuntamente en todo momento.[67] El Órgano de Apelación también había manifestado lo siguiente:

> "... el Grupo Especial que se ocupe de determinar, por ejemplo, si existen "testimonios científicos suficientes" para justificar que un Miembro mantenga determinada medida sanitaria o fitosanitaria puede, por supuesto, y debe tener presente que los gobiernos responsables y representativos generalmente actúan desde una perspectiva de prudencia y precaución cuando se trata de riesgos de daños irreversibles ..."[68]

Australia sostuvo que existían testimonios científicos suficientes para mantener la medida, que reflejaba el nivel adecuado de protección de Australia. La argumentación del Canadá se basaba en opiniones según las cuales no existían testimonios científicos concluyentes, pero eso no refutaba los testimonios en los que Australia había fundamentado la medida.

Testimonios científicos suficientes

4.56 El **Canadá** manifestó que además del supuesto análisis de los riesgos de las importaciones realizado por Australia (párrafos 2.27-2.30), otros estudios e informes habían examinado distintos aspectos relacionados con el asunto objeto de la diferencia. En diciembre de 1992, el Working Group on Aquaculture (Grupo de trabajo sobre la acuicultura), un grupo a nivel del Commonwealth/ estatal/territorial encargó documentos de antecedentes para su examen por el Australian and New Zeeland Fisheries Aquaculture Council (Consejo de la Pesca y la Acuicultura de Australia y Nueva Zelandia). El Documento técnico Nº 2, titulado "Relationship Between Wild Fisheries and Aquaculture" ("Relación entre la pesca en el medio natural y la acuicultura"), analizaba las interacciones positivas y negativas importantes entre la pesca en el medio natural y la acuicultura y formulaba objetivos y recomendaciones, incluso en las esferas de la comercialización, cooperación, enseñanza, medio ambiente, administración y gestión. El Documento técnico Nº 3, "Quarantine, Health and Movement" ("Cuarentena, salud y movimiento de productos"), abordaba, entre otras cosas, la importación de pescado y productos del pescado (incluidos los productos de salmónidos), la circulación interestatal de productos y la lucha contra las enfermedades. En el documento se establecía una lista de prioridades en la que figuraban los principios que debían regir la elaboración de protocolos adecuados para la importación de pescado y productos pesqueros desde el extranjero. Los documentos técnicos, que fueron preparados por consultores, debían servir de base para elaborar el proyecto de estrategia nacional sobre la acuicultura.

4.57 En septiembre de 1994, el Organismo de Reglamentación del Ministerio de Agricultura y Pesca de Nueva Zelandia publicó un informe que lleva por título "The Risk of Introducing Exotic Diseases of Fish into New Zealand through the Importation of Ocean-caught Pacific Salmon from Canada" ("Riesgo de introducción de enfermedades exóticas de los peces en Nueva Zelandia a través de la importación de salmón del Pacífico capturado en el océano, procedente del Canadá"). La "1994 New Zealand Risk Assessment" ("Evaluación del riesgo de Nueva Zelandia de 1994"), relativa a las importaciones de salmón del Pacífico capturado en el océano, procedente del Canadá, señaló que "el riesgo global de introducción de enfermedades del salmón a través del salmón del Pacífico capturado en el océano, sin cabeza y sin vísceras, cuya procedencia y calidad hayan sido certificadas por organismos oficiales

[67] *Op. cit.*, párrafo 180
[68] *Ibid.*, párrafo 124.

canadienses, es insignificante y no constituye una amenaza ni para las poblaciones de salmónidos en libertad y cultivados de Nueva Zelandia ni para las poblaciones de peces distintos de los salmónidos".

4.58 El Servicio Australiano de Cuarentena e Inspección (AQIS) encargó en 1992 un examen de las políticas de cuarentena de animales acuáticos vigentes en Australia, como punto de partida para la revisión de las políticas y procedimientos de cuarentena del AQIS. El examen lo llevó a cabo un grupo de trabajo científico presidido por M.J. Nunn, perteneciente al Bureau of Resource Sciences (Oficina de Ciencias de los Recursos). Su informe, "Aquatic Animal Quarantine in Australia - Report of the Scientific Working Party on Aquatic Animal Quarantine" (the "BRS Report") ("La cuarentena de animales acuáticos en Australia - Informe del grupo de trabajo científico sobre la cuarentena de animales acuáticos") (El "Informe BRS"), se hizo público en 1995. El informe establecía, entre otras cosas, que las restricciones vigentes a la importación de carne de salmónidos para consumo humano no estaban justificadas y debían ser revisadas. Además, en el informe se formulaban las siguientes recomendaciones para su consideración por el AQIS: los salmónidos debían ser objeto de una inspección por separado para verificar si existían lesiones o anormalidades en los músculos, la piel o las vísceras, y un organismo oficial competente debía certificar que estaban libres de ellas; salvo que se adoptaran otras garantías para reducir al mínimo los riesgos posibles, las importaciones de salmónidos debían realizarse en forma de filetes de carne sin vísceras para reducir la posibilidad de contaminación por patógenos exóticos; se debían crear bases de datos sobre distintos aspectos relacionados con la salud y las enfermedades de los animales acuáticos; y era necesario llevar a cabo una labor de investigación, por ejemplo, acerca de la inactivación de los patógenos (mediante tratamiento térmico).

4.59 Con objeto de facilitar la elaboración del Informe BRS antes aludido, se encargó a un consultor que elaborara un examen independiente pormenorizado de las publicaciones científicas y de las normas y procedimientos de cuarentena australianos para los animales acuáticos y sus productos. El informe "Australian Quarantine Policies and Practices for Aquatic Animals and their Products: a review for the Scientific Working Party on Aquatic Animal Quarantine" (Normas y procedimientos australianos en materia de cuarentena para los animales acuáticos y sus productos: examen destinado al grupo científico de trabajo sobre la cuarentena de los animales acuáticos), de J.D. Humphrey, de la Oficina de las Ciencias de los Recursos, se distribuyó en 1995 (the "1995 Humphrey Report") (el "Informe Humphrey de 1995"). El informe señalaba que no existían argumentos de peso que permitieran sostener que la importación de productos de animales acuáticos destinados al consumo humano presentaba el riesgo de radicación de patógenos exóticos en el medio ambiente acuático. Señalaba también la incoherencia que suponía que estuviera autorizada la importación de productos frescos o congelados de peces distintos de los salmónidos sin restricciones específicas en materia de cuarentena, mientras que estaba prohibida la importación de carne de salmónidos a menos que fuera sometida a tratamiento para inactivar patógenos potenciales. Indicaba, asimismo, que el procedimiento en vigor de someter a termotratamiento a los salmónidos, con el fin de inactivar los posibles patógenos exóticos, carecía de base racional teniendo en cuenta la estabilidad térmica de un cierto número de patógenos de gran importancia en materia de cuarentena, especialmente en la gama de temperaturas inferiores.

4.60 En respuesta a la petición de acceso al mercado para el salmón procedente de Australia y de los Estados Unidos, Nueva Zelandia realizó un análisis del riesgo de enfermedades que presentaban los productos de salmónidos en libertad y de piscifactoría procedentes de un amplio espectro de países, que publicó en septiembre de 1997. El "Análisis del riesgo de Nueva Zelandia de 1997" examinó en particular el salmón con cabeza y branquias, pero sin vísceras, y consistió en un análisis cualitativo y cuantitativo. Una de las conclusiones de la evaluación cuantitativa era que el límite máximo de confianza (95 por ciento) respecto de la probabilidad de la introducción de *Aeromonas salmonicida* por tonelada de salmón sin vísceras, ni cabeza era de $2{,}27 \times 10^{-9}$ en el caso del salmón del Pacífico en libertad procedente de América del Norte y capturado con fines comerciales, y de $5{,}48 \times 10^{-8}$ en el caso del salmón del Atlántico procedente de Noruega. Nueva Zelandia concluyó que "[c]onsiderando que la probabilidad de introducción de enfermedades de animales acuáticos en Nueva Zelandia a través de las importaciones del *producto* es probablemente insignificante para la

mayor parte de las enfermedades y muy baja en otras, no está justificado que se mantenga la prohibición de realizar importaciones".[69] (La itálicas figuran en el original.)

4.61 **Australia** observó que los estudios a los que se refería el Canadá no reflejaban la política oficial del Gobierno. En diciembre de 1988, se establecieron los objetivos de política del Gobierno australiano en materia de cuarentena en el documento "Australian Quarantine – Looking to the Future: a Government policy statement" (Perspectivas de futuro del procedimiento de cuarentena en Australia: Declaración de política del Gobierno), que se conoce como la "Declaración Cook". Esta declaración recoge los principios y la organización de la política de cuarentena de Australia a largo plazo.

4.62 En octubre de 1996, el Departamento de Industrias Primarias y Energía publicó un informe sobre "Australian Quarantine – A Shared Responsability" (La cuarentena en Australia – Una responsabilidad compartida). Este documento (el "Informe Nairn") formuló al Gobierno de Australia una serie de recomendaciones, en virtud de las cuales se puso en marcha un programa de exámenes de la cuarentena de los animales acuáticos. El Gobierno australiano encomendó a un Grupo nacional especializado en las importaciones de pescado y productos de pescado que preparara un documento que permitiera afrontar de manera coordinada varias cuestiones relativas a la salud de los animales acuáticos. El Grupo estaba formado por representantes del Gobierno a nivel federal y de los estados, la industria, la pesca deportiva, los grupos conservacionistas y la comunidad científica. En diciembre de 1996 se publico "A Report into the implications arisin from aquatic animal imports" (Informe de las repercusiones de importación de animales acuáticos), denominado también el "Informe del grupo nacional especializado". En agosto de 1997, la respuesta del Gobierno al Informe Nairn y al Informe del Grupo nacional especializado se publicó con el título "Australian Quarantine: A Shared Responsability – The Government Response" (La cuarentena en Australia, una responsabilidad compartida – La respuesta al Gobierno). Este documento recoge la política australiana en vigor en materia de cuarentena.

4.63 Australia manifestó también que revestía gran importancia el estudio económico de fecha 20 de diciembre de 1996, realizado por la Comisión de Industria y que llevaba por título "Australian Atlantic Salmon - Effects of Import Competition" (el salmón australiano del Atlántico - Repercusiones de la competencia de las importaciones).

4.64 Australia indicó que lo que tenía aún mayor importancia era que el Gobierno de Australia tenía la costumbre de encargar los estudios a consultores en la fase de formulación de las políticas, y de encomendar, durante la elaboración de las políticas, proyectos de informe con recomendaciones destinadas a estimular la respuesta del público. A menudo, esos informes contenían propuestas de modificaciones que suscitaban una respuesta pública de todos los interesados. Ahora bien, los responsables de adoptar las decisiones rechazaban muchas recomendaciones o sólo las aceptaban parcialmente o después de que hubieran sido modificadas. Contra este telón de fondo debían considerarse los diferentes estudios e informes a los que había hecho referencia el Canadá y las recomendaciones que contenían. Además, el Canadá sólo había citado determinados subfragmentos de esos informes, lo que proyectaba una imagen inexacta de los elementos de hecho y de las circunstancias científicas. Por lo demás, dichos informes no habían sido objeto de un análisis científico de la misma índole que el Informe final.

4.65 El **Canadá** adujo que el Informe Humphrey, el Informe BRS y el Documento técnico Nº 3, preparados todos ellos por encargo de Australia, representaban un análisis y un juicio científicos exhaustivos que constituían un material probatorio importante para el Grupo Especial. En los informes se afirmaba que no existían casos confirmados de enfermedades que se hubieran radicado en poblaciones de animales acuáticos como consecuencia de la introducción de productos frescos o

[69]M. Stone, S. MacDiarmid, y H. Pharo, "Import Health Risk Analysis: Salmonids for Human Consumption", Organismo de reglamentación del Ministerio de Agricultura de Nueva Zelandia, 1997, página 6.

congelados de animales acuáticos, incluidos los salmónidos; que no existían testimonios científicos de peso para alegar que la importación de productos procedentes de animales acuáticos, incluidos los salmónidos, destinados al consumo humano supusiera un riesgo de radicación de agentes patógenos exóticos en el medio acuático; que la evisceración del pescado era un medio seguro para impedir la propagación de patógenos de animales acuáticos a través del comercio internacional de esos animales; y que era difícil justificar, con argumentos científicos, el mantenimiento de la prohibición de importar productos de salmónidos sin cocer. Los informes indicaban que la medida adoptada por Australia carecía de fundamento científico. Australia no había puesto en tela de juicio la credibilidad de los análisis científicos y de las conclusiones contenidos en los informes ni había presentado otros testimonios científicos que contradijeran esas conclusiones. Antes bien, la única razón por la que Australia los desacreditaba consistía en que no representaban la política oficial del gobierno.

4.66 **Australia** adujo que se había encargado la elaboración del Documento técnico Nº 3 para que sirviera como documento de debate que ayudara al grupo de trabajo australiano que se ocupaba de la acuicultura a identificar aspectos y opciones que podían resultar de interés en la elaboración de políticas y medidas para abordar los posibles problemas relacionados con la acuicultura en general. Ese documento no tenía como finalidad llevar a cabo un examen pormenorizado de las cuestiones relativas a los salmónidos y no se ocupaba detalladamente de la salud de los salmónidos. Australia señaló que la finalidad del Informe BRS era determinar problemas y posibles opciones como parte del examen de las políticas de Australia en materia de cuarentena de los animales acuáticos. Tampoco en este caso se había encomendado a sus autores que realizaran una evaluación del riesgo ni que limitaran al salmón el alcance del estudio. A su vez, el Informe Humphrey se había encargado para ayudar a los autores a preparar el Informe BRS, por lo cual se podía afirmar que formaba parte de este último. En la medida en que esos documentos e informes contenían datos científicos pertinentes, válidos y que no hubieran sido cuestionados, se habían tenido en cuenta en el proceso de evaluación del riesgo de los salmones.

4.67 El **Canadá** manifestó también que Australia había reconocido en el Informe final que no existían datos que permitieran relacionar el comercio de productos de salmónidos para consumo humano con la propagación de enfermedades.[70] Por consiguiente, el Canadá afirmó que existían datos epidemiológicos importantes que avalaban la conclusión de que no se propagaban enfermedades a través del comercio internacional de salmón sin cocer.[71] En el Informe final se afirmaba que:

[70]*Final Report*, página 364. ("No existen datos que permitan relacionar el comercio ...").

[71]El Canadá citó diversos informes, entre ellos: la Evaluación del Riesgo de Nueva Zelandia de 1994, páginas 5.6; el informe de mayo de 1995, páginas i, página iii, página 218; el Informe Humphrey, páginas 89, 117; el Informe Nunn, página 34; P. de Kinkelin y R. P. Hedrick, "Dilemmas of Disease Control Policies" (1991), 11, *Bulletin of the European Association of Fish Pathologists 3*; y el Documento Técnico Nº 3.

> "La posibilidad de que se introduzcan en Australia organismos patógenos exóticos a través de las importaciones de salmón procedentes del Canadá y de los Estados Unidos es un riesgo, y en el caso de algunos de los agentes patógenos objeto de examen es *probable* que si se importaran cantidades comerciales de este producto, se introdujeran con él *algunos* de los agentes exóticos. Esto se ha de considerar teniendo en cuenta que *no se han registrado datos epidemiológicos en las publicaciones especializadas* acerca de la propagación de enfermedades a través de los productos de salmónidos para consumo humano, aunque se ha de reconocer que en la práctica sería difícil determinar la presencia de fenómenos de esa naturaleza."
>
> …
>
> "Aunque *no existen testimonios científicos de la propagación de los agentes patógenos objeto de examen* a través de productos para el consumo humano, es posible que ese hecho, de haberse producido, fuera relativamente inusual y extremadamente difícil de reconocer."[72]

4.68 El Canadá observó que en el Informe final se reconocía que desde la publicación del Informe provisional de mayo de 1995, y a pesar de que se habían realizado nuevos estudios, no se había encontrado en las publicaciones científicas ningún informe que hiciera referencia a la transmisión de enfermedades a través de productos de salmónidos para consumo humano[73], y que los testimonios científicos no justificaban la conclusión de que se propagaban agentes patógenos a través del comercio de pescado sin vísceras.[74] Bien al contrario, existían cuantiosos testimonios científicos, corroborados por un acervo importante de datos epidemiológicos, que indicaban que Australia no se había asegurado de que su prohibición de importar salmón sin cocer se mantenía sobre la base de testimonios científicos suficientes.

4.69 El Canadá afirmó que tanto en el Informe final como en el Informe provisional de mayo de 1995 se había indicado la importancia de la secuencia de acontecimientos que debía registrarse para que una enfermedad exótica se radicara en Australia.[75] Respecto del primer elemento en la secuencia de acontecimientos, "que el pescado originario contuviera patógenos exóticos", Australia había reconocido en el Informe final que no existían datos que indicaran que algunos de los patógenos en cuestión se habían encontrado alguna vez en el salmón del Pacífico capturado en el océano (cuadro 5). En su respuesta a las preguntas adicionales del Grupo Especial (pregunta 3)[76], Australia había reconocido también que "la presencia "conocida" de un agente con un huésped determinado no es por sí misma un indicador fidedigno de la introducción, radicación o propagación de la enfermedad".

---

[72]Final Report, páginas 66 y 67.

[73]*Ibid., páginas 67, 37 y página 349 "A pesar de que se han realizado nuevos estudios, ningún informe …".*

[74]*Ibid.*, página 47, respecto de *Ceratomyxa shasta y Henneguya salminicola*; página 44 respecto del VNHI. Véase también la evaluación del riesgo de las importaciones de Nueva Zelandia, página 20, respecto del VNHI.

[75]*Ibid.*, página 51; May 1995 Draft Report, página 215.

[76]Preguntas adicionales del Grupo Especial a las partes del 8 de diciembre de 1997.

Pregunta 3: ¿Qué animales acuáticos distintos de los salmónidos, de los que se tiene información que son portadores de algunas, varias o todas las 24 enfermedades de preocupación para Australia, importa Australia? Respecto de esas importaciones, indiquen i) la finalidad(es) y su utilización posterior (por ejemplo, para consumo humano, para cebo), ii) el volumen aproximado que se importa actualmente y el que se ha importado durante los últimos 20 años, iii) la forma en que se autoriza la importación del producto (es decir, eviscerado, congelado) y iv) las medidas sanitarias concretas aplicadas a esos productos distintos de los salmónmidos, además de las identificadas en su respuesta a la pregunta 4 c) y d) de fecha 7 de octubre (por ejemplo, en qué condiciones se permite la importación de arenque del Pacífico como pez para cebo).

CUADRO 5
Presencia de enfermedades en el salmón del Pacífico capturado en el Océano
(Extractos del Informe final)

Agente patógeno	Informe final
Aeromonas salmonicida (cepa típica) *Aeromonas salmonicida* (cepa atípica)	página 38. "No se ha notificado su presencia en el salmón adulto del Pacífico en libertad en América del Norte ni en ningún otro lugar del Pacífico Septentrional."
Yersinia ruckeri	página 42. "No se ha notificado enfermedad causada por infección de *Y. ruckeri* en el salmón adulto del Pacífico en libertad ..."
Piscirickettsia salmonis	página 40. "No se ha observado la presencia de *P. salmonis* en el salmón adulto del Pacífico en libertad, pero sí en las poblaciones de salmón del Pacífico en cautiverio existente en aguas marítimas de la región."
Virus de la enfermedad del páncreas del salmón	página 45. "Aunque no se ha notificado la presencia de la enfermedad del páncreas en el salmón adulto del Pacífico en libertad, dado que sólo en fecha reciente se ha identificado un virus como agente causal, no se puede establecer con certeza la probabilidad de que el salmón del Pacífico pueda ser infectado."
Virus de la septicemia hemorrágica vírica (VSHV)	página 45. "No se ha identificado el virus en el salmón adulto del pacífico en libertad, pero sí en el salmón que acude a desovar, tal vez a causa del contacto con el bacalao y/o con el arenque en aguas marinas."
Enterocytozoon salmonis	página 46. "De las especies que son actualmente objeto de examen, sólo se ha identificado la infección natural en el salmón real y no se ha notificado su presencia en el salmón adulto del Pacífico en libertad."
Loma salmonae	página 46. "La infección se puede producir en el mar, pero no se ha notificado en el salmón adulto del Pacífico en libertad."
Herpesvirus salmonis tipo 1	Página 43. "No se ha detectado la infección en las especies del salmón del Pacífico objeto de examen ni en el salmón de Columbia Británica ni de Alaska."
Virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI)	página 43. "El VNHI se aisló en una ocasión en un grupo de peces que regresaban a desovar, siendo esto considerado como un hecho inusual ... Ninguno de los demás intentos de aislar el virus en el salmón adulto del Pacífico en libertad ha dado resultado satisfactorio."
Virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI)	página 44. "No se detectó la presencia del VNPI en una amplia muestra de salmón adulto del Pacífico en libertad en Columbia Británica y en Alaska."
Virus de la anemia del salmón del Pacífico	página 44. "No se ha notificado la infección por el VASP en el salmón adulto del Pacífico en libertad."
Myxobolus cerebralis	página 48. "No se ha notificado este tipo de infección en el Canadá ni en Alaska ... Previsiblemente, muy pocos salmónidos adultos marinos (o ninguno) habrán sido infectados con *M. cerebralis*.en la costa del Pacífico de América del Norte"
Agente de la roseta	página 49. "Se ha reconocido en salmónidos, cultivados pero hasta la fecha no se ha detectado en el salmón adulto del Pacífico en libertad."

Fuente: Primera comunicación del Canadá, páginas 96-97; Final Report, páginas 38-49.

4.70 El Canadá alegó que al examinar la probabilidad de que se produjera cada uno de los pasos que formaban la secuencia de acontecimientos, a la luz de los testimonios científicos existentes sobre el estado de salud de los salmónidos de América del Norte, el Informe provisional de mayo de 1995 había señalado que la importación para consumo humano de salmón del Pacífico capturado en el océano, procedente del Canadá y de los Estados Unidos, no presentaba un riesgo importante de introducción y radicación en Australia de una enfermedad -o de una cepa de una enfermedad- exótica.[77] Esta

[77]May 1995 Draft Report, página 223 (Conclusiones), véase también el párrafo 4.172.

conclusión era congruente con la Evaluación del Riesgo de Nueva Zelandia de 1994[78] y había sido corroborada por las afirmaciones de otros expertos que se habían ocupado de esta cuestión.[79] El Canadá señaló, además, que tanto la Dra. Wooldridge como el Dr. Rodgers habían indicado que el Informe provisional de mayo de 1995 era un análisis cualitativo del riesgo. Así lo había reconocido Australia, que había manifestado que el Informe provisional de 1995 cumplía las disposiciones del artículo 5. Sin embargo, en el Informe final se habían rechazado esas dos conclusiones a las que se había llegado por separado. Además, el Informe final no indicaba que los testimonios científicos en los que se fundamentaba el Informe provisional de mayo de 1995 fueran incorrectos o inadecuados. Por otra parte, las referencias científicas adicionales incluidas en el Informe final no aportaban pruebas de que las importaciones de salmón sin cocer darían como resultado la introducción de todos los agentes patógenos que suscitaban preocupación, o de alguno de ellos. Lo que agravaba más aún la situación era el hecho de que Australia no había incluido en el Informe final datos que figuraban en el Informe provisional de mayo de 1995, tal como habían hecho constar la Dra. Wooldridge y el Dr. Rodgers en sus comunicaciones al Grupo Especial. Sin embargo, el Informe final de Australia había llegado a una conclusión exactamente opuesta a la del Informe provisional de mayo de 1995, al prohibir la importación de salmón sin cocer bajo cualquier circunstancia. A juicio del Canadá, la única conclusión que se podía establecer era que la medida adoptada por Australia se basaba en elementos completamente ajenos a los testimonios científicos.

4.71 El Canadá rechazó la petición de Australia de que el Canadá aportara pruebas científicas que demostraran que la enfermedad no se propagaría a través del producto eviscerado, afirmando que nunca podría aportar el testimonio científico que pedía Australia, pues como había señalado el Dr. Burmaster, "en la ciencia nunca se puede llevar a cabo una demostración negativa".[80]

4.72 Con objeto de determinar a qué conclusiones podría haber llegado Australia si hubiera utilizado los datos de que disponía, el Canadá había encargado a David Vose, un experto con una dilatada experiencia en la evaluación del riesgo de importaciones de animales, que preparara una evaluación de la probabilidad de que las importaciones de salmón canadiense sin cocer pudieran dar lugar a la radicación de los dos agentes patógenos que, según el Informe provisional de mayo de 1995, planteaban un riesgo más elevado de introducción, *Aeromonas salmonicida* y *Renibacterium salmoninarum*. El Canadá dio instrucciones al Sr. Vose para que solamente tuviera en cuenta la información que figuraba en el Informe provisional de mayo de 1995 y en el Informe final, u otra información de la que Australia hubiera podido disponer al preparar sus informes. El Canadá observó que tanto la Dra. Wooldridge como el Dr. Burmaster consideraban que el Informe Vose era "muy pertinente"[81] en el caso objeto de la diferencia. El Informe Vose señalaba que:[82]

- sería necesario que un salmónido consumiera 400.000 kg de desechos de salmón canadiense para que existiera un 50 por ciento de posibilidades de que recibiera una dosis infecciosa de *Aeromonas salmonicida*, o 7.800 kg de desechos de salmón canadiense para que existiera un 50 por ciento de posibilidades de que recibiera una dosis infecciosa de *Renibacterium salmoninarum*;

- las tasas de dilución en los vertederos que contenían desechos de salmón canadiense que pudieran ser portadores de los dos agentes patógenos serían tan elevadas que harían que el riesgo derivado del escurrimiento de agua fuera insignificante;

[78]994 New Zealand Risk Assessment, página 2.
[79]Tore Hastein (julio de 1995) y A.H. Mc.Vicar (agosto de 1995).
[80]Burmaster, Transcripción, párrafo 250.
[81]Wooldridge, Transcripción, párrafo 255, y Burmaster, párrafo 257.
[82]Quantitative analysis of the risk of establishment of *Aeromonas salmonicida* y *Renibacterium salmoninarum* in Australia as a result of importing Canadian ocean-caught salmon", David Vose ("Vose Report"), diciembre de 1997.

- los niveles medios máximos de los dos agentes patógenos en las aguas residuales como consecuencia de las importaciones del salmón canadiense serían miles de millones de veces menores de los que deberían existir para provocar una infección; y

- habría que esperar centenares de miles o incluso millones de años para que existiera un 50 por ciento de posibilidades de que al menos una lesión en la que estuvieran presentes los agentes patógenos entrara en Australia por conducto del salmón canadiense y que esa lesión permaneciera inalterable durante las restantes fases posteriores a la entrada, para que la enfermedad se pudiera radicar.

4.73 **Australia** señaló a la atención su petición de que se descartara como prueba el Informe Vose.[83] El Informe Vose había sido modificado de la noche a la mañana y hasta el 6 de febrero de 1998 no se había facilitado a Australia la versión revisada. Posteriormente, Australia había presentado una primera observación por escrito rechazando algunos de los argumentos científicos, pero el Canadá se había opuesto a que esa observación pudiera ser admitida como prueba. Australia había señalado que el Informe Vose y otros estudios no habían sido objeto en la OMC del mismo análisis jurídico al que se había sometido al Informe final, ni constituían evaluaciones del riesgo en el sentido del Acuerdo MSF. El Canadá ignoraba las prescripciones en materia de la deferencia debida y estaba pidiendo al Grupo Especial que llevara a cabo un examen *de novo*.

4.74 De cualquier modo, sin perjuicio de la preocupación de Australia respecto de su admisibilidad como prueba y de la inquietud que suscitaba en Australia que ese documento no hubiera sido sometido al mismo análisis científico (incluido un examen científico del mismo nivel) que el Informe final, Australia alegó que el Informe Vose solamente trataba de evaluar el riesgo de introducción y radicación de dos de los 24 agentes que eran objeto de preocupación y no evaluaba las consecuencias de la introducción. Australia convino en que adoptaba un enfoque razonable para elaborar un modelo cuantitativo del riesgo de *introducción* de esos dos agentes, si se disponía de un número suficiente de datos pertinentes. Sin embargo, Australia puso de relieve que la evaluación cuantitativa del riesgo de *radicación* de la enfermedad que se llevaba a cabo en ese documento era incompleta por cuanto sólo hacía referencia a dos de los 24 agentes que suscitaban preocupación y a una de las numerosas vías a través de las cuales el producto contaminado o enfermo objeto de importación podía llegar a los peces hospedantes susceptibles en Australia. La vía de exposición posterior a la entrada sobre la que el Informe Vose trataba de elaborar un modelo (es decir, la exposición a través de la contaminación de las aguas subterráneas con desechos que contuvieran el producto importado contaminado o enfermo) ignoraba otras vías de mayor riesgo relacionadas con la eliminación de desechos (por ejemplo, el riesgo de propagación a través de la escorrentía y las inundaciones, de las aves que se alimentan de desechos, como las gaviotas, o de la penetración de restos crudos o poco cocinados en los cursos de agua por otras causas, como los desechos de los restaurantes, los excursionistas o las personas que deliberadamente alimentaban con desechos a aves o peces). Australia también expresó su preocupación por el hecho de que en el documento no se tuviera en cuenta el riesgo de introducción y radicación de *Aeromonas salmonicida*, agente causante de la forunculosis, a través del moco de la piel del salmón. Lo que el Informe Vose *no* abordaba tenía mucha mayor importancia que los detalles de lo que examinaba, y confirmaba el punto de vista de Australia de que no era viable ni adecuado adoptar un enfoque plenamente cuantitativo para evaluar la probabilidad de radicación y propagación de agentes patógenos exóticos importados con el producto en cuestión. Australia señaló nuevamente que no estaba obligada a llevar a cabo una evaluación cuantitativa del riesgo y reiteró la preocupación que ya había expresado anteriormente acerca de la dificultad y las limitaciones que entrañaba un enfoque cuantitativo en situaciones complejas en las que existían importantes lagunas de información.

4.75 Australia adujo que en buena medida, cuando el Canadá alegaba que existían testimonios científicos importantes, lo que en realidad ocurría era que no existían informes. No hacía referencia a un trabajo científico encaminado a detectar si se producía o no un fenómeno determinado. Era poco

[83]Párrafo 4.4.

probable que la propagación, si se producía a través del producto en países en los que existía el agente patógeno, se atribuyera al movimiento de dicho producto, en muchos casos por el plazo de tiempo transcurrido entre el momento que se registraba un incidente que introducía el agente patógeno y el reconocimiento de la presencia de dicho agente. Por otra parte, una vez que se efectuaba un presunto diagnóstico acerca de un agente patógeno de nueva identificación, la labor científica se concentraba en la lucha contra él y en su erradicación. Las pruebas a las que se refería el Canadá se circunscribían al dominio de las afirmaciones y se basaban en una declaración contenida en una evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia y en algunas citas tomadas de diversos estudios australianos, que no refutaban los fundamentos científicos del Informe final. Las "pruebas epidemiológicas importantes" a las que aludía el Canadá sólo eran opiniones expresadas en informes y estudios, referentes en gran parte a los niveles de riesgo. Algunas de esas opiniones ya habían sido corregidas, respecto del presunto diagnóstico reciente de la AIS en el salmón de Nueva Brunswick, que había llevado a la erradicación de la población y a otras medidas de cuarentena con un importante costo financiero.

4.76 Australia manifestó que para determinar si una medida era "necesaria" era preciso hacer referencia al nivel apropiado de protección y tener en cuenta si se corría el riesgo de no poder conseguirlo si se importaba el producto (el salmón sin cocer) en cualquier forma. Australia no había alegado que se debía disponer de testimonios científicos irrefutables de que no se produciría un acontecimiento, sino que "los testimonios científicos suficientes" eran pertinentes respecto del nivel apropiado de protección. Australia había establecido mediante la investigación científica que existía la posibilidad de que un determinado número de agentes patógenos exóticos estuvieran presentes en el salmón canadiense sin cocer. Era incuestionable que si entraba el producto en el país también lo harían los agentes patógenos. Basándose en la información científica disponible, se había determinado que existía un probabilidad de que esos agentes patógenos estuvieran presentes en el producto al llegar éste a Australia, aun cuando hubiera sido sometido a determinadas formas de tratamiento distintas del tratamiento térmico. Se había establecido también, que la entrada, radicación o propagación de dichos agentes patógenos podía tener lugar a través de una serie de vías identificadas. Además de las restricciones de las importaciones, se habían tenido en cuenta otras opciones para gestionar ese riesgo, pero se había considerado que no eran adecuadas para conseguir el nivel apropiado de protección. Se había llegado a la conclusión de que la importación del producto en cuestión comportaba un nivel de riesgo inaceptable. Esas eran las razones por las que Australia afirmaba que la medida era necesaria para conseguir el nivel apropiado de protección.

4.77 Australia adujo que para que hubiera "testimonios científicos suficientes" no se requería la demostración de pruebas científicas concluyentes. Australia tenía derecho a adoptar una posición de cautela. Existían testimonios científicos suficientes acerca del riesgo de entrada, propagación o radicación de enfermedades como para mantener esa medida.[84] El Acuerdo MSF no establecía un valor o un volumen umbral, ni clasificaba las obligaciones con arreglo a las preocupaciones comerciales o económicas, y no establecía límites sobre el tipo de medida utilizada por un Miembro o el alcance de la misma; el Acuerdo MSF no impedía a los Miembros mantener prohibiciones de las importaciones si esa medida era necesaria para la protección de la vida y de la salud. Los testimonios presentados por Australia eran *suficientes* a los efectos de determinar que no se podía conseguir el nivel apropiado de protección si se permitía la entrada de salmón sin cocer procedente del Canadá.[85] Australia no estaba obligada a demostrar que existían testimonios concluyentes. La argumentación del Canadá se basaba en opiniones expresadas sobre la ausencia de testimonios concluyentes. Australia había señalado las importantes lagunas existentes en el ámbito de la investigación científica sobre el salmón y otros animales acuáticos, en comparación con la tarea desarrollada acerca de los animales terrestres, respecto de los cuales se sabía que determinados productos para consumo humano habían propagado enfermedades. En relación con los "testimonios científicos suficientes", el Órgano de Apelación del caso *CE - Hormonas* había afirmado con toda claridad que la evaluación del riesgo no tenía

[84]En el Informe final, páginas 7-10, se reseña el procedimiento utilizado para recoger información.
[85]Referencias citadas en el Informe final.

necesariamente que plasmar sólo la opinión de la mayoría de la comunidad científica competente y que los Miembros tenían derecho a adoptar decisiones aunque existiera una incertidumbre científica.[86]

4.78 Australia manifestó que, en síntesis, los testimonios científicos disponibles indicaban que:

- al menos 20 agentes patógenos, exóticos en Australia, podían estar presentes en el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano, que podía ser importado a Australia desde el Canadá;

- algunos de esos agentes patógenos, o todos ellos, así como otros agentes presentes en otras poblaciones de salmón canadiense, podían entrar, radicarse o propagarse en Australia a través de la importación de salmón sin cocer procedente del Canadá (o de los Estados Unidos); y que

- en caso de que se establecieran, sería difícil erradicar la enfermedad o las cepas de la enfermedad, lo cual tendría graves efectos económicos y ambientales.

4.79 Australia manifestó que para la mayor parte de los agentes patógenos no existía la información necesaria que permitiera determinar la probabilidad de que fueran introducidos a través de la importación de salmón canadiense sin cocer. Los datos existentes eran en gran parte fragmentarios o incompletos.[87] Había importantes lagunas en la información para poder adoptar decisiones en materia de cuarentena. El Canadá no había desmentido esta afirmación y los expertos que asesoraban al Grupo Especial habían reconocido las deficiencias de los datos, y se habían referido también a la contribución del Informe final a este respecto. Para sostener las afirmaciones relativas a la inocuidad de los productos sin cocer era de especial importancia poseer pruebas epidemiológicas más concluyentes. El Canadá no había aportado otros testimonios científicos alternativos o suplementarios que rechazaran la conclusión, basada en los testimonios científicos disponibles, de que existía un riesgo de entrada, propagación o radicación de las enfermedades en cuestión. Además, este extremo había sido confirmado por los expertos que brindaban asesoramiento al Grupo Especial. Las pruebas que había presentado el Canadá no hacían referencia a aspectos científicos, sino al nivel de riesgo. La existencia de lagunas en el conocimiento científico no significaba que los testimonios científicos fueran insuficientes. Si se colmaban esas lagunas y se aportaban pruebas que pudieran modificar la base de las conclusiones establecidas, Australia estaría dispuesta a examinar la información, como ya se había hecho constar en el Informe final. Hasta la fecha, el Canadá no había podido aportar testimonios científicos de pertinencia directa sobre agentes patógenos endémicos presentes en un recurso importante, incluso información relativa a: la prevalencia de la infección en el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano; los efectos de la elaboración y la manipulación en la infección; la eficacia de la inspección para detectar infecciones; la dosis infecciosa; o la vía de infección.

4.80 Australia alegó que la ausencia de pruebas de la propagación no demostraba que ésta no se producía.[88] En este sentido, afirmó que la introducción de enfermedades del camarón, como la enfermedad de la cabeza amarilla, la enfermedad de las manchas blancas y el síndrome Taura, que se habían registrado recientemente en América del Norte, era una prueba concluyente de que los productos destinados al consumo humano podían ocasionar la propagación de enfermedades de animales acuáticos. Esas enfermedades tuvieron repercusiones importantes en la industria americana del camarón. En cuanto a las pruebas presentadas en el cuadro 5, el Canadá no había incluido todos los agentes patógenos a los que hacía referencia el Informe final, por lo que la información no era un indicador fiable respecto de todas las situaciones de riesgo a las que se estaba haciendo referencia. Por último, el Canadá no había discrepado de la afirmación de que existía un riesgo de propagación de enfermedades a través de un producto para consumo humano.

---

[86] *Op. cit.*, párrafos 193 y 194.
[87] Final Report, páginas. VIII-IX
[88] Humphrey Report, página 117.

4.81 Australia manifestó que era falso afirmar que las conclusiones del Informe final eran opuestas a las que se habían alcanzado en mayo de 1995. La recomendación del Informe provisional de mayo de 1995 había figurado entre las cinco opciones que se habían considerado en el Informe final. Las recomendaciones del Informe provisional de mayo de 1995 representaban el siguiente nivel más alto de riesgo en comparación con las recomendaciones del Informe final. Este último incorporaba los fundamentos científicos del Informe provisional de mayo de 1995, pero no se podía sostener que constituyera la expresión de la posición política inversa. Antes bien, se había decidido adoptar la siguiente opción más prudente, compatible con el nivel adecuado de riesgo de Australia.

4.82 El **Canadá** rechazó la referencia de Australia a los "avances en los conocimientos científicos" relativos a los nuevos agentes patógenos, los virus de los camarones, los biofilm y la identificación en Australia del huésped alternativo del patógeno de la enfermedad del vértigo. A preguntas del Grupo Especial, el Dr. Rogers había manifestado que todos los expertos que aconsejaban al Grupo Especial coincidían en que no tenían información de avances registrados en los conocimientos científicos que justificaran la modificación de las conclusiones del Informe provisional de mayo de 1995, que se había plasmado en el Informe final.

4.83 Según el Canadá, ninguno de los datos citados suponía un avance de los conocimientos científicos que justificara que se modificaran las conclusiones. En relación con la identificación de agentes patógenos, Australia había reconocido que la información acerca de la AIS, del virus de la necrosis eritrocítica y de la SHV era *posterior* al Informe final. La aparente identificación de esos patógenos en el salmón del Atlántico no era pertinente para el Informe final de Australia, que sólo se ocupaba del salmón del Pacífico capturado en el océano.

4.84 El Canadá observó que con respecto a los virus de los camarones, Australia había reconocido en el Informe final que se desconocía la vía de entrada del virus en los Estados Unidos y que ese ejemplo tenía una validez limitada.[89] Australia, en el intento de explicar la razón por la que se permitía la entrada en Australia de especies distintas de los salmónidos que hospedaban varios de los agentes patógenos comunes en el salmón, mientras se denegaba la entrada del salmón, había alegado que sin realizar un análisis del riesgo era difícil establecer conclusiones sobre la posibilidad de que otras especies de peces distintas de los salmónidos fueran portadores de organismos, a pesar de lo cual había decidido utilizar la supuesta propagación de virus de los camarones como prueba del riesgo de entrada, radicación o propagación de agentes patógenos para justificar la prohibición de importar productos de salmónidos sin cocer. En relación con los biofilm, Australia había reconocido en el Informe final que los biofilm tenían escasa importancia, o ninguna, en relación con la medida que había adoptado y había puesto de manifiesto que la información sobre los biofilm no podía ser utilizada para justificar la prohibición al salmón sin cocer.

4.85 Por último, el Canadá alegó que la identificación en Australia del huésped alternativo de *M. cerebralis* no era motivo suficiente para modificar radicalmente la conclusión del Informe provisional de mayo de 1995. Australia había reconocido en el Informe final que la enfermedad del vértigo no estaba presente en el Canadá y, de cualquier modo, la enfermedad se asociaba con los ejemplares jóvenes de salmónidos de agua dulce. Por consiguiente, el Informe final no reflejaba avances suficientes en los testimonios científicos para justificar la modificación total de las recomendaciones contenidas en el Informe provisional de mayo de 1995.

4.86 Las condiciones relativas al termotratamiento que se fijaban en la medida adoptada por Australia y la prohibición consiguiente de importar productos de salmónidos sin cocer debía sustentarse racionalmente en los testimonios científicos para conseguir el nivel apropiado de protección de Australia. A juicio del Canadá, no existían razones científicas de peso que justificaran que Australia siguiera manteniendo la medida relativa al termotratamiento, cuya consecuencia era la

[89]Final Report, página 38.

prohibición de importar en Australia productos de salmónidos canadienses sin cocer. El Canadá observó que Australia había manifestado que "lo que es cierto es que la aplicación de calor *reducirá* el número de agentes patógenos viables que puedan existir" (itálicas añadidas). Australia había manifestado asimismo que los fundamentos científicos de la medida relativa al tratamiento térmico se basaban en la información disponible en 1983. El Canadá alegó que en 1988, año en que se llevaron a cabo las últimas modificaciones de las prescripciones en materia de termotratamiento, la información científica existente acerca de la eficacia del tratamiento térmico para inactivar los 24 agentes patógenos enumerados en el Informe final era, en el mejor de los casos, dispersa y seguía siendo limitada. Cuando se sometió a tratamiento térmico a los peces hospedantes, Australia seguía careciendo de testimonios científicos sobre la inactivación de cualquiera de los agentes patógenos enumerados en el Informe final.[90] Australia había reconocido que las prescripciones vigentes acerca del termotratamiento debían ser revisadas. En el Informe BRS, se había manifestado que:

> "El procedimiento que se aplica actualmente, consistente en someter a termotratamiento a los salmónidos para inactivar posibles agentes patógenos exóticos, no se sustenta en una base racional, teniendo en cuenta la estabilidad térmica de un determinado número de patógenos de gran importancia desde el punto de vista de las medidas de cuarentena, especialmente en la gama de temperaturas inferiores."[91]

4.87 El Canadá indicó que Australia no conocía ningún estudio que hubiera examinado la inactivación de muchos de esos patógenos mediante tratamiento térmico cuando se desarrollaban en un medio artificial (es decir, fuera del pez hospedante). Por consiguiente, a juicio del Canadá era claro que no existía "certidumbre", respecto de determinados agentes patógenos enumerados en el Informe final, de que el tratamiento térmico redujera el número de agentes patógenos viables.[92] Al contrario, el Canadá adujo que Australia sabía desde 1991 que, especialmente en la gama de temperaturas inferiores en la que debía aplicar su tratamiento térmico, varios patógenos no sólo sobrevivían sino que de hecho se desarrollaban.[93]

4.88 **Australia** afirmó que la evaluación que había efectuado de los 24 agentes patógenos de salmónidos se basaba en datos científicos pertinentes. Se habían evaluado los siguientes parámetros:

- la presencia de la enfermedad en Australia (estado de la enfermedad, metodología y fiabilidad de las pruebas y medidas de lucha);

- factores relativos al país exportador (población susceptible de ser infectada por el agente, prevalencia de la infección, eficacia de las pruebas de diagnóstico aplicadas al agente, políticas de lucha contra la enfermedad en el país exportador y zonificación de la enfermedad);

- factores relacionados con el producto (si se ha encontrado el agente en un huésped y si se modifica la prevalencia en función de la época del año/ciclo biológico);

- factores relativos a la patogenia (lugares predilectos del agente patógeno, número de agentes patógenos que cabe esperar encontrar en el producto, facilidad de contaminación del agente patógeno y secuencia de acontecimientos para que se produzca la radicación de una enfermedad exótica en Australia);

---

[90]Final Report, capítulo 2.
[91]BRS Report, página 37.
[92]Final Report, páginas. 262, 257, 244, 238, 233, 227, 216, 206, 182, 166, 138.
[93]Entre los patógenos enumerados en el Informe final que se sabía que sobrevivían figuraban *Aeromonas salmonicida* (típico), *Renibacterium salmoninarum, Edwardsiella tarda*, *Yersinia ruckeri*, y el virus de la necrosis pancreática infecciosa. Los patógenos que se sabía se desarrollaban en la gama de temperaturas inferiores eran *Edwardsiella tarda* y *Yersinia ruckeri*.

- factores relacionados con el agente patógeno (labilidad del agente según el pH, susceptibilidad del agente al enfriamiento, congelación y calentamiento del producto y si el agente tiene capacidad de supervivencia autónoma en el medio ambiente);

- factores relativos a la exposición (qué huéspedes se infectan de forma natural, distribución de los huéspedes primarios, secundarios e intermedios conocidos, forma de transmisión y dosis infecciosa);

- factores de reducción del riesgo (restricción de la zona de procedencia, especies de importación, fase del ciclo biológico, medidas de cuarentena anteriores y posteriores a la expedición, ensayo del producto mediante pruebas de alta sensibilidad, elaboración, maduración y especificación del tiempo y la temperatura de almacenamiento, tratamiento, ya sea el termotratamiento o desinfección, restricción del lugar de destino, vacunación y certificación); y

- consecuencias (consecuencia de la introducción de la enfermedad en especies autóctonas e introducidas y capacidad para controlar o erradicar la enfermedad cuando se hubiera introducido).

La evaluación del riesgo había comprendido también un estudio de los efectos económicos de dos de las enfermedades de los salmónidos, a saber, la forunculosis y la necrosis hematopoyética infecciosa (NHI).

4.89 Con respecto al producto sometido a tratamiento térmico, Australia recordó que el producto termotratado no estaba incluido en la reclamación inicial del Canadá (párrafo 4.8). De todas formas, Australia se remitió a sus declaraciones en el marco de las disposiciones pertinentes del artículo 5 (párrafos 4.194 a 4.213), incluso al hecho de que estaba previsto que el producto termotratado fuera objeto de una reevaluación como parte del proceso de revisión de los procedimientos de cuarentena relativos a los animales acuáticos. Las medidas en vigor relativas al producto termotratado se basaban en las pruebas científicas disponibles en 1982 y se habían manifestado algunas opiniones en el sentido de que las medidas podían no ser suficientemente restrictivas desde el punto de vista del nivel apropiado de protección de Australia. En relación con los argumentos expuestos por el Canadá respecto a las "refutaciones" de las alegaciones de Australia, Australia reiteró la diferente condición de diversos estudios e informes citados por el Canadá, incluso la diferencia entre las opiniones sobre los niveles de protección y los juicios basados en una evaluación detallada del riesgo. Australia se remitió también a sus declaraciones contenidas en los párrafos 4.152-4.154 en el sentido de que no alegaba que la diferencia entre las recomendaciones formuladas en el Informe final y el Informe provisional se basaran en nuevos datos científicos.

f) Párrafo 3 del artículo 2

"Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional."

Acuerdo MSF, párrafo 3 del artículo 2

4.90 El **Canadá** alegó que la prohibición australiana de las importaciones de salmón sin cocer constituía una violación de la primera frase del párrafo 3 del artículo 2. Esta frase establecía que cuando prevalecieran condiciones idénticas o similares entre Australia y cualquier otro Miembro de la OMC, Australia tenía la obligación positiva de asegurarse de que las medidas sanitarias que aplicaba para proteger la vida o la salud de los salmónidos en su territorio no discriminaban de manera arbitraria o injustificable a otro Miembro de la OMC.

4.91 **Australia** observó que la alegación del Canadá con respecto al párrafo 3 del artículo 2 se limitaba a afirmar que la medida era discriminatoria, en contradicción con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 2. El Canadá no había alegado con respecto al párrafo 3 del artículo 2 que la medida constituyera una restricción encubierta del comercio internacional.

4.92 Australia alegó que el párrafo 3 del artículo 2 establecía una obligación básica, desarrollada a través de las disposiciones del artículo 5. Era necesario interpretar la obligación básica que establecía el párrafo 3 del artículo 2 teniendo en cuenta el uso hecho de los mismos términos en el párrafo 5 del artículo 5. El Órgano de Apelación había afirmado en el caso *CE - Hormonas* que el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 5 debían ser leídos en su contexto y que el párrafo 5 del artículo 5 trazaba y detallaba una vía particular que conducía al mismo destino establecido en el párrafo 3 del artículo 2. En concreto, debían tenerse en cuenta los párrafos 2 y 3 del artículo 5 cuando se determinara si prevalecían condiciones similares según los términos del párrafo 3 del artículo 2, lo mismo que cuando se examinara la aplicabilidad del párrafo 5 del artículo 5.[94] La obligación básica que establecía el párrafo 3 del artículo 2 era: i) que la medida (la prohibición de las importaciones por cuarentena del salmón sin cocer procedente del Canadá) no discriminara de manera arbitraria o injustificable entre el Canadá y Australia o entre el Canadá y otros Miembros, en circunstancias en que prevalecieran condiciones idénticas o similares; y ii) que la medida no se aplicara de manera que constituyera una restricción encubierta del comercio internacional.

4.93 Australia sostuvo que no existía ninguna situación que impusiera condiciones diferentes a los diferentes Miembros con respecto a la importación de salmón sin cocer. Además, Australia sostuvo que como concurría la circunstancia de que podía entrar, radicarse o propagarse un cierto número de agentes patógenos exóticos en Australia a causa de las importaciones de salmón sin cocer de origen canadiense, no podía pretenderse que prevalecían unas condiciones idénticas o similares entre Australia y el Canadá en lo que atañía al mismo producto y a las mismas enfermedades.

4.94 Australia alegó, con respecto a los demás productos que pudieran albergar las mismas enfermedades o los mismos agentes patógenos exóticos en Australia, que sería necesario establecer, caso de que se permitiera la entrada de ese producto, si se producirían unos efectos negativos para la salud o unas consecuencias del tipo de los enumerados en el párrafo 3 del artículo 5 que fueran idénticos o similares. Una simple comparación de las restricciones aplicadas al comercio de estos productos no constituía una prueba de la existencia de "condiciones idénticas o similares". La fundamentación *prima facie* de una reclamación no podía basarse exclusivamente en la afirmación de que se aplicaban unas medidas diferentes a otros productos que podían albergar una o más de las enfermedades presentes en el salmón sin cocer. Australia sostuvo que no prevalecían condiciones idénticas o similares en lo que atañía a los riesgos y consecuencias que suponían los 24 agentes patógenos en cuestión que potencialmente estaban presentes en el salmón sin cocer de origen canadiense.

4.95 El **Canadá** alegó que en Australia había otros agentes altamente patógenos que no habían sido examinados en el Informe final y que eran exóticos en algunos Estados de Australia en que se criaban salmónidos de acuicultura o se practicaba la pesca recreativa. Australia no había sometido a controles el transporte de salmónidos y sus productos de los Estados infectados a los Estados o Territorios libres de esas enfermedades para proteger a sus poblaciones de salmónidos de esos agentes patógenos para los salmónidos. Un ejemplo de ello era el virus de la necrosis hematopoyética epizoótica (VNHE), enfermedad de declaración obligatoria a la OIE.[95] Se había comprobado la existencia del VNHE en Australia, en Victoria, donde había unas poblaciones importantes de salmónidos, en concreto, trucha arco iris y salmón del Atlántico. En Australia Occidental, donde se cultivaba comercialmente la trucha arco iris y ésta era una fuente importante de actividades de pesca deportiva, no se había registrado la presencia de VNHE. A pesar de ello, en el Informe final se dejaba

[94] *Op. cit.*, párrafo 212.
[95] Código de la OIE, página 73.

claro que los gobiernos de los Estados y Territorios de Australia no habían establecido ningún control del transporte de salmónidos y sus productos desde las zonas en que había VNHE a las zonas en que no había VNHE:

> "Se han establecido medidas de control del transporte de salmónidos vivos de zonas infectadas por el VNHE a zonas libres de este virus, pero como la infección de salmónidos es rara no ha sido necesario someter a controles el transporte de productos de salmónidos."[96]

4.96 El Canadá sostuvo que ello constituía una distinción arbitraria e injustificable. Cuando se trataba del transporte interno de productos de salmónidos procedentes de un Estado en que se había detectado la existencia de una enfermedad de los salmónidos de declaración obligatoria a la OIE a un Estado libre de esa enfermedad, Australia afirmaba que existía la *posibilidad* de que se radicara una enfermedad en los salmónidos a través de los productos de salmónidos pero que, como era "raro", no había sido necesario someter a control el transporte de productos de salmónidos. En cambio, cuando se trataba del transporte de productos de salmónidos de un Miembro a Australia, la existencia de una o de varias de las enfermedades que Australia consideraba exóticas planteaba, en opinión de Australia, la *posibilidad* de que se establecieran enfermedades en los salmónidos a través de los productos de salmónidos. Con independencia del grado de patogenicidad de las enfermedades o de la probabilidad de que se radicaran esas enfermedades, esta posibilidad servía de fundamento a Australia para prohibir la importación de salmón sin cocer. En este sentido, el Canadá alegaba que Australia violaba la primera frase del párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

4.97 **Australia** sostuvo que la afirmación del Canadá de que prevalecían unas condiciones idénticas o similares se basaba en parte en el hecho de que el VNHE era una enfermedad de declaración obligatoria a la OIE, y que, por lo tanto, tenía que ser como mínimo una preocupación sanitaria tan grave como las enfermedades exóticas de los salmónidos o las cepas exóticas de agentes patógenos. A este respecto, Australia señaló que la condición de enfermedad de declaración obligatoria no constituía ninguna prueba de que existieran "condiciones idénticas o similares". Seguía planteándose la cuestión de si era adecuada la clasificación del VNHE como enfermedad de declaración obligatoria, teniendo en cuenta que era una enfermedad que causaba pocos daños ambientales o comerciales en Australia.[97] La lista de la OIE de enfermedades de declaración obligatoria no incluía las enfermedades graves sino las que tenían una amplia distribución geográfica, y tampoco reflejaba la gravedad de la enfermedad en términos de peligro de que se manifestara o de consecuencias.[98] La lista no incluía algunas enfermedades graves de los salmónidos que eran causa de cuarentena en Australia.[99] La necrosis hematopoyética epizoótica (NHE) no estaba considerada una enfermedad importante para los salmónidos, en comparación con la perca de aleta roja. Tampoco podía compararse la NHE con algunas enfermedades más graves de los salmónidos, como la renibacteriosis, la anemia infecciosa del salmón y la *A. salmonicida* típica. Además, había que subrayar también que la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE no tenía capacidad para realizar análisis detallados de riesgos de las enfermedades individuales examinadas para su categorización e inclusión en listas, ni contenía el Código de la OIE ninguna directriz específica para los salmónidos. Australia se remitió también a sus observaciones con respecto al VNHE que figuraban en los párrafos 4.99, 4.102, 4.208 y 4.214 v).

4.98 La medida australiana tenía por objetivo prevenir el riesgo de enfermedades en su totalidad (efecto acumulado de los agentes patógenos identificados y potencialmente presentes en el salmón canadiense), no el derivado de un agente patógeno singular. No obstante el Canadá, en opinión de

---

[96] Final Report, página 379.

[97] Australia se refirió a la Resolución Nº XII, "Enmiendas del Código Sanitario Internacional para Animales Acuáticos y Manual de Diagnóstico de las Enfermedades de los Animales Acuáticos", adoptada por el Comité Internacional de la OIE el 29 de mayo de 1997.

[98] Código de la OIE, página 123.

[99] Final Report, página 12.

Australia, parecía basar sus reclamaciones en el concepto de producto similar, deduciendo que la existencia de una enfermedad en un producto comparable equivalía a la existencia de "condiciones similares". Para examinar la existencia de unas condiciones similares de conformidad con el Acuerdo MSF había que establecer si había unos efectos negativos para la salud similares y unas consecuencias biológicas y económicas similares, además de la posibilidad de utilizar una medida similar para responder a unos riesgos y consecuencias similares. Además, aunque hubiera pruebas de la existencia de unas condiciones y unas medidas similares, todavía tendría que haber pruebas de que la no aplicación de una medida similar y viable técnica y económicamente discriminaría de manera arbitraria o injustificable entre Australia y el Canadá.

4.99 Los factores que los Miembros estaban obligados a tener en cuenta, según los términos del párrafo 3 del artículo 5, eran entre otros el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas. Estos factores no tenían por qué ser necesariamente comparables; a causa de factores climáticos y topográficos las poblaciones de salmónidos de Australia Occidental no tenían la misma importancia desde el punto de vista de la pesca comercial o recreativa que las de Australia Sudoriental. De ahí que no pudieran equipararse los controles aplicados al transporte interno de animales acuáticos, a causa de enfermedades que no eran exóticas en ciertas regiones de Australia, a los controles aplicados a las importaciones de productos que podían ser portadores de enfermedades exóticas en todas las regiones. Las consecuencias que tendría la introducción de elementos patógenos exóticos serían mucho más importantes que las derivadas, por ejemplo, de la NHE únicamente. Además, suponiendo iguales los demás factores, era más fácil controlar una enfermedad que intentar erradicar o controlar una enfermedad que ya era endémica. En opinión de Australia, no se había identificado ninguna enfermedad endémica de los animales acuáticos de Australia que justificara y permitiera la aplicación de restricciones al transporte interno del producto con efectividad de costos. Australia señaló que: i) no existía un comercio significativo de productos frescos de salmónidos desde el continente hacía Tasmania[100], y la demanda local de Tasmania se satisfacía con la producción local[101]; ii) en caso de que el VNHE entrara en Australia Occidental, las consecuencias para los salmónidos serían mínimas; iii) si el VNHE entraba en Queensland y en el Territorio del Norte, las consecuencias para los salmónidos serían muy marginales debido a que los factores climáticos no eran aptos para la vida de los salmónidos (no había poblaciones de salmónidos en el Territorio del Norte y en Queensland se limitaban a unas pocas zonas aisladas de montaña). El VNHE no causaba mayores problemas a los salmónidos en las zonas en que se manifestaba en Australia.

4.100 Australia sostuvo que el Canadá no había presentado pruebas de la existencia de unas condiciones idénticas o similares, pues sólo había probado que los controles aplicados para impedir la introducción en Australia de una enfermedad que no era exótica en ciertas regiones de Australia eran diferentes de los controles aplicados para evitar la introducción en todo el territorio de Australia de enfermedades que eran exóticas en toda Australia. Por tanto, el Canadá no había demostrado *prima facie* que prevalecieran condiciones idénticas o similares. Además, Australia alegó que no había ningún elemento de discriminación arbitraria o injustificable del salmón canadiense sin cocer que derivara de la aplicación de medidas diferentes de cuarentena interna a los salmónidos y otros peces a causa de enfermedades diferentes que no eran exóticas en ciertas regiones de Australia. La comprobación de que había diferencias entre las medidas aplicadas a enfermedades diferentes no suponía que existiera una discriminación arbitraria o injustificable.

4.101 El **Canadá** rechazó la alegación de Australia de que las consecuencias de la introducción de un agente patógeno exótico serían mucho mayores que las derivadas del VNHE únicamente. A pesar de que en el Informe final se constataba que el VNHE podía ser causa de mortalidad para varios

[100] No se había registrado la presencia del VNHE en el Territorio del Norte, Queensland, Tasmania o Australia Occidental.

[101] Australia señaló que, aunque la demanda se satisfaciera con la producción local, el producto canadiense y el producto de Tasmania tenían mercados diferentes. Por tanto, no podía confiarse en que la producción local impidiera la entrada de salmón canadiense en Tasmania.

salmoniformes nativos, incluida la especie amenazada *Maquaria australasica*[102], Australia no imponía ningún control al transporte de productos de salmónidos que podían contener el VNHE hacia los Estados libres del VNHE. La intención de Australia de justificar su "política de no control" en el caso del VNHE, aduciendo para ello que no había salmónidos en el Territorio del Norte y sólo una producción aislada de salmónidos en Queensland chocaba frontalmente con el hecho de que no se permitiera la entrada de productos de salmónidos canadienses en el Territorio del Norte o Queensland. Australia había alegado primero que las consecuencias para los salmónidos de Australia Occidental serían mínimas. No obstante, en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial con respecto a la importancia de la cría de salmónidos, Australia había reconocido que en Australia Occidental y en otros Estados la producción de salmónidos tenía un impacto económico local *significativo*. El Canadá afirmó que estaba claro, en vista de lo anterior, que en el caso de los productos de salmónidos sin cocer Australia había violado el requisito de no discriminación de la primera frase del párrafo 3 del artículo 2.

4.102 **Australia** observó que la NHE era muy conocida en Australia y que se habían ido estableciendo unas prácticas efectivas de gestión que eran adecuadas a esas circunstancias únicas. Australia se remitió a los hechos con respecto a la producción y distribución de salmónidos en Australia, con inclusión de la concentración de la producción de salmónidos en la parte sudoriental de Australia a causa de las favorables condiciones biológicas. Aparte de Tasmania, Nueva Gales del Sur y Victoria, en los demás Estados y Territorios las actividades de acuicultura de salmónidos oscilaban por su importancia entre menores (para fines recreativos) y nulas. En Australia Occidental, por ejemplo, había pocas actividades de cría de salmónidos. La producción total de truchas de acuicultura en dicho Estado se elevaba a 41 toneladas, valoradas en 455.000 dólares australianos anuales. Los criaderos que facilitaban las truchas con las que se repoblaban varios ríos de la parte sudoccidental de ese Estado con fines recreativos eran sometidos periódicamente a inspecciones para controlar la NHE de forma que, si fuera necesario, podrían adoptarse rápidamente medidas de control para evitar cualquier posible impacto económico, que estaría extremadamente localizado. La enfermedad era endémica en Victoria, Nueva Gales del Sur y Australia del Sur. Era endémica en las poblaciones de perca de aleta roja y de ahí que la posibilidad de erradicarla fuera muy pequeña. Relativamente era más difícil y mucho menos practicable el control de la difusión de patógenos hacia regiones en que había salmónidos que impedir la entrada de un elemento patógeno exótico en Australia a través de la importación de productos. Había también que examinar la viabilidad económica y técnica del control de una enfermedad endémica a través de medidas internas. Para ello era preciso proceder caso por caso y Australia tenía preparados planes de emergencia para intervenir en caso de accidente. Con respecto a Tasmania, no existía ningún comercio significativo interestatal de productos frescos de salmónidos, pero no podía deducirse de ello que si se permitiera la entrada de importaciones la producción local seguiría siendo la única consumida en ese Estado. Australia había examinado la posibilidad de limitar la distribución de pescado en Australia, pero había concluido que esa medida no podía ser viable económica o técnicamente y que no se conseguiría el nivel adecuado de protección en Australia. Además, Australia observó que, a causa de su estructura federal, el control operativo de las enfermedades de los animales acuáticos estaba bajo la responsabilidad de los Estados y Territorios. La coordinación de las políticas se lograba gracias a una estructura de comités formados por miembros procedentes del Gobierno del Commonwealth y de los gobiernos de los Estados.

g) Párrafo 1 del artículo 3

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

Acuerdo MSF, párrafo 1 del artículo 3

Armonización - Establecimiento, reconocimiento y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias comunes por diferentes Miembros.

Acuerdo MSF, párrafo 2 del Anexo A

[102] Final Report, págs. 98 y 345.

4.103 El **Canadá** alegó que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF imponía a Australia la obligación de basar sus medidas sanitarias en las normas, directrices o recomendaciones de la OIE. En relación con los agentes patógenos en cuestión (cuadro 3), el Canadá observó que la necrosis hematopoyética infecciosa (NHI) y la septicemia hemorrágica viral (SHV) eran enfermedades de declaración obligatoria a la OIE. El Código de la OIE estipulaba con respecto a estas enfermedades que las autoridades competentes[103] de los países declarados oficialmente libres de las respectivas enfermedades debían exigir que el pescado muerto que se importara de países que no estuvieran libres de las correspondientes enfermedades fuera eviscerado antes del transporte.[104] Es decir, el Código de la OIE sólo recomendaba la certificación de control de estas dos enfermedades si se trataba de importaciones de peces vivos o de peces muertos pero *no eviscerados*. El Canadá sostenía, por tanto, que la prohibición australiana de las importaciones de salmón sin cocer no se basaba en las normas del Código de la OIE referentes a la NHI y la SHV.

4.104 **Australia** sostuvo que el artículo 3 no tenía relación alguna con esta diferencia. Aun a pesar de las alegaciones del Canadá sobre la existencia de unas directivas de la OIE referentes a dos agentes patógenos de declaración obligatoria, no era posible aplicar esas dos normas a través de medidas basadas en productos. El riesgo valorado por Australia tenía relación con la presencia o presencia potencial de hasta 24 agentes patógenos en un producto que podría ser importado por Australia. Las directrices de la OIE no abarcaban todas las enfermedades en cuestión. El hecho de que la OIE no hubiera establecido directrices para todos los agentes patógenos en cuestión significaba que no existía ninguna directriz de la OIE en la que pudiera basar Australia su medida. Tampoco podía aceptarse como norma de la OIE la práctica de otros países, en particular si se tenía en cuenta la soberanía atribuida a los Miembros de la OMC para determinar su nivel adecuado de protección propio.

4.105 Australia alegó además que el Canadá no había asumido la carga de la prueba de la existencia de normas, directrices o recomendaciones internacionales en las que hubiera podido basar una medida referente a una serie de agentes patógenos presentes o potencialmente presentes en un producto y respecto de los cuales no hubiera directrices de la OIE. No podía deducirse la existencia de una directriz de la OIE basándose en que la OIE no había considerado ciertos agentes patógenos. El Canadá no había demostrado la aplicabilidad del artículo 3 del Acuerdo MSF a la medida. Además, Australia sostuvo que el Código de la OIE no establecía que la evisceración fuera la medida adecuada frente a las dos enfermedades de declaración obligatoria en cuestión. No pasaba de recomendar, como parte de una norma *mínima* mundial de control de las enfermedades de los animales acuáticos, que las autoridades de los países libres de NHI y SHV exigieran la evisceración del pescado procedente de países que no estuvieran libres de esas enfermedades.[105] Más importante era todavía, en opinión de Australia, que la OIE no había establecido directrices sobre las que pudiera basarse una medida referente a un producto específico con el fin de lograr el nivel adecuado de protección frente a la totalidad de los agentes patógenos que preocupaban a Australia. Afirmar que los Miembros de la OMC no podían aplicar más que la norma mínima de la OIE suponía de hecho imponer a los Miembros un nivel determinado de protección, con independencia de la posibilidad de que se introdujera en el país una enfermedad y de las consecuencias que supondría esa introducción. Todo ello contradecía el derecho soberano de cada Miembro de determinar su propio nivel adecuado de protección. Por tanto, Australia sostenía que las directrices tenían que ser consideradas unas recomendaciones mínimas y no una serie de normas fijas.

[103] Véase la nota 23.

[104] Código de la OIE, artículos 2.1.2.4 y 2.1.5.4, en referencia a la NHI y a la SHV: páginas 82-83 y 98-99, respectivamente.

[105] Código de la OIE, páginas 82 y 98.

4.106 Sin perjuicio de las alegaciones de Australia con respecto a la no aplicación del artículo 3, Australia citó el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas* en apoyo de su pretensión de que la existencia de una norma internacional no suponía una presunción de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 3. Australia alegó que correspondía al Canadá la carga de la prueba en todos los aspectos que planteaba el artículo 3, con inclusión de la prueba de que hubiera sido posible basar la medida en normas internacionales vigentes.

4.107 Australia subrayó que las recomendaciones de la OIE se caracterizaban por ser normas mínimas y que el hecho de que una enfermedad estuviera incluida o no en las listas no podía considerarse un índice de la gravedad del agente patógeno en términos de consecuencias negativas para la salud, gestión o consecuencias. Las enfermedades incluidas en las listas eran las que preocupaban prioritariamente a los países del Hemisferio Norte, tratándose en muchos casos de enfermedades endémicas, por lo que se prestaba más atención a la gestión de la enfermedad. Australia también señaló que la evisceración reflejaba la práctica comercial de estos países en el mercado internacional. Las potenciales consecuencias biológicas y económicas de los agentes patógenos exóticos en Australia eran una cuestión totalmente diferente de la gestión de enfermedades no exóticas. Como habían confirmado los expertos científicos que habían asesorado al Grupo Especial en enfermedades, la evisceración, aunque podía ayudar a reducir los riesgos en algunos casos, no los eliminaba totalmente. En el caso de algunos de los agentes patógenos en cuestión, la evisceración no tendría ningún efecto si el agente patógeno, por ejemplo, estaba en la sangre. Australia también señaló que las normas de la OIE no se basaban en la evaluación de los riesgos, y que en comparación con la labor realizada por la OIE con respecto a los animales terrestres, la labor de la OIE con respecto a las enfermedades de los animales acuáticos estaba todavía en la infancia. En este contexto, Australia puso de manifiesto las observaciones de los expertos que habían asesorado al Grupo Especial en el sentido de que el Informe final y esta diferencia les habían permitido conocer mejor las enfermedades de los salmones.

4.108 El **Canadá** observó que la piscirickettsiosis, la renibacteriosis y la necrosis pancreática infecciosa (NPI) estaban clasificadas como "otras enfermedades" en el Código de la OIE. Las recomendaciones de la OIE con respecto a estos agentes patógenos se limitaban a los peces vivos o sin eviscerar. Como la OIE no había hecho ninguna recomendación referente a la importación de peces eviscerados muertos, cabía deducirse que la importación de ese pescado planteaba un riesgo mínimo de transmisión de esas tres enfermedades. Por consiguiente, el Canadá sostenía que la medida de Australia no se basaba en las recomendaciones de la OIE y constituía una violación del párrafo 1 del artículo 3.

4.109 Además, la medida de Australia no estaba "basada en" la recomendación pertinente del Código de la OIE. En el Informe *CE - Hormonas* , el Órgano de Apelación examinó el significado del término "basarán" del párrafo 1 del artículo 3 y concluyó que para que una medida sanitaria se basara en una norma internacional tenía que incorporar algunos elementos de la norma internacional, aunque no necesariamente todos.[106] En el caso del pescado, incluidos los salmónidos, la evisceración era la recomendación actual de la OIE para impedir la transmisión de enfermedades de declaración obligatoria u otras enfermedades importantes. El Dr. Winton, asesor del Grupo Especial, había afirmado que la evisceración había llegado a la categoría de una norma *de facto* y que la Comisión para las enfermedades de los peces consideraba que los peces sin vísceras constituían un peligro mínimo, es decir, insignificante, que no justificaba la restricción del comercio y, por consiguiente, quedaba fuera de su ámbito de preocupaciones. El Dr. Winton había señalado además que no había pruebas de la transmisión de enfermedades a causa de productos eviscerados y, mientras las pruebas científicas no demostraran lo contrario, el nivel de riesgo de transmisión de enfermedades a causa del comercio de productos eviscerados no era tal que preocupara a la Comisión.

[106] *Op. cit.*, párrafo 171, páginas 77 y 78.

4.110 Con respecto a la eficacia de la evisceración, el Canadá señaló que ni el Dr. Winton ni el Dr. Rodgers tenían conocimiento de ningún caso concreto de transmisión de enfermedades a través de peces eviscerados, incluidos los salmónidos. El Dr. Winton había señalado dos estudios científicos al respecto que no habían dado lugar a ninguna publicación sencillamente porque no se había encontrado el virus en la carne de los peces analizados. El Canadá alegó que la comunidad científica estaba preocupada por la función de portadores que cumplían los peces en la epizootiología de varias enfermedades, pero sólo los peces *vivos*. La investigación científica no se había interesado por los animales acuáticos muertos y eviscerados porque carecía de trascendencia.[107] Con respecto a la evisceración, el Dr. Winton había señalado que:

> "La Comisión para las enfermedades de los peces ha examinado cuidadosamente esta cuestión y opina unánimemente que la evisceración del pescado (en el presente caso, los salmónidos) supone un nivel muy elevado de seguridad contra la transmisión de enfermedades y que no es probable que ninguna enfermedad de declaración obligatoria u otra enfermedad importante sea transmitida por esos productos. Por tanto, ha juzgado que los productos eviscerados están fuera de su ámbito de intereses. De hecho, en la actual edición del Código sobre los Animales Acuáticos se ha suprimido expresamente un párrafo de la primera edición (el párrafo 3 del artículo 1.5.5.2) para aclarar esta cuestión, porque la anterior redacción ofrecía la posibilidad de exigir la inspección de cualquier producto de la pesca (incluso peces eviscerados) que, en opinión del país importador, tuviera la capacidad de introducir una enfermedad motivo de preocupación. Los miembros de la Comisión han examinado las pruebas científicas y no tienen conocimiento de que se haya producido nunca una expansión del área de distribución de un elemento patógeno para los peces debido al transporte de peces eviscerados; en cambio, se conocen muchos casos de transmisión de enfermedades a causa de la expedición de peces vivos infectados, huevos o incluso peces sin eviscerar, utilizados para alimentar a otros animales acuáticos, que están documentados en la literatura científica." (Párrafo 6.144)
>
> ...
>
> "Como antes se ha indicado, la Comisión considera actualmente que los peces eviscerados representan un peligro mínimo que no justifica la restricción del comercio." (Párrafo 6.145)

El Dr. Rodgers había afirmado que:

> "Probablemente sea cierto que la posibilidad de que un determinado agente patógeno sea la causa de la radicación de una enfermedad será mayor si se trata de importar peces enteros, sin eviscerar, para utilizarlos como cebo, o de peces vivos, que si se trata de importaciones de salmón sin cocer para el consumo humano." (Párrafo 6.100).

4.111 Además, el Canadá señaló que el Dr. Winton había indicado a continuación que la simple presencia de patógenos en la carne no equivalía a decir que se hubiera radicado o propagado una enfermedad que atacaba a los peces. Se conocían ejemplos de peces con unos niveles potencialmente elevados de un agente infeccioso que no causaban la propagación de la enfermedad si eran eviscerados.

---

[107] El Canadá señaló que en un libro reciente, titulado *Furunculosis: Multidisciplinary Fish Disease Research*, se dedicaba todo un capítulo a la cuestión concreta de los portadores de *Aeromonas salmonicida*. No obstante, en ese capítulo ni siquiera se mencionaba la función de los peces muertos y eviscerados en la epidemiología de la enfermedad porque carecía de trascendencia. La publicación estaba mencionada en Final Report, páginas 353 y 354.

4.112 **Australia** observó que las observaciones del Dr. Winton con respecto a la existencia de "una norma *de facto*" sólo se referían a los Estados Unidos, el Canadá y las Comunidades Europeas y que aquél había matizado su observación en el sentido de que resultaba difícil afirmar la existencia de una norma internacional. Era difícil juzgar la importancia de los estudios no publicados a que había hecho referencia el Dr. Winton ya que no se había señalado la metodología utilizada, y aparentemente tampoco habían sido sometidos a un examen colegiado. Australia señaló que, desde una perspectiva científica, tenía dudas acerca de las conclusiones de estos estudios no publicados o sobre la conveniencia de considerar que la información facilitada era trasladable también a toda la amplia gama de agentes patógenos de los diferentes grupos taxonómicos en cuestión y aplicable a las diferentes circunstancias que podían concurrir.

4.113 Australia consideraba que la evisceración podía contribuir a reducir el riesgo que planteaban algunos de los agentes patógenos en cuestión, en particular la SHV, pero no podía contribuir a reducir el riesgo hasta el nivel de protección considerado adecuado por Australia. La evisceración no era eficaz frente a muchas de las enfermedades en cuestión, entre ellas la NHI, la *Aeromonas salmonicida*, el *Renibacterium salmoniarum* y la *Piscirickettsia salmonis*. Además, aunque la evisceración pudiera reducir el nivel de riesgo de algunas enfermedades, ya que el proceso suprimía físicamente tejidos que podían ser portadores de agentes patógenos, no reducía *sustancialmente* el riesgo, porque el agente patógeno podía estar presente en otros tejidos o podía ser transferido mecánicamente de un tejido infectado a un tejido libre del agente patógeno. En opinión de los expertos que habían asesorado al Grupo Especial, estaba claro que no había fundamento científico para afirmar que la evisceración era un medio eficaz de reducir el riesgo hasta un límite que pudiera ser considerado por los expertos "insignificante". Todo ello sin perjuicio de la opinión de Australia sobre la trascendencia jurídica de las opiniones de los expertos sobre lo que pudiera entenderse por nivel "insignificante", habida cuenta de que los Miembros tenían soberanía sobre los niveles de protección y de que las opiniones de algunos expertos que habían asesorado al Grupo Especial no se habían formado a partir de una evaluación de los riesgos, con inclusión de las consecuencias biológicas y económicas de la entrada, radicación o propagación de una enfermedad.

4.114 Australia reconocía que se había establecido que el transporte de peces y materiales genéticos con fines de cría, así como peces sin eviscerar, era una causa de difusión de enfermedades. No obstante, el hecho de que la difusión de enfermedades se asociara comúnmente con estas situaciones no evitaba que el pescado eviscerado fuera un medio de difusión de enfermedades. El Dr. Winton no había pretendido que la evisceración suprimiera el riesgo. Por tanto, aunque Australia hubiera observado que la evisceración reducía el riesgo, no lo hacía hasta el punto de lograrse el nivel de protección exigido por Australia, ya que no respondía totalmente a las preocupaciones de Australia por los agentes patógenos que podían encontrarse en la piel, los huesos, los músculos y la sangre. Era evidente que no permitir la importación de salmón constituía un nivel más alto de protección que permitir la importación del producto eviscerado. El Dr. Winton no había descrito el nivel de riesgo que estaba implícito en las recomendaciones de la OIE, y tampoco había podido presentar ningún dato científico detallado que sirviera de apoyo a la opinión de la Comisión sobre la supuesta seguridad del producto eviscerado. Además, no podía demostrarse que la evisceración fuera un tratamiento tanto o más eficaz que el termotratamiento, teniendo en cuenta además que el producto termotratado era eviscerado. Australia sostenía que había que considerar que los peces eviscerados eran un producto de riesgo capaz de difundir enfermedades. Los comentarios del Dr. Winton no habían sido formulados tampoco en referencia a una situación de un nivel bajo de riesgos y alto de consecuencias.

4.115 Australia alegó que la OIE recomendaba que el producto fuera importado sin eviscerar sólo si procedía de países donde no se registraba la presencia de piscirickettsiosis, renibacteriosis y NPI.[108] Como la piscirickettsiosis, la renibacteriosis y la NPI estaban presentes en el pescado canadiense, la norma de la OIE no tenía ninguna trascendencia sobre la medida australiana y no era aplicable. El

[108] Australia observó que la anemia infecciosa del salmón estaba incluida en la lista de la OIE de otras enfermedades.

Código no hacía referencia a los peces eviscerados con respecto a esas enfermedades, y no establecía directrices para la importación de peces muertos y eviscerados. Australia señaló, por consiguiente, que las normas, directrices o recomendaciones pertinentes de la OIE se referían únicamente a dos de las 24 enfermedades motivo de preocupación (la NHI y la SHV). Estas directrices eran específicas para cada enfermedad y, como la medida australiana se refería al riesgo de introducción de una serie de enfermedades que el producto podía albergar potencialmente, no había directrices de la OIE en vigor sobre las que pudiera basarse Australia para establecer su medida. A este respecto, la medida no podía ser desglosada en componentes referentes a los distintos agentes patógenos, pues se trataba de una medida que abordaba la totalidad del riesgo de enfermedades. Australia mantenía que el Canadá no había presentado pruebas de la existencia de una norma internacional referente a la entrada, radicación o propagación de las 24 enfermedades motivo de preocupación en su totalidad.

4.116 Australia observó que no se habían establecido unos criterios detallados para la inclusión de enfermedades en las listas del Código de la OIE; las enfermedades eran incluidas en las listas en función de unas decisiones adoptadas discrecionalmente y no necesariamente como resultado de los análisis científicos considerados. Australia recordó la declaración del Dr. Winton en el sentido de que no había un método formal de evaluación del riesgo de enfermedades y que las decisiones de la Comisión no se basaban en ningún proceso científico de evaluación del riesgo. Australia alegó, además, que la propia Comisión no basaba sus decisiones en el proceso de análisis de riesgos que proponía la OIE y sobre el que había modelado Australia su Informe final. Australia observó que la Comisión no basaba sus recomendaciones en un examen detallado de los riesgos. El hecho de que la Comisión no levantara actas detalladas de sus reuniones no facilitaba la cuestión. Con respecto a las enfermedades examinadas por la OIE, el Dr. Winton había observado que la no inclusión de una enfermedad en las listas (como enfermedad de declaración obligatoria) no significaba que la Comisión considerara que esa enfermedad tenía poca prioridad. Teniendo en cuenta que muchas enfermedades graves de los salmónidos eran endémicas en el Hemisferio Norte, era probable que este hecho hubiera influido en la consideración por la Comisión de las enfermedades de los salmónidos. En otras palabras, Australia tenía todo el derecho a sentirse preocupada por las enfermedades que se manifestaban en los salmones del Pacífico adultos capturados en el océano y procedentes de América del Norte pero que no se manifestaban en Australia, con independencia de que figuraran o no en la lista actual de enfermedades de declaración obligatoria, de la Comisión. A este respecto, Australia señaló que los cinco miembros de la Comisión reflejaban un reparto geográfico limitado, ya que ningún miembro procedía de un país del Hemisferio Sur. No podía esperarse que los miembros de la Comisión conocieran profundamente las condiciones de salud o de producción de salmónidos en el Hemisferio Sur, en particular la situación sanitaria favorable de Australia y las ausencias de las enfermedades que causaban problemas a la producción de los países del Hemisferio Norte. Australia señaló que, por eso, las recomendaciones de la OIE no reflejaban la importancia que tenían para Australia ciertas enfermedades que podían ser exóticas en Australia pero endémicas en las principales naciones en el campo de la acuicultura. En vista de lo anterior, Australia reiteraba que no había ninguna norma pertinente de la OIE en que fuera posible basar una medida referente a un gran número de enfermedades exóticas de salmónidos.

4.117 El **Canadá** rechazó el argumento de Australia en el sentido de que no existían recomendaciones pertinentes en el Código de la OIE porque la OIE no había formulado una recomendación para todos y cada uno de los elementos patógenos abarcados por la medida australiana. El Canadá recordó que Australia había reconocido en el Informe final[109] que: i) había normas internacionales aplicables a la importación de salmón sin cocer; ii) la norma era la evisceración; pero iii) esta norma era inadecuada a las circunstancias de Australia. Esta posición era acorde con anteriores razonamientos de Australia, en la reunión de octubre de 1996 del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, donde, refiriéndose a la prohibición de las importaciones de salmón, había anunciado al Comité que la norma pertinente de la OIE no permitía asegurar el nivel de

[109] Final Report, página 66.

protección aceptable para Australia.[110] Según el Canadá, estos dos hechos bastaban para demostrar que la posición mantenida por Australia ante el Grupo Especial era un razonamiento *a posteriori*.

4.118 Además, el Órgano de Apelación había observado en el caso *CE - Hormonas* que había normas, directrices o recomendaciones internacionales referentes a cinco de las seis hormonas a que hacían referencia las directivas de la CE en cuestión. En otras palabras, el Órgano de Apelación no había llegado a la conclusión de que no había normas internacionales aplicables a las cinco hormonas en cuestión. Al contrario, el Órgano de Apelación había llegado a la conclusión de que las Comunidades Europeas estaban autorizadas a desviarse de esas normas siempre que las medidas de la CE referentes a estas cinco hormonas cumplieran las condiciones que establecía el párrafo 3 del artículo 3 (por ejemplo, se basaran en una evaluación de los riesgos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5).[111] En el presente caso, el razonamiento del Órgano de Apelación significaba que el hecho de que la medida sanitaria australiana se aplicara a más elementos patógenos que los identificados en el Código de la OIE no quería decir que no hubiera ninguna recomendación de la OIE que fuera aplicable a la medida. Al contrario, significaba que, en el caso de los elementos patógenos identificados en el Código de la OIE, la medida australiana tenía que basarse en la recomendación pertinente de la OIE o cumplir las disposiciones del párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF. El Canadá señaló que, si se aceptaba el argumento de Australia, eso significaría que si un Miembro pretendía que una medida era aplicable a un agente patógeno no incluido en las listas del Código de la OIE no sería aplicable a esta medida ninguna de las demás normas, directrices o recomendaciones de la OIE. Según el Canadá, ello querría decir que la importancia del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF dependería de la voluntad de un Miembro de resistir a la tentación de manifestar que su medida sanitaria tenía por objetivo otro agente patógeno. La consecuencia de aceptar la argumentación de Australia era que se debilitaría críticamente la importancia de las normas, directrices o recomendaciones internacionales en el ámbito del Acuerdo MSF.

4.119 **Australia** observó que, aunque fuera posible considerar la aplicación de normas individuales para los aditivos, no era posible basar una medida en una norma internacional si concurría la circunstancia de que hubiera enfermedades presentes o potencialmente presentes en un sólo producto y respecto de las cuales hubiera pocas normas internacionales en vigor.

h) Párrafo 3 del artículo 3

"Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5.[2] Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo."

Nota 2:
"A los efectos del párrafo 3 del artículo 3, existe una justificación científica si, sobre la base de un examen y evaluación de la información científica disponible en conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, un Miembro determina que las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes no son suficientes para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria."

Acuerdo MSF, párrafo 3 del artículo 3

4.120 De conformidad con el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas*, el **Canadá** había alegado que la última frase del párrafo 1 del artículo 3 estaba redactada como una "excepción de la obligación general prevista en el párrafo 1 del mismo artículo". Por tanto, correspondía a Australia la carga de la prueba de que la no utilización de normas, directrices o recomendaciones de la OIE estaba

[110] G/SPS/R/6, "Resumen de la Reunión del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias celebrada los días 8 y 9 de octubre de 1996", página 4.
[111] *Op. cit.*, párrafo 209, página 96.

justificada de conformidad con el párrafo 3 del artículo 3 y cumplía las condiciones establecidas en el mismo. El Canadá sostuvo que la medida de Australia: i) no lograba un nivel más alto de protección sanitaria del que se habría logrado con una medida basada en las normas, directrices o recomendaciones de la OIE; ii) no era justificable científicamente; y iii) era incompatible con otros artículos del Acuerdo MSF, incluidos los párrafos 1, 5 y 6 del artículo 5 y el artículo 2. Por consiguiente, no se cumplían las condiciones del párrafo 3 del artículo 3 y la medida era incompatible con el párrafo 1 del artículo 3. Por tanto, el Canadá alegaba que Australia no había cumplido las obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 3.

4.121 El Canadá observó además que en el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas* se establecía que en virtud del párrafo 3 del artículo 3 todo Miembro podía decidir establecer por sí mismo un nivel de protección distinto del que estaba implícito en la norma internacional, y aplicar o incorporar ese nivel de protección en una medida no "basada" en la norma internacional. No obstante, al aplicar esa medida el Miembro tenía que respetar las disposiciones del artículo 5.[112] La medida de Australia: i) no había especificado el nivel adecuado de protección que debía suponer su medida sanitaria; ii) suponiendo que el nivel de protección que se pretendía lograr con la medida australiana fuera un nivel de riesgo insignificante, la medida australiana no podía lograr un nivel más alto de protección que una medida basada en la recomendación de la evisceración que contenía el Código de la OIE; y iii) la medida era incompatible con las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 2 y del artículo 5, en particular los párrafos 1, 2, 5 y 6. Por consiguiente, la medida de Australia era incompatible con el artículo 3 del Acuerdo MSF.

4.122 **Australia**, sin perjuicio de la cuestión de la aplicación del artículo 3, subrayó que los Miembros no estaban obligados a modificar su nivel adecuado de protección con el fin de promover el uso de normas internacionales armonizadas. Este hecho estaba subrayado en el Preámbulo del Acuerdo MSF, los derechos y obligaciones básicos del artículo 2 y en el propio párrafo 3 del artículo 3.[113] Una presunción de incompatibilidad no podía basarse en la demostración de que una medida no se había basado en una norma internacional pertinente en vigor. En vista de ello, no podía interpretarse la última frase del párrafo 3 del artículo 3 como una excepción sino como un derecho condicional. Australia observó además que aunque el Canadá hubiera pretendido que el párrafo 3 del artículo 3 representaba un derecho excepcional y que correspondía a Australia la carga de la prueba de la compatibilidad de su medida con el párrafo 3 del artículo 3, *no* había alegado que la medida de Australia constituyera una violación del párrafo 3 del artículo 3.

4.123 Australia sostuvo que el Órgano de Apelación había confirmado en el caso *CE - Hormonas* la interpretación australiana de las obligaciones dimanantes del artículo 3, con inclusión de la carga de la prueba que correspondía al reclamante.[114] El Órgano de Apelación había confirmado también que las normas, directrices y recomendaciones internacionales no tenían fuerza y efecto obligatorios y que los Miembros no estaban obligados a poner sus medidas en conformidad con esas normas y cumplirlas. El párrafo 3 del artículo 3 tampoco establecía un derecho excepcional.[115]

4.124 Australia alegó que el Canadá no había presentado ninguna prueba que fundamentara la presunción de que Australia estaba actuando en contradicción con las disposiciones del párrafo 3 del

---

[112] *Ibid.*, párrafo 172, página 78.

[113] El sexto inciso del Preámbulo establece lo siguiente:

> "*Deseando* fomentar la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias armonizadas entre los Miembros, sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, entre ellas ... la Oficina Internacional de Epizootias ..., sin que ello requiera que los Miembros modifiquen su nivel adecuado de protección de la vida o la salud de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales; ..."

[114] *Op. cit.*, párrafos 102, 165 y 171.

[115] *Ibid.*, párrafo 165.

artículo 3, en particular con respecto al "significado especial" atribuido a los términos "justificación científica" de la nota 2 al párrafo 3 del artículo 3. La simple referencia del Canadá a la incompatibilidad con otras disposiciones del Acuerdo MSF en el contexto del párrafo 3 del artículo 3 no bastaba, además, para fundamentar *prima facie* un caso de violación de las disposiciones del párrafo 3 del artículo 3. Sin perjuicio de la pretensión australiana de que el artículo 3 no era aplicable en la presente diferencia, Australia, después de haber procedido a una evaluación de los riesgos y de conformidad con los derechos que le correspondían de conformidad con el Acuerdo MSF, había aplicado una medida que se diferenciaba de la norma internacional y que se traducía en un nivel más alto de protección del que se hubiera logrado si se hubiera basado en la norma internacional. Australia subrayó que las normas, directrices o recomendaciones de la OIE eran unas directrices mínimas, hecho reconocido expresamente por la OIE:

> "En la medida en que el Código representa una *norma internacional mínima* para el control de las enfermedades de los animales acuáticos, los Países Miembros pueden recurrir a métodos de evaluación de riesgos para incluir otras enfermedades graves en sus reglamentaciones nacionales."[116] (Cursivas añadidas)

4.125 Australia sostuvo además que las alegaciones sobre las prácticas de otros Miembros (que parecían limitarse a los Estados Unidos, el Canadá y las Comunidades Europeas) no constituían una justificación científica de que esas prácticas lograrían el nivel de protección deseado por Australia. El Canadá no había presentado ninguna prueba científica alternativa que mostrara cómo una medida basada en una norma consistente en una norma mínima mundial podría lograr el nivel de protección que Australia consideraba apropiado para la enfermedad en cuestión. Las normas, directrices o recomendaciones de la OIE ofrecían una orientación pero no constituían un obstáculo al derecho soberano de los países de determinar su nivel aceptable de riesgo, siempre que la decisión tuviera una base científica.

4.126 Australia sostuvo que el Código Internacional de salud de los animales acuáticos, de la OIE, no establecía un nivel adecuado de protección único. Australia subrayó que ninguno de los expertos que habían asesorado al Grupo Especial había respondido aparentemente a la parte de la Pregunta 26 relativa al nivel implícito de riesgo en las recomendaciones de la OIE (véanse los párrafos 6.146-6.148). El Dr. Winton había afirmado que, debido a las diferentes condiciones sanitarias de los distintos países miembros de la OIE, no era posible establecer recomendaciones diferenciadas para cada país. Australia señaló que, de hecho, las recomendaciones de la OIE establecían un nivel mínimo de protección contra la entrada de enfermedades. El nivel implícito de riesgo consiguiente no se podía considerar que fuera el mismo en todas las recomendaciones de la OIE sobre peces. Ello se debía a que el riesgo tenía dos componentes, la posibilidad de entrada, radicación o propagación de una enfermedad; y la consecuencia (o daño) que resultaría de la entrada, radicación o propagación de la enfermedad.

4.127 En caso de que el Grupo Especial constatara que las normas, directrices o recomendaciones de la OIE eran pertinentes en la presente diferencia, Australia alegó que, como alternativa y sin perjuicio de lo anterior, y contra las pretensiones del Canadá: i) sus propias medidas se traducirían en un nivel más alto de protección del que se lograría con medidas basadas en directrices de la OIE; y que ii) sobre la base del examen y la evaluación de la información científica disponible, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo (párrafos 1, 2 y 3 del artículo 5), podía justificarse científicamente que la medida australiana conseguiría un nivel más alto de protección sanitaria. Australia recordó que el texto del párrafo 3 del artículo 3 preveía dos opciones de cumplimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho a no basar la medida en una norma internacional. De conformidad con la nota 2, la condición de la justificación científica se cumplía si un Miembro determinaba que la norma internacional pertinente no era suficiente para lograr el nivel adecuado de protección, pero la determinación tenía que basarse en un examen y evaluación de la

[116] Código de la OIE, Introducción, página vi.

información científica disponible. La otra opción era el cumplimiento de las disposiciones del artículo 5.

4.128 Australia alegó que el Canadá confundía la justificación científica con opiniones sobre el nivel de riesgo. No había presentado pruebas alternativas a las exposiciones científicas detalladas que contenía el Informe final, con inclusión del examen de las opciones que podrían reducir el riesgo. El Canadá no podía pretender, por ejemplo, que la evisceración se traduciría en un nivel más alto de protección que los controles a la importación de un producto. Si entraba un producto, también entraban los agentes patógenos. No cabía discutir este hecho. Ni tampoco podía presumirse que una norma internacional se basaba necesariamente en una justificación científica. También observó que la consideración de los niveles adecuados de protección incluía el análisis de las consecuencias, además de la transmisión de la enfermedad, y que no se podían separar los dos factores el uno del otro. Australia sostuvo que los argumentos del Canadá con respecto a la alegación de que la medida no se traducía en un nivel más alto de protección se basaban en una cita del Informe final referente a la dificultad de clasificar los niveles de riesgo que presentaba cada opción en una secuencia continua. Australia había presentado unas pruebas científicas claras, reconocidas por los expertos en enfermedades de los peces, de que la evisceración no se traduciría en un nivel más alto de protección que la medida aplicada por Australia. Ninguno de los informes citados por el Canadá llegaba a la conclusión de que bastaría basar las medidas en una norma internacional para que Australia lograra el nivel adecuado de protección. Por el contrario, el Informe final, en que se basaba la medida, contenía una evaluación y un examen detallados y exhaustivos de la información científica disponible, sobre cuya base se había concluido que las directrices de la OIE no constituían una base suficiente para lograr el nivel adecuado de protección.

i) Párrafo 1 del artículo 5

"Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes."

Acuerdo MSF, párrafo 1 del artículo 5

"*Evaluación del riesgo* – Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos."

Acuerdo MSF, Anexo A, párrafo 4

4.129 El **Canadá** recordó la prescripción del párrafo 1 del artículo 5 de que las medidas sanitarias se basen en una evaluación adecuada de los riesgos. El Canadá alegó que el Informe final no cumplía estos criterios ya que: i) no evaluaba la posibilidad de entrada de una enfermedad, sino que simplemente señalaba esa posibilidad; ii) no examinaba los riesgos de enfermedad caso por caso; y iii) no evaluaba el riesgo en función de las distintas medidas de mitigación de los riesgos que podían aplicarse.

4.130 En opinión del Canadá, los términos "adecuada a las circunstancias" hacían referencia a las circunstancias en que se estuviera realizando la evaluación del riesgo. Remitiéndose a los párrafos 1 y 4 del Anexo A del Acuerdo MSF, el Canadá alegó que estas circunstancias abarcaban: i) el origen del riesgo (es decir, si era planteado por un elemento patógeno animal o por un contaminante químico); y ii) el objeto del riesgo (es decir, si se trataba de la vida o la salud de personas y animales o de la preservación de vegetales). La evaluación del riesgo y las técnicas de evaluación del riesgo que podían ser adecuadas a las circunstancias de un tipo de medida, como por ejemplo una medida referente a los riesgos para la salud humana que suponían los productos químicos en los productos alimenticios, podían fácilmente ser diferentes de las adecuadas con otro tipo de medida, como una medida referente a los riesgos derivados de la entrada, radicación o propagación de enfermedades a causa de un producto importado.

4.131 **Australia** señaló que, de conformidad con la Convención de Viena, interpretaba que los términos "adecuada a las circunstancias" exigían que la evaluación del riesgo se basara en el producto, el país de origen y el país de destino. En otras palabras, atribuía a los Miembros el derecho y la obligación de incluir información específica por países para evaluar los riesgos de productos, y analizar la necesidad de medidas sanitarias y fitosanitarias caso por caso. Australia señaló los textos pertinentes de la negociación del Acuerdo MSF, de los que se deducía claramente que se había rechazado un planteamiento de "modelo único" para la evaluación de los riesgos. Los términos "adecuada a las circunstancias" se introdujeron por primera vez en el proyecto de texto de 1991, dándose la preferencia sobre proyectos anteriores en los que se hablaba de "evaluación de riesgos cuando proceda", "basada en unos procedimientos adecuados de evaluación de riesgos" y "basada en una evaluación de los riesgos reales que suponga". Se consideró que esos términos, aunque indicaban un alto grado de flexibilidad para formular una decisión soberana sobre el nivel de detalle de una evaluación de riesgos concreta, no pretendían responder a la preocupación que despertaban algunas situaciones específicas o singulares o el derecho de los Miembros a que se tuvieran en cuenta. En el curso de la negociación del Acuerdo MSF, Australia opinó que las políticas y prácticas de evaluación de riesgos que había detallado en su declaración de política de 1988 (véase el párrafo 2.16 iv)) eran la metodología dominante a escala internacional en la evaluación de riesgos, la cual asumía la necesidad de responder a situaciones específicas o singulares de forma adecuada a las circunstancias. Éste había sido el fundamento de que Australia hubiera aceptado la incorporación de los términos "adecuada a las circunstancias" en el texto final del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Australia alegó además que el planteamiento no imperativo del Acuerdo MSF de la evaluación de los riesgos era compatible con el planteamiento adoptado en los Acuerdos de la OMC sobre las subvenciones y las medidas compensatorias, las medidas antidumping y las medidas de salvaguardia. Estos Acuerdos establecían un marco general de disciplinas, permitiendo al mismo tiempo diferencias significativas de planteamiento a la hora de evaluar cuestiones fundamentales, entre ellas, la necesidad de responder a una gran variedad de circunstancias diferentes.

4.132 De ahí que, en opinión de Australia, por "adecuada a las circunstancias" había que entender, con respecto a la evaluación de los riesgos: i) que el planteamiento tenía que incluir las técnicas de evaluación de riesgos que las organizaciones internacionales pertinentes, como la OIE, estaban todavía desarrollando y refinando, pero no limitarse a ellas; y ii) que el planteamiento tenía que basarse también en el reconocimiento de que no había un modelo único de evaluación de los riesgos y que habría que tener en cuenta los últimos acontecimientos en la esfera. Australia se refirió a los debates con los expertos que habían asesorado al Grupo Especial, de los que se deducía claramente que las técnicas de evaluación de los riesgos estaban en constante evolución y que las opiniones de los expertos sobre las metodologías y técnicas de evaluación de riesgos aconsejables no podían servir de base para la interpretación de las obligaciones dimanantes del Acuerdo de la OMC. Australia subrayó que el párrafo 1 del artículo 5 no exigía que la evaluación de los riesgos se basara en las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, sino que se tuvieran en cuenta estas técnicas.

4.133 Australia alegó que el contenido de una evaluación adecuada del riesgo podía diferir según los casos. Teniendo en cuenta las lagunas existentes en la información sobre muchas enfermedades de animales acuáticos y el grado relativo de desarrollo de los trabajos sobre las enfermedades de los animales acuáticos en comparación con los trabajos dedicados a los animales terrestres (debido en parte a circunstancias históricas), Australia opinaba que el planteamiento cualitativo adoptado en el Informe final era el más adecuado a las circunstancias. Ninguna disposición del Acuerdo MSF imponía a los Miembros la obligación de cuantificar su nivel de riesgo. Australia consideraba que la evaluación cuantitativa del riesgo podía ser la adecuada si cada línea de importación sólo producía una cadena de acontecimientos. Pero no existía una metodología cuantitativa contemporánea que pudiera servir de base para un planteamiento matemáticamente riguroso y estocástico de la evaluación cuantitativa del riesgo en un escenario de vías múltiples como el que se planteaba en el caso del salmón (múltiples agentes patógenos y más de una ruta que podía utilizar el agente para establecerse

en la población expuesta). La viabilidad de una evaluación cuantitativa del riesgo estaba además limitada por: i) el volumen insuficiente de información científica detallada; ii) el conocimiento insuficiente del volumen que probablemente se importará cada año; y iii) la ausencia, en Australia, de una decisión política que determinara cuál era el nivel final de riesgo aceptable, con inclusión de las consecuencias. Según Australia, el planteamiento más adecuado en el presente caso era el análisis cualitativo del riesgo. De ahí que Australia mantuviera que su medida se basaba en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos, y que en la evaluación del riesgo se habían tenido en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes. El Canadá, a quien correspondía la carga de la prueba, no había fundamentado su alegación de que Australia no había realizado una evaluación adecuada del riesgo.

4.134 Australia se refirió en este contexto a los siguientes extractos del Informe final[117]:

> "En el presente análisis del riesgo se ha adoptado un planteamiento cualitativo ya que la realización de un análisis cuantitativo tropieza con obstáculos importantes. Entre ellos cabe mencionar la ausencia de datos cuantitativos fiables que permitan la realización del análisis. Otro obstáculo es el carácter múltiple y complejo, y en algunos casos la longitud y el potencial indirecto, de las vías a través de las cuales los animales susceptibles pueden quedar expuestos al agente patógeno a través del producto importado. Es difícil definir estas vías y prácticamente no existen datos cuantitativos fiables que se puedan utilizar para calcular la probabilidad de que permanezcan agentes en el producto o de que los animales susceptibles queden expuestos al producto importado. Entre los casos en que puede producirse esta exposición hay que incluir acontecimientos imprevisibles e inusuales que es difícil definir.
>
> Hay que señalar que el Ministerio de Agricultura y Pesca de Nueva Zelandia intentó un análisis cuantitativo de riesgos limitado únicamente a la *Aeromonas salmonicida*, evaluando el resto de los agentes de forma cualitativa. El Ministerio de Nueva Zelandia llegó a la conclusión de que había un 95 por ciento de probabilidades de que la importación de salmón refrigerado, sin cabeza y eviscerado procedente del Canadá provocara menos de un caso de introducción de *Aeromonas salmonicida* por cada 10 millones de toneladas de salmón importado. Sin embargo, algunos han sostenido que la fiabilidad estadística de este análisis, incluidos los supuestos en que se basó, es discutible. Australia considera que la importación de salmón del Canadá y de los Estados Unidos pertenece a la categoría de importaciones que es inadecuado someter a un análisis cuantitativo".

4.135 Con respecto al alcance del Informe final, Australia señaló que había accedido a una solicitud presentada en 1994 por el Canadá y los Estados Unidos de que se concediera la prioridad a la evaluación del riesgo que planteaba el salmón del Pacífico adulto capturado en el océano. El Canadá no había presentado ninguna solicitud de que se realizara un análisis del riesgo planteado por otras categorías de productos del salmón del Canadá.

4.136 Con respecto al alcance del Informe final, el **Canadá** observó que para proceder con mayor rapidez, y en vista de la magnitud de la labor había solicitado que Australia procediera *primero* a una evaluación del salmón del Pacífico adulto capturado en el océano, en el entendimiento de que a continuación se procedería a una evaluación de los demás productos de salmón. Se reducía el alcance de la labor con el fin de facilitarla y lograr avanzar. Según el párrafo 1 del artículo 5, correspondía a los Miembros que adoptaran medidas basadas en una evaluación de riesgos. La obligación no se limitaba a aquellos casos en que otro Miembro solicitara que una medida se basara en una evaluación

[117] Final Report, página 24.

del riesgo. El Canadá no había liberado a Australia de las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 5.

Evaluación de la probabilidad

4.137 El **Canadá** alegó que el Informe final no se centraba en la probabilidad, sino más bien en la *posibilidad* de que se produjera la situación de riesgo. En este caso, la situación de riesgo era la radicación de enfermedades exóticas a través de la importación de salmón del Pacífico sin cocer capturado en el océano. De acuerdo con el párrafo 4 del anexo A y el párrafo 1 del artículo 5, la evaluación del riesgo tenía que calcular la probabilidad de que se produjera la situación que la medida en cuestión estaba destinada a impedir, mediante unas estimaciones de probabilidad. Las directrices de la OIE se centraban en la "evaluación de la probabilidad de aparición de un fenómeno indeseable".[118] La Dra. Wooldridge manifestaba la misma opinión:

> "En mi opinión, la evaluación del riesgo tiene por objeto evaluar la *probabilidad* de que se produzca el acontecimiento. A partir de la existencia de un determinado agente patógeno, *siempre* se puede elaborar una hipótesis de *posible* transmisión de la infección, aunque ésta no sea probable, y por consiguiente no basta con demostrar la posibilidad de que se produzca la transmisión de la enfermedad". (Párrafo 6.59)
>
> "El Código de la OIE exige una evaluación de la probabilidad (cualitativa o bien cuantitativa), más que la mera posibilidad de un determinado resultado o consecuencia, incluso si, dados los niveles de los conocimientos actuales, sean muchos los límites de la confianza que puede inspirar esa probabilidad". (Párrafo 6.152)

4.138 El Canadá observó que en el anterior análisis australiano del riesgo, el Proyecto de informe de mayo de 1995, se había indicado que para que el salmón del Pacífico sin cocer pudiera ser la causa de que se radicaran en Australia enfermedades exóticas tenía que producirse una secuencia de acontecimientos paso a paso. El riesgo, según el Proyecto de informe de mayo de 1995, se reduciría a unos niveles insignificantes si era extremadamente improbable que se produjera uno o más acontecimientos de esa secuencia o si una serie de acontecimientos de la secuencia tenía una probabilidad relativamente baja de producirse. Estos acontecimientos estaban enumerados en el Proyecto de informe de mayo de 1995:

> "Para que los productos importados de salmón sean la causa de que se radique en Australia una enfermedad exótica, ha de producirse la siguiente secuencia de acontecimientos:
>
> i) el producto ha de contener agentes patógenos exóticos;
> ii) los patógenos han de sobrevivir después de la elaboración del producto;
> iii) el pescado ha de ser aparentemente normal (para pasar la inspección);
> iv) los patógenos han de sobrevivir después de tratamientos físicos o químicos (como la congelación) en número biológicamente significativo;
> v) el producto comestible o los residuos del producto han de entrar en contacto con los cursos naturales de agua;
> vi) en esas aguas debe haber animales acuáticos susceptibles;
> vii) los patógenos han de sobrevivir un tiempo suficiente y en número significativo;
> viii) los patógenos tienen que poder entrar en contacto con un huésped susceptible a través de una vía que permita la infección;
> ix) debe registrarse la presencia de un número suficiente de patógenos para iniciar la infección en el huésped;

[118] Código de la OIE, capítulo 1.4.2 (véase el título del artículo 1.4.2.1), página 35.

x) el huésped ha de transmitir la infección a otros animales susceptibles".[119]

4.139 El Canadá observó que Nueva Zelandia también había procedido a realizar una evaluación de los riesgos que suponía la importación del Canadá de salmón del Pacífico capturado en el océano. La evaluación del riesgo llevada a cabo por Nueva Zelandia en 1994 y el Proyecto de informe de mayo de 1995 habían demostrado que era posible establecer un cálculo claro de probabilidades (sea de forma cuantitativa o de forma cualitativa) si se examinaba toda la secuencia de acontecimientos necesaria para la radicación de la enfermedad. Aunque el Canadá no pretendía que la evaluación de riesgos llevada a cabo por Nueva Zelandia en 1994 fuera conclusiva sobre la cuestión del riesgo planteado por la importación en Australia del salmón del Pacífico capturado en el océano sin cocer, era importante observar que en dicha evaluación se llegaba a la conclusión de que, cuando se aplicaban ciertas medidas sanitarias, la probabilidad de entrada de cada una de las enfermedades en cuestión era insignificante.

4.140 El Canadá sostuvo que el Informe final no era una evaluación del riesgo porque no calculaba la probabilidad. El Canadá observó que este hecho quedaba claro si se observaban los motivos que se aducían en el Informe final para mantener la medida, entre los que se incluía "la posibilidad de que se radiquen enfermedades en Australia". Aunque se reconocía que la probabilidad se podía expresar de forma cualitativa y cuantitativa, todos los expertos que habían asesorado al Grupo Especial se habían mostrado de acuerdo en que un requisito mínimo de las evaluaciones de riesgos era que se calculara la probabilidad. Los expertos que habían asesorado al Grupo Especial estaban de acuerdo en que el Informe final no lo había hecho y, por consiguiente, no cumplía ese requisito mínimo. El Órgano de Apelación había observado en el caso *CE - Hormonas* que por probabilidad había que entender un umbral superior de potencialidad o posibilidad[120], por lo que estaba claro que una evaluación del riesgo, según los términos de la primera definición del párrafo 4 del anexo A, en que se hacía referencia a la "evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades ...", tenía que incluir una evaluación de la probabilidad. Una simple evaluación de la posibilidad no bastaba.

4.141 Además, el artículo 1.4.2.1 del Código de la OIE establecía que el número de unidades de animales acuáticos importadas influía significativamente en la evaluación de los riesgos. En el párrafo 1 del artículo 1 del Código de la OIE se definían estas unidades de animales acuáticos importadas como una unidad de peso determinada de un producto de origen acuático. No obstante, en el Informe final no se había intentado estimar el volumen o el peso del producto de salmón que se había importado, a pesar de que en el Proyecto de informe de mayo de 1995 se incluyeran datos cuantitativos que hubieran servido directamente para realizar una estimación.[121] Por consiguiente, el Informe final no respetaba las Directrices para la evaluación de riesgos de la OIE.

4.142 Aun en caso de que el Informe final representara una evaluación del riesgo, el Canadá alegaba que la *medida* de Australia no se basaba en una evaluación del riesgo. El requisito del Acuerdo MSF no era que *se realizara* una evaluación del riesgo, sino que su medida *se basara* en una. Sin embargo, la medida de Australia tenía por resultado prohibir la entrada de las cinco categorías[122] de salmónidos sin cocer procedentes del Canadá, mientras que en el Informe final sólo se había examinado al salmón del Pacífico adulto capturado en el océano. Por consiguiente, la medida se aplicaba a las otras cuatro categorías de salmón sin una evaluación del riesgo.

4.143 Por último, la medida australiana tenía por efecto permitir la entrada en Australia únicamente de los productos de salmón que hubieran sido termotratados de acuerdo con ciertos requisitos de

[119] May 1995 Draft Report, página ii (Executive Summary), véase también el párrafo 7 en la página 218.
[120] *Op. cit.*, párrafo 184.
[121] May 1995 Draft Report, página 23.
[122] Cuadro 1.

tiempo/temperatura. El termotratamiento formaba por consiguiente parte de la medida de Australia. Sin embargo, la misma Australia había afirmado que el Informe final no incluía los productos termotratados y que en el futuro se procedería a una evaluación de los riesgos del salmón termotratado. Como había señalado el Órgano de Apelación en el caso *CE - Hormonas*, tenía que haber una relación racional entre la medida y las pruebas científicas que contuviera el Informe final.[123] Estaba claro que la medida aplicada por Australia no se basaba en una evaluación del riesgo y constituía una violación del párrafo 1 del artículo 5.

4.144 **Australia** señaló que la alegación del Canadá de una violación del párrafo 1 del artículo 5 se basaba en una lectura del anexo A del Acuerdo más que en los propios términos del párrafo 1 del artículo 5. La alegación del Canadá representaba una interpretación selectiva de la evaluación de los riesgos. El Canadá había hecho una lectura del párrafo 4 del anexo A según la cual éste establecía unos requisitos que no tenían fundamento alguno en el texto. Los intentos de hacer una interpretación basada en la probabilidad se apoyaban en una cita de una definición de un solo diccionario. La consulta de otros diccionarios, incluidos diccionarios de términos jurídicos, revelaba que la interpretación del Canadá del término "probabilidad" como equivalente a previsibilidad no era una opinión compartida universalmente que pudiera ser considerada una definición legal, ni siquiera dentro de las jurisdicciones nacionales. En contradicción con la afirmación del Canadá de que el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas* servía de apoyo a esta interpretación, el Órgano de Apelación no había abordado en ese caso las definiciones de "probabilidad".

4.145 Australia puso de manifiesto las opiniones de los expertos que habían asesorado al Grupo Especial con respecto a las confusiones derivadas del uso de términos tales como probabilidad, que claramente ellos utilizaban en el sentido de técnicas y metodologías de evaluación estadística de riesgos que, en su opinión, evolucionaban continuamente con el tiempo. Australia alegó que no se podía utilizar la preferencia por un experto de una metodología o unas técnicas de cálculo estadístico de probabilidades para la evaluación de los riesgos como una definición de una obligación jurídica inalterable. Los expertos que habían asesorado al Grupo Especial habían señalado las dificultades lingüísticas y las confusiones que provocaban las definiciones de "probabilidad", que quizá no describían adecuadamente una serie de situaciones posibles, lo que explicaba la preferencia de algunos expertos por un planteamiento cuantitativo como objetivo deseable para el futuro (aunque reconocieran que quizá no fuera posible un planteamiento cuantitativo si había lagunas en los datos).

4.146 Australia sostuvo además que el término "probabilidad" no se podía interpretar de forma tal que limitara el derecho soberano de los Miembros a determinar su nivel adecuado de protección y que no se podía proceder a una interpretación del término "probabilidad" prescindiendo de consideraciones sobre el nivel adecuado de protección, incluidas las circunstancias de bajo riesgo de materialización del acontecimiento pero con consecuencias graves. Australia observó que el término "probabilidad" había formado parte del proyecto de texto del Acuerdo MSF de 1990, y que, atendiendo a las alegaciones jurídicas del Canadá, se pedía ahora al Grupo Especial que interpretara el término "probabilidad" teniendo en cuenta las opiniones de los expertos, en 1998, sobre la metodología adecuada, que los expertos no consideraban estática. Australia señaló que, en lo que respectaba a la "probabilidad", no exigía una certidumbre científica sino que se dispusiera de suficiente información para emitir juicios razonables cuando se evaluara si el riesgo se adecuaba al nivel de protección considerado adecuado por Australia. Australia se remitió a las observaciones de un experto en evaluación de riesgos que había asesorado al Grupo Especial sobre la necesidad de formular un juicio.

4.147 Australia alegó que, al interpretar el Acuerdo MSF, había que establecer una diferencia entre la definición de "evaluación del riesgo" a que hacía referencia el párrafo 4 del anexo A, y las disposiciones sustantivas, incluidas las del artículo 5. De otro modo, según Australia, no se estaría interpretando todos los términos del Acuerdo en su contexto. Australia señaló que la definición de la

[123] *Op. cit.*, párrafo 193, página 88.

evaluación del riesgo que contenía el párrafo 4 del anexo A, estaba dividida en dos partes unidas por la conjunción "o". Este hecho indicaba claramente que no era necesario que una evaluación del riesgo cumpliera el párrafo 4 en todos sus términos; bastaba con el cumplimiento de una de las dos partes de la definición. En este sentido, según Australia, el Canadá no había planteado en ningún momento que la evaluación del riesgo (que contenía el Informe final) no cumpliera los requisitos de la definición que contenía la segunda parte del párrafo 4. Por consiguiente, Australia sostenía que la evaluación del riesgo que contenía el Informe final se había realizado según la definición del párrafo 4 del anexo A y que cumplía los requisitos del artículo 5, cuyos párrafos 2 y 3 desarrollaban los factores que debían tenerse en cuenta al evaluar los riesgos y, por lo tanto, precisaba todavía más qué representaba una evaluación del riesgo. Además, no había límites a la forma en que podía realizarse una "evaluación de la probabilidad", salvo que debían considerarse las posibles medidas de gestión de los riesgos y las consecuencias. El Acuerdo MSF no prescribía ninguna metodología de evaluación del riesgo.

4.148 Australia observó que tanto el Dr. Rodgers como la Dra. Wooldridge habían admitido que no siempre se podía realizar una evaluación cuantitativa (es decir, un cálculo numérico de probabilidades) en una esfera tal como las enfermedades de los peces, donde muchas veces había lagunas en los datos pertinentes. El Dr. Rodgers había observado que:

> "La posibilidad y la probabilidad de que se produzca un acontecimiento comprende elementos tanto de probabilidad como de riesgo. Sin embargo, en la medida de mis conocimientos, actualmente no me consta que exista algún requisito previo sobre la utilización de un método cuantitativo, particularmente en vista de la falta de datos en algunos sectores fundamentales de la sanidad de los animales acuáticos. Lo mismo cabe decir cuando se trata de más de un agente patógeno, puesto que, aunque muchas enfermedades diferentes tengan factores de riesgo comunes, cada una de ellas puede tener factores únicos que habría que examinar, y sobre cada uno de éstos habría una cantidad y calidad variables de datos utilizables." (Párrafo 6.58)

En una situación en que no se podía disponer de toda la información científica de interés para proceder a una evaluación del riesgo, era necesario recurrir al juicio de los expertos estableciéndose un margen tolerable de incertidumbre. La aplicación de ese juicio en el presente caso había dado lugar a la conclusión de que ningún conjunto de medidas viables técnicamente podía lograr el nivel adecuado de protección establecido por Australia.

4.149 Además, el Órgano de Apelación había rechazado en el caso *CE - Hormonas* las interpretaciones de los requisitos del Acuerdo MSF en el sentido de que existía la obligación de que la evaluación de riesgos estableciera "una magnitud mínima de riesgo". El Órgano de Apelación había observado que[124]:

> "el sentido normal de "*potential*" guarda relación con "posibilidad" y es distinto del sentido ordinario de "probabilidad". "Probabilidad" implica un grado o un umbral superior de potencialidad o posibilidad. Parece, por consiguiente, que aquí el Grupo Especial introduce una dimensión cuantitativa en la noción de riesgo".
>
> "... Debemos señalar que la imposición de ese requisito cuantitativo [en referencia a la magnitud mínima de riesgo] no tiene base alguna en el Acuerdo MSF".

4.150 A pesar de lo anterior, Australia no estaba de acuerdo en que sólo se evaluara en el Informe final la *posibilidad* de un acontecimiento. Australia sostuvo que la posibilidad de que se produjera un acontecimiento (es decir, posibles vías) había sido evaluada en la primera etapa del proceso de análisis del riesgo. Este hecho había sido corroborado por la Dra. Wooldridge en su intervención como asesora del Grupo Especial. En el Informe final se llegaba a la conclusión de que el peligro de

[124] *Op. cit.*, párrafos 184 y 186.

entrada de enfermedades exóticas nocivas a causa de las importaciones de carne de salmón del Pacífico capturado en el océano procedentes de América del Norte probablemente era pequeño.[125] Esta conclusión había sido recogida en el Resumen del Informe final, aunque se había utilizado el término "reducido".[126] Sin embargo, a la vista de las consecuencias potenciales y de la incertidumbre inherente a la propia evaluación, se había considerado que ese nivel no era suficientemente bajo como para lograr el nivel adecuado de protección en Australia. Australia señaló la ausencia de argumentos del Canadá con respecto a los factores que debían ser tenidos en cuenta según la enumeración de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Los argumentos del Canadá se habían referido sólo a la entrada, radicación o propagación y no a las consecuencias biológicas o económicas. El Acuerdo MSF atribuía a los Miembros el derecho a tener en cuenta las consecuencias de las medidas de sanidad animal y el examen del riesgo de transmisión no podía hacerse si se ignoraban las consecuencias, si se trataba de determinar qué medida podía lograr el nivel adecuado de protección. Las circunstancias que concurrían en este caso determinaban un riesgo pequeño y unas consecuencias grandes. Cabía imaginar que, ante unas circunstancias de riesgo pequeño y grandes consecuencias, un Miembro decidiera que para lograr el nivel adecuado de protección no podía adoptarse una determinada medida de cuarentena debido a los medios disponibles para erradicar o gestionar el riesgo o a la pequeñez de las consecuencias económicas o biológicas, incluyendo el escaso valor económico o social que podía atribuir una comunidad a las consecuencias. Este hecho ilustraba que el nivel adecuado de protección podía ser el mismo, aunque variaran mucho los niveles de riesgo de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades.

4.151 Con respecto a la secuencia de acontecimientos antes señalada (en el párrafo 4.138), Australia alegó que aunque la probabilidad combinada de los 10 acontecimientos fuera pequeña: i) las vías de entrada y radicación de la enfermedad eran múltiples y complejas[127]; ii) el número de enfermedades que preocupaban era significativo; iii) todas las estimaciones de probabilidades mostraban grandes dudas; y iv) había un debate considerable sobre el número de "etapas" o "acontecimientos" que incluía realmente cada cadena o rama del posible árbol explicativo.

4.152 Australia subrayó que no era válido hacer una comparación entre las conclusiones de mayo de 1995 y las del Informe final. El Proyecto de informe de mayo de 1995 era un *proyecto de análisis* del riesgo de las importaciones, concebido como documento público de debate y destinado a provocar las observaciones del público; por lo tanto, no tenía carácter oficial. Representaba la etapa de información sobre los riesgos dentro del análisis de los mismos. Lo que incluía recomendaciones destinadas a promover el debate público. Se habían ofrecido dos oportunidades para formular observaciones: el Proyecto de informe de mayo de 1995 y el "Proyecto Revisado", publicado en mayo de 1996.[128] Además, esta información había sido documentada y sometida a un examen colegiado.[129] El Proyecto de informe de mayo de 1995 formaba parte de un proceso que había dado lugar al Informe final, que había sido sometido al Director de Cuarentenas para su decisión. El formato del Proyecto Revisado difería del formato del Proyecto de informe de 1995 a causa de que se había querido que estuviera presentado de conformidad con las directrices de la OIE. Como no se habían recibido observaciones negativas con respecto a la modificación del formato, el Informe final había sido estructurado del mismo modo. No podían hacerse suposiciones sobre los motivos de las diferencias existentes en las recomendaciones. Australia no pretendía explicar las diferencias entre el proyecto de recomendaciones y las recomendaciones finales por la aparición de nuevos datos científicos solamente. El Informe final era un documento independiente que debía ser examinado en

[125] Final Report, página 70.
[126] *Ibid.*, página xi.
[127] *Ibid.*, páginas 336-371.
[128] En el Proyecto Revisado de 1996 sobre el análisis del riesgo de las importaciones se tuvieron en cuenta las observaciones formuladas sobre el Proyecto de Mayo de 1995. Final Report, página 318.
[129] El Canadá había sometido los exámenes colegiados del Proyecto de informe de Mayo de 1995, realizados por el Dr. Tore Hästein, del Laboratorio Central de Veterinaria de Noruega, y el Dr. A.H. McVicar, del Laboratorio Marítimo de Escocia.

función de sus aportaciones y no debía ser comparado con otros estudios que se habían realizado con fines diferentes y no habían sido sometidos al mismo nivel de análisis científico o legal. El Proyecto de mayo de 1995 había sido evaluado después de las observaciones del público y se había procedido a una reevaluación de los datos científicos en función del nivel de protección estimado adecuado por Australia. La conclusión a que se había llegado era que el nivel de riesgo había sido infraestimado en el Proyecto de informe.

4.153 Australia señaló que en el Informe final se había incluido alguna información que no figuraba en el Proyecto de informe de mayo de 1995. Cabía mencionar la información sobre la difusión de virus del camarón en los Estados Unidos, la cuestión de los biofilm y la presencia en Australia de huéspedes alternativos de la enfermedad del vértigo. Además, después de la publicación del Informe final se había identificado la presencia en el Canadá de la anemia infecciosa del salmón, aparentemente se había identificado en el salmón del Atlántico de Columbia Británica la presencia del virus de la necrosis eritrocítica y aparentemente también había diferencias en las cepas del virus de la NHI que afectaban a los salmónidos silvestres y a los de acuicultura de la Columbia Británica. Australia observó que el Dr. Rodgers había señalado también la presencia de SHV en el salmón del Atlántico del Canadá, hecho del que Australia no era anteriormente consciente.

4.154 Aunque la gran mayoría de la información que contenía el Proyecto de informe de mayo de 1995 había sido incluida en el Informe final, otra parte de la información había dejado de ser necesaria a causa de la modificación del formato del documento o no interesaba en el proceso de adopción de decisiones. Por ejemplo, la información sobre el desglose porcentual de los distintos tejidos del salmón se omitió, ya que no aportaba nada al proceso de decisión si se realizaba un análisis cualitativo de los riesgos; además, el uso del agua y la eliminación de residuos en Sydney y Melbourne no era igual a la eliminación de residuos en otras regiones que potencialmente estaban expuestas a un riesgo mayor (Tasmania y otras áreas regionales). El contenido técnico y las evaluaciones del Informe final y del Proyecto de informe de mayo de 1995 eran similares. La recomendación del Informe final de 1996 difería del proyecto de recomendación porque, después de haberse examinado los casi 200 comentarios recibidos y haberse reevaluado el Proyecto de informe de mayo de 1995, se había llegado a la conclusión de que en el Proyecto de informe de mayo de 1995 se había *infravalorado* el nivel de riesgo de entrada de enfermedades exóticas, su capacidad de propagación y radicación y los posibles impactos económicos y sobre el medio ambiente, con inclusión de la pesca recreativa. Australia subrayó que la evaluación de riesgos en cuestión era la del Informe final de diciembre de 1996 y que no había otra evaluación de riesgos del salmón sin cocer procedente del Canadá. Por tanto, no había otra evaluación del riesgo en que se basara la medida en vigor.

4.155 Australia alegó además que el análisis del riesgo de las importaciones llevado a cabo por Nueva Zelandia no era pertinente en el presente caso porque: i) Australia consideraba que no era adecuado a las circunstancias utilizar una técnica de análisis cuantitativo de los riesgos como había hecho Nueva Zelandia; ii) los factores posteriores a la entrada, con inclusión de las especies en peligro, las prácticas industriales, la distribución de las poblaciones, las prácticas de eliminación de residuos, las condiciones ambientales y la situación sanitaria eran distintos en Australia y en Nueva Zelandia; iii) el análisis del riesgo llevado a cabo por Nueva Zelandia no abarcaba las consecuencias derivadas de la introducción de enfermedades y plagas; iv) los supuestos en que se basaron los científicos y los responsables de Nueva Zelandia no reflejaban necesariamente el planteamiento de Australia del riesgo y de su nivel adecuado de protección; y v) las técnicas utilizadas en el informe de Nueva Zelandia para establecer modelos planteaban varios problemas. La evaluación del riesgo llevada a cabo por Nueva Zelandia sólo tenía importancia por las pruebas científicas y para responder a la cuestión de si se habían tenido en cuenta en la evaluación de riesgos de Nueva Zelandia pruebas científicas indiscutidas como parte de los "testimonios científicos existentes". Australia señaló además que ni la evaluación del riesgo llevada a cabo por Nueva Zelandia ni otros estudios pertinentes habían sido sometidos en la OMC al mismo examen jurídico que el Informe final.

4.156 Australia observó que los Miembros de la OMC, cuando analizaran qué medida podrían aplicar, no estaban obligados a limitarse a considerar el riesgo de transmisión de una enfermedad sino que en principio tenían el derecho a introducir o mantener medidas restrictivas del comercio cuando concurriera la circunstancia de que la probabilidad de entrada o radicación de una enfermedad fuera pequeña, pero las consecuencias fueran de una magnitud inaceptable. De acuerdo con los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF, era necesario también evaluar las consecuencias de la propagación para determinar la medida que podría aplicarse. El Órgano de Apelación había aclarado en el caso *CE - Hormonas* que el Acuerdo MSF no distinguía entre "evaluación del riesgo" y "gestión del riesgo" y que las definiciones de la "evaluación del riesgo" no se limitaban a una evaluación científica del riesgo.[130] Los expertos que habían asesorado al Grupo Especial habían subrayado en este contexto que, una vez definido un nivel de riesgo de un fenómeno era mucho más difícil decidir cómo determinar cuál era el nivel *aceptable* de riesgo. En último extremo, se trataba de un juicio que debía formular cada país individual. A este respecto, el salmón de Australia era competitivo a escala internacional y además había recibido un premio sobre la base, al menos hasta cierto punto, de su calidad y de su condición de país libre de enfermedades, cualidades ambas que podían resultar amenazadas por la introducción de la enfermedad. Habida cuenta de que el producto australiano competía ya efectivamente con el producto de América del Norte, no era probable que sufriera ninguna consecuencia económica negativa a causa de la competencia en el mercado australiano. Sin embargo, los costos que supondría la introducción de la enfermedad eran lo bastante importantes como para amenazar la viabilidad misma de la rama de producción. La introducción de enfermedades podía afectar no sólo a la industria de la explotación comercial de salmónidos y a sus mercados local y de exportación, sino además tener serias consecuencias para la pesca recreativa y las actividades de pesca de los nativos.

Análisis de las enfermedades caso por caso

4.157 El **Canadá** alegó que Australia, que había identificado 24 agentes patógenos motivo de preocupación, estaba obligada en su evaluación del riesgo a calcular la probabilidad de radicación de cada una de las enfermedades. Como Australia no lo había hecho, era imposible determinar el riesgo planteado por un determinado agente patógeno, caso de que lo hubiera. El Canadá señaló que el Proyecto de informe de mayo de 1995 contenía una cantidad de información sustancial que no había sido incluida en el Informe final. En el Proyecto de informe de mayo de 1995 se había examinado el riesgo de las mismas 24 enfermedades y se había llegado a conclusiones sobre el riesgo que planteaban las enfermedades concretas. En el Proyecto de informe de mayo de 1995 se había indicado que el riesgo era tan pequeño que no justificaba el mantenimiento de las medidas de cuarentena en vigor.[131] En el Informe final se partía de la premisa de que había 24 agentes patógenos que representaban un riesgo y se concluía exactamente del mismo modo. En otras palabras, no se había llegado a ninguna conclusión acerca de si las enfermedades o los agentes patógenos en cuestión representaban de hecho un riesgo que exigiera la aplicación de esa medida concreta para que Australia pudiera lograr el nivel adecuado de protección. En opinión del Canadá, ése era uno de los motivos de que los expertos que habían asesorado al Grupo Especial hubieran considerado que el Informe final no era más que una identificación de peligros.[132] Por consiguiente, el Informe final no cumplía los requisitos de una evaluación de riesgos según los términos del párrafo 1 del artículo 5 y no se adaptaba a la definición de la evaluación del riesgo del anexo A del Acuerdo MSF.

4.158 El Canadá observó que el artículo 1.4.2.1 del Código de la OIE establecía que era preciso tener en cuenta los factores enumerados para establecer la posibilidad de que un *agente patógeno* pudiera introducirse en el país importador (cursivas añadidas). Además, refiriéndose al país, la mercancía, la exposición y los factores de reducción del riesgo, las Directrices establecían que *según* la mercancía y el *agente patógeno* considerados se podía utilizar un número variable de estos factores

[130] *Op. cit.*, párrafo 181.
[131] May 1995 Draft Report, página 218.
[132] Burmaster, Transcripción, párrafo 322.

para evaluar la probabilidad de aparición de un fenómeno indeseable en el país importador (cursivas añadidas).

4.159 **Australia** observó que no había fundamento en el texto del acuerdo para la pretensión del Canadá de que una evaluación del riesgo tenía que suponer una evaluación independiente del riesgo de que se produjera cada una de las enfermedades, en función de cada una de las medidas que podían adoptarse. Australia no excluía que este planteamiento pudiera ser factible en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando una medida individual pudiera demostrarse suficiente para reducir o eliminar un riesgo singular de una determinada enfermedad, plaga o sustancia para la salud de las personas eliminando el peligro de que se produjera y las consecuencias de los diferentes aditivos. Este tratamiento no era factible si concurría la circunstancia de que hubiera un riesgo potencial de que un producto fuera portador de múltiples enfermedades. Como ejemplificaban los párrafos 2 y 3 del artículo 5, también era necesario evaluar las consecuencias. No se podía considerar por separado el riesgo de manifestación de la enfermedad y el riesgo de las consecuencias.

4.160 Australia insistió en su argumentación de que el Acuerdo MSF no establecía imperativamente cuál era la metodología que debía seguirse en una evaluación del riesgo (véase el párrafo 4.132). En términos de su conformidad con las disposiciones del Acuerdo MSF, era necesario examinar la evaluación del riesgo atendiendo a los factores que enumeraban los párrafos 2 y 3 del artículo 5, así como las disposiciones del artículo 2 del Acuerdo, con inclusión de las pruebas científicas y los principios científicos. Australia consideraba que, como paso inicial, había que examinar individualmente cada enfermedad, cuando correspondiera y si se disponía de información; y examinar colectivamente las enfermedades a la vista del hecho de que la medida se aplicaba a todos los agentes colectivamente. Eso es lo que se había hecho en la sección 1.4 y en la sección 2 del Informe final. Australia alegó que las recomendaciones de la OIE no obligaban a evaluar *cada* enfermedad o a evaluar las posibles circunstancias en que se podría producir la introducción de la enfermedad. Al contrario, la técnica de evaluación del riesgo recomendada por la OIE se basaba en la *elaboración* de hipótesis sobre la introducción de enfermedades en función de los componentes establecidos. Australia observó que las directrices de evaluación del riesgo de la OIE hacían referencia al riesgo asociado con uno o más agentes patógenos. De ahí que Australia sostuviera que su medida se basaba en una evaluación del riesgo adecuada a las circunstancias[133], en la que se habían tenido plenamente en cuenta las técnicas de la OIE, con inclusión de la evaluación del riesgo que suponían uno o más agentes patógenos exóticos y las circunstancias que podrían intervenir en su introducción, junto con la posterior exposición de los animales acuáticos y la transmisión de la enfermedad a los mismos. La evaluación del riesgo de Australia se basaba en las directrices aceptadas internacionalmente que contenía el artículo 1.4 del Código de la OIE, en armonía con el párrafo 1 del artículo 5.[134] Australia señaló que el Código de la OIE indicaba:

> "El análisis de riesgos debe poder tener en cuenta la complejidad de situaciones reales y no existe un método único aplicable a todos los casos. Por ese motivo, los países que deseen proceder a un análisis de riesgos asociados a las importaciones quizás consideren necesario elaborar su propio método para realizarlo."[135]

4.161 Australia alegó que la interpretación ofrecida por el Canadá de las prescripciones de la OIE sobre metodología no era pertinente. Australia no estaba obligada a adoptar las técnicas de la OIE o basar sus prescripciones en ellas. Las técnicas de la OIE estaban en continuo proceso de cambio y no se podían utilizar para definir la "evaluación del riesgo" en el contexto del Acuerdo MSF. Sin embargo, en opinión de Australia, ésta era la prueba en que parecía basarse principalmente el Canadá para afirmar la necesidad de una evaluación de las enfermedades caso por caso.

---

[133] Párrafo 4.129 y siguientes.
[134] Final Report, página 37 (consideraciones sobre el análisis del riesgo).
[135] Código de la OIE, artículo 1.4.1.3, página 32.

Evaluación del riesgo en función de las medidas que podían aplicarse

4.162 El **Canadá** alegó que Australia no había evaluado la probabilidad de radicación de la enfermedad (de que se materializara el riesgo) en función de cada una de las medidas sanitarias que podían aplicarse (como establecía el párrafo 4 del anexo A). Si un Miembro no lo hacía, no podía identificar la medida menos restrictiva del comercio que permitiría lograr el nivel adecuado de protección. El Informe final era un documento descriptivo en gran parte. Describía las circunstancias en que podía producirse la radicación de una enfermedad y una serie de factores que eran pertinentes para estimar la probabilidad de que se produjera ese hecho, pero no incluía las necesarias estimaciones de probabilidad en función de las distintas circunstancias postuladas. Aunque en el Informe final se identificaran cinco opciones de política de cuarentena, no se evaluaba la probabilidad de que cada una de las opciones diera lugar a la radicación de alguna de las enfermedades en cuestión.[136]

4.163 **Australia** sostuvo que las decisiones sobre la medida que se aplicaría en un caso concreto se adoptaban en función de una evaluación del riesgo de acuerdo con el nivel de protección que el Miembro hubiera "estimado" generalmente adecuado, de conformidad con el párrafo 5 del anexo A. En este sentido, la evaluación del riesgo que contenía el Informe final estimaba la probabilidad de que se produjera el riesgo en función de la gama de las medidas que podían aplicarse. Australia observó que no existía limitación alguna a la forma que podía adoptar esta evaluación salvo que debían tenerse en cuenta en ella las posibles medidas de gestión del riesgo y las consecuencias.

4.164 Australia señaló las distintas opciones que se indicaban en el Informe final. Las opciones referentes a las condiciones de cuarentena impuestas al producto importado antes y después de la entrada estaban consideradas en todas las etapas del análisis del riesgo y no podían separarse de éste. El Informe incluía un examen técnico de los datos que se habían examinado, desglosados por enfermedades, medidas de control, factores en el país exportador, factores patogénicos, factores de los agentes, factores de exposición y factores de reducción del riesgo y sus consecuencias. Con respecto a los factores de reducción del riesgo, se habían abordado las siguientes cuestiones:

- posibilidad de limitar las zonas de origen, los orígenes de las especies, las etapas del ciclo vital;
- cuarentenas anteriores y posteriores a la expedición;
- análisis del producto con pruebas de alta sensibilidad;
- elaboración, maduración y almacenamiento durante espacios de tiempo predeterminados y a temperaturas establecidas;
- tratamientos tales como termotratamiento y desinfección;
- posibilidad de limitar los destinos;
- vacunación; y
- certificación.

Como se había indicado en otro momento, el Informe final incluía una evaluación de los costos del control o erradicación de la furunculosis y la NHI, con inclusión de la efectividad de costos relativa de los planteamientos alternativos para limitar el riesgo. En cuanto a las consecuencias, se había analizado la posibilidad de controlar o erradicar cada enfermedad, caso de que se introdujera en Australia.

4.165 En el Informe final también se habían abordado las siguientes opciones como parte del análisis del riesgo:

[136] Final Report, página 69.

- termotratamiento de los patógenos en cuestión, antes y después de la entrada (pero Australia señaló que esta posibilidad quedaba fuera del alcance del acceso solicitado por el Canadá y los Estados Unidos);
- aplicar en todo o en parte las conclusiones del informe BRS;
- permitir la importación de filetes preparados para la venta minorista, para su distribución en crudo bajo determinadas condiciones;
- permitir la importación del producto sin cabeza, agallas y vísceras bajo determinadas condiciones; y
- permitir la importación del producto que cumpla las normas internacionales vigentes sobre la evisceración.

4.166 Con respecto a las opciones señaladas en el Informe final, Australia observó que a cada opción correspondía un nivel diferente de protección y que se había establecido que sólo la opción elegida lograría el nivel adecuado de protección. Australia observó, con respecto a la cuestión de la secuencia continua de riesgos, que era cierto que resultaba difícil cuantificar las diferencias en los niveles de riesgo que permitía cada opción, pero no obstante era evidente el hecho de que había diferencias. En el Informe final se indicaba que "las diferencias en los niveles de riesgo de cada opción se va incrementando y no puede cuantificarse".[137] Sin embargo, en el propio Informe final se indicaba claramente que la opción 1 representaba el nivel más bajo de riesgo (mayor grado de seguridad) entre todas las alternativas consideradas.[138] Las opciones 2, 3 y 4 sólo estaban clasificadas como intermedias entre la opción 1 (menor riesgo) y la opción 5 (riesgo más elevado).[139]

j) Párrafos 2, 3 y 4 del artículo 5

"Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros."

Acuerdo MSF, párrafo 2 del artículo 5

"Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos."

Acuerdo MSF, párrafo 3 del artículo 5

"Al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio."

Acuerdo MSF, párrafo 4 del artículo 5

4.167 El **Canadá** alegó que la medida australiana era incompatible con el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF. El Canadá sostuvo que, de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 5, las medidas sanitarias tenían que basarse en una evaluación de los riesgos para la vida o la salud de los animales teniendo en cuenta los testimonios científicos existentes sobre la probabilidad de entrada, radicación o propagación de una enfermedad. El Canadá señaló que la conclusión del Informe final era la opuesta a la conclusión del Proyecto de informe de mayo de 1995 sin haberse puesto en cuestión, sin embargo, la credibilidad científica del Proyecto de informe y sin haberse aportado nuevas pruebas científicas que justificaran un reexamen general de las conclusiones del Proyecto de informe.

[137] *Ibid.*, página 62.
[138] *Ibid.*, páginas 62 y 69.
[139] Australia señaló que en la página ix del Informe final se había producido un error editorial y donde decía "lowest" (más bajo, en superlativo) debía decir "lower" (más bajo, comparativo).

4.168 El Canadá alegó que las condiciones de termotratamiento que establecía la medida australiana y la prohibición consiguiente de las importaciones de salmón sin cocer no estaban basadas racionalmente en los testimonios científicos existentes y, por consiguiente, suponía una infracción del párrafo 2 del artículo 5.

4.169 **Australia** señaló su preocupación por el respeto de las normas de procedimiento, entre otras cosas, por la alegación del Canadá de incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 5 (párrafo 4.10). Australia alegó que el Grupo Especial no estaba obligado a formular conclusiones sobre la compatibilidad de la medida australiana con esa disposición. No obstante, sin perjuicio de su preocupación por el respeto de las normas de procedimiento, Australia señaló que las alegaciones del Canadá se basaban en una nueva alegación concreta de que no existía ninguna relación racional entre la medida y los testimonios científicos. El fundamento de esta alegación era nuevo y se refería al producto termotratado. Sin embargo, el Canadá no había señalado claramente qué fundamento tenía su alegación en el texto del Acuerdo MSF. Había citado el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas*, pero su descripción de las cuestiones jurídicas del caso difería claramente del texto aprobado por el Órgano de Apelación.

4.170 Australia señaló que los párrafos 2 y 3 del artículo 5, junto con el párrafo 5 del mismo artículo, aclaraban el alcance de la evaluación de los riesgos, según los términos del párrafo 4 del anexo A. En el Informe final se habían examinado a fondo los factores mencionados en el párrafo 2 del artículo 5. Así se había hecho con respecto a la fuente del producto y el medio ambiente receptor, al examinar cada agente patógeno por separado. Además, al evaluar el riesgo y determinar la medida que debía aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección, Australia había tenido en cuenta todos los factores pertinentes que se enumeraban en el párrafo 3 del artículo 5. Australia alegaba que aunque el párrafo 4 del artículo 5 no estableciera ninguna obligación sustantiva, aclaraba las obligaciones sustantivas dimanantes del párrafo 2 del artículo 2 (en lo que atañía al término "necesaria") y del artículo 5, en particular su párrafo 5. El hecho de que Australia hubiera determinado previamente, *inter alia*, que se permitiría la entrada de salmón en lata y salmón termotratado aunque no estuviera enlatado, demostraba que Australia había tenido en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.

4.171 Australia señaló además que el Canadá nunca había hecho referencia al Proyecto de informe de mayo de 1995 en términos de su compatibilidad jurídica, por lo que cabía presumir que la confianza que depositaba en ese Proyecto de informe tenía más relación con las conclusiones que con el contenido. Australia sostuvo que las obligaciones legales dimanantes del Acuerdo MSF no tenían nada que ver con la atribución de motivaciones o propósitos y que sería muy equivocado creer que se había producido un cambio en la política australiana sobre el nivel adecuado de protección entre 1995 y 1996.

k) Párrafo 5 del artículo 5

"Con objeto de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra los riesgos tanto para la vida y la salud de las personas como para las de los animales o la preservación de los vegetales, cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. ... "

Acuerdo MSF, párrafo 5 del artículo 5

"*Nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria* - Nivel de protección que estime adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio."

Acuerdo MSF, párrafo 5 del Anexo A

Determinación del nivel aceptable de riesgo

4.172 El **Canadá** observó que el problema fundamental que planteaba aceptar la pretensión australiana, según la cual sólo se lograría su nivel adecuado de protección si el producto era termotratado, era la incapacidad de Australia para definir adecuadamente su nivel adecuado de protección. Los Miembros tenían el derecho soberano de establecer su propio nivel adecuado de protección, pero Australia no había definido cual era su "nivel adecuado de protección sanitaria" al establecer la medida en cuestión. Al no haberlo hecho, Australia, por ese sólo motivo, había violado las obligaciones dimanantes del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF. El Canadá observó que, entre las conclusiones del Proyecto de informe de mayo de 1995, Australia había señalado que:

> "Tras haber examinado la considerable información disponible sobre la situación sanitaria de los salmónidos de América del Norte, el AQIS considera que la importación de productos de salmónidos obtenidos de salmones del Pacífico capturados en el océano y procedentes del Canadá y los Estados Unidos bajo determinadas condiciones y para fines de consumo humano no constituye un *riesgo significativo* de introducción y radicación de una enfermedad exótica o de una cepa de enfermedades exóticas en Australia. En consecuencia, el AQIS recomienda que se permita la importación de conformidad con las condiciones cuyo proyecto figura en el apéndice 6.
>
> "El AQIS ha llegado a la conclusión de que el peligro de que se introduzca la enfermedad es aceptablemente bajo, teniendo en cuenta las consecuencias potencialmente graves de un acontecimiento semejante".[140] (cursivas añadidas)

4.173 El Canadá observó que en el Informe final, Australia había indicado que:

> "Como cuestión de carácter práctico, el concepto de "riesgo aceptable" es aplicable en la mayoría de las circunstancias de manera cualitativa, y así lo refleja la práctica en países comparables. Australia, debido al favorable estado sanitario de su fauna, ha mantenido tradicionalmente un *planteamiento conservador continuo en la gestión de los riesgos* de conformidad con la línea política en general del Gobierno.
>
> ...
>
> "Como Australia tiene mucho que perder a causa de la entrada y radicación de enfermedades exóticas, se imponen controles a la importación para reducir el riesgo a niveles *muy bajos*".[141] (cursivas añadidas)

Además, en el último párrafo de la conclusión del Informe final se decía:

> "De acuerdo con el gran número de agentes patógenos en cuestión; *lo mucho que se ignora sobre ellos*; la imposibilidad de detectar con una inspección los animales que están infectados sin parecerlo; las múltiples y complejas vías a través de las cuales el producto importado puede entrar en las aguas australianas; la presencia de especies potencialmente huéspedes en aguas australianas; *la posibilidad de que se radiquen enfermedades en Australia*; los importantes efectos económicos que pueden derivar de la radicación de enfermedades para la industria de acuicultura de salmónidos; la pérdida potencial de interés de la pesca recreativa y actividades asociadas y el efecto económico consiguiente; el posible impacto ambiental sobre las especies consideradas en peligro y vulnerables; y la imposibilidad de erradicar la enfermedad,

[140] May 1995 Draft Report, Conclusion, página 223.
[141] Final Report, página 60.

> se recomienda que se mantenga en vigor la política actual de someter a cuarentena los productos de salmón sin cocer".[142] (cursivas añadidas)

4.174 Por tanto, en opinión del Canadá, Australia había pasado aparentemente de utilizar el criterio de "ausencia de riesgo significativo" (Proyecto de informe de mayo de 1995), a los criterios "riesgo muy pequeño" y "posibilidad" de riesgo, utilizados en el Informe final. El Canadá alegó que el uso de la *posibilidad* de radicación de una enfermedad como fundamento para negar el acceso al salmón sin cocer equivalía a una política de "riesgo cero". En su comunicación de replica, Australia había indicado que el Canadá no había presentado ninguna prueba de que "no podía producirse la difusión" y de que "el Canadá era incapaz de afirmar que no existe peligro o que ninguno de los agentes patógenos en cuestión puede encontrarse en el salmón del Pacífico de la región del Pacífico". Este hecho parecía confirmado por la indicación de Australia en respuesta a una pregunta del Grupo Especial (pregunta 24)[143] en el sentido de que exigía que el producto estuviera libre de plagas o enfermedades como requisito para conceder el acceso a su mercado. Por tanto, Australia parecía estar exigiendo un nivel de riesgo cero de que un agente patógeno pudiera ni siquiera entrar en su territorio debido a la importación de salmón del Canadá. El Canadá señaló además que Australia parecía admitir expresamente en su primera comunicación (párrafo 382) que no había establecido cuál era su nivel aceptable de riesgo:

> "El uso de un planteamiento cuantitativo implica que existe un acuerdo sobre el nivel de riesgo aceptable. Se necesita un juicio político para determinar si un riesgo determinado es "aceptable" o no, incluidas las consecuencias, y hasta la fecha no se ha llegado a ningún acuerdo en Australia sobre ese nivel de aceptabilidad."

Las declaraciones diversas y contradictorias de Australia sobre su nivel adecuado de protección indicaban que o bien no había determinado cuál era su nivel adecuado de protección o bien que estaba utilizando su nivel adecuado de protección no para proteger a sus peces, sino para proteger a la medida que había adoptado.

4.175 **Australia** sostuvo que las pruebas citadas por el Canadá eran incorrectas o inducían a error. Australia recordó los argumentos recogidos en el párrafo 4.171 en el sentido de que las suposiciones sobre los motivos o propósitos pertenecían al reino de las afirmaciones gratuitas y no constituían ninguna prueba y además que no se había producido ninguna modificación en la política australiana sobre el nivel adecuado de protección aplicado al salmón entre mayo de 1995 y 1996. Al contrario, las recomendaciones del Informe final se habían formulado después de haberse evaluado a fondo las observaciones formuladas en respuesta al proyecto de análisis del riesgo de las importaciones (cuyas recomendaciones se habían planteado de forma que suscitaran las observaciones del público) y de que los expertos hubieran hecho una profunda evaluación del Proyecto de informe. Además, Australia alegó que las afirmaciones acerca de si Australia había hecho o no una evaluación del riesgo debían ser defendidas en el marco del párrafo 1 del artículo 5.

4.176 Sin perjuicio de lo anterior, Australia tenía el derecho de tener en cuenta las *consecuencias* de la entrada, radicación o propagación, con inclusión de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF. El nivel adecuado de protección se determinaba en función del riesgo, incluidas las consecuencias: aun cuando la la posibilidad de que se prolongara el acontecimiento fuese pequeña, la magnitud de las consecuencias podía resultar inaceptable. El nivel de protección considerado adecuado era el que fijara el Miembro que estableciera la medida, no había niveles

---

[142] Ibid., Conclusiones, página 70.

[143] Preguntas del Grupo Especial a las Partes, 10 de septiembre de 1997.

> Pregunta 24: ¿Es correcto decir que Australia prohíbe efectivamente la importación de todo tipo de salmón sin cocer, tanto si procede del Canadá o de los Estados Unidos como en caso contrario? ¿Cuál es el régimen de importación en Australia de salmón procedente de Nueva Zelandia? ¿Qué posibilidades tiene un país de demostrar que está libre de las enfermedades que preocupan a Australia y obtener así permiso para exportar su salmón a Australia?

mínimos ni máximos. La cuestión de la determinación del nivel aceptable de riesgo para Australia no tenía relación con el examen de la compatibilidad con las disposiciones del párrafo 5 del artículo 5. Además, Australia sostenía que el Canadá no había asumido la carga de la prueba que le correspondía con respecto al párrafo 5 del artículo 5. Las pruebas del Canadá pertenecían al reino de las afirmaciones, basadas en supuestos derivados de análisis comparativos del Proyecto de informe de mayo de 1995, la evaluación de 1994 de Nueva Zelandia y el Informe final. Éste ignoraría los criterios que debían respetarse en los exámenes y equivaldría a un examen *de novo*.

4.177 El fundamento de la alegación del Canadá de que Australia no había establecido su nivel adecuado de protección parecía ser que no se había cuantificado el nivel aceptable de riesgo. Australia sostuvo que nada en el Acuerdo MSF imponía a los Miembros la obligación de cuantificar su nivel de riesgo. La determinación del nivel adecuado de protección era una decisión soberana, como se deducía claramente de la definición de los términos (párrafo 5 del anexo A) y del preámbulo del Acuerdo MSF. Australia recordó sus anteriores argumentos al respecto (véanse los párrafos 4.146 a 4.149).

4.178 Australia alegó que el nivel adecuado de protección reflejaba las expectativas sociales sobre una serie de cuestiones y actividades para proteger la vida, la salud y la seguridad de las personas y animales y para preservar los vegetales. Para determinar el nivel adecuado de protección había que considerar, *inter alia*, las ventajas que suponía el acceso de productos importados frente a los costos de la introducción de plagas o enfermedades en un sentido general, no caso por caso. La decisión acerca de las medidas que debían adoptarse en un caso concreto se adoptaba sobre la base de una evaluación del riesgo en función del nivel de protección que el Miembro hubiera considerado generalmente adecuado, de conformidad con la definición de la evaluación del riesgo que contenía el párrafo 5 del anexo A. Según Australia, la evaluación del riesgo suponía calcular la probabilidad de que se produjera el riesgo en función de las distintas medidas que se podían aplicar. Posteriormente, tratándose de la protección contra plagas y enfermedades, se adoptaba una decisión sobre medidas de cuarentena, incluidas las medidas concretas de cuarentena aplicables (que podían oscilar entre la entrada libre y la prohibición) y compatibles con el nivel de protección considerado adecuado por Australia. Los factores que habían de considerarse en el caso de la protección contra plagas y enfermedades incluían la probabilidad de introducción, radicación o propagación, las consecuencias (económicas y sociales) que resultarían si se produjera el acontecimiento y la ponderación que habría de realizarse cuando hubiera incertidumbres. Australia señaló que entre las explicaciones o términos utilizados en el Informe final para describir el concepto de nivel adecuado de protección cabía mencionar los siguientes:

- "muy conservador";
- "como Australia tiene mucho que perder a causa de la entrada y radicación de enfermedades exóticas, se imponen controles a la importación para reducir el riesgo a niveles muy bajos"; y,
- "Australia establece medidas de cuarentena para lograr el nivel adecuado de seguridad aceptable por la sociedad australiana".

4.179 Australia señaló que, a causa de que era un Estado insular libre de muchas plagas y enfermedades y con una dependencia económica muy elevada de la producción y las exportaciones agrícolas, los sucesivos gobiernos australianos habían adoptado continuamente un planteamiento conservador con respecto al nivel adecuado de protección. Las medidas de cuarentena se consideraban fundamentales para la protección del entorno singular de Australia y estaban claramente vinculadas con el futuro de las exportaciones australianas, que dependían de la ausencia relativa de plagas y enfermedades en Australia. Había precedentes en Australia de la aparición de nuevos agentes/plagas (por ejemplo, el sapo de la caña, la mosca de la papaya) que habían tenido consecuencias considerablemente más graves que en otros países. La política australiana de cuarentenas, aunque no se basaba en un planteamiento de riesgo cero, era muy negativa frente a los riesgos debido a las consecuencias que tendría no mantener la actual situación con respecto a plagas y

enfermedades. En lo que atañía a los salmónidos, el número y distribución de los salmónidos susceptibles de ser huéspedes en Australia había aumentado considerablemente desde el decenio de 1970. Esta modificación, sumada a la mayor movilidad de las personas (incluida la navegación recreativa y el ecoturismo), así como los cambios dietéticos (con inclusión del mayor consumo de productos de pescado crudo) había aumentado considerablemente el riesgo de exposición de los salmónidos al producto importado desde 1970. Australia pretendía mantener su planteamiento conservador de la política de cuarentenas, asegurándose al mismo tiempo de que disponía de recursos suficientes para mantener un sistema de cuarentenas de carácter científico capaz de adoptar decisiones sobre la base de la ponderación de las pruebas científicas y el juicio. Australia subrayaba que había que tener cuidado cuando se hacían comparaciones entre decisiones que se habían adoptado en momentos distintos ya que las expectativas sociales sobre el nivel adecuado de protección evolucionaban con el tiempo.

4.180 El **Canadá** rechazó el intento de Australia de justificar su medida, en parte, afirmando la concurrencia de unas circunstancias ecológicas especiales.[144] Australia no había presentado pruebas de sus afirmaciones con respecto a las primas de que disfrutaría en el precio de las exportaciones debido a una "situación sanitaria privilegiada". Además, había muchas enfermedades de salmónidos que eran endémicas en Australia.[145] Las posibles primas de precio de que se beneficiaba Australia claramente no se debían a su autoproclamada "situación sanitaria privilegiada", sino que se debían más bien a factores comerciales y de comercialización, como la capacidad de Australia de suministrar el producto entre los meses de enero y marzo (temporada baja de la producción y las exportaciones para los países del Hemisferio Norte), y la frescura de su producto debido a su proximidad a mercados tales como el Japón. Australia había alegado que el salmón muerto del Canadá planteaba una amenaza *potencial* para sus poblaciones autóctonas de peces[146], pero había ignorado las amenazas documentadas que suponían para esas mismas poblaciones las poblaciones vivas de salmónidos, introducidas con fines recreativos.[147]

4.181 El Canadá sostuvo, en concreto, que Australia incurría en los tres elementos distintos que el Órgano de Apelación había señalado, en el caso *CE - Hormonas*, que se requerían para que hubiera una violación del párrafo 5 del artículo 5, a saber:

i) que el Miembro que impusiera la medida objeto de la queja hubiera adoptado sus propios niveles de protección sanitaria en varias situaciones diferentes;

ii) que esos niveles de protección presentaran diferencias o distinciones arbitrarias o injustificables en su tratamiento de situaciones diferentes; y

iii) que las diferencias arbitrarias o injustificables produjeran discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional a causa de la medida que reflejara o aplicara un nivel particular de protección.[148]

---

[144] Final Report, página 70.

[145] Entre ellas cabía mencionar las enfermedades septicémicas y ulcerosas atribuidas al *Vibrio Anguillarum*; las enfermedades septicémicas causadas por la *Yersinia ruckeri*, el *Enterococcus seriolicida* y el *Lactobacillus piscicola*; la enfermedad amébica de las agallas causada por la *Paramoeba* sp.; las lesiones hemorrágicas de las agallas causadas por la *Ceratothoa* sp.; la dermatitis ulcerosa causada por el *Flexibacter maritimus* y la *Cytophaga psychrophila* y varias enfermedades de la piel y las agallas causadas por los hongos *Saprolegnia* sp. Además, el Canadá observó que eran endémicas en Australia enfermedades de otras especies que afectaban a los salmónidos, entre ellas, la *Aeromonas salmonicida* (atípica), la *Edwardsiella tarda*, y la necrosis hematopoyética epizoótica (NHE), enfermedad de declaración obligatoria a la OIE que no se encontraba en América del Norte.

[146] Final Report, página 108 (respuesta a la pregunta 3).

[147] Report of the National Task Force, pág. 69; Final Report, página 97.

[148] *Op. cit.*, párrafo 214.

Diferentes niveles de protección en situaciones diferentes

4.182 El **Canadá** recordó que el párrafo 5 del artículo 5 obligaba a Australia a evitar "distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional". El Canadá alegó que en el presente caso había que entender por "diferentes situaciones", como mínimo, aquellas en las que concurría al menos alguno de los 24 agentes patógenos que Australia había utilizado para justificar su medida. En consecuencia, fuera cual fuese el nivel de protección que reflejara la medida australiana, Australia tendría que imponer las mismas restricciones a la importación de todos los productos que se supiera que albergaban alguno de esos 24 agentes patógenos, con independencia de si los huéspedes de los agentes eran salmónidos o no. Las consecuencias de la radicación de una enfermedad serían las mismas tanto si se producía a causa de las importaciones de salmónidos como si se producía a causa de las importaciones de otros peces distintos de los salmónidos. El Canadá sostenía que Australia no había actuado de ese modo. Australia había hecho expresamente la distinción entre los salmónidos y los demás peces a efectos sanitarios, a pesar de las pruebas científicas de que muchos de los 24 agentes patógenos que preocupaban a Australia también podían estar presentes en una amplia gama de peces distintos de los salmónidos (cuadros 6 y 7).

4.183 El Canadá señaló que el Órgano de Apelación había hecho un planteamiento general, en el caso *CE - Hormonas*, de lo que había que entender por situaciones diferentes para identificar los diferentes niveles de protección en situaciones diferentes, en concreto, que presentaran algún elemento o algunos elementos comunes que fueran suficientes para que resultaran comparables.[149] El elemento común a los productos que el Canadá había seleccionado era que se sabía que todos ellos eran huéspedes de agentes patógenos que también se encontraban en los salmónidos, que eran exóticos en Australia, que podían infectar a los salmones y otros salmónidos en Australia y que Australia había alegado como fundamento para su prohibición de las importaciones de salmón sin cocer. El Canadá señaló además que el hecho de que Australia no hubiera controlado el transporte interno de salmónidos que podían ser huéspedes del VNHE era otro ejemplo. En este último caso, el elemento común era que el VNHE era otro agente patógeno grave para los salmónidos, y Australia pretendía que estaba intentando evitar la introducción de enfermedades graves para los salmónidos con su prohibición de las importaciones de salmón sin cocer procedentes del Canadá.

CUADRO 6
Agentes patógenos de los salmónidos mencionados en el informe final de Australia y cuya presencia es conocida en peces distintos de los salmónidos importados frescos o refrigerados por Australia (según el Canadá)

Agente patógeno	**Especie distinta de los salmónidos que es huésped del agente patógeno (Número de otras especies de peces no salmónidos que pueden ser huéspedes de los agentes patógenos)**	**Especies importadas por Australia**
A. BACTERIAS		
Aeromonas salmonicida (atípica)	Arenque del Pacífico Eglefino Bacalao del Atlántico Solla Anguila japonesa (28)	Arenque Eglefino Bacalao Solla Anguila
Aeromonas salmonicida (típica)	Carbonero Anguila americana Bacalao del Atlántico (32)	Carbonero Anguila Bacalao
Edwardsiella tarda	Anguila japonesa (10)	Anguila
Vibrio anguillarum	Bacalao del Atlántico Carbonero (8)	Bacalao Carbonero

[149] *Ibid.*, párrafo 217, página 99.

Vibrio salmonicida	Bacalao del Atlántico	Bacalao
Yersinia ruckeri	Anguila europea Carbonero (9)	Anguila Carbonero
B. VIRUS		
Necrosis erythrocítica viral	Arenque del Atlántico Arenque del Pacífico Bacalao del Atlántico (15)	Arenque Bacalao
Virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI)	Anguila europea Anguila japonesa Lenguado de Dover Bacalao (25)	Anguila Lenguado Bacalao
Virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI)	Arenque del Pacífico	Arenque
Virus de la septicemia hemorrágica vírica (VSHV) (cepa N.A.)	Arenque del Pacífico Bacalao del Pacífico	Arenque Bacalao
Virus de la septicemia hemorrágica viral (VSHV) (cepa europea)	Bacalao del Atlántico Eglefino Anguila europea (3)	Bacalao Eglefino Anguila

Fuente: Primera comunicación del Canadá, cuadro 6, páginas 79-80.

CUADRO 7
Importaciones australianas de peces vivos que se sabe que son huéspedes de agentes patógenos mencionados en el Informe final de Australia (según el Canadá)

Peces	Agentes patógenos	Número total de peces importados 1988-1995
Peces ornamentales: de agua dulce	VNPI *A. salmonicida* (atípica) *Y. ruckeri* *E. tarda*	57.663.000
Peces ornamentales: de agua salada	*V. anguillarum*	1.193.000
Carpas	*A. salmonicida* (típica) VNPI *A. salmonicida* (atípica) Y. ruckeri	3.814

Fuente: Primera comunicación del Canadá, cuadro 7, página 82.

4.184 **Australia** señaló que, como había sostenido el Órgano de Apelación en su Informe *CE - Hormonas*, el párrafo 5 del artículo 5 no establecía una obligación de coherencia. A pesar de ello, Australia había adoptado medidas para lograr esa coherencia con respecto a los animales acuáticos y en otras esferas, como demostraba el programa detallado de análisis de riesgos previsto (véase el párrafo 4.190). Era necesario interpretar las situaciones diferentes de conformidad con el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas*, es decir, tenía que haber suficientes elementos comunes para que fuera posible una comparación. No eran aplicables al caso los conceptos de "productos similares" o de "producto directamente competidor o que puede ser sustituido directamente" del artículo III del GATT de 1994. El párrafo 2 del artículo 2, que era el pertinente, remitía a las "condiciones", no a los productos. En referencia a las pruebas presentadas por el Canadá, Australia sostenía que no había elementos comunes que fueran suficientes para que resultaran comparables los niveles de protección correspondientes a los salmónidos y los correspondientes a los no salmónidos. No cabía suponer que la existencia de la misma enfermedad en otro producto fuera un elemento suficiente para que resultara comparable el trato dado a éste y el trato dado a otro producto que fuera huésped real o potencial de un número significativo de enfermedades de otro tipo. Ese supuesto no tenía ninguna validez científica. Y, como demostraban las opiniones de los expertos que habían asesorado al Grupo Especial, tampoco había elementos comunes suficientes en el caso del producto termotratado.

4.185 Australia había impuesto al salmón la medida debido a la gama de agentes patógenos que potencialmente podían estar presentes en el salmón importado. No se había puesto en vigor la medida para combatir a un agente patógeno concreto. El único hecho en común era que el salmón y los demás peces podían tener un agente patógeno en común. Sin embargo, el hecho de que se aplicaran medidas diferentes a productos diferentes aunque tuvieran una o más enfermedades en común no constituía ninguna prueba de que se establecieran distinciones en el nivel de protección adecuado. El Canadá no había tenido en cuenta la necesidad de comparar: i) la probabilidad de entrada, radicación o propagación de enfermedades a causa de los diferentes productos; ii) las consecuencias biológicas o económicas; o iii) factores de gestión del riesgo.

4.186 Australia sostuvo que podían producirse "diferentes situaciones" aunque se tratara del mismo producto y de las mismas enfermedades y los efectos perjudiciales para la salud fueran idénticos o similares e idénticas o similares las consecuencias. También podían producirse situaciones diferentes aunque los efectos negativos para la salud, y las consecuencias, fueran los mismos pero se tratara de productos diferentes. Con respecto a los efectos negativos para la salud idénticos o similares y a las consecuencias idénticas o similares, Australia había permitido la entrada de ciertos productos cocidos, porque se había determinado que representaban un nivel aceptable de riesgo. Con respecto al mismo producto y las mismas enfermedades, Australia había determinado que debía aplicarse el mismo nivel de protección a todos los productos procedentes de cualquier fuente. Con respecto al VNHE, Australia recordó su respuesta a los argumentos del Canadá que figura en los párrafos 4.97, 4.99 y 4.102.

4.187 Con respecto a la posibilidad de que pudieran estar presentes en otros productos las mismas enfermedades, Australia sostuvo que, debido al estado de los conocimientos científicos sobre la presencia de enfermedades exóticas en los salmónidos y de la investigación que se llevó a cabo sobre la entrada y radicación de enfermedades, el salmón era el único pez respecto del cual se había establecido un nivel específico de protección en función de la especie. Según las conclusiones del Informe final, Australia había determinado que la entrada de salmón sin cocer procedente del Canadá y de los Estados Unidos planteaba un nivel inaceptable de riesgo.

4.188 Australia señaló además que se había establecido un Equipo de Trabajo[150] para que examinara las cuestiones que planteaba la importación de peces y productos de la pesca por Australia, con inclusión de la salud de los peces, las consecuencias para la rama de producción y los aspectos ambientales, e informara sobre ellas. El Equipo de Trabajo se había interesado por los riesgos potenciales inherentes a algunas importaciones actuales de animales acuáticos. Australia había reafirmado su compromiso de realizar análisis abiertos, transparentes y científicos del riesgo que planteaban estas importaciones con el fin de identificar claramente los riesgos y adoptar las medidas adecuadas para asegurar la aplicación coherente de la política de cuarentenas de acuerdo con las obligaciones internacionales de Australia. De acuerdo con las recomendaciones de este Equipo de Trabajo, Australia había aplicado un régimen de cuarentena a las importaciones de productos de cangrejo de agua dulce sin cocer y camarones no aptos para el consumo humano.

4.189 Si se interpretaba el párrafo 5 del artículo 5 de forma tal que obligara a Australia a imponer las mismas restricciones a todos los demás peces que podían ser huéspedes de otras enfermedades, Australia correría el riesgo de incumplir sus obligaciones con respecto a las medidas aplicadas a esos otros productos, incluidas las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 5. En opinión de Australia, no podían compararse los riesgos que suponían otros animales acuáticos si no se realizaba un análisis del riesgo. Esta opinión era apoyada por los expertos que habían asesorado al Grupo Especial. Una misma medida, aplicada en circunstancias diferentes, podía no lograr el mismo nivel de protección. De conformidad con los derechos que atribuía a los Miembros el párrafo 7 del artículo 5 del Acuerdo MSF, no podía excluirse que, en función de las circunstancias, se considerara

[150] Párrafo 4.62.

la aplicación de restricciones a través de la imposición de medidas de cuarentena a la importación de otros animales acuáticos y sus productos antes de que se hubiera finalizado un análisis del riesgo de esas importaciones, si se creía que había una justificación suficiente. De hecho, algunos expertos australianos opinaban que las medidas de cuarentena aplicadas a una parte de las otras especies de peces quizás *no* fueran suficientemente restrictivas.[151] No obstante, al no existir una justificación clara, Australia tenía el propósito de esperar a la finalización del proceso de análisis del riesgo de las importaciones antes de revisar las condiciones impuestas a la importación de animales acuáticos y sus productos.

4.190 Estaba prevista la realización de análisis del riesgo de las importaciones de los siguientes productos relacionados con animales acuáticos:

- piensos elaborados de animales acuáticos;
- pescado de mesa;
- otros animales acuáticos destinados al consumo humano (algunas especies de crustáceos y varios invertebrados);
- salmón termotratado no enlatado;
- locales registrados - normas y directrices, incluido el uso de animales vivos para la investigación;
- productos biológicos, vacunas, preparados de hormonas de peces;
- microorganismos acuáticos;
- aparejos de pesca, residuos, materiales de envasado;
- productos elaborados y extractos de animales acuáticos;
- gambas en salmuera;
- transbordo de especímenes vivos de animales acuáticos;
- animales acuáticos vivos para el consumo humano;
- animales acuáticos vivos para la acuicultura, con fines de reproducción;
- animales acuáticos vivos para fines ornamentales (excluidos los peces);
- moluscos y peces utilizados como cebo y para fabricar piensos; y
- camarones y cangrejos de agua dulce (iniciado).

Australia señaló que en 1997 se había iniciado un proceso de análisis de riesgos de las importaciones de peces ornamentales, tema que había sido considerado de alta prioridad. Australia subrayó que, en el mundo real, no era posible realizar en paralelo numerosas y complejas evaluaciones de riesgos. Tenían que ser programadas y establecerse prioridades en función de los recursos, con inclusión de las opiniones de expertos científicos. En la práctica, tal era la situación en la mayoría de los países. En cuanto a las cuestiones relacionadas con los animales acuáticos, Australia estaba más avanzada que ningún otro país, incluido el Canadá, en la labor de cumplimiento de los objetivos del párrafo 5 del artículo 5.

4.191 Australia señaló que el párrafo 7 del artículo 5 le atribuía el derecho de adoptar medidas provisionales y que no había excluido que fuera necesario adoptarlas con respecto a los productos y enfermedades que eran objeto en ese momento de examen, pero Australia era también consciente del objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos para el comercio de peces distintos de los salmónidos, así como de los propios salmónidos.

4.192 Se estaban preparando medidas de cuarentena para los animales acuáticos que reflejarían el mismo nivel de protección que en el caso de los animales terrestres. Aunque pudieran ser diferentes algunos factores y más compleja la interacción entre huéspedes, patógenos y medio ambiente, se aplicaban los mismos principios a la propagación de enfermedades de los animales acuáticos que a las de los animales terrestres. Las principales diferencias entre los animales terrestres y acuáticos era el

[151] Final Report, páginas 334-335.

historial más prolongado de observaciones, la intensidad de éstas y el estado diferente de los conocimientos sobre las enfermedades y agentes patógenos.

4.193 En el Informe final se identificaban los requisitos para la importación de animales acuáticos y sus productos, aparte de los salmónidos:

> "Todas las mercancías que entren en Australia están sometidas a cuarentena. Podrán ser inspeccionadas a la llegada y podrá hacerse un muestreo de ellas y someterlas a pruebas a cargo del importador con independencia de que se haya exigido y concedido o no un permiso previo de importación.
>
> Las políticas concretas que se aplican a la importación de animales acuáticos (distintos de los salmónidos), sus productos y materiales conexos son las siguientes:
>
> - Los *peces vivos, de agua dulce, ornamentales* pueden ser importados previa aprobación por escrito. Esta aprobación sólo se concede para importar peces de la lista 6 de la Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982, y deben cumplirse algunos requisitos antes y después de la entrada, entre ellos, un período mínimo de cuarentena de 14 días en las instalaciones correspondientes después de la llegada.
>
> - Los *peces vivos, marinos, ornamentales* pueden ser importados a condición de que sean examinados a la llegada para identificar las especies y controlar la sanidad clínica y la presencia de otros materiales afectados por el régimen de cuarentena. Se aprueban las importaciones de peces incluidos en la lista 6 de la Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982.
>
> - Los *animales importados para fines científicos o para su exposición* han de mantenerse en las instalaciones aprobadas con este fin de conformidad con la Ley de Cuarentena de 1908. De conformidad con la Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982, ha de obtenerse también permiso del Departamento de Educación, Ciencia y Tecnología, para la importación de especies de peces distintas de las que figuran en la lista 6 de la Ley.
>
> - Los *huevos en salmuera de camarón* pueden ser importados previa autorización por escrito y a condición de que sean tratados convenientemente, con inclusión de la esterilización química de la superficie y secado.
>
> - Los *demás animales acuáticos vivos* pueden ser importados previa evaluación de los riesgos y aprobación caso por caso. También ha de obtenerse el permiso del Departamento de Educación, Ciencia y Tecnología, de conformidad con la Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982.
>
> - Las *harinas obtenidas de animales acuáticos*, por ejemplo, harinas de peces y de camarones, necesitan un permiso previo por escrito para su importación, debiendo ser sometido el producto a un tratamiento adecuado y ser objeto de inspección a la llegada.
>
> - Los *piensos manufacturados con animales acuáticos* necesitan un permiso previo por escrito para su importación, debiendo ser aceptado por las

autoridades encargadas de las cuarentenas que los ingredientes cumplen los requisitos de cuarentena y han sido tratados adecuadamente antes de la exportación o antes de su despacho después de la cuarentena en Australia.

- Las *ostras enteras o abiertas con una sola valva* están prohibidas con independencia del origen, salvo las ostras con una sola valva procedentes de Nueva Zelandia (no se necesita permiso previo). Pueden importarse otras ostras enteras o con media valva para fines científicos con un permiso previo por escrito. Las mercancías deben mantenerse en instalaciones aprobadas con tal fin de conformidad con la Ley de Cuarentena de 1908.

- Los *productos sin cocer de cangrejos de agua dulce* necesitan un permiso previo por escrito para su importación, debiendo someterse a una evaluación de riesgos y a una aprobación caso por caso.

- Los *camarones (gambas) sin cocer no aptos para el consumo humano* exigen un permiso previo por escrito para su importación, debiendo someterse a una evaluación del riesgo y a una aprobación caso por caso.

- Los *demás productos no viables de animales acuáticos*, por ejemplo, los mejillones, tienen permitida la entrada a condición de que sean sometidos a inspección y se confirme su no viabilidad y que están libres de una contaminación visible.

- Los *vestidos, calzado y aparejos de pesca usados* que hayan estado en contacto con peces o con cultivos de peces en el extranjero están sometidos a inspección a su llegada y a un tratamiento en caso necesario."[152] (Cursivas añadidas, suprimidos los subrayados originales.)

4.194 Australia recordó sus preocupaciones por la debida marcha del procedimiento en lo que atañía al producto termotratado (párrafo 4.8). Australia señaló que no se había examinado en la evaluación del riesgo el producto termotratado a causa de que el Canadá no había pedido que se procediera a una evaluación del riesgo de ese producto, que los expertos que habían asesorado al Grupo Especial habían considerado un producto diferente del examinado en el Informe final. Estaba previsto que, como parte del examen de las cuarentenas de los animales acuáticos, se hiciera un análisis del riesgo de esas importaciones. En opinión de Australia, la alegación del Canadá con respecto al producto termotratado era una pretensión jurídica totalmente diferente de las alegaciones de diferencias entre los peces vivos y utilizados como cebo o para fabricar harinas y el salmón. También planteaba cuestiones científicas considerablemente diferentes. El Canadá no podía alegar que los factores que concurrían en el salmón termotratado eran los mismos que los correspondientes a los peces vivos y utilizados como cebo, que servían de base para las alegaciones jurídicas del Canadá.

4.195 El **Canadá** señaló que, en el caso *CE - Hormonas*, el hecho de que las Comunidades Europeas no hubieran realizado una evaluación del riesgo de las hormonas en cuestión o de los fármacos veterinarios carbadox y olaquindox no había impedido ni al Grupo Especial ni al Órgano de Apelación establecer una comparación y constatar la existencia de pruebas de una distinción arbitraria o injustificable entre los niveles de protección en situaciones diferentes. El Canadá sostuvo que si se aceptaba la posición de Australia se debilitaría críticamente el contenido del párrafo 5 del artículo 5 ya que la consecuencia sería que no sería posible establecer comparaciones hasta que, y a menos que, Australia realizara evaluaciones de los riesgos de otros productos huéspedes de patógenos identificados por el Canadá. Cabía imaginarse la hipótesis de que un Miembro impusiera una medida

[152] *Ibid.*, páginas 5-6.

muy restrictiva del comercio en una situación y con respecto a un producto pero no impusiera ninguna medida con respecto a otro producto comparable y que ese Miembro quedara en la impunidad.

4.196 **Australia** señaló que la descripción hecha por el Canadá de las cuestiones jurídicas abordadas en el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas* se alejaba claramente de los términos utilizados por el Órgano de Apelación.

4.197 El **Canadá** alegó que en determinadas circunstancias era válido comparar el riesgo que suponían otros animales acuáticos o productos de animales acuáticos que eran huéspedes de una parte o de la totalidad de los agentes patógenos en cuestión con el que suponía el salmón sin cocer, *aun en ausencia* de una evaluación del riesgo de estos otros animales acuáticos o productos de animales acuáticos. Así sucedía en el caso de la evaluación de la probabilidad de exposición, transmisión y consecuencias después de la entrada de una enfermedad determinada en un país o región; y lo mismo cabía decir con respecto a la identificación de contradicciones en el nivel aceptable de riesgo. El Canadá alegó que su afirmación de que las consecuencias de la introducción de un determinado agente patógeno serían las mismas con independencia de cuál fuera el producto importado responsable había recibido el apoyo de la Dra. Wooldridge, el Dr. Burmaster y el Dr. Rodgers. En concreto, la Dra. Wooldridge había señalado que:

> "Como resumen, en mi opinión, pueden compararse los riesgos que representan los salmónidos y no salmónidos mediante el cotejo de los datos disponibles respecto al período anterior a la entrada y a las posibles vías de exposición. La decisión sobre si un riesgo es aceptable o no depende de muchos factores, pero si se evalúa que el riesgo es similar (o se considera de otro modo que lo es) en mi opinión será igualmente aceptable o igualmente inaceptable, con independencia de la fuente." (Párrafo 6.104)

4.198 El Canadá concedía que si se importaban productos diferentes en diferentes regiones de un país, las consecuencias también podían ser diferentes debido a la mayor o menor presencia de huéspedes susceptibles en las regiones. No obstante, esta consideración no se basaba en el hecho de que se derivaran consecuencias diferentes de la presencia del mismo agente patógeno en productos diferentes. Se basaba en las diferentes condiciones ambientales de las regiones. Si se importaba el mismo agente patógeno a diferentes regiones a través del *mismo* producto la diversidad de consecuencias sería la misma. El Canadá observó que no había pruebas de que Australia hubiera prohibido en alguna región concreta la importación de cualquiera de los productos de peces distintos de los salmónidos que Australia importaba o permitía que se importaran, aunque se supiera que eran huéspedes de muchos de los agentes patógenos que Australia había citado como fundamento para excluir las importaciones de salmónidos. El Canadá se remitió a la declaración de la Dra. Wooldridge en este sentido:

> "Una vez que se establece en todo el territorio de un país importador una determinada enfermedad, en mi opinión, las consecuencias a partir de ese momento serán las mismas con independencia de la fuente original de la importación o de la manera de radicación." (Párrafo 6.81)

4.199 **Australia** rechazó la pretensión del Canadá de que las consecuencias de la radicación de una enfermedad en un país importador serían las mismas con independencia de la fuente original importada. Australia observó que la Dra. Wooldridge admitía esa afirmación sólo si la enfermedad ya estaba radicada. La Dra. Wooldridge había indicado, sin embargo, que las diferencias regionales podían influir sobre las consecuencias a corto y medio plazo. Además, el Dr. Rodgers había señalado que algunos agentes patógenos tenían niveles distintos de gravedad y que las consecuencias podían variar en función de la naturaleza del patógeno y del material genético de la especie autóctona. El destino final de una determinada expedición podía tener consecuencias sobre la posible radicación de una enfermedad.

Diferencias arbitrarias o injustificables en los niveles de protección

4.200 El **Canadá** señaló que Australia había sostenido que su nivel adecuado de protección era conservador frente a ciertos patógenos motivo de cuarentena, si no se encontraban en el salmón. A consecuencia de ello, excluía las importaciones de productos sin cocer de salmón alegando para ello que era posible que su importación diera lugar a la radicación o propagación de esos patógenos. Sin embargo, cuando Australia se había encontrado con las pruebas de que muchos de esos mismos patógenos se encontraban en una gran diversidad de productos de animales acuáticos, Australia había abandonado su planteamiento conservador.

4.201 El Canadá señaló las cuatro diferencias siguientes en los niveles de protección, que consideraba arbitrarias o injustificables:

i) El Canadá observó que en el Informe final, Australia había indicado que: "La *A. salmonicida* cuenta con una amplia gama de huéspedes y representa una de las amenazas más graves para los peces australianos."[153] El Canadá sostenía que a pesar del hecho de que entre los huéspedes confirmados de la *Aeromonas salmonicida* atípica se incluyera el arenque del Pacífico, el eglefino, el bacalao, las sollas y la anguila japonesa, Australia no había prohibido la importación de productos frescos y refrigerados de estas especies. Sin embargo, no se permitía la entrada de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano sin cocer del Canadá, que se sabía que era huésped de la *Aeromonas salmonicida*, alegándose para ello que era un huésped potencial (posible) de, *inter alia*, la *Aeromonas salmonicida*. Además, en el Informe final, Australia había admitido que no se había identificado el virus de la septicemia hemorrágica viral (VSHV) en el salmón del Pacífico adulto capturado en el océano.[154] Igualmente, en el Informe final se había señalado con respecto al virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI) que "un amplio muestreo de salmones del Pacífico adultos capturados en el océano en Columbia Británica y en Alaska no ha detectado la presencia del VNPI".[155] Sin embargo, a pesar del hecho de que no se hubieran identificado estas dos enfermedades en los salmones del Pacífico adultos capturados en el océano, Australia había prohibido la importación de salmón sin cocer, aparentemente como medida de protección contra el VSHV y el VNPI. Por otra parte, Australia permitía la importación de bacalao del Pacífico fresco, refrigerado y congelado y arenque del Pacífico fresco, refrigerado y congelado (en el Informe final se admitía que ambos eran huéspedes naturales del VSHV en América del Norte[156]), así como la importación de bacalao del Atlántico, eglefino y anguila europea (que el Canadá sostenía que figuraban entre los huéspedes del VSHV), frescos, refrigerados y congelados. Además, Australia no había prohibido la importación de productos frescos, refrigerados y congelados de las especies arenque del Atlántico, anguila europea, anguila japonesa, lenguado de Dover o bacalao, aunque se hubiere identificado en ellas la presencia del VNPI. El Canadá señaló que en el cuadro 7 se identificaban otros agentes patógenos y las correspondientes importaciones australianas.

ii) El Canadá observó además que Australia importaba arenques enteros congelados, para utilizarlos como cebo en aguas australianas. Estos arenques se importaban sin

[153] *Ibid.*, páginas 38, 138-139.
[154] *Ibid.*, página 45.
[155] *Ibid.*, página 44.
[156] *Ibid.*, página 45.

eviscerar y eran depositados directamente en el medio ambiente acuático.[157] Era lógico suponer que la probabilidad de la importación de peces utilizados como cebo diera lugar a la radicación de una enfermedad sería mayor que en el caso de los salmónidos sin cocer, porque la secuencia de acontecimientos (véase el párrafo 4.138) que tenía que producirse para que se radicara la enfermedad a causa de los peces utilizados como cebo era muy corta. Por definición, los peces enteros utilizados como cebo no estaban eviscerados. El Canadá sostenía que era conocido que el arenque era huésped de la *Aeromonas salmonicida* (cepa atípica), el virus de la necrosis eritrocítica, el virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI) y el virus de la septicemia hemorrágica viral (VSHV).[158]

iii) El Canadá señaló que, en aplicación del régimen de cuarentena que regulaba la importación de peces vivos, incluidos los peces ornamentales de agua dulce y marinos, el Director de Cuarentenas había permitido la importación por Australia de cerca de 59 millones de peces ornamentales en el período 1988-1997. Era conocido que los peces ornamentales (de aguas dulces o saladas) eran huéspedes de los agentes patógenos *Aeromonas salmonicida* (atípica), *Yersinia ruckeri*, *Edwardsiella tarda*, virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI) y *Vibrio anguillarum*. Además, el Canadá subrayó que, a diferencia de los productos muertos y eviscerados, los peces vivos ornamentales se sabía que habían introducido enfermedades exóticas.[159] Basándose en el Informe Humphrey de 1995, el Canadá observó que el riesgo de que se introdujeran enfermedades exóticas a causa de los peces vivos o de los invertebrados era especialmente elevado.[160] Sin embargo, no se permitía la importación de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano y procedente del Canadá, del que no se tenía noticia de que fuera huésped de ninguna de las enfermedades antes citadas.

iv) Por último, el Canadá señaló que se había encontrado el VNHE en Victoria, donde había importantes poblaciones de salmónidos (trucha arcoiris y salmón del Atlántico), pero no se había registrado su presencia en Australia Occidental, donde se cultivaba comercialmente la trucha arcoiris, que además propiciaba importantes actividades de pesca deportiva. Sin embargo, en el Informe final se dejaba claro que los gobiernos de los Estados y Territorios de Australia no habían impuesto ningún control al transporte de productos de salmónidos desde las zonas en que se había encontrado el VNHE a zonas donde el VNHE era exótico. Australia, a la vista del potencial de los salmónidos australianos de introducir el VNHE en el salmón de acuicultura, no había explicado las diferencias en los niveles de protección que había establecido con respecto a esos productos y con respecto al salmón sin cocer del Canadá.

4.202 El Canadá señaló, con respecto a los peces vivos y los peces utilizados como cebo, que el Dr. Rodgers había indicado que los riesgos que planteaban las importaciones de estos peces vivos y utilizados como cebo probablemente eran iguales o superiores a los que planteaba el salmón sin cocer procedente del Canadá:

> "La importación de otros grupos representa un riesgo potencial de introducción de la enfermedad que probablemente será por lo menos tan alto, si no más, que el que supone la importación de salmón sin cocer del Canadá. Entre estos grupos cabe

[157] Report of the National Task Force, Table 3.8: "Import usage within the commercial bait sector", página 24.

[158] Final Report, página 45 (con respecto al VSHV).

[159] J.S. Langdon, "Diseases of Introduced Australian Fish", *Fish diseases: refresher course for veterinarians*, mayo de 1988, página 231.

[160] Humphrey Report, página 87.

> mencionar todos los peces vivos ornamentales, los peces utilizados como cebo y los peces de desecho utilizados para alimentar a especies de acuicultura ..." (párrafo 6.97)
>
> y,
>
> "Probablemente se puede afirmar que la probabilidad de que se radique una enfermedad a través de un agente patógeno es más elevada si se trata de importaciones de peces enteros sin eviscerar para utilizarlos como cebo y de peces vivos, que si se trata de importaciones de salmón sin cocer para el consumo humano." (Párrafo 6.100)

El Dr. Winton había señalado que había una jerarquía entre los riesgos que suponían los productos, siendo los peces vivos los que suponían mayores riesgos y situándose en segundo lugar los peces utilizados como cebo y en tercer lugar y último los peces muertos y eviscerados. El Dr. Winton había indicado que estaba bastante claro que el arenque, importado para cebo, era un portador importante de la SHV, y sin embargo Australia importaba grandes cantidades de arenque para cebo.

4.203 En resumen, el Canadá sostenía en primer lugar que, como Australia no había prohibido la importación de peces muertos no salmónidos y de peces vivos ornamentales, a pesar de las pruebas científicas de que en estos tres productos aparecían varios de los 24 agentes patógenos que preocupaban a Australia, ésta había establecido unos niveles de protección distintos en diferentes situaciones. En segundo lugar, el Canadá sostenía que no era posible justificar esta diferencia en los niveles de protección que Australia había establecido en diferentes situaciones. Esta opinión había recibido el apoyo de los propios expertos de Australia, en particular el Informe Humphrey de 1995, el Informe BRS de 1995 y el Documento Técnico Nº 3 (1992).[161] Este último documento describía la distinción hecha por el Director de Cuarentenas para prohibir la importación de salmónidos frescos, refrigerados y congelados y permitir al mismo tiempo la entrada de peces vivos ornamentales, como una distinción "arbitraria" entre las especies de acuicultura y las especies recreativas (incluidas las especies ornamentales), que "tenía poca o ninguna base científica".[162] Por consiguiente, estas diferencias eran arbitrarias e injustificables.

4.204 **Australia** sostuvo, con respecto a la pretensión del Canadá de que las supuestas diferencias en los niveles de protección establecidos por Australia en diferentes situaciones eran arbitrarias e injustificables, que el Canadá, en primer lugar, no había demostrado que hubiera diferencias en los niveles de protección considerados adecuados en situaciones diferentes. Australia subrayó que no se podía suponer la existencia de diferencias en los niveles de protección basándose únicamente en la existencia de una diferencia en las medidas aplicadas a la misma especie animal o en función del origen de un producto. Tampoco podía suponerse la existencia de niveles diferentes de protección si concurría la circunstancia de que un producto era huésped de una de las enfermedades en cuestión y otro de un número mayor. No bastaba comparar las medidas aplicadas a peces diferentes, aunque algunos tuvieran una enfermedad en común, para demostrar que las condiciones eran idénticas o similares o que se habían establecido distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección en diferentes situaciones, según los términos del párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 5.

4.205 Sin perjuicio de lo anterior, Australia sostenía además que, si el Grupo Especial consideraba lo contrario, el Canadá en cualquier caso no había presentado pruebas adecuadas de que esas distinciones suponían una discriminación arbitraria o injustificable. No podía considerarse satisfecha la carga de la prueba si sólo se hacía una afirmación, pues había que probar que la distinción era arbitraria e injustificable. Tal había sido la conclusión en el Informe del Órgano de Apelación

---

[161] Humphrey Report, página 120 (A-22); Nunn Report, página 34 (A-21); Technical Paper Nº 3, página 2 (A-19).

[162] Technical Paper Nº 3, página 2 (Present measures).

Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India.[163] Además, esta argumentación había sido refrendada por el Órgano de Apelación en su Informe *CE - Hormonas*.[164] Por otra parte, tampoco se podía considerar satisfecha la carga de la prueba si sólo se hacían juicios de motivos o intenciones. De conformidad con el Informe del Órgano de Apelación *CE - Hormonas*, era necesario examinar la medida en el contexto de su arquitectura y estructura. Australia señaló además que los expertos que habían asesorado al Grupo Especial habían señalado, en el marco de sus observaciones sobre la jerarquía de los riesgos (párrafo 287 de la Transcripción), que era necesario hacer una evaluación de los riesgos en cada uno de los casos.

4.206 Australia señaló que varios de los informes citados por el Canadá como fundamento de su alegación de que la medida era arbitraria e injustificable habían sido citados fuera de contexto y en algunos casos habían quedado atrasados. A este respecto, el Canadá no había tenido en cuenta la calidad de los informes que había citado.[165] Ninguno de los informes citados tenía la calidad de una evaluación del riesgo de las importaciones. En el Informe Humphrey se indicaba expresamente que Australia tenía una posición privilegiada en el sentido de que "está libre de muchos patógenos graves de los salmónidos o cepas de los mismos" y se identificaba a los salmónidos como una especie de alto riesgo. En el Informe Humphrey se recomendaba que se impusieran unas mínimas restricciones y que sólo se permitiera la importación de todo tipo de peces caso por caso.[166] En el Informe BRS se argumentaba, del mismo modo, que se justificaba un nivel más alto de "seguridad frente a patógenos exóticos" en el caso de los productos de salmónidos no vivos destinados al consumo humano "en vista de la ausencia de enfermedades exóticas en Australia". En el Informe BRS se indicaba que estaba justificada la aplicación de unas restricciones de cuarentena superiores a la evisceración y que había que examinar y armonizar las restricciones de cuarentena aplicadas a los salmónidos y a los animales acuáticos no salmónidos.[167] Australia indicó que la distinción entre especies recreativas y de acuicultura y otras especies, incluidos los peces ornamentales, se había establecido atendiendo a motivos ambientales y se había utilizado al llevarse a cabo las evaluaciones que establecía la Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones) para la inclusión de peces en la lista 6.[168] La explicación era que resultaba más atractivo liberar en la naturaleza especímenes de especies de acuicultura y recreativas, debido a sus atributos para la acuicultura y las actividades recreativas, pudiendo potencialmente formar poblaciones silvestres que provocarían daños en el medio ambiente. Este planteamiento había sido abandonado, y en el Apéndice D del Informe del Equipo Nacional de Trabajo (diciembre de 1996) se podía encontrar el nuevo procedimiento de evaluación.

4.207 Australia observó además que no todos los peces vivos ornamentales importados por Australia eran capaces de albergar, o estaba reconocido que albergaban, los agentes patógenos que constituían el objeto de la presente diferencia. Todos los peces vivos ornamentales que entraban en Australia eran inspeccionados a su llegada para: i) asegurarse de su buen estado de salud; ii) confirmar la identificación de las especies; y iii) asegurarse de la inexistencia de otros materiales o de cuestiones que deban examinarse por motivos de cuarentena.[169] Aunque una especie de peces ornamentales pudiera ser portadora de un agente patógeno, no cabía deducir automáticamente que no se había satisfecho el nivel adecuado de protección establecido por Australia. Estaba previsto

[163] *Op. cit.*, párrafo 4.24.
[164] *Op. cit.*, párrafos 239 y 240.
[165] Párrafos 4.56 a 4.60.
[166] Humphrey Report, páginas 89 y 120.
[167] BRS Report, páginas 34-35.
[168] Schedule 6, Wildlife Protection (Regulation of Exports & Imports) Act 1982, "Live animals and live plants the import of which is not prohibited by paragraph 22 (b) and in relation to which section 9 apples", actualizada el 7 de mayo de 1996.
[169] Final Report, páginas 5-6.

finalizar en abril de 1998 nuevos análisis del riesgo de las importaciones de peces para cebo y para piensos, y de los riesgos de la importación de moluscos.

4.208 Con respecto a las afirmaciones del Canadá sobre el VNHE, Australia señaló que ya habían sido abordadas cuando se había examinado el párrafo 3 del artículo 2 (véanse los párrafos 4.97, 4.99 y 4.102). Australia alegó que las pruebas presentadas por el Canadá no se referían a las condiciones similares ni a si la medida representaba una discriminación arbitraria o injustificable. Las pretensiones del Canadá se basaban en la condición del VNHE de enfermedad de declaración obligatoria a la OIE. Como se había indicado en otro momento, la clasificación y las listas de enfermedades de la OIE no eran una prueba de la gravedad de la enfermedad ni de la comparabilidad de los riesgos o las consecuencias.

Restricción encubierta del comercio internacional

4.209 El **Canadá** alegó que había siete factores que demostraban que las distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección de Australia tenían por resultado una restricción encubierta del comercio internacional:

i) *El hecho de que Australia no prohibiera simplemente la importación de otros productos que se sabía que eran huéspedes de los mismos agentes patógenos*. En opinión del Canadá, este hecho no sólo reflejaba la magnitud de la diferencia de los niveles de protección o el hecho de que la medida aplicada al salmón era considerablemente más restrictiva del comercio, sino que tenía una relación directa con el supuesto fundamento australiano de la medida. Australia estaba preocupada por la presencia *potencial* de ciertos agentes patógenos exóticos en el salmón del Canadá y por consiguiente había establecido una prohibición del producto, pero al mismo tiempo aceptaba permitir la entrada exactamente de los mismos agentes patógenos pero en otros productos, incluso en el salmón del Canadá termotratado de conformidad con las Condiciones de 1988. Australia había adoptado esta postura a pesar de haber admitido, respecto de los no salmónidos, que la "presencia 'reconocida' de un agente en un huésped determinado no era un indicador exacto, por sí mismo, de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de una enfermedad"

ii) *Las circunstancias en que se producía el abrupto cambio de las conclusiones entre el Proyecto de informe de mayo de 1995 y el Informe final*. Los productores de salmón de Tasmania habían iniciado una campaña de presión contra el Proyecto de informe de mayo de 1995 después de su publicación, para intentar que se anulara la conclusión de que debía permitirse la entrada del salmón sin cocer del Canadá, y de hecho se había invertido esa conclusión. La conclusión del Proyecto de informe de mayo de 1995 era que el riesgo de introducción de enfermedades a causa de las importaciones de salmón sin cabeza y eviscerado era insignificante. Se había considerado que era "aceptablemente bajo, teniendo en cuenta las consecuencias potencialmente graves de ese acontecimiento"[170] Sin embargo, en la conclusión del Informe final se concluía que no sólo no se lograría el nivel de protección considerado adecuado por Australia, sino además que la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer lograría ese nivel. Sólo lo lograría el termotratamiento. Se había llegado a esta conclusión sin una evaluación de los riesgos que suponía el producto termotratado, a través de un documento que los tres expertos en evaluación de riesgos que habían asesorado al Grupo Especial consideraban opaco e inadecuado. De ahí que la única conclusión razonable fuera que Australia estaba ocultando el motivo real de esa inversión de sus conclusiones, es

[170] May 1995 Draft Report, página 223.

decir, proteger a sus salmones no sólo frente a la enfermedad, sino frente a la competencia de las importaciones.

iii) *La exclusión por parte de Australia del Informe final de información importante que se había utilizado en el Informe de mayo de 1995*. Australia, contradiciendo las conclusiones de la Dra. Wooldridge y del Dr. Rodgers, había sostenido que la información excluida no había tenido trascendencia en el proceso de adopción de decisiones.[171] Australia había indicado además que las estadísticas sobre tratamiento de las aguas residuales y los residuos de Sydney y Melbourne no reflejaban la situación de la eliminación de residuos en otras regiones que planteaban un riesgo potencialmente superior, como Tasmania. Sin embargo, en el análisis de riesgos del Proyecto de mayo de 1995 se habían incluido estadísticas sobre tratamiento de aguas y residuos en Hobart, Tasmania. Además, Australia no había ofrecido ninguna explicación de los motivos por los que las conclusiones sobre las tasas de disolución de los patógenos, basadas en la información que contenía el Proyecto de informe de mayo de 1995, no eran aplicables en otras áreas potencialmente "de mayor riesgo". La única explicación convincente de los motivos por los que Australia había excluido datos pertinentes del Informe final era que esos datos llevaban inexorablemente a la conclusión a la que no quería llegar, la conclusión que se había obtenido con un planteamiento cualitativo en el Proyecto de informe de mayo de 1995, es decir, que la probabilidad de que se radicara la enfermedad a través de las vías señaladas por Australia era insignificante. Esta conclusión era sostenida también por la evaluación cuantitativa que había realizado el Dr. Vose, utilizando los mismos datos que había tenido Australia a su disposición.[172]

iv) *Falta de base científica para la medida* (los argumentos del Canadá al respecto figuran en los párrafos 4.65-4.72 *supra*).

v) *El hecho de que Australia, a pesar de la preocupación que había manifestado por la salud de sus poblaciones de salmónidos, no hubiera controlado el transporte interno de huéspedes del VNHE*.

vi) *El hecho de que Australia no hubiera indicado expresamente los patógenos contra los que iba dirigida la medida*. Habida cuenta de que Australia no había evaluado los riesgos que planteaban los patógenos identificados en la etapa correspondiente de la evaluación del riesgo, no tenía ningún motivo creíble para afirmar que su medida respondía a los riesgos planteados por cada patógeno.

vii) *La incapacidad de Australia de explicar en absoluto, o de forma coherente, el nivel adecuado de protección que su medida debía lograr*. De ahí cabía deducir que Australia, en lugar de aplicar su medida para lograr el nivel adecuado de protección, estaba utilizando su "nivel adecuado de protección" como escudo protector de una medida restrictiva del comercio.

4.210 El Canadá sostuvo además que era igualmente aplicable al párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF el razonamiento del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, con respecto a la relación entre las distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección y el resultado de una restricción encubierta del comercio

[171] Párrafo 4.154.

[172] "Quantitative analysis of the risk of establishment of *Aeromonas salmonicida* and *Renibacterium salmoniarum* in Australia as a result of importing Canadian ocean-caught salmon", David Vose, comunicación del Canadá de 18 de diciembre de 1997 ("Informe Vose").

internacional.[173] De ahí que la distinción establecida por Australia en los niveles de protección establecidos para los salmónidos sin cocer y los no salmónidos, y para los salmónidos sin cocer y los peces ornamentales vivos fuera, en opinión del Canadá, arbitraria e injustificable. La prohibición de las importaciones de salmón sin cocer resultante era una restricción del comercio internacional bajo la apariencia de medida sanitaria.

4.211 **Australia** planteó objeciones de procedimiento con respecto a la pretensión del Canadá de que la medida tenía por resultado una restricción encubierta del comercio internacional (párrafo 4.12). Además de las medidas, que anteriormente servían de base a las pretensiones jurídicas canadienses, el Canadá había introducido una nueva pretensión jurídica de incompatibilidad de la medida australiana a causa de las supuestas diferencias establecidas entre el salmón termotratado y los demás productos del salmón (párrafo 4.16). Australia alegó también que no se podía considerar satisfecha la carga de la prueba si sólo se comparaban las medidas aplicadas a los diferentes peces. Tampoco se podía considerar satisfecha la carga de la prueba si sólo se hacían juicios de intenciones. Como había indicado el Órgano de Apelación en el caso *CE - Hormonas*, había que analizar la arquitectura y estructura de la medida.[174]

4.212 Con respecto a las afirmaciones del Canadá referidas en el apartado ii) *supra*, Australia señaló, en referencia a los argumentos del Canadá sobre las conclusiones del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, que estas conclusiones del Órgano de Apelación se referían al artículo XX del GATT de 1994 y que el contenido de las obligaciones al respecto podía ser algo diferente, ya que el artículo XX del GATT de 1994 trataba de las condiciones para el ejercicio de un derecho excepcional, mientras que el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF trataban de las condiciones para el ejercicio de un derecho básico de la OMC. El Órgano de Apelación, en el caso *CE - Hormonas*, había rechazado la interpretación del artículo 5 que había planteado el Canadá basándose en las constataciones del Órgano de Apelación en el caso de la gasolina reformulada. Además, había señalado que los tres elementos del párrafo 5 del artículo 5, a saber, i) la adopción de niveles adecuados de protección sanitaria en varias situaciones diferentes, ii) diferencias arbitrarias o injustificables en estas situaciones diferentes que iii) produjeran discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional, tenían un carácter acumulativo; tenía que demostrarse que concurrían todos ellos y en particular los elementos segundo y tercero, pues el segundo elemento por sí sólo no bastaba.[175] A este respecto, Australia sostenía que el Canadá había equiparado en sus comunicaciones al Grupo Especial el elemento de "discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional" con una "distinción arbitraria e injustificable". El Canadá además había supuesto incorrectamente que la interpretación del Órgano de Apelación del artículo XX del GATT de 1994 era directamente aplicable al párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

4.213 Además, Australia sostuvo que el Canadá no había demostrado que el proyecto de análisis del riesgo de las importaciones respetara el nivel de protección considerado adecuado por Australia. En el Informe final no se concluía que el termotratamiento fuera satisfactorio sino que:

---

[173] WT/DS2/AB/R adoptado el 29 de abril de 1996, página 29. "Estimamos que puede interpretarse adecuadamente que la "restricción encubierta", cualesquiera que sean los demás aspectos que comprenda, abarca las restricciones equivalentes a una discriminación arbitraria o injustificable en el comercio internacional aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX. Dicho de modo algo diferente, los tipos de consideraciones pertinentes para decidir si la aplicación de una medida determinada equivale a una "discriminación arbitraria o injustificable" pueden también tomarse en consideración para determinar si hay "restricción encubierta" al comercio internacional. La cuestión fundamental ha de hallarse en el propósito y objeto de evitar el abuso o el uso ilícito de las excepciones a las normas sustantivas, que se prevén en el artículo XX".

[174] *Op. cit.*, párrafo 246.

[175] *Op. cit.*, párrafos 214-215.

> "... se recomienda que no se permita la entrada de productos de salmón sin cocer del Canadá y los Estados Unidos de momento. Las demás cuestiones que plantea el salmón, como la actual política de importaciones de salmón termotratado, deben ser examinadas en función de las prioridades recomendadas por el Equipo de Trabajo Nacional sobre la importación de peces y sus productos".[176]

Australia explicó, con respecto al salmón, que las medidas eran anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo MSF. Australia había realizado una valoración de riesgos del salmón del Pacífico y sobre la base de dicha evaluación de riesgos había decidido mantener las restricciones de cuarentena aplicadas al salmón importado. Ningún Miembro tenía la capacidad necesaria para realizar una evaluación de los riesgos que concurrían en todos los salmónidos, por no hablar de todos los productos de animales acuáticos. Australia estaba llevando a cabo un programa estructurado de evaluaciones de riesgos de una gama de productos de animales acuáticos. Este hecho tenía importancia en la arquitectura y estructura de las medidas de Australia.

4.214 Australia sostuvo que el Canadá había interpretado equivocadamente varias declaraciones de Australia. Los siete puntos enumerados por el Canadá no eran hechos, sino afirmaciones, y ya habían sido abordados anteriormente por Australia. En concreto, Australia señaló que:

i) Las alegaciones del Canadá reiteraban las mismas alegaciones que había hecho con respecto a los diferentes niveles de protección y las diferencias arbitrarias e injustificables. Los argumentos de Australia con respecto a estas medidas, recogidos en los párrafos 4.185 a 4.189 y 4.204 a 4.207, eran también válidos en este caso.

ii) Los argumentos del Canadá no pasaban de ser un juicio de motivos que no tenía relación con la arquitectura y estructura de la obligación dimanante del párrafo 5 del artículo 5. Además, la afirmación no encontraba apoyo en las pruebas empíricas que había presentado Australia en su réplica, incluidas las referentes a la calidad del proyecto de análisis de los riesgos.

iii) Australia ya había explicado los motivos de las diferencias de contenido entre el Proyecto de informe y el Proyecto Final, así como la relación entre los informes, que no se podían considerar independientes y diferenciados. La afirmación del Canadá era un intento de juicio de intenciones. Australia no había pretendido que la diferencia entre el proyecto de recomendaciones y las recomendaciones finales se debiera a la aparición de nueva información científica. En el Informe final se había reevaluado la información científica y las medidas que era preciso adoptar para lograr el nivel de protección considerado adecuado por Australia, además de aprovecharse la nueva información.

iv) Con respecto al fundamento científico de la medida, en el Informe final se habían evaluado a fondo todos los datos científicos y la medida se basaba en el Informe final. Los argumentos del Canadá hacían referencia a opiniones científicas (no todas ellas compartidas) sobre los niveles aceptables de protección. Australia explicó que no había exigido pruebas científicas conclusivas de que no se produciría un acontecimiento, y que había pruebas científicas suficientes en que basar su decisión sobre la probabilidad de que se produjera el acontecimiento. El Canadá no había discutido las pruebas científicas presentadas por Australia.

v) Con respecto al VNHE, los argumentos del Canadá carecían de fundamento jurídico y constituían una interpretación equivocada de las pruebas presentadas por Australia con respecto al VNHE (véanse los párrafos 4.97, 4.99 y 4.102). Las pruebas de la

[176] Final Report, página xi.

existencia de una enfermedad no exótica en salmónidos nacionales no eran una prueba de que la situación fuera idéntica o similar a la que se derivaba de la presencia de un gran número de enfermedades exóticas en los salmónidos importados; las pruebas de una diferencia en la medida no representaban una prueba de distinciones arbitrarias o injustificables y no había pruebas de una restricción encubierta del comercio internacional.

vi) Como quedaba claro en el Informe final, Australia había señalado los patógenos en cuestión.

vii) Australia había explicado repetidas veces cual era su nivel adecuado de protección. El Canadá no podía presentar ninguna prueba en contrario.

4.215 Australia alegó que las pretensiones del Canadá descansaban sobre el supuesto de que, para establecer la compatibilidad jurídica de la medida, el criterio era si se habían producido cambios entre el Proyecto de informe y el Informe final. En concreto, la mayoría de los siete factores citados por el Canadá eran simples intentos de juicios de intenciones. Existía una diferencia fundamental entre el intento de probar una restricción encubierta del comercio internacional mediante un juicio de motivos y la presentación de pruebas basadas en un análisis de la arquitectura y estructura de las medidas de Australia. El Canadá no lo había hecho y pedía al Grupo Especial que procediera a un examen *de novo*. Por consiguiente, el Canadá no obraba con la debida deferencia e ignoraba los criterios de examen mencionados por el Órgano de Apelación en su informe *CE - Hormonas*.[177]

4.216 Australia sostuvo además que el Canadá no había satisfecho la carga de la prueba que le correspondía pues no había presentado ninguna prueba de que la medida de Australia tuviera por resultado una restricción encubierta del comercio internacional. Australia era un importador importante de productos de animales acuáticos, con inclusión de salmón ahumado y enlatado del Canadá. Muchos de estos productos competían directamente con productos nacionales en el mercado australiano. Australia era, de hecho, un importador neto de productos de la pesca. Australia era además un productor y exportador importante de productos de peces distintos de los salmónidos. De acuerdo con la interpretación del Canadá de las obligaciones dimanantes del párrafo 5 del artículo 5, sólo podría asegurarse la compatibilidad de la medida si se suprimían las restricciones a la importación de salmón, cualquiera que fuese la base de esa medida, o si se introducían medidas restrictivas del comercio para aplicarlas a otros productos de animales acuáticos, cualquiera que fuese el fundamento de la protección sanitaria en el caso de esos productos. El último planteamiento correría el peligro de ser incompatible con otras disposiciones del Acuerdo MSF, mientras que el primero negaría a Australia el derecho de proteger a sus poblaciones de salmónidos contra el riesgo estimado.

l) Párrafo 6 del artículo 5

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica[3]"

Nota 3:
"A los efectos del párrafo 6 del artículo 5, una medida sólo entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva del comercio."

Acuerdo MSF, párrafo 6 del artículo 5 y nota

[177] *Op. cit.*, párrafos 244-245.

4.217 El **Canadá** sostuvo que, aun en caso de que el Grupo Especial concluyera que Australia había determinado el nivel adecuado de protección sanitaria que debía lograrse con su medida y que la distinción en los niveles de protección sanitaria que se consideraban adecuados en diferentes situaciones no era arbitraria o injustificable, la medida australiana sería no obstante más restrictiva del comercio de lo necesario para lograr su nivel adecuado de protección. La nota al párrafo 6 del artículo 5 dejaba claro que para determinar la compatibilidad de una medida con el párrafo 6 del artículo 5 había que evaluar esa medida en relación con otras medidas potenciales para lograr el nivel adecuado de protección que el Miembro pudiera razonablemente establecer. Como Australia había prohibido la importación de salmón sin cocer, permitiendo al mismo tiempo la importación de peces no salmónidos sin cocer, incluido pescado para el consumo humano y peces enteros sin eviscerar para utilizarlos como cebo, las medidas sanitarias aplicadas por Australia a los no salmónidos eran significativamente menos restrictivas del comercio. No obstante, según Australia, lograban el mismo nivel adecuado de protección. Además, Australia permitía la entrada de peces ornamentales vivos, que según los propios expertos de Australia suponían el mayor riesgo de radicación de serias enfermedades para los animales acuáticos. Así pues, en el caso tanto de los no salmónidos como de los peces vivos, las medidas aplicadas por Australia contra el riesgo de radicación de enfermedades exóticas eran significativamente menos restrictivas del comercio que la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer.

4.218 El Canadá señaló que era necesario saber cuál era el nivel de protección de Australia para poder identificar alternativas para lograrlo. Por cuestión de principio y de lógica, los Miembros no podían eludir las obligaciones dimanantes del párrafo 6 del artículo 5 (o de cualquier otra disposición del Acuerdo MSF) limitándose a no determinar o publicar cuál era su nivel adecuado de protección. Si se suponía que el nivel de protección considerado por Australia adecuado era un nivel de "riesgo cero", quizá ninguna medida menos restrictiva del comercio que la medida en cuestión pudiera lograr ese nivel. Australia había indicado que no había pruebas científicas de que la evisceración eliminaría el riesgo de la entrada, radicación o propagación de una enfermedad. Pero, como había demostrado el Canadá, tampoco había pruebas científicas de que el termotratamiento eliminaría ese riesgo. Por tanto, si el Grupo Especial constataba que el nivel de protección considerado adecuado por Australia era un nivel de riesgo cero, en opinión del Canadá tendría que examinar si la medida aplicada actualmente por Australia lograba de hecho su nivel adecuado de protección.

4.219 Por otra parte, si se suponía que el nivel de protección considerado adecuado por Australia era distinto del nivel de riesgo cero, en opinión del Canadá la prohibición completa de las importaciones de salmón sin cocer era la medida *más* restrictiva del comercio que tenía a su alcance Australia. Las conclusiones del Informe final demostraban que Australia había establecido esta prohibición a pesar de no haber podido precisar el nivel de riesgo que suponían otras opciones menos restrictivas del comercio.[178] El hecho de que Australia no hubiera podido precisar los niveles de riesgo que suponían las distintas opciones, con inclusión de la medida que había elegido para lograr su nivel aceptable de riesgo, significaba lógicamente que todas y cada una de las medidas lograban el nivel de riesgo considerado aceptable por Australia. Australia había ya señalado que en el Informe final se hacía referencia a varias opciones como "opciones de riesgo más bajo", de las que sólo se había identificado la opción 3.[179] Por consiguiente, según el Canadá, había varias opciones con respecto al salmón fresco, refrigerado o congelado que se situaban en el punto más bajo del espectro de riesgos de las importaciones y, por consiguiente, y por definición, tenían que poder lograr el nivel de protección aceptable para Australia.

4.220 El Canadá sostenía que, aunque Australia insistiera en que era "fácilmente visible" que había una diferencia entre el nivel de riesgo que suponía la importación de peces eviscerados y el que suponía el mantenimiento de las restricciones de salmón sin cocer, en el caso de muchos de los

[178] Final Report, páginas 62, 69-70.

[179] *Ibid*., página ix-x (últimos dos párrafos de la página ix). Australia señaló en su primera comunicación que en la página ix del Informe final se había cometido un error editorial y donde decía "lowest" (más bajo, superlativo) debía decir "lower" (más bajo, comparativo).

patógenos en cuestión no había pruebas de la eficacia del termotratamiento, dados los niveles más bajos de temperatura autorizados de conformidad con las restricciones actuales de Australia. Al contrario, el termotratamiento, al crear las condiciones para que se desarrollaran fácilmente algunos de los patógenos en cuestión, podía en realidad hacer que aumentara el riesgo que suponían algunos de los patógenos señalados como motivo de preocupación. Aunque Australia pretendiera que había evaluado los riesgos que suponían las cuatro opciones menos restrictivas del comercio, también había reconocido que en el Informe final no se había tenido en cuenta el producto termotratado. Por consiguiente, no se pudo comparar el riesgo que suponían las cuatro opciones menos restrictivas del comercio con el riesgo que suponía su actual medida, y no podía pretender que la medida en vigor lograría su nivel adecuado de protección. Por tanto, no era "fácilmente visible" que hubiera una diferencia en el nivel de riesgo que suponían las restricciones en vigor y la evisceración. El Informe final no servía de fundamento para llegar a esa conclusión. En la medida en que Australia había decidido que una opción lograba su nivel adecuado de protección, había necesariamente que deducir que las demás opciones también lograban el nivel de protección considerado adecuado por Australia. La otras cuatro opciones identificadas en el Informe final[180] eran significativamente menos restrictivas del comercio que la prescripción del termotratamiento y eran viables técnica y económicamente. Por tanto, Australia había violado el párrafo 6 del artículo 5.

4.221 **Australia** sostuvo que no se podía determinar cuáles eran las obligaciones dimanantes del párrafo 6 del artículo 5 a partir de opiniones sobre la metodología de evaluación de riesgos adecuada. Tampoco podían determinarse esas obligaciones examinando las diferentes medidas en vigor que se aplicaban a los productos de animales acuáticos. Australia señaló su preocupación por la buena marcha del procedimiento con motivo de las alegaciones del Canadá acerca del producto termotratado (véase el párrafo 4.8). Australia no había adoptado la medida más restrictiva del comercio posible para proteger la vida y la salud de los salmónidos, como probaban las importaciones significativas de productos de salmón. Las medidas aplicadas al producto termotratado (que los expertos que habían asesorado al Grupo Especial consideraban un producto diferente del salmón sin cocer) eran considerablemente menos restrictivas del comercio que la prohibición total de las importaciones de salmón. Como estaba documentado en el Informe final, Australia había evaluado otras medidas potenciales que podían ser menos restrictivas del comercio, pero había determinado, como parte de una evaluación de riesgos, que no había otra medida significativamente menos restrictiva del comercio que tuviera razonablemente a su alcance para lograr el nivel adecuado de protección de los salmónidos. Australia señaló también que el producto termotratado se comercializaba eviscerado, por lo que podían ser diferentes los factores de riesgo de enfermedades.

4.222 Australia observó que las disposiciones del párrafo 6 del artículo 5 desarrollaban las disposiciones sobre derechos básicos del párrafo 1 del artículo 2, "los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas ... necesarias para proteger la salud y la vida ... de los animales o para preservar los vegetales ... ", y la obligación básica dimanante del párrafo 2 del artículo 2, "... sólo se aplique en cuanto sea necesaria ... ". No se podía establecer el contenido del término "necesaria" mediante su interpretación exclusiva en función del artículo XX del GATT de 1994, ni de la jurisprudencia de dicho artículo, ya que el artículo XX establecía derechos excepcionales, no derechos básicos. Los términos utilizados en la nota al párrafo 6 del artículo 5, "significativamente menos restrictiva del comercio", no equivalían a "la menos restrictiva del comercio". Australia sostuvo que a través del proceso de evaluación del riesgo se había establecido que no había otra medida que Australia tuviera razonablemente a su alcance para responder al riesgo y a las consecuencias de la entrada, radicación o propagación de agentes patógenos motivo de preocupación mediante la importación de los productos de salmón del Pacífico considerados en el Informe final, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, que pudiera lograr el nivel adecuado de protección y que fuera significativamente menos restrictiva del comercio. En otras palabras, la medida era necesaria. En este contexto, Australia se remitió a sus argumentos con respecto al párrafo 2 del artículo 2.

[180] *Ibid.*, página 69.

4.223 Australia sostuvo que el Canadá no había presentado ninguna prueba de que hubiera podido aplicar al salmón sin cocer unas medidas significativamente menos restrictivas del comercio para lograr el nivel adecuado de protección. La afirmación del Canadá de que se estaban aplicando medidas diferentes a los peces vivos y a los peces muertos sin cocer no constituía ninguna prueba de que tuviera a su alcance otra medida alternativa y significativamente menos restrictiva del comercio que fuera viable en términos técnicos y económicos y que permitiera lograr el nivel adecuado de protección. No se podía afirmar en términos generales que el pez no eviscerado utilizado para cebo o los peces vivos suponían una amenaza mayor que los peces eviscerados de una especie diferente sin presentar un análisis de riesgos que incluyera una evaluación científica y detallada de los mismos, como habían señalado los expertos que asesoraban al Grupo Especial. Había que demostrar que las situaciones eran comparables en términos científicos, económicos y biológicos en lo que atañía al riesgo de entrada, radicación o propagación de la totalidad de las enfermedades en cuestión, que las consecuencias eran comparables y que era viable en términos económicos y técnicos aplicar la misma medida. La pretensión del Canadá de que las prescripciones australianas sobre el producto termotratado no eran lo bastante restrictivas como para lograr el nivel de protección establecido por Australia no constituía ninguna prueba de que se dispusiera en el caso del salmón sin cocer de otra medida significativamente menos restrictiva del comercio para lograr el nivel de protección considerado adecuado por Australia. El Canadá no había presentado ninguna prueba documental de que las otras opciones señaladas en el Informe final pudieran lograr el nivel de protección establecido por Australia. Australia subrayó el detalle con que se habían evaluado las opciones en el Informe final (véanse los párrafos 4.164 y 4.165).

4.224 Con respecto a los demás productos de animales acuáticos, Australia observó que tendría que realizar una evaluación de riesgos para establecer las medidas a adoptar con respecto a ellos. Los expertos que habían asesorado al Grupo Especial habían confirmado esta necesidad. Se estaban realizando evaluaciones de riesgos de otros productos de animales acuáticos, y había otros previstos, para determinar la medida adecuada a las circunstancias concretas, incluidos los peces ornamentales. Una vez hecha la evaluación del riesgo, las medidas que se aplicaran podrían ser más o menos restrictivas del comercio que las aplicadas al salmón sin cocer, pero eso no querría decir que fueran significativamente más o menos restrictivas del comercio de conformidad con el sentido y la intención del Acuerdo MSF, con inclusión del párrafo 6 del artículo 5. A la espera de los exámenes de cuarentena de otros productos de animales acuáticos, Australia no estaba en condiciones de determinar si las medidas aplicadas al salmón sin cocer lograrían o no el nivel adecuado de protección con respecto a los riesgos para la salud y la vida de los animales.[181]

4.225 Con respecto a las opciones señaladas en el Informe final, Australia observó que a cada opción correspondía un nivel diferente de protección y que se había establecido que sólo la opción elegida lograría el nivel adecuado de protección. Aunque en el Informe final se afirmaba que "la diferencia en el nivel de riesgo de cada opción va en aumento y no puede ser cuantificada"[182], también se afirmaba claramente que la opción 1 representaba el nivel más bajo de riesgo (mayor grado de seguridad) frente a cualquier otra opción considerada.[183] Las opciones 2, 3 y 4 no estaban clasificadas mas que como intermedias entre la opción 1 (riesgo más bajo) y la opción 5 (mayor riesgo).[184]

4.226 Australia sostuvo que había aplicado la única medida que tenía al alcance y que era compatible con su nivel adecuado de protección, que no era la medida más restrictiva del comercio como demostraban sus importaciones de salmónidos termotratados. Australia alegó que, aun en caso de que las medidas aplicadas al salmón fueran las más restrictivas del comercio posibles, el Canadá debía demostrar que tenía razonablemente a su alcance una medida significativamente menos restrictiva del comercio para proteger la vida y la salud de los animales en Australia de conformidad

[181] *Ibid*., páginas 334 y 335.
[182] *Ibid*., página 62.
[183] *Ibid*., páginas 62 y 69.
[184] Australia señaló en su primera comunicación que en la página ix del Informe final había un error editorial y que donde decía "lowest" (más bajo, superlativo) debía decir "lower" (más bajo, comparativo).

con el nivel de protección considerado adecuado. Además, aunque la medida fuera la más restrictiva del comercio posible, eso no constituía ninguna prueba de incompatibilidad con el párrafo 6 del artículo 5. El Canadá no había satisfecho la carga de la prueba que le correspondía con respecto a sus alegaciones de que la medida era más restrictiva del comercio de lo requerido según los términos del párrafo 6 del artículo 5.

4. Artículos XI y XX del GATT de 1994

4.227 El **Canadá** sostuvo que la medida de Australia era una restricción cuantitativa según los términos del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, el cual establecía que:

> "Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestas u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.".[185]

En opinión del Canadá, la medida era una restricción a la importación en Australia de salmón fresco, refrigerado o congelado del Canadá y no podía ser considerada "derechos de aduana, impuestos u otras cargas", lo que la eximiría de las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI. Además, la medida no reunía las condiciones para acogerse a las excepciones que preveía el párrafo 2 del artículo XI. Correspondía a Australia la carga de la prueba de que eran aplicables una o más de las excepciones.

4.228 El Canadá sostuvo que, si el Grupo Especial consideraba que la medida en cuestión era la Decisión de 1996, estaría limitada a los salmónidos del Pacífico capturados en el océano. Sin embargo, Australia había admitido que su prohibición afectaba a todos los demás productos de salmón sin cocer, ya que en el Informe final se indicaba que "no está permitida la entrada en Australia de volúmenes comerciales de productos de salmón frescos, refrigerados y congelados".[186] Si la medida fuera la Decisión de diciembre de 1996, Australia estaría aplicando una prohibición al salmón de acuicultura del Pacífico y el Atlántico sin haber promulgado ninguna medida. Como la prohibición aplicada al salmón de acuicultura se mantenía sin haberse llegado a promulgar una medida, el Acuerdo MSF, aplicable sólo a las "medidas sanitarias o fitosanitarias", no era aplicable. Por tanto, en lo que atañía a estos productos, la prohibición constituía una violación del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 que no podía acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el párrafo 2 del artículo XI.

4.229 **Australia** sostuvo, con respecto al artículo XI, que la medida citada por el Canadá no constituía una prohibición de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo XI. Australia alegó que la QP86A no prohibía la importación de salmón sin cocer procedente del Canadá; permitía las importaciones previa obtención de un permiso, que facilitaba el Director de Cuarentenas según los términos de la autoridad en él delegada legalmente por la QP86A.

4.230 No obstante, Australia sostuvo, con respecto tanto al artículo XI como al apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, que de conformidad con el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF, se suponía que las medidas sanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF estaban en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias. Además, el Canadá no había negado que la medida estuviera incluida en el ámbito del Acuerdo MSF. Como el Canadá no había establecido la incompatibilidad de la medida con los artículos 2, 3 ó 5 del Acuerdo MSF, tenía que suponerse que la medida estaba en conformidad con las obligaciones dimanantes para Australia del

[185] Párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994.
[186] Final Report, página. 4.

artículo XI y del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994. Por tanto, correspondía al Canadá la carga de la prueba si rechazaba la presunción de conformidad.

4.231 El **Canadá** afirmó que podía justificarse la medida australiana recurriendo a una de las excepciones previstas en el artículo XX y que correspondía a Australia la carga de justificar con una excepción del artículo XX su violación del artículo XI. El Canadá recordó que la práctica del GATT establecía que correspondía a la parte que invocara el artículo XX la carga de la prueba. Además, los Grupos Especiales del GATT y la OMC habían dejado claro que sólo podía considerarse *necesaria* una medida si "[el Miembro] no tenía razonablemente a su alcance otra medida compatible con el Acuerdo General o cuyo grado de incompatibilidad con el mismo fuera menor para alcanzar sus objetivos de política ...".[187] Como el Canadá ya había demostrado que Australia había adoptado medidas alternativas (termotratamiento) con respecto a la importación de patógenos que se encontraban en el salmón, pudiendo no obstante lograr sus objetivos de política de protección de la vida y la salud de los animales, la medida australiana no tenía justificación si se aplicaba el "criterio de necesidad" que imponía el apartado b) del artículo XX. Como Australia no había cumplido el "criterio de necesidad" no era necesario examinar el preámbulo del artículo XX, que prohibía que las medidas se aplicaran "en forma que constituya un medio de restricción arbitrario o injustificable del comercio internacional".

5. Artículo XXIII del GATT de 1994

4.232 El **Canadá** sostuvo que la incompatibilidad de la medida de Australia con el GATT de 1994 y el Acuerdo MSF fundamentaba *prima facie* un caso de anulación o menoscabo de conformidad con los términos del párrafo 1 a) del artículo XXIII y el párrafo 8 del artículo 3 del ESD. El Canadá pidió que, en caso de que el Grupo Especial constatara que la medida de Australia no era incompatible con los citados Acuerdos, constatara en cualquier caso que la medida anulaba o menoscababa, según los términos del párrafo 1 b) del artículo XXIII, ventajas resultantes para el Canadá. El Canadá señaló que en su solicitud de consultas presentada en 1994, en el marco del GATT, en su solicitud de consultas de conformidad con la OMC y en su solicitud de establecimiento de un grupo especial[188], había hecho alegaciones de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones, según los términos del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Además, el párrafo 1 b) del artículo XXIII se aplicaba tanto al GATT de 1994 como al Acuerdo MSF[189], y el Canadá había dejado claro en sus solicitudes de consultas y de establecimiento de un grupo especial que consideraba que a resultas de la aplicación por Australia de su medida se estaban anulando o menoscabando ventajas resultantes para él del Acuerdo sobre la OMC. El Canadá observó que el párrafo 1 del artículo 26 del ESD dejaba claro que en el marco del Acuerdo sobre la OMC podían presentarse reclamaciones a causa de la anulación o menoscabo de ventajas sin infracción de disposiciones.

4.233 El Canadá alegó que habían sido anuladas o menoscabadas ventajas que razonablemente podía esperar de las concesiones arancelarias de Australia ya que: i) el salmón fresco, refrigerado y congelado era objeto de las concesiones arancelarias hechas originalmente por Australia en 1947, antes de la introducción de la medida australiana; ii) a consecuencia de la medida australiana, se había negado al salmón sin cocer del Canadá acceso al mercado de Australia; y iii) las concesiones arancelarias habían sido revalidadas en las sucesivas negociaciones arancelarias, de forma que el Canadá tenía derecho a mantener las expectativas razonables que tenía en 1947, en el momento de la negociación de las concesiones arancelarias originales. Los exportadores canadienses de salmón

[187] *Tailandia - Restricciones a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos*, 7 de noviembre de 1990, IBDD 37S/222, párrafo 75; *Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún*, distribuido el 3 de septiembre de 1991, IBDD 39S/183, párrafo 5.28; *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, Informe del Grupo Especial, distribuido el 20 de mayo de 1996, WT/DS2/9, párrafos 6.25-6.28.

[188] Documentos DS48/1, WT/DS18/1 y WT/DS18/2, del GATT, respectivamente.

[189] Párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo MSF.

podían razonablemente esperar la exportación de volúmenes significativos de salmón fresco y congelado a Australia, en proporción al mayor potencial exportador del Canadá de este producto y del aumento de la demanda en Australia. Además, la medida no sólo había negado a los exportadores canadienses el acceso al creciente mercado australiano de salmón fresco, refrigerado y congelado, sino que al mismo tiempo permitía a los productores nacionales beneficiarse de unos precios internos más altos.

4.234 **Australia** alegó que las pretensiones del Canadá con respecto a la anulación y menoscabo no entraban en el ámbito del mandato del Grupo Especial, ya que en las consultas no se había planteado ninguna alegación de anulación o menoscabo sin infracción, ni tampoco se había mencionado en la solicitud del Canadá de establecimiento de un grupo especial. En la solicitud del Canadá de establecimiento de un grupo especial se señalaban los artículos del GATT de 1994 y del Acuerdo MSF sobre los que pretendía que el Grupo Especial basara sus conclusiones, aunque no especificara las disposiciones de esos artículos. El Canadá no había señalado el párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 como fundamento de sus alegaciones jurídicas. Tampoco había señalado el artículo 26 del ESD. Y no se había hecho ninguna referencia al artículo II del GATT de 1994 como disposición pertinente. Australia sostuvo además que las consultas de 1994, mantenidas de conformidad con las normas de solución de diferencias del GATT, no tenían trascendencia sobre el mandato del Grupo Especial constituido de conformidad con el artículo 6 del ESD. Las consultas pertinentes en el marco de la OMC eran las que habían tenido lugar en 1995. En la solicitud del Canadá de establecimiento de un grupo especial no se citaban las consultas mantenidas en 1994 en el marco del GATT y no incorporaba las cuestiones debatidas en esas consultas. El fundamento del actual Grupo Especial era la solicitud del Canadá que figuraba en el documento WT/DS18/2. Australia observó que el Órgano de Apelación, en el caso *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, había reafirmado que el reclamante tenía que señalar cuáles eran las medidas y cuáles los fundamentos jurídicos de sus alegaciones cuando solicitara la constitución de un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. De conformidad con los términos del párrafo 2 del artículo 7 del ESD, los grupos especiales sólo estaban obligados a considerar las disposiciones pertinentes del acuerdo o acuerdos abarcados que hubieran invocado las partes en la diferencia. El Canadá no había presentado anteriormente ninguna alegación de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones. El Canadá tampoco había satisfecho el requisito que establecía el párrafo 2 del artículo 6 del ESD de identificar la medida concreta en litigio y hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación.

4.235 Australia señaló que las alegaciones del Canadá con respecto a la aplicación de la doctrina de las "expectativas razonables" se limitaban a citar la jurisprudencia del GATT en notas a píe de página de sus comunicaciones. Australia señaló que estaba claro que las alegaciones de "expectativas razonables" eran válidas en el contexto de las reclamaciones de anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones referentes a la introducción de subvenciones después de la negociación de una concesión arancelaria consolidada en el marco del GATT. Sin embargo, el Canadá no había presentado ninguna prueba referente a la aplicación de una medida sanitaria, incluida la aplicación de una medida sanitaria a título de derecho básico de conformidad con el Acuerdo MSF. De aceptarse las alegaciones del Canadá se podían convertir en un obstáculo para la protección de la vida y la salud y podían impedir efectivamente que los Miembros ejercieran un derecho básico que les correspondía en el marco de la OMC en virtud del Acuerdo MSF. Tal conclusión alteraría el equilibrio de derechos y obligaciones establecido entre los Miembros y socavaría el logro de los objetivos de la OMC, recogidos en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, incluido el objetivo de proteger y preservar el medio ambiente.

4.236 Australia sostuvo, sin perjuicio de lo anterior, que si el Grupo Especial constataba que la reclamación del Canadá a este respecto estaba incluida en el ámbito de su mandato, éste no obstante no había satisfecho la carga de la prueba que legalmente le correspondía en caso de alegación de anulación y menoscabo sin infracción de disposiciones de conformidad con el párrafo 1 a) del

artículo 26 del ESD. Australia señaló que, de hecho, en el momento de la negociación de la concesión arancelaria original, la Ley de Cuarentena de 1908 estaba ya en vigor. La Ley dejaba claro que la entrada de importaciones en Australia estaba sometida a condiciones de cuarentena. Las disposiciones legislativas pertinentes se mantenían sin cambios. Por tanto, era una medida que el Canadá pudo haber tenido razonablemente en cuenta en el momento de las consolidaciones iniciales de aranceles. Además, con respecto a los derechos dimanantes del Acuerdo MSF en 1995, el Canadá podía razonablemente esperar que la identificación de una serie de agentes patógenos exóticos en Australia influyera sobre el acceso al mercado australiano y que Australia recurriría a la imposición de medidas sanitarias en ejercicio de los derechos básicos que le correspondían en el marco de la OMC, medidas que podían afectar al comercio internacional según los términos del artículo 1 del Acuerdo MSF.

V. RESUMEN DE LAS COMUNICACIONES DE TERCEROS

Comunidades Europeas

Carga de la prueba - Párrafo 3 del artículo 3 y artículo 5

5.1 Las Comunidades Europeas alegaron que el párrafo 3 del artículo 3 no era una "excepción" al párrafo 1 del artículo 3. El Acuerdo MSF se basaba en el reconocimiento de que los Miembros tenían el derecho a establecer su propio nivel de protección adecuado. Aunque el párrafo 3 del artículo 3 estableciera condiciones específicas para el ejercicio de ese derecho en aquellos casos en que hubiera una norma internacional, este hecho no modificaba el carácter del derecho de los Miembros a establecer su propio nivel de protección y lo convertía en un derecho "excepcional". Cuando había una norma internacional en vigor, los Miembros podían optar por una de las tres opciones posibles. Estas opciones eran adoptar medidas: i) *basadas en* la norma pertinente (párrafo 1 del artículo 3); ii) que estuvieran *en conformidad* con la norma (párrafo 2 del artículo 3); o iii) que representaran un nivel de protección más elevado (párrafo 3 del artículo 3). El Acuerdo MSF alentaba a los Miembros a adoptar medidas "que estén en conformidad" con normas internacionales vigentes ya que establecía que esas medidas "se considerará" que son "necesarias" (en el sentido del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF) y "se presumirá que son compatibles" con las restantes disposiciones del Acuerdo MSF y del GATT. Esta presunción no podía ser ignorada por el Miembro reclamante. Sin embargo, de ello no se podía deducir que pudiera hacerse la suposición inversa (o conclusión negativa) para aplicarla en aquellos casos en que un Miembro decidía alejarse de la norma internacional para establecer un nivel más elevado de protección. Las tres opciones tenían la misma categoría y ninguna podía ser calificada de excepción de las otras. El Acuerdo MSF distinguía claramente las medidas *basadas en* normas internacionales (párrafos 1 y 3 del artículo 3) y las que estaban *en conformidad* con esas normas (párrafo 4 del artículo 2 y párrafo 2 del artículo 3). La parte reclamante tenía que atender a la carga de la prueba de que la medida de otro Miembro no estaba basada en las normas internacionales, no estaba basada en principios científicos y se mantenía sin pruebas científicas suficientes (párrafo 2 del artículo 2).

5.2 Las Comunidades Europeas subrayaron que el derecho a establecer un nivel más elevado de protección sanitaria estaba expresamente reconocido en el Acuerdo MSF (párrafo 6 del Preámbulo, párrafo 5 del anexo A, artículo 2, artículo 3 y párrafo 1 del artículo 4). No se podía socavar un derecho soberano con requisitos técnicos y de procedimiento, como la atribución de la carga de la prueba, especialmente en aquellos casos en que no había certitud científica. Las cuestiones sanitarias tenían un carácter tan fundamental para el sistema democrático de gobierno que había que atribuir a las medidas sanitarias el beneficio de su conformidad con el Acuerdo MSF mientras el Miembro reclamante no hubiera logrado establecer más allá de cualquier duda y sobre la base de la última información científica disponible que no estaban basadas en absoluto en principios científicos, según los términos del párrafo 2 del artículo 2.

5.3 En opinión de las Comunidades Europeas, los términos "carga de la prueba" eran ambiguos. Era fundamental diferenciar los siguientes conceptos: i) régimen probatorio; ii) persuasión; iii) pruebas mínimas suficientes; y iv) obligación de presentar pruebas. Estos conceptos eran aplicables en aspectos muy diferentes de la labor de establecimiento de los hechos y respondían a políticas muy diferentes. Inicialmente, la parte reclamante tenía que "presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción" de que un Miembro había actuado de forma incompatible con las obligaciones dimanantes del Acuerdo MSF.[190] Tenían que presentarse pruebas que: i) bastaran mínimamente para fundamentar las conclusiones que solicitaba; y ii) bastaran para persuadir al Grupo Especial de que era cierto lo que se pretendía si no se presentaban pruebas en contrario. Por consiguiente, un caso *prima facie* debía tener el suficiente peso como para persuadir al grupo especial y la suficiente calidad como para soportar un análisis en apelación por su carácter razonable. Una vez que una parte reclamante hubiera presentado pruebas tan concluyentes, el Miembro contra el que se dirigía la reclamación se encontraría ante la realidad práctica de que o bien presentaba pruebas convincentes de réplica o probablemente sufriría las consecuencias de unas conclusiones negativas. Sin embargo, inducía a error hablar de "transferencia" de la "carga de la prueba" en ese caso. La carga del planteamiento de cualquier cuestión fundamental para demostrar una infracción y la carga de la persuasión tenían que ser soportadas a lo largo de todo el procedimiento por la parte reclamante. El hecho de que en la dinámica del procedimiento de prueba pudiera llegarse a un momento en que la parte demandada tuviera que presentar pruebas convincentes, o perder, no quería decir que en virtud de una norma adicional se "trasladara" esa carga. Las Comunidades Europeas señalaron que la argumentación sobre la carga de la prueba que proponían encontraba también un claro apoyo en las disposiciones casi idénticas del TLCAN sobre medidas sanitarias y fitosanitarias.

La función del Grupo Especial en el examen de las opiniones científicas de los Miembros

5.4 Las Comunidades Europeas alegaron que el Grupo Especial tenía que decidir si la medida australiana se basaba en una evaluación del riesgo adecuada a las circunstancias (párrafo 1 del artículo 5). El Grupo Especial tenía también que decidir si la medida australiana se basaba en principios científicos y se mantenía con testimonios científicos suficientes (párrafo 2 del artículo 2), y si existía una justificación científica para alejarse de las normas internacionales en vigor (párrafo 3 del artículo 3).

5.5 El Grupo Especial no podía proceder a realizar su propia evaluación del riesgo ni tampoco imponer su propia opinión científica, o la de los científicos o expertos individuales que eligiera, por encima de la del Miembro que aplicara una medida sanitaria o fitosanitaria. Los grupos especiales no tenían autoridad ni competencia para evaluar el peso de las pruebas científicas utilizadas por el gobierno de un Miembro que aplicara una medida sanitaria o fitosanitaria. El mandato de los grupos especiales, al examinar las pruebas invocadas por el Miembro que mantuviera una medida sanitaria o fitosanitaria, no era determinar si estaba de acuerdo en que esas pruebas eran las *mejores pruebas* disponibles sino sólo determinar si esas pruebas tenían los atributos externos mínimos de los estudios científicos y servían de fundamento suficiente para las decisiones del propio Miembro sobre el riesgo.

5.6 De ahí se derivaba que si en un caso concreto el "peso" de las pruebas disponibles indicaba que no había riesgo de propagación de una cierta enfermedad, pero otra parte de las pruebas científicas disponibles indicaba que existía tal riesgo, el gobierno del Miembro en cuestión estaría todavía autorizado, de conformidad con el Acuerdo MSF, para adoptar un planteamiento precautorio o preventivo y basar su medida en esa última parte de las pruebas científicas disponibles.

5.7 Las Comunidades Europeas no estaban de acuerdo con la pretensión del Canadá de que una "evaluación del riesgo" no podía considerarse conforme con la obligación dimanante del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF si no estimaba la "probabilidad" y no sólo la simple "posibilidad", de un

[190] Informe del Órgano de Apelación *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, página 15.

riesgo. Esto suponía que los Miembros estarían obligados a hacer una evaluación cuantitativa del riesgo, aunque no pudiera interpretarse que el uso del término "probabilidad" en la definición de la "evaluación del riesgo" significaba que toda evaluación del riesgo tenía necesariamente que incluir una estimación cuantitativa del nivel de riesgo. En el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF se precisaba la obligación de realizar una evaluación del riesgo con la frase "adecuada a las circunstancias". Esto significaba reconocer expresamente que podía variar de un caso a otro qué se entendía por una evaluación adecuada del riesgo. Era posible que en muchos casos no fuera adecuado, o ni siquiera viable, hacer una evaluación cuantitativa del riesgo.

5.8 Las Comunidades Europeas señalaron que, de conformidad con el Acuerdo MSF, los Miembros podían libremente negarse a aceptar un riesgo cualquiera, con independencia de lo pequeña que fuera la posibilidad de que se produjera y de si era considerado aceptable por otros Miembros. El Canadá no parecía alegar, en su comunicación, que no hubiera ningún riesgo en absoluto, sino simplemente que su probabilidad de que se produjera era muy pequeña. Sin embargo, de conformidad con el Acuerdo MSF, los Miembros podían libremente negarse a aceptar un riesgo, con independencia de lo pequeña que fuera la posibilidad de que se produjera y de si había sido considerado aceptable por otros Miembros de la OMC o por organizaciones internacionales tales como la OIE. El Canadá aparentemente olvidaba también que, para basar sus medidas en una evaluación del riesgo, los Miembros podían tener en cuenta una amplia gama de informes, estudios, publicaciones y opiniones individuales de científicos. Como la "base informativa" del análisis del riesgo necesariamente era muy amplia y en constante actualización a medida que progresaba la ciencia, no era de sorprender que a veces se encontraran afirmaciones científicas contradictorias. Sin embargo, este hecho no podía impedir que un Miembro decidiera basar su evaluación de la posibilidad de que se produjera el daño sobre la parte de las pruebas científicas disponibles que, en su opinión, pareciera ser más razonable.

Párrafo 5 del artículo 5

5.9 Las Comunidades Europeas indicaron que estaban de acuerdo con Australia en que el texto del párrafo 5 del artículo 5 no imponía una obligación cuyo cumplimiento pudiera exigirse inmediatamente. El párrafo 5 del artículo 5 obligaba a efectuar una comparación entre los *niveles* de protección aplicados por un Miembro en diferentes situaciones y no de las *medidas* adoptadas para llevar a la práctica esos niveles de protección. Sin embargo, el Canadá había comparado las medidas aplicadas por Australia a diferentes tipos de peces y a continuación había supuesto equivocadamente que a diferentes medidas tenían que corresponder necesariamente niveles diferentes de protección. Para lograr un determinado nivel de protección era necesario aplicar medidas diferentes en función de las circunstancias de cada caso. Que las medidas fueran más restrictivas no equivalía necesariamente a que el nivel de protección fuera más elevado y, al contrario, que las medidas fueran menos restrictivas no indicaba necesariamente que el nivel de protección fuera más bajo. Como era frecuente que pudieran adoptarse medidas sanitarias de muy distinto tipo para lograr el mismo nivel de protección, las medidas empleadas por los Miembros podían variar significativamente aunque estuvieran destinadas a lograr el mismo nivel de protección. En opinión de la CE, esta cuestión no debía ser abordada en referencia al párrafo 5 del artículo 5, como había hecho el Canadá, sino en referencia a las disposiciones de equivalencia del Acuerdo MSF (artículo 4).

5.10 Las Comunidades Europeas alegaron además que no podía considerarse que una distinción en los niveles de protección aplicados en diferentes "situaciones" era "arbitraria" o "injustificable" ni que daba lugar a una "discriminación" o a una "restricción encubierta del comercio internacional" salvo si eran claramente comparables esas situaciones. El simple hecho de que se encontrara el mismo agente patógeno en dos especies diferentes de peces no bastaba para hacer "comparable", a los efectos del párrafo 5 del artículo 5, el nivel de protección y la medida sanitaria aplicada por Australia a esas especies, porque podían concurrir otros factores que hicieran las dos situaciones *no* comparables. Por ejemplo, la gravedad de los efectos de un agente patógeno podía variar de un tipo de pez a otro, lo que justificaría así tanto un nivel diferente de protección como unas medidas sanitarias diferentes. No podía considerarse que la coherencia era un concepto estático, sino más bien un proceso que se

extendería a lo largo de años. Las directrices que obligaba a establecer el párrafo 5 del artículo 5 para hacer operativo el objetivo, habían sido previstas precisamente con ese fin. La interpretación del Canadá del párrafo 5 del artículo 5 no sólo no era razonable sino que estaba infundada y podía además provocar un caos reglamentario entre los Miembros de la OMC.

Restricción arbitraria, injustificable o encubierta del comercio internacional: proporcionalidad de la medida australiana

5.11 Las Comunidades Europeas señalaron que, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, correspondía al Canadá la carga de la prueba de que la medida de Australia era arbitraria o injustificable, o constituía una restricción encubierta del comercio internacional. En particular, el Canadá tenía que demostrar que había otra medida razonablemente al alcance que era menos restrictiva del comercio y que permitía lograr el nivel de protección establecido por Australia. No parecía que el Canadá hubiera establecido este hecho, porque el salmón que estaba intentando exportar no procedía de regiones o zonas que hubieran sido declaradas libres de ciertas enfermedades motivo de preocupación. Las Comunidades Europeas, por su parte, pretendían haber mostrado a Australia que el salmón del Atlántico capturado o criado en Irlanda y el Reino Unido estaba libre de las enfermedades concretas del salmón mencionadas por Australia. Por consiguiente, el salmón de la CE procedía de regiones o zonas libres de esas enfermedades y en ese sentido las medidas australianas, en opinión de las Comunidades Europeas, no estaban en conformidad con el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

India

5.12 La India indicó que estaba de acuerdo en que todos los Miembros tenían el derecho de adoptar las medidas que pudieran considerar necesarias para la protección de la vida o la salud de las personas y los animales o para la preservación de los vegetales. No obstante, era importante que los Miembros se aseguraran de que estas medidas se aplicaban de manera equitativa y no constituían una restricción encubierta al comercio internacional. En esta perspectiva, aunque la India reconociera el deseo de Australia de impedir la transmisión de algunas de las enfermedades motivo de preocupación a sus propias poblaciones de peces, era importante que las medidas fueran no sólo necesarias para lograr estos objetivos sino también compatibles con las obligaciones dimanantes de la OMC. La medida sanitaria tenía que aplicarse *sólo en la medida necesaria* para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales y tenía que estar basada en principios científicos y no mantenerse sin testimonios científicos suficientes. Como el salmón constituía un artículo importante dentro del comercio internacional, era fundamental que se suprimiera rápidamente cualquier medida que se considerara incompatible con las obligaciones de los Miembros o que de algún modo negara ventajas correspondientes a cualquier país en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

Noruega

5.13 Noruega no discutía el objetivo político señalado por Australia y consistente en proteger la vida o la salud de los salmónidos frente a la propagación de enfermedades exóticas y aceptaba que Australia tenía el derecho de establecer su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, es decir, su nivel aceptable de riesgo. Sin embargo, Noruega pretendía que la medida de Australia no era necesaria para lograr este fin. Además, no se había realizado una evaluación del riesgo adecuada a las circunstancias.

5.14 Noruega sostenía que la medida australiana en cuestión equivalía a una prohibición de hecho de las importaciones de productos de salmónidos frescos y congelados, en contradicción con el artículo XI del GATT. La prohibición no podía justificarse ni recurriendo a las excepciones generales del artículo XX del GATT ni al Acuerdo MSF, que era una elaboración de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, en particular las disposiciones del apartado b) del artículo XX. Como Australia había alegado que su medida se mantenía con el fin de proteger la vida y la salud de

animales contra los riesgos derivados de la entrada, radicación o propagación de enfermedades, organismos portadores de enfermedades u organismos causantes de enfermedades -medidas que entraban en el ámbito del artículo 1 del Acuerdo MSF, como detallaba el párrafo 1 a) del anexo A de dicho Acuerdo- Noruega consideraba que la medida australiana tenía que ser examinada primero en función de los derechos y obligaciones dimanantes del Acuerdo MSF. Si la medida violaba el Acuerdo MSF, no habría necesidad de examinar por separado el artículo XX del GATT de 1994.

5.15 Noruega señaló que la medida australiana se aplicaba a todos los productos de salmónidos de cualquier subespecie u origen. Sin embargo, los informes australianos relacionados con la evaluación del riesgo sólo se referían a los riesgos de enfermedades relacionados con las importaciones potenciales de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano, fresco y congelado, procedentes de los Estados Unidos y del Canadá (las especies pertenecientes al género *Oncorhynchus*). Las importaciones de salmón de acuicultura y salmón criado en libertad y procedente de otros países exigían análisis de riesgos diferentes. Por tanto, no parecía que hubiera un análisis del riesgo que abarcara a todos los productos y orígenes afectados por la QP86A (las especies pertenecientes a los géneros *Salmo* y *Salvelinus*, comunes en la acuicultura). Este hecho, por sí mismo, planteaba serias dudas acerca de la conformidad de la QP86A con el Acuerdo MSF.

5.16 Noruega señaló que había que establecer una distinción entre las distintas medidas en función del grado en que estuvieran basadas en normas, directrices o reglamentaciones internacionales. De las 24 enfermedades analizadas en los informes australianos, y que por tanto eran presumiblemente las enfermedades contra las que se suponía que la medida protegía, dos de ellas habían sido identificadas por la OIE por exigir una atención especial (es decir, enfermedades de declaración obligatoria). En el caso de estas dos enfermedades, los peces tenían que ser eviscerados antes de su venta. Otras tres enfermedades eran consideradas "otras enfermedades" (la OIE recomendaba que el país importador exigiera un certificado zoosanitario internacional para animales acuáticos). Las otras 19 enfermedades no estaban sometidas a ninguna recomendación específica. Sólo tres de ellas habían sido examinadas por la Comisión para las enfermedades de los peces acuáticos, de la OIE, la cual no había considerado ninguna recomendación concreta que fuera necesaria para estas tres enfermedades. La medida australiana (la prohibición de las importaciones) no se adaptaba por tanto a ninguna norma, directriz o recomendación internacional.

5.17 Cuando existieran normas, directrices o recomendaciones internacionales, las medidas que no se adaptaban a esas normas estaban sometidas por el párrafo 3 del artículo 3 a dos series de requisitos, a saber, que representaran un nivel *más elevado* de protección sanitaria o fitosanitaria que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas internacionales pertinentes; *y* que hubiera *o bien* una justificación científica para la desviación de la norma internacional pertinente *o bien* que la medida fuera consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro en cuestión determinara adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5. Si no existía ninguna norma, directriz o recomendación internacional, no había obligación de armonizar la medida con las normas de otros países, pero la medida tenía que ser elaborada y aplicada de conformidad, *inter alia*, con los artículos 2 y 5 del Acuerdo MSF.

5.18 La medida australiana, en el grado en el que se refería a enfermedades que habían sido objeto de recomendaciones de la OIE, no cumplía el primer requisito del párrafo 3 del artículo 3, es decir, no representaba un nivel *más elevado* de protección sanitaria y fitosanitaria que el que se hubiera logrado mediante medidas basadas en las recomendaciones de la OIE. En el Proyecto de informe de mayo de 1995, de Australia, se enumeraban una serie de acontecimientos que tenían que producirse para que una enfermedad exótica pudiera radicarse en Australia y la conclusión había sido que este resultado era tan improbable que no merecía las medidas estrictas en vigor. Los posteriores informes y las posteriores comunicaciones de Australia no habían ofrecido motivos para rechazar esa conclusión.

5.19 Aunque se supusiera que con la medida de Australia podía lograrse un nivel más elevado de protección, ésta no cumplía la segunda serie de requisitos del párrafo 3 del artículo 3. La nota 2 al

párrafo 3 del artículo 3 establecía que "existe una justificación científica si, sobre la base de un examen y evaluación de la información científica disponible en conformidad con las disposiciones pertinentes del [Acuerdo MSF], un Miembro determina que las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes no son suficientes para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria". Noruega sostenía que no había estudios científicos internacionales que sirvieran de base a la afirmación de que el salmón sin cabeza y eviscerado para el consumo humano había propagado enfermedades a los salmones vivos.

5.20 Como alternativa, si se aceptaba que la medida de Australia podía lograr un nivel más elevado de protección sanitaria o fitosanitaria, el derecho australiano de determinar ese nivel más elevado de protección -y la medida con que se daría cumplimiento a esa decisión- tenía que respetar las disposiciones pertinentes del artículo 5, así como las del artículo 2. Esto significaba que los riesgos de la introducción de enfermedades tenían que estar relacionados con la importación en cuestión.

5.21 Los párrafos 1 y 2 del artículo 5 obligaban a efectuar una evaluación del riesgo adecuada. El párrafo 4 del anexo A explicaba que se trataba de una "... evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, ...; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de ... organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos". El párrafo 2 del artículo 5 obligaba además a los Miembros a tener en cuenta, *inter alia*, los testimonios científicos, los procesos y métodos de producción, los métodos de inspección, la prevalencia de enfermedades y la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades. En conjunto, esto obligaba a Australia a realizar una evaluación profunda de las diferentes medidas que podían aplicarse para lograr su nivel adecuado de protección. Noruega aceptaba que Australia podía llegar a un resultado diferente del de la OIE si su evaluación de los riesgos y medidas, realizada en conformidad con los elementos antes detallados, podía justificar un planteamiento diferente. Los argumentos australianos para explicar por qué las medidas de la OIE no bastaban para lograr este nivel de protección, cuando otros países aplicaban las medidas de la OIE para lograr, con éxito, el mismo nivel de protección, no se basaban, sin embargo, en los elementos antes mencionados. Además, no se había hecho ninguna cuantificación de la probabilidad de introducción de enfermedades según las diferentes medidas que se estaban analizando.

5.22 El párrafo 4 del anexo A definía la evaluación del riesgo de forma que se refería a una plaga o enfermedad. El requisito de llevar a cabo una evaluación diferenciada del riesgo y adoptar decisiones de gestión enfermedad por enfermedad estaba también inherente en el párrafo 2 del artículo 5, que hacía referencia a las zonas libres de plagas o enfermedades. Al imponer su medida, Australia no había evaluado la probabilidad de entrada de cada enfermedad. Cuando la OIE había establecido sus dos listas de enfermedades, ello se había debido a que se consideraba que algunas enfermedades exigían medidas más estrictas que otras. No obstante, la medida general australiana no establecía distinciones, negándose así, *inter alia*, a otros Miembros el derecho que les confería el párrafo 2 del artículo 6 de demostrar que su territorio estaba libre de alguna o de la totalidad de las enfermedades, algo que era especialmente importante en el caso de las cinco enfermedades incluidas en las recomendaciones de la OIE, frente al caso de las 19 enfermedades que no estaban incluidas en ellas.

5.23 Noruega señaló que el derecho de Australia a determinar su nivel adecuado de protección estaba limitado por la obligación de evitar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considerase adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tenían por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Este artículo establecía un objetivo general de coherencia, que no tenía relación con el nivel de protección elegido. Sin embargo, la coherencia era un objetivo que no imponía una obligación absoluta a todos los efectos. El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias no había elaborado hasta el momento directrices para la aplicación de este párrafo. Considerando los numerosos reglamentos actualmente en vigor, las diferencias que podía haber entre sustancias y enfermedades y los muchos reglamentos vigentes antes

de que entrara en vigor el Acuerdo MSF, Noruega opinaba que sólo podía considerarse la existencia de una infracción cuando concurrían unas circunstancias similares y unos niveles de protección injustificables. Había que aplicar este requisito con precaución y probablemente había que decidir caso por caso los límites de las comparaciones injustificadas. En el presente caso, parecía importante el tratamiento dado a las mismas enfermedades cuando estaban presentes en otras especies de peces y quizá también el tratamiento dado a otras enfermedades exóticas de los peces.

5.24 Australia no había prohibido la importación de peces frescos o congelados de otras especies que pudieran ser portadoras de las mismas enfermedades, aun en caso de que la introducción de la enfermedad siguiera las mismas pautas. Australia, además, permitía la importación de peces ornamentales vivos que podían ser huéspedes de distintas enfermedades exóticas. Noruega sostenía que esto indicaba la existencia de niveles diferentes de protección. Además, Australia no había ofrecido ninguna explicación o justificación de estas diferencias, que anteriores informes australianos habían admitido arbitrarias e injustificables. Como tales, tenían que ser consideradas claramente una restricción encubierta del comercio internacional y, en tal caso, incompatibles no sólo con el párrafo 5 del artículo 5 sino también con la prescripción de la última frase del párrafo 3 del artículo 2.

5.25 Con independencia de cuál pudiera considerarse el "nivel adecuado de protección" de Australia -que Australia nunca había definido ni cuantificado- contra la propagación de las enfermedades en cuestión, era evidente que Australia había aplicado diferentes medidas a diferentes especies de peces. Australia no había presentado pruebas que demostraran que las especies diferentes de peces con las mismas enfermedades representaban riesgos diferentes. Por tanto, parecía que algunas de las medidas o no estaban justificadas o eran ineficaces.

5.26 La OIE había recomendado medidas para proteger a los países importadores contra varias enfermedades. La medida aplicada por Australia a los salmónidos era más restrictiva del comercio que otra medida que Australia tenía fácilmente a su alcance y que daba por resultado el mismo nivel de protección, y al mismo tiempo no estaba demostrada su necesidad frente a otras medidas. A este respecto, Noruega sostenía por consiguiente que Australia había violado el párrafo 6 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

Estados Unidos

5.27 Los Estados Unidos señalaron que tenían un largo historial de intentos sin éxito de colaborar con el Gobierno de Australia para permitir la importación de salmón capturado en el océano. A lo largo de más de 20 años, Australia había impedido la importación de todo tipo de salmón sin cocer, alegando la potencial transmisión de enfermedades de los peces. La industria protegida por la prohibición australiana, la industria del salmón de Tasmania, tenía su origen al menos en parte en la importación de huevos fértiles de salmón de los Estados Unidos.

5.28 Los Estados Unidos señalaron que la prohibición australiana de las importaciones se aplicaba a *todo* el salmón sin cocer, con independencia de si alguno de los productos de salmón de una expedición portaba la enfermedad y de si la población de la que procedía el salmón estaba libre de enfermedades. Los argumentos generales de Australia en apoyo de su prohibición encubrían la falta de justificación científica. Según los términos del Acuerdo MSF, los Estados Unidos alegaban que el análisis tenía que versar sobre si la medida en cuestión se basaba en preocupaciones sanitarias legítimas por cada una de las enfermedades concretas en que Australia había basado su prohibición. En lugar de analizar cada enfermedad, Australia había hecho referencia en términos generales a un amplio número de agentes patógenos de los peces, que consideraba que "potencialmente" podían estar presentes en el salmón del Canadá. Sin embargo, Australia no había abordado las cuestiones que planteaba cada uno de estos agentes patógenos. Como Australia no había detallado en qué riesgo de enfermedad basaba su prohibición, era imposible realizar el análisis necesario. Los Estados Unidos observaron que las variadas referencias que contenía la primera comunicación de Australia sobre los

agentes patógenos motivo de preocupación habían inducido a confusiones sobre el número real de enfermedades en cuestión.

5.29 Los Estados Unidos sostuvieron que en el análisis de Australia no se abordaban algunas de las cuestiones básicas que planteaban sus alegaciones en apoyo de la prohibición. En primer lugar, las alegaciones de Australia giraban en torno a la afirmación de que cada uno de los agentes patógenos planteaba el riesgo de que pudiera estar presente en el salmón del nordeste del Pacífico capturado en el océano y eviscerado (el "salmón en cuestión"). Sin embargo, en muchos casos Australia no había presentado ninguna prueba científica de que se hubiera encontrado alguna vez el agente en el salmón en cuestión, por no hablar de los productos de ese salmón. Además, Australia no había realizado análisis y pruebas para encontrar los agentes patógenos. Gran parte del análisis era una simple especulación en el sentido de que, como se había encontrado el agente en salmones pescados en agua dulce, cabía la posibilidad de que el agente se encontrara en los salmones pescados en su camino hacia el océano. La mayoría de los agentes patógenos enumerados por Australia habían sido aislados en salmones del Pacífico pescados en agua dulce y sometidos a fuertes tensiones nerviosas, pero nunca habían sido aislados o detectados en salmones del Pacífico capturados en el océano. Los salmones del Pacífico volvían a aguas dulces cuando eran adultos para la puesta, y a continuación morían. Cuando volvían hacia las aguas dulces, quedaban sometidos a grandes tensiones nerviosas, poniéndose en compromiso su respuesta inmunitaria, empezando a deteriorarse la calidad de su carne y pudiendo contraer una serie de enfermedades infecciosas oportunistas que no se encontraban en los peces capturados en el océano. Por tanto, la lista australiana de 20 agentes patógenos poco más o menos tendría que ser reducida eliminándose de ella aquéllos respecto de los cuales no hubiera pruebas científicas de que el agente estaba presente en el salmón en cuestión.

5.30 En segundo lugar, según el propio Informe final de Australia, un eslabón esencial en la cadena de acontecimientos necesaria para que el salmón importado introdujera una enfermedad era que "debe registrarse la presencia de un número suficiente de patógenos para iniciar la infección en el huésped". En otras palabras, Australia pretendía que el nivel de los agentes patógenos de cada enfermedad que estarían presentes en el salmón en cuestión sería lo bastante elevado como para constituir una dosis capaz de producir una infección. Una vez más, no había pruebas científicas que apoyaran esta alegación con respecto a cada uno de estos agentes patógenos y, en muchos casos, había pruebas científicas de que la alegación no era válida. Australia no había presentado testimonios científicos de que todos los agentes patógenos motivo de preocupación llegaran ni siquiera a encontrarse en los músculos comestibles, o en otros tejidos que eran importados, en un nivel tal que constituyera un riesgo de infección.

5.31 En tercer lugar, las alegaciones australianas se basaban en la afirmación de que todos los agentes patógenos eran exóticos en Australia. Australia no había llevado a cabo un examen adecuado de sus aguas o poblaciones nacionales de salmónidos y peces nativos para determinar si estaban presentes estas enfermedades. Al contrario, se había basado en el hecho de que no se había señalado de la presencia de la enfermedad y que su presencia se revelaría con las pruebas rutinarias. Sin embargo, este planteamiento estaba en clara contradicción con el utilizado para determinar si la enfermedad estaba presente en el salmón en cuestión. En los Estados Unidos, por ejemplo, los Estados de Alaska, Oregón y Washington examinaban el salmón que presentaban los pescadores y elaboradores comerciales en los laboratorios de pesca. Los análisis efectuados por estos Estados eran mucho más amplios que los que se llevaban a cabo en Australia. De hecho, sólo se había registrado la presencia de unos pocos de los agentes patógenos enumerados por Australia en el salmón del Pacífico capturado en el océano, en cualquiera de sus etapas vitales o en cualquiera de sus tejidos, y quizá no se hubieran encontrado nunca si los Estados Unidos hubieran utilizado el sistema de análisis de Australia. Según el planteamiento de Australia, ninguno de esos agentes patógenos existiría en el salmón en cuestión.

5.32 El resultado era, en opinión de los Estados Unidos, que el planteamiento australiano de las pruebas era inaceptable. Australia tenía que, o bien aceptar que éstas bastaban para establecer que

esas otras enfermedades no estaban presentes en el salmón en cuestión (en cuyo caso no había motivos para prohibir la importación en estado fresco o congelado), o bien que no bastaban para establecer que estas enfermedades eran exóticas en Australia.

5.33 Los Estados Unidos observaron que muchos de los agentes patógenos respecto de los cuales Australia alegaba que estaba preocupada también se manifestaban en otros peces, y Australia importaba grandes cantidades de otros peces marinos en estado fresco o congelado, e importaba peces ornamentales vivos sin ningún control sanitario. Aunque Australia alegara que había iniciado o iba a iniciar evaluaciones de riesgos de algunos de estos otros peces, era dudoso que Australia estuviera realmente preocupada por la introducción de estas enfermedades o que el riesgo de enfermedades fuera el auténtico fundamento de esta prohibición. Durante más de 20 años, Australia había prohibido la importación de salmón sin haber adoptado ninguna medida para evaluar los riesgos derivados de estos otros peces o para protegerse contra la introducción de enfermedades a causa de ellos.

5.34 Australia había afirmado que su nivel adecuado de protección era que "los peces hubieran sido sometidos al tratamiento que en opinión del Director de Cuarentenas es probable que impida la introducción de ninguna enfermedad infecciosa o contagiosa". "Es probable que impida" significaba que era probable que los peces no introdujeran una enfermedad exótica. La propia descripción hecha por Australia de los riesgos derivados del salmón en cuestión dejaba claro que era probable que el salmón no introdujera la enfermedad. Por consiguiente, no estaba claro por qué era necesaria la prohibición australiana. En cambio, la prohibición australiana parecía estar destinada a asegurarse de que no existía probabilidad de que se encontrara ningún agente patógeno en el salmón importado. El criterio "no probabilidad de enfermedad" era diferente totalmente del criterio "probabilidad de impedir" la enfermedad, y la "no probabilidad" presentaba un nivel de protección mucho más alto que la "posibilidad de impedir". Los Estados Unidos no veían cómo podía Australia conciliar su prohibición con el nivel de protección establecido.

5.35 Por último, los Estados Unidos observaron que no podían apoyar todos los argumentos planteados por el Canadá. En particular, los Estados Unidos no coincidían en que el Acuerdo MSF exigiera una evaluación del riesgo "cuantitativa". En ese Acuerdo no se indicaba en ningún momento que la evaluación del riesgo tenía que ser cuantitativa. Por "probabilidad", término utilizado en la definición de la "evaluación del riesgo" que contenía el anexo A del Acuerdo MSF, no se podía entender un cálculo aritmético de probabilidades. Se trataba simplemente de reconocer las limitaciones del conocimiento científico. En términos ideales, el objetivo de una evaluación del riesgo era establecer, mediante pruebas científicas, un nivel cuantitativo de riesgo, siempre que fuera posible. Sin embargo, en muchos casos, si no en la mayoría, no era posible hacerlo debido a la falta de pruebas para establecer un vínculo cuantitativo entre una actividad y un efecto sobre la población en cuestión.

VI. CONSULTA DEL GRUPO ESPECIAL CON LOS EXPERTOS CIENTÍFICOS

Procedimientos del Grupo Especial en relación con las esferas de especialización científica

6.1 El Grupo Especial recordó que el párrafo 2 del Artículo 11 del Acuerdo MSF estipulaba que:

> "En una diferencia examinada en el marco del presente Acuerdo en la que se planteen cuestiones de carácter científico o técnico, el grupo especial correspondiente deberá pedir asesoramiento a expertos por él elegidos en consulta con las partes en la diferencia. A tal fin, el grupo especial podrá, cuando lo estime apropiado, establecer un grupo asesor de expertos técnicos o consultar a las organizaciones internacionales competentes, a petición de cualquiera de las partes en la diferencia o por propia iniciativa".

Tomando nota de que en la presente diferencia intervenían cuestiones científicas y técnicas, el Grupo Especial consultó con las partes sobre la necesidad de asesoramiento de expertos. Ninguna de las dos partes había pedido al Grupo Especial que solicitara dicho asesoramiento, pero ambas señalaron que no tenían ninguna objeción a que lo hiciera. El Grupo Especial decidió pedir asesoramiento científico y técnico de conformidad con el párrafo 1 y la primera frase del párrafo 2 del artículo 13 del ESD y en aplicación de la primera frase del párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo MSF.

6.2 Se invitó a las partes a que presentaran al Grupo Especial nombres concretos de expertos en la materia. Al mismo tiempo, se pidió también a la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) que facilitase nombres de expertos. Se pidió a todos los expertos que estuvieran dispuestos a asesorar al Grupo Especial que enviasen un breve *curriculum vitae*.

6.3 Se ofreció a las partes la oportunidad de formular observaciones sobre estos expertos potenciales a la vista de su *curriculum vitae* y, en particular, de señalar las objeciones que pudieran tener con respecto a cualquiera de ellos. El Grupo Especial seleccionó luego cuatro expertos de la lista, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por las partes y la necesidad de conocimientos especializados en varios sectores (por ejemplo, la evaluación del riesgo, la transmisión de enfermedades de los peces y los procedimientos de la OIE). Se pidió a estos expertos que actuaran, a título personal, como asesores individuales del Grupo Especial.

6.4 El Grupo Especial, en consulta con las partes, preparó una serie de preguntas específicas que presentó a cada uno de los expertos por separado. Se les pidió que respondieran por escrito a las preguntas para las que se considerasen calificados. Las partes convinieron en que se facilitasen a cada uno de los expertos seleccionados las comunicaciones que habían presentado por escrito al Grupo Especial, incluidas las versiones escritas de sus declaraciones orales. Las respuestas por escrito de los expertos se presentaron a las partes, que así tuvieron la oportunidad de formular observaciones sobre ellas.

6.5 Se invitó a los expertos a debatir con el Grupo Especial y con las partes sus respuestas por escrito a las preguntas y a proporcionar ulterior información. A continuación figura un resumen de las respuestas facilitadas por los expertos.[191]

6.6 Los expertos seleccionados para asesorar al Grupo Especial fueron los siguientes:

Dr. David E. Burmaster, Alceon Corporation, Estados Unidos

Dr. Christopher J. Rodgers, Consultor especializado en enfermedades de los peces, España

Dr. James Winton, National Fisheries and Research Center, US Fish and Wildlife Service, Estados Unidos

Dra. Marion Wooldridge, Department of Risk Research, Central Veterinary Laboratory, Reino Unido

Preguntas formuladas a los expertos - Respuestas compiladas

6.7 A modo de observaciones introductorias generales, la **Dra. Wooldridge** señaló que todavía se seguían utilizando varios sistemas de terminología diferentes incluso dentro de la esfera de la veterinaria y la sanidad animal (incluidos los peces). En el sistema de terminología cuyo uso se solía aconsejar ahora en este campo, el *análisis del riesgo* y la *evaluación del riesgo* tenían significados distintos y diferenciados, aunque en el pasado se habían utilizado con frecuencia indistintamente. El

[191] En el Anexo II del presente documento figura una Transcripción de la reunión.

término de análisis del riesgo, como se solía utilizar ahora tenía cuatro componentes: identificación del peligro, evaluación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo. Esta terminología se enseñaba en los talleres de capacitación en análisis de riesgos patrocinados por la OMC y la OIE.

6.8 En las definiciones del Acuerdo MSF, los peligros se definían como los resultados de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas y organismos patógenos que pudieran potencialmente tener un efecto perjudicial. En un análisis particular del riesgo se podría examinar solamente una serie determinada de peligros, por ejemplo los organismos patógenos; y en el ámbito de ese análisis concreto del riesgo, la identificación del peligro consistiría en el proceso de identificar todos los peligros potenciales en el producto objeto de examen.

6.9 La evaluación del riesgo era el proceso de estimación del riesgo que se presentaba, mediante la identificación del peligro o los peligros, para los resultados que interesaban. Los resultados de interés pertinentes para las evaluaciones del riesgo de las importaciones se especificaban en el Acuerdo. En teoría, la evaluación se podía realizar de manera cualitativa o cuantitativa. En la evaluación cualitativa se estimaba el riesgo (es decir, la probabilidad) de un resultado concreto y se expresaba en palabras; así pues, la probabilidad de un resultado determinado se podría estimar, por ejemplo, como alta, baja o insignificante. En la evaluación cuantitativa del riesgo, la probabilidad se valoraba numéricamente y la probabilidad resultante tenía un valor numérico; por ejemplo, P= 0,99, o P=1 x 10-6 o "existe una probabilidad del 95 por ciento de que P<0,1". En la práctica, sólo podía realizarse una evaluación cuantitativa cuando se disponía de datos cuantitativos.

6.10 La gestión del riesgo era el proceso de decidir si un determinado riesgo estimado en las circunstancias adecuadas era aceptable (esta decisión se basaba en la apreciación de varios factores, incluidos los resultados de una evaluación del riesgo) y, en caso contrario, seleccionar e introducir medidas que pudieran aplicarse para reducir el nivel de riesgo. La comunicación del riesgo abarcaba toda la información relativa a su análisis, incluidos los resultados de las evaluaciones del riesgo y la obtención de información, opiniones y respuestas de todas las partes interesadas sobre cualquier factor de interés, incluidos los datos y métodos científicos y los niveles aceptables de riesgo.

6.11 La evaluación del riesgo era, por consiguiente, sólo una parte del análisis del riesgo, pero al responder a las preguntas del Grupo Especial sobre la evaluación del riesgo tal vez fuera necesario examinar los otros elementos del análisis del riesgo contenidos en el documento de Australia. Además, en los dos documentos presentados por Australia no se utilizaban los términos exactamente de esta manera. En ambos la expresión "análisis de los riesgos" se refería, al parecer, tanto al conjunto del proceso como a la propia evaluación del riesgo; por consiguiente el lector debía identificar las partes del documento que se referían específicamente a la evaluación del riesgo. Además, la evaluación cuantitativa del riesgo con frecuencia llevaba de manera directa a una recomendación sobre la gestión del riesgo, dificultando todavía más la distinción.

6.12 La Dra. Wooldridge señaló asimismo que su principal esfera de competencia en este asunto era el análisis del riesgo y la evaluación del riesgo.

Procedimientos de evaluación del riesgo

Pregunta 1. Al comparar el Informe provisional sobre evaluación del riesgo que Australia presentó en 1995 con el Informe final de 1996, ¿cuáles son las diferencias principales entre las dos evaluaciones del riesgo? ¿Considera una de ellas más válida desde el punto de vista científico o técnico que la otra? En caso afirmativo, ¿en qué se basa? ¿Cuáles son en su opinión los requisitos mínimos necesarios para realizar una evaluación del riesgo? ¿Variarán los requisitos en función del producto y/o de las enfermedades de que se trate? Con respecto al Informe provisional de 1995 y al Informe final de 1996, ¿reúnen dichos informes, desde el punto de vista científico y técnico, los requisitos mínimos de una evaluación del riesgo generalmente aceptados en el sector específico de la sanidad de los animales acuáticos?

6.13 El **Dr. Burmaster** respondió que en los dos informes se utilizaban métodos semejantes, pero se llegaba a conclusiones sobre políticas opuestas. No consideraba que una de estas evaluaciones del riesgo fuera técnica o científicamente más válida que la otra, sino que ambas tenían virtudes y defectos semejantes. En cuanto a los requisitos mínimos para tal evaluación del riesgo, el Dr. Burmaster indicó que, salvo algunas excepciones en determinadas situaciones (pero no en el caso de la presente diferencia), en una evaluación del riesgo se debían utilizar métodos cuantitativos para estimar la probabilidad y la magnitud de las consecuencias deseadas y adversas. Ni en el Informe provisional sobre evaluación del riesgo (mayo de 1995) ni en la evaluación final (diciembre de 1996) se utilizaron métodos cuantitativos, de manera que ninguna de las dos cumplía los requisitos mínimos para esta situación. El Dr. Burmaster señaló que los requisitos tal vez pudieran variar en función del producto y/o las enfermedades. Por ejemplo, los requisitos mínimos para una evaluación del riesgo relativa a las plagas de insectos en los huertos de frutales podían diferir en cierto modo de los correspondientes a una evaluación del riesgo en el caso de enfermedades bacterianas de los peces. Sin embargo, consideraba que cada tipo de evaluación del riesgo debía, como mínimo, utilizar métodos probabilísticos para distinguir y cuantificar la *variabilidad* y la *incertidumbre* inherentes al problema. [Se pueden consultar referencias sobre las opiniones actuales de los expertos en evaluación del riesgo acerca de la distinción entre la *variabilidad* y la *incertidumbre*, y su cuantificación en i) Burmaster & Thompson, 1997; y ii) Burmaster & Wilson, 1996; dirección de Internet: http://www.Alceon.com.]

6.14 El **Dr. Rodgers** observó que el Informe final de 1996 se había estructurado y dividido en cuatro secciones principales, unidas por un resumen general, sobre la base de los dos informes provisionales previos. El Informe provisional de 1995 se había preparado como un análisis provisional del riesgo de las importaciones para someterlo a la formulación de observaciones del público, lo que suponía un elemento adicional valioso en este tipo de práctica. Por desgracia, esto había supuesto que los informes posteriores de 1996 fueran menos detallados, aunque las secciones relativas a las consideraciones sobre las enfermedades presentaban la información básica estructurada en una forma más clara mediante el uso de agrupaciones recomendadas de factores de evaluación del riesgo (por ejemplo, país, producto, agente, etc.). En el Informe provisional de 1996 se había adoptado un enfoque más prudente, puesto que en las conclusiones se utilizaban expresiones como "... si se hubiera de autorizar la importación del producto ...", en lugar de afirmaciones como "... el AQIS recomienda que se autorice la importación en las condiciones descritas en el Informe provisional ...", que figuraban en el Informe de 1995. Por otra parte, el Informe final de 1996 iba más allá al establecer categóricamente que "... se recomienda que no se autorice la entrada de productos de salmón sin cocer ...". Esto sólo podía explicarse por los resultados de la consulta pública y la incertidumbre derivada de la falta de datos o la dificultad para interpretarlos. Esto indicaba, al parecer, que el Informe provisional de 1996 consistía en un examen técnico de las opciones disponibles, pero no se pronunciaba claramente al respecto. En el Informe final de 1996 se adoptaba una posición concreta.

6.15 En cambio, el Informe provisional de 1995, aunque en algunas secciones daba la impresión de ser un examen bibliográfico directo, parecía utilizar la información disponible para intentar una evaluación cuantitativa del riesgo, que propiciaba hipótesis subjetivas acerca de las diversas posibilidades de introducción de las enfermedades. El Informe provisional de 1995 como tal era un documento más útil, como evaluación interna del riesgo, puesto que evaluaba los datos y llegaba a la conclusión de que existía un riesgo insignificante, mientras que al mismo tiempo reconocía que no se podía cuantificar el riesgo general de introducción de enfermedades. En el Informe final de 1996 se hacía más hincapié en los elementos desconocidos de la evaluación, por lo que era más prudente, llegando a un resultado más próximo a "inaceptable" en la escala "insignificante, pero aceptable"/"inaceptable". El Dr. Rodgers indicó que esta anomalía probablemente se debía a la falta de datos reales y al desacuerdo entre los científicos sobre los resultados previsibles, puesto que no se solía considerar que la opinión subjetiva representase la situación real. Por desgracia, la evaluación cualitativa ha de contener un elemento hipotético para llenar los vacíos en la base de datos científicos. En realidad, una serie de "opiniones de expertos científicos" podía realmente ser muy útil en estas

circunstancias, e incluso se podía adaptar para crear distribuciones de probabilidades con objeto de realizar una evaluación cuantitativa del riesgo más exacta. Esto sería aplicable por igual tanto a los factores relativos a los agentes patógenos como a los factores únicos específicos de Australia, como la susceptibilidad de las especies australianas a las enfermedades exóticas de los salmónidos. Sólo en el Informe provisional de 1995 se intentaba aplicar este criterio.

6.16 El Dr. Rodgers observó que los informes se habían compilado desde una perspectiva australiana, y a este respecto se ajustaban a las prescripciones sobre metodología de la OIE, que establecía que los países podían formular su propio método. Los informes estaban respaldados por referencias a la bibliografía científica y a otras fuentes, en caso necesario. En el Informe provisional de 1995 se abordaba la cuestión del volumen potencial de comercio, enumerando las estadísticas de las exportaciones canadienses de salmón a otros países y estimando simplemente que se importarían al año alrededor de 3.000 toneladas. El Informe final de 1996 aludía solamente a "cantidades comerciales de producto", aun cuando el número de unidades de animales acuáticos que se importaban influye de manera significativa en la evaluación del riesgo. Los otros factores básicos necesarios para una evaluación del riesgo, a saber, los relativos a los países, los productos, la exposición y la reducción, se determinaban previo examen por enfermedad basado en la bibliografía técnica y científica. Se señalaban también de la misma manera las posibles consecuencias perjudiciales de la introducción de enfermedades.

6.17 Uno de los elementos más necesarios para realizar una evaluación del riesgo, en particular una evaluación cuantitativa del riesgo, era disponer de datos científicos fiables relativos a la prevalencia notificada de infección en el país exportador. Para el pescado o el marisco (y otros animales) esto se producía generalmente en una de estas tres formas: datos de los resultados anuales de la OIE, informes científicos y bibliografía científica publicada previo examen por otros especialistas. En la práctica, en los tres casos había ligeras variaciones entre información básica (resultados de la OIE) y datos detallados (bibliografía científica). Sin embargo, incluso los datos más detallados variaban ampliamente, tanto en el contenido como en la utilidad.

6.18 Antes de realizar un examen de los factores que intervienen en un proceso de evaluación del riesgo había que abordar la pregunta básica a la que el análisis debía responder. La pregunta tenía que ser tan específica como fuera necesario, a fin de obtener información útil en apoyo de una decisión posterior relativa a la importación de un lote de pescado o de sus productos. En una pregunta normalmente se especificaba la enfermedad o enfermedades que eran motivo de preocupación, la especie que se deseaba importar y posiblemente el período de tiempo pertinente. Sin embargo, podría ser necesario formular con mayor precisión la pregunta básica, que podría dividirse en preguntas más concretas. A veces sólo después de examinar el problema a fondo se sabía con claridad cuáles eran exactamente los riesgos que había que estimar. En consecuencia, podía ser necesario reformular la pregunta original. Una vez identificado el peligro, había que enumerar todas las circunstancias que probablemente se producían durante la importación, a fin de prever la vía adecuada para evitar que se diera el fenómeno no deseado.

6.19 En general, los factores potenciales de riesgo podían dividirse en cuatro categorías por orden de prioridad, a saber:

- enfermedades que fuesen motivo de preocupación y su prevalencia en las especies de exportación y en cualquier otra estrechamente relacionada con ellas en el país exportador y zonas circundantes;

- epizootiología de esas enfermedades;

- eficacia de los sistemas de vigilancia y supervisión de las enfermedades en la zona o el país de exportación y las competencias de la administración pública en materia de comercio del pescado y enfermedades de los peces;

- sensibilidad y especificidad de las pruebas de diagnóstico para la detección e identificación de los organismos patógenos que fuesen motivo de preocupación.

Los factores de riesgo identificados también se podían desglosar ulteriormente en temas más específicos, según se indica a continuación:

a) Factores relativos al país: las enfermedades presentes tanto en el país o la región de exportación como en los de importación, que incluirían factores como la prevalencia de las enfermedades, sus características (métodos de propagación, manifestación de síntomas, estado de portador y especies reservorio) y la prevalencia de la infección residual; a los establecimientos/instalaciones (presencia de vectores conocidos, presencia de peces anádromos en los abastecimientos de agua, sistemas de elaboración); evaluación de los servicios de vigilancia (políticas y legislación de importación/exportación) y el transporte. Había que tener en cuenta asimismo los factores relativos al destino, pero era necesario incluir la susceptibilidad del huésped y el uso final de la importación. Estos factores se habían de examinar para cada una de las enfermedades que fuesen objeto de preocupación.

b) Factores relativos al producto, aplicables sobre todo a las enfermedades presentes en el pescado o sus productos más que en los animales vivos. Se referían fundamentalmente a la eliminación o no de cualquier material infectado tras el sacrificio, la tasa de supervivencia de los organismos patógenos tras la elaboración (temperaturas de almacenamiento y tránsito, prácticas aplicadas a los desechos y su eliminación en las instalaciones de elaboración, eliminación durante el almacenamiento) y el volumen de comercio autorizado (la introducción de una enfermedad es directamente proporcional a la cantidad importada). Se podrían examinar asimismo dentro de esta categoría, factores de exposición específicos relativos al uso del producto, o bien crear un apartado independiente que tratase específicamente de la probabilidad de que una especie susceptible resultase infectada y transmitiera la enfermedad.

c) Se podrían examinar factores de reducción del riesgo que incluyeran las opciones disponibles para reducir la probabilidad de introducción de un agente patógeno. Éstos podrían abarcar factores como el origen del producto, la selección de los establecimientos de destino y prescripciones en materia de elaboración o tratamiento del producto.

6.20 Los riesgos se identificaban mediante la elaboración de una lista de enfermedades potenciales que eran objeto de preocupación por estar asociadas con la importación del producto del pescado, seguida de un examen de las consecuencias de su entrada y establecimiento. Además, era prudente identificar opciones de gestión con objeto de reducir ulteriormente la probabilidad de entrada de enfermedades y examinar las repercusiones socioeconómicas y ecológicas de su radicación.

6.21 El Dr. Rodgers indicó que para una evaluación cuantitativa del riesgo se necesitaban datos históricos reales, puesto que era necesario definir la distribución de la probabilidad de introducción de una enfermedad. En cuanto a su prevalencia, esta información se obtendría de los programas de vigilancia y supervisión. En ausencia de datos fidedignos, tal vez fuera necesario realizar una evaluación cualitativa del riesgo, en particular con respecto a los factores relativos a los propios organismos patógenos potenciales, tales como la patología, la epizootiología, la lucha contra las enfermedades, la supervivencia y la inactivación. En estos casos tal vez era preciso introducir algunas hipótesis, aunque se pudiera adoptar el modelo del caso peor, aun cuando se hubiera incluido la opinión de expertos como sustitutivo a corto plazo de datos documentados reales.

6.22 El Dr. Rodgers indicó que la OIE estaba revisando a fondo sus Directrices para la evaluación de riesgos y que en breve se dispondría de un texto provisional. Aunque no se referían específicamente a los peces, en términos generales los principios serían aplicables a los animales

acuáticos y sus productos, como en la versión actual. En consecuencia, esto probablemente supondría un cambio en las directrices de la OIE para la importación de animales acuáticos y sus productos, detalladas en el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos.

6.23 La **Dra. Wooldridge** identificó los siguientes requisitos mínimos necesarios para una evaluación del riesgo, dando una explicación para cada uno.

Requisitos		Explicación
A.	Una evaluación del riesgo debe ser transparente, es decir, debe estar formulada claramente y el informe correspondiente ha de incluir todas las referencias pertinentes.	
B.	Se debe definir y explicar claramente el riesgo objeto de la evaluación.	La evaluación del riesgo asociado con la importación comprende la definición de los productos que hay que incluir en la evaluación y la definición o descripción de los resultados que revistan interés. En una evaluación del riesgo asociado con la importación estos resultados serán normalmente las diversas *consecuencias no deseadas* que se hayan identificado.
C.	Hay que definir y exponer claramente el peligro o los peligros que se examinen. Si en la solicitud de evaluación del riesgo no se ha especificado un peligro concreto, se requerirá una identificación del peligro de una amplitud suficiente.	Se debe tomar una decisión sobre cuáles son los peligros pertinentes. Si la decisión es que todos los organismos patógenos revisten interés, se debe realizar una investigación de los peligros para identificar todos los organismos patógenos que pueda haber en los productos considerados.
D.	Se deben dilucidar y exponer con claridad las posibles vías que conducen desde los peligros de interés hasta los resultados que se investigan (es decir, la secuencia necesaria de los acontecimientos). Los detalles de cualquiera de los procedimientos que se introduzcan en alguna etapa de la vía (por ejemplo, la comprobación de la infección) deben estar plenamente respaldados por referencias si fuera necesario.	Estas vías se definirán sobre la base de los requisitos (fundamentalmente biológicos) necesarios para llegar a los resultados definidos, y la manera más clara de ilustrarlos es como una serie de pasos en un diagrama. Las referencias completas facilitan la transparencia. En la mayoría de las evaluaciones del riesgo asociado con la importación habrá (de forma implícita o explícita) una fase de evaluación de la aparición del riesgo, una de evaluación de la exposición y una de evaluación de sus consecuencias; por lo general los resultados consistirán en la determinación de consecuencias.

E.	Para cada paso identificado en la vía, se debe recopilar información (datos) a fin de evaluar la probabilidad de que se produzca. Ésta puede variar de un peligro a otro, por lo que debe ser específica de cada peligro en caso necesario. La información se debe exponer claramente y se ha de indicar su procedencia.	La información (datos) será cualitativa o cuantitativa, en función de la disponibilidad y del tipo de evaluación que se esté realizando. Los evaluadores deberían realizar una búsqueda lo más minuciosa posible a fin de disponer de la información más adecuada para la evaluación. Unas referencias completas facilitan la transparencia.
F.	La probabilidad general de la vía que siguen realmente los acontecimientos desde el peligro hasta el resultado definido se evalúa de forma cualitativa o cuantitativa para cada peligro y resultado definido, utilizando la información obtenida. En la evaluación cuantitativa se aplica también al tratamiento matemático apropiado. Se deben explicar claramente los razonamientos, el tratamiento matemático (si se aplica) y las conclusiones. En la evaluación cuantitativa ha de indicarse el período de tiempo pertinente.	La probabilidad se establecerá en términos cualitativos (por ejemplo, riesgo alto, bajo, insignificante) o cuantitativos. El período de tiempo puede ser un tiempo real (por ejemplo, riesgo anual) o un período determinado sobre la base de la cantidad (por ejemplo, riesgo por lote).

La Dra. Wooldridge indicó que estos requisitos básicos eran los mismos para todos los productos o enfermedades. Las variaciones específicas que, en función de la evaluación solicitada, se presentasen en cada componente del diagrama estaban previstas en los requisitos mínimos definidos.

6.24 Con respecto al Informe provisional de 1995, la Dra. Wooldridge observó que la mayor parte de este documento de análisis del riesgo consistía en una evaluación cualitativa del riesgo con una exposición muy clara y transparente. El documento incluía asimismo:

- Un resumen operativo breve y claro en el que se sintetizaban todos los puntos principales.

- Una introducción (Sección 1), que incluía una definición del análisis del riesgo y, en consecuencia, de la evaluación del riesgo.

- Unos antecedentes (Sección 2), con una breve reseña general de la metodología de evaluación del riesgo, incluida la secuencia de circunstancias necesarias para que se produjeran las consecuencias no deseadas (Sección 2.2) y una evaluación de la situación sanitaria de los salmónidos australianos, necesaria para la evaluación de las consecuencias ante la invasión de una enfermedad a través de la importación (Sección 2.9).

- Una sección sobre factores de riesgo (Sección 3), que describía con detalle las vías potenciales desde el peligro hasta el riesgo e ilustraba mediante diagramas una evaluación, en caso necesario, del efecto de cada una de las fases en la probabilidad de que los organismos patógenos viables lograran superar esa etapa.

- Una sección sobre enfermedades (Sección 4), que contenía los resultados iniciales de la identificación del peligro y una lista en la que se definían los peligros o las

enfermedades objeto de esta evaluación. A continuación figuraba una sección con todas las referencias relativa a cada peligro de enfermedad, incluido, en cada uno de los casos, un examen de los factores que intervenían en la evaluación de la probabilidad de un brote enfermedad debido a ese peligro.

- Una sección de examen (Sección 5), cuya parte relativa a la evaluación del riesgo incluía resúmenes de las consideraciones sobre las enfermedades, las conclusiones relativas a los productos, los problemas para el medio ambiente (incluida la situación actual de enfermedad registrada en Australia y la reglamentación aplicada a otras especies de pescado importado) y el análisis de las consecuencias. Se examinaban asimismo las pruebas obtenidas de la experiencia de importación de pescado en otros países y de la de Australia antes de la entrada en vigor de la reglamentación actual. Se incluía un análisis inicial de cada posible peligro de enfermedad y luego, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, se evaluaba cualitativamente la probabilidad de un resultado no deseado derivado de la importación de los productos objeto de examen.

  Además, se analizaban cuestiones relativas a la gestión del riesgo, incluidos los aspectos relativos a la determinación del nivel de riesgo. La Dra. Wooldridge señaló específicamente los puntos siguientes indicados en la página 217: que la mera posibilidad de que un producto importado contuviera organismos patógenos exóticos no era motivo suficiente para prohibir la importación; que Australia había considerado inviable el método del 'riesgo cero'; y que las decisiones sobre cuarentena debían basarse en la mejor información disponible y los resultados más probables teniendo en cuenta esa información. Por consiguiente, se insistía siempre en el intento de estimar la probabilidad más que la simple posibilidad. En conclusión, en este análisis se formulaban recomendaciones sobre la gestión del riesgo derivadas de las probabilidades estimadas en la evaluación cualitativa del riesgo.

En el Informe provisional de 1995 se incluía asimismo un glosario y varios apéndices en los que figuraba un proyecto sobre condiciones de importación; en el apéndice 6 se hacía una recomendación sobre la política aplicable, basada en los resultados obtenidos.

6.25 En resumen, la Dra. Wooldridge indicó que el Informe provisional de 1995 era desde el punto de vista técnico y científico una evaluación cualitativa del riesgo clara y bien ejecutada con arreglo a todas las prescripciones esenciales, en particular con respecto a la claridad del fundamento en el que se basaban las conclusiones alcanzadas. Señaló que no tenía competencia para formular observaciones acerca de la validez de la información relativa al pescado facilitada en el Informe.

6.26 Con respecto al Informe final de 1996, la Dra. Wooldridge señaló que este documento era el resultado del proceso de comunicación del riesgo iniciado tras la publicación del Informe provisional. Contaba de un resumen operativo y de cuatro secciones. La primera sección se describía como un análisis del riesgo, la segunda contenía los datos utilizados para las enfermedades identificadas como peligrosas. Por consiguiente, las dos primeras secciones incluían la evaluación final del riesgo de introducción de enfermedades, así como conclusiones y decisiones relativas a la gestión del riesgo. Estas secciones tenían las equivalentes en el Informe provisional. Expresó la opinión de que, para mayor claridad de la comparación, la presentación de la evaluación del riesgo en los documentos pertinentes debería ser a grandes rasgos semejante, pero observó que en este caso no ocurría así.

6.27 La tercera sección del Informe final de 1996 era un evaluación económica del efecto de la introducción de dos de las enfermedades, y la sección final contenía la mayor parte de la respuestas al Informe provisional, es decir, los resultados del proceso de comunicación del riesgo. Estas secciones no tenían equivalentes en el Informe provisional.

6.28 El proceso de comunicación del riesgo tenía dos funciones primordiales: permitía identificar imprecisiones en el proceso de evaluación del riesgo y facilitar información con respecto al nivel aceptable de riesgo en los sectores interesados de la comunidad. Estos eran dos tipos distintos de información, con repercusiones diferentes. En opinión de la Dra. Wooldridge, cada elemento de la documentación de tal proceso de consulta debería referirse específicamente, mediante referencias cruzadas, al lugar del análisis inicial del riesgo y la evaluación del riesgo para demostrar claramente si el proceso de comunicación había modificado y alterado la evaluación inicial, las conclusiones y las consiguientes recomendaciones sobre políticas, cómo lo había hecho y exactamente en qué aspectos y por qué razones.

6.29 Los "elementos de hecho" o los aspectos de la metodología nuevos o modificados que se incorporasen a la identificación de los peligros o a la propia evaluación del riesgo se debían indicar claramente, y también se debería poder ver de inmediato su relación con cualquier conclusión alterada alcanzada en la evaluación. Esto permitía llegar a un acuerdo sobre la evaluación del riesgo, es decir, la estimación del riesgo existente, con independencia de cualquier otra consideración sobre el riesgo aceptable. Había que indicar también con claridad cualquier cambio en la política de gestión del riesgo recomendada que se debiese exclusivamente a la existencia de conclusiones diferentes en la evaluación del riesgo modificada.

6.30 Cualquier cambio en el nivel de riesgo considerado como aceptable por el encargado de la gestión del riesgo tras consultar durante el proceso de comunicación se debía examinar y describir por separado, y cualquier efecto resultante en la política de gestión del riesgo debía diferenciarse claramente de los efectos de una evaluación del riesgo modificada.

6.31 La Dra. Wooldridge señaló que no ocurría así en el documento analizado, puesto que, aunque las respuestas recibidas en la etapa de comunicación del riesgo se registraban en la sección final, los modelos de análisis del riesgo y evaluación del riesgo eran muy diferentes de los del Informe provisional. Este procedimiento dificultaba la identificación de las diferencias, particularmente de detalle, entre las dos evaluaciones del riesgo y de la manera exacta en que se presentaban. No obstante, había algunas diferencias muy importantes.

6.32 Al comparar el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996, la Dra. Wooldridge observó que había habido diferencias en cuanto a la presentación, la claridad y la transparencia. La primera diferencia importante era que los procesos realizados y las conclusiones alcanzadas en la evaluación real del riesgo aparecían expuestos de manera mucho menos clara que en el Informe provisional. Se había modificado el orden y el índice (página v) no era muy útil para buscar información; con frecuencia resultaba difícil localizar los datos.

6.33 Debido en parte a la metodología utilizada y en parte a la presentación, era más difícil (si no imposible) distinguir entre las secciones correspondientes a la evaluación del riesgo y las que contenían un examen de cuestiones relativas a la gestión del riesgo, en particular con respecto al riesgo aceptable; en su opinión, éste era un defecto grave. En un análisis del riesgo siempre había que distinguir con claridad entre riesgo evaluado y riesgo aceptable.

6.34 Observaba también que el orden de presentación era confuso. La mayor parte de la información relativa a las enfermedades mismas (Sección 2) figuraba ahora después de la evaluación en la cual se utilizaba dicha información (Sección 1), y lo mismo sucedía en el caso del resumen de la metodología del "análisis del riesgo" (Apéndice 1.7.7). Las posibles vías del riesgo examinadas estaban expuestas de forma mucho menos clara y menos detallada que en el Informe provisional. En particular, las Secciones 1.3.2 (Análisis del riesgo: Consideraciones) y 1.4 (Consideraciones sobre el análisis del riesgo) estaban insuficientemente explicadas en su opinión (y además los títulos eran confusos). Debido a esto resultaba muy difícil llegar a conclusiones pertinentes sobre la evaluación.

6.35 Las respuestas recibidas durante el proceso de consulta, en las que se basaban los cambios introducidos tanto en la evaluación del riesgo como en la aceptación del riesgo, estaban registradas en las dos secciones finales (Secciones 3 y 4), y no era fácil relacionarlas con los cambios introducidos en la evaluación final del riesgo en comparación con la versión del Informe provisional. Una separación clara de las respuestas por categorías (en particular si se referían a hechos, conclusiones o recomendaciones sobre políticas) y un sistema de referencias cruzadas de éstas con sus efectos en los datos iniciales de evaluación del riesgo, las conclusiones de la estimación del riesgo, y las cuestiones relativas a la gestión del riesgo, permitirían aumentar la claridad y la comparabilidad en el análisis del riesgo.

6.36 No se sabía con claridad por qué razón el Informe final era menos claro que el Informe provisional. En su opinión el Informe final era mucho menos transparente.

6.37 La Dra. Wooldridge indicó que la siguiente diferencia importante era que se había modificado la metodología básica de evaluación del riesgo. Tanto el Informe provisional como el Informe final eran evaluaciones cualitativas. En el Informe final había un examen de la imposibilidad, dada la información disponible, de realizar cualquier evaluación cuantitativa del riesgo (página 24) y, específicamente, en la página 25 se señalaba que "este documento examina las vías potenciales de entrada en el medio ambiente acuático, pero no calcula la probabilidad de que se produzca la exposición". Sin embargo, en el Informe final no sólo quedaba descartada explícitamente la posibilidad de una evaluación cuantitativa, sino que luego se efectuaba la evaluación cualitativa, basada en el supuesto implícito de que, sin una cuantificación, la evaluación sólo se podía referir a la posibilidad de entrada del agente patógeno, sin hacer ningún intento de atribuir, sobre la base de un análisis cualitativo, probabilidades basadas en la información disponible.

6.38 Esto daba lugar a conclusiones como la siguiente: "Habrá una posibilidad desconocida -con cierto grado de incertidumbre con respecto a la fiabilidad de cualquier estimación- de que el producto importado esté infectado" (página 50). Sin embargo, esto es lo que ha de determinarse antes de realizar una evaluación del riesgo.

6.39 La Dra. Wooldridge opinaba que el examen exclusivo de la *posibilidad* de consecuencias particulares, y no la *probabilidad*, no era un método técnico adecuado ni un resultado científico correcto de una evaluación del riesgo. Ésta era la diferencia más importante entre el Informe provisional y el Informe final.

6.40 La Dra. Wooldridge observó además que había diferencias en los datos utilizados en la evaluación. En el documento final se tenían en cuenta varios factores adicionales específicos del riesgo, y éste era un resultado adecuado del proceso de comunicación. Las diferencias identificadas se referían, por ejemplo, a la utilización de biopelículas sobre el equipo de elaboración (página 25), la determinación de posibles enfermedades adicionales (página 26) y la inclusión de una hipótesis, tal vez incorrecta, acerca de la cantidad de salmón cuya cocción se preveía (página 30).

6.41 En la evaluación inicial del riesgo figuraban algunos datos que no parecían estar presentes en la evaluación final. Por ejemplo, en los cuadros de datos de la sección sobre los factores de riesgo del Informe provisional (por ejemplo, página 17), la presentación era muy diferente, por lo que resultaba difícil estar completamente seguro de que no se los hubiera incluido en alguna otra parte. Resultaba inexplicable que no se hubieran incluido los datos.

6.42 En resumen, la Dra. Wooldridge señaló que en su opinión la metodología de evaluación del riesgo del Informe provisional de 1995 era superior a la del Informe final de 1996 y era técnicamente aceptable, mientras que la del Informe final no lo era. Por las razones que había citado, estimaba que el Informe final de 1996 no cumplía los requisitos metodológicos mínimos explícitos de una evaluación del riesgo. Observó que no tenía competencia para formular observaciones sobre la información específica relativa a las enfermedades de peces identificadas, sobre si la identificación

del peligro era completa ni sobre la información técnica relativa a la elaboración de que eran objeto los peces. La medida en que esta información fuera exacta y completa afectaría naturalmente a las conclusiones definitivas de cualquier evaluación.

Pregunta 2. El Grupo Especial observa que el Gobierno de Nueva Zelandia realizó en 1994 una evaluación del riesgo con respecto a la importación de salmón del Pacífico canadiense (documento presentado por ambas partes). ¿De qué manera y en qué medida considera que la evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia tiene interés desde un punto de vista científico y técnico para la presente diferencia? ¿Cuál es la importancia para el Informe final australiano de las pruebas científicas analizadas en la evaluación del riesgo de Nueva Zelandia?

6.43 El **Dr. Burmaster** respondió que el informe preparado por Nueva Zelandia en 1994 cumplía los requisitos mínimos para la cuantificación en una evaluación del riesgo de este tipo. En cuanto a la importancia de las pruebas científicas observó que, sobre la base de conversaciones que había mantenido con un biólogo familiarizado con la situación en Nueva Zelandia y Australia, consideraba que había muchas semejanzas en las condiciones de estos dos países. Desde su perspectiva de asesor de riesgo probabilístico (pero no especializado en biología pesquera), estimaba que el Informe de Nueva Zelandia resolvía muchos de los problemas -y tal vez todos- planteados entre Australia y el Canadá. Si Australia no estaba de acuerdo en que el Informe de Nueva Zelandia solucionaba todos los problemas entre ambos países, opinaba que ese país debía preparar una nueva evaluación del riesgo, utilizando métodos probabilísticos, para cuantificar los riesgos asociados a las diferentes políticas.

6.44 El **Dr. Rodgers** señaló que la evaluación del riesgo del Gobierno de Nueva Zelandia de 1994, relativa al riesgo de introducción de enfermedades exóticas de los peces a través de la importación de salmón del Pacífico capturados en el océano procedente del Canadá, contenía algunos datos fácticos que eran importantes en la presente diferencia. La información básica como tal era útil. Puesto que en el momento de la preparación del Informe no se disponía de datos suficientes, se había recurrido a una combinación de evaluaciones del riesgo cualitativas y cuantitativas, aunque estas últimas se limitaban a una sola enfermedad (forunculosis). En la evaluación se analizaban los datos disponibles de una manera científicamente competente y, cuando era necesario, se tenía en cuenta la opinión de los expertos para complementar la información publicada y llenar las lagunas existentes en las bases de datos. Por desgracia, la falta de datos en algunos sectores importantes significaba que los resultados consignados eran cualitativos y, por consiguiente, algunos no guardaban relación con la presente diferencia, puesto que de una opinión sin validar podían extraerse conclusiones distintas. Además, las condiciones aplicables a Nueva Zelandia podían no ser de igual importancia para otro país, y tal vez fuera necesario examinar factores adicionales del riesgo en otra evaluación. Por ejemplo, habría que volver a evaluar el medio ambiente, las especies de peces de criadero y la presencia de especies huéspedes susceptibles. En consecuencia, si Australia realizaba una evaluación del riesgo análoga utilizando la misma información en apoyo de factores del riesgo adicionales, las conclusiones podían ser distintas.

6.45 El Dr. Rodgers señaló que el informe publicado recientemente (octubre de 1997) por el Gobierno de Nueva Zelandia y titulado "Import health risk analysis: salmonids for human consumption" (Análisis del riesgo para la salud asociado con las importaciones: salmónidos para consumo humano) tenía una importancia equivalente o incluso superior. En efecto, se trataba de una actualización más amplia del anterior informe de 1994, puesto que contenía información fáctica adicional sobre la supervivencia de los agentes patógenos, su inactivación y los probables niveles de presencia en los tejidos. Además, se había modificado y mejorado el modelo de evaluación cuantitativa del riesgo, mediante el empleo de distribuciones alternativas para las probabilidades obtenidas a partir de la opinión de los expertos y el posible número de peces infectados importados por tonelada de producto. Era al mismo tiempo un informe más global porque tenía en cuenta el salmón del Atlántico de criadero producido en Noruega, el salmón del Pacífico en libertad de la región del Pacífico de América noroccidental y la trucha arco iris producida en criaderos de Dinamarca. En consecuencia, se incluían dos elementos adicionales, a saber, la prevalencia de la

infección de los peces capturados y el peso de los peces. Volviendo al ejemplo de la forunculosis, una de las conclusiones había sido que, mientras que en una evaluación cualitativa del riesgo se indicaba que el riesgo de la introducción de *Aeromonas salmonicida* (bacteria causante de la forunculosis) a través de las importaciones del producto era bajo, la cuantificación del riesgo demostraba ulteriormente que no era probable que ese riesgo se concretase, particularmente teniendo en cuenta el volumen anual relativamente pequeño que era probable que se importara.

6.46 La **Dra. Wooldridge** respondió que en la evaluación del riesgo de Nueva Zelandia se abordaba la cuestión de la importación en Nueva Zelandia del mismo producto, el salmón del Pacífico capturado en el océano procedente del Canadá. Al igual que en el análisis de Australia, se tenía también en cuenta el efecto de la evisceración y la eliminación de la cabeza. Este estudio contenía un análisis cualitativo, con una evaluación además de recomendaciones de actuación en relación con una serie completa de peligros identificados, y una evaluación cuantitativa sobre un peligro concreto *(Aeromonas salmonicida).*

6.47 En cuanto al análisis y la evaluación cuantitativos, en la página 3 se resumía la posible vía entre el peligro y el resultado no deseado (introducción de enfermedades de los peces). Ésta incluía las medidas relativas a la liberación (es decir, la importación de material infectado) y a la exposición y transmisión en Nueva Zelandia. En la evaluación principal se examinaban 23 enfermedades consideradas peligrosas. En la evaluación del riesgo realizada por Australia estaban incluidas todas esas enfermedades; la única examinada en el estudio australiano que no figuraba en la evaluación de Nueva Zelandia era la enfermedad del vértigo (*Myxobolus cerebralis*), pero en una parte anterior del documento se señalaba que dicha enfermedad estaba ya presente en Nueva Zelandia (página 10).

6.48 Así pues, se estaba evaluando el mismo producto, que en el Canadá se sometía a los mismos procesos antes de la exportación. Por consiguiente, los riesgos de la exportación o la liberación para cada enfermedad relacionada con la exportación del mismo tipo, calidad y elaboración de salmón en el punto de exportación eran los mismos, con independencia de su destino previsto. Hasta ese punto, pues, la evaluación era totalmente pertinente, tanto desde un punto de vista científico como técnico, para el examen de la presente diferencia y el Informe final australiano. Cabía esperar que se utilizarían básicamente los mismos datos y que las conclusiones relativas a la evaluación del riesgo serían las mismas. Cualquier discrepancia habría de dar lugar a una ulterior investigación.

6.49 Las condiciones de tránsito, la elaboración en el país de destino, las vías locales de exposición y la susceptibilidad de los peces locales podían ser diferentes, y los datos, los resultados de las evaluaciones y las conclusiones no serían necesariamente los mismos con respecto a la exposición y las consecuencias probables. Sin embargo, la metodología básica debería ser semejante, por lo que era técnicamente pertinente. En la práctica, a pesar de las posibles diferencias en cuanto a la exposición, etc., la evaluación cualitativa de Nueva Zelandia era en gran parte semejante al proyecto de evaluación de Australia en cuanto al contenido, el método y las conclusiones.

6.50 La evaluación de Nueva Zelandia ofrecía también, para cada enfermedad, un resumen muy claro de los motivos por los cuales se llegaba a una conclusión, y éste era un aspecto muy útil de esa evaluación. A partir de ahí era posible identificar qué enfermedades se consideraban de riesgo insignificante debido a los resultados de la evaluación de su liberación; de las 23 enfermedades examinadas 15 se habían clasificado como de riesgo insignificante utilizando solamente esta evaluación. De las otras ocho, cuatro se consideraron de riesgo insignificante, debido en parte a que requerían huéspedes intermedios específicos que no parecían estar presentes en esas aguas, y las otras cuatro debido en parte a que ya estaban presentes en Nueva Zelandia, aunque en todos los casos los resultados obtenidos en la evaluación de su liberación habían desempeñado también una función importante para llegar a las conclusiones. No obstante, las pautas de exposición y la situación de las enfermedades locales (es decir, los datos utilizados) se podrían comparar, si fuera necesario, directamente con las de Australia en el caso de estas ocho enfermedades, al igual que en la enfermedad del vértigo.

6.51 La Dra. Wooldridge formuló también algunas observaciones sobre la evaluación cuantitativa tal como se utilizaba en el informe de Nueva Zelandia. En las evaluaciones de ambos países, se consideraba que la enfermedad con más probabilidades de introducción era la forunculosis causada por *Aeromonas salmonicida*. En la evaluación de Nueva Zelandia se llegaba a la conclusión, teniendo en cuenta el resultado de la evaluación de la liberación, de que "el salmón del Pacífico silvestre capturado en el océano de la costa occidental de América del Norte no es probable que introduzca *A. salmonicida* cuando se importa sin vísceras ni cabeza (página 35). Luego añadía: "Sin embargo, debido a que *A. salmonicida* es el único agente patógeno del salmón que probablemente estará presente en concentración alta en los músculos de los peces enfermos, es objeto de una evaluación cuantitativa del riesgo independiente" (página 36).

6.52 El método empleado en esta evaluación cuantitativa se basaba en la simulación (estocástica) de Monte Carlo, que permitía utilizar la incertidumbre y variabilidad de la vida real en las distribuciones incorporadas al modelo. Los resultados no eran simplemente valores puntuales únicos, sino que también se daban como distribuciones, que se podían representar gráficamente y analizar mediante un método estadístico. Por consiguiente, se facilitaba mucha más información que en un modelo determinístico puntual aislado, y en general era el método preferido para estas evaluaciones cuantitativas.

6.53 En la evaluación se examinaba el riesgo de cuatro posibles presentaciones del producto (página 56), pero, sobre todo, la evaluación de la liberación estaba explícitamente separada de la evaluación de la exposición (por ejemplo, página 58). Al igual que la evaluación cualitativa, esta evaluación de la liberación también era aplicable desde los puntos de vista científico y técnico a Australia. Igualmente, aunque los datos de importación específicos (en particular el volumen anual estimado de importaciones) y las vías de exposición y la susceptibilidad pudieran ser diferentes, exigiendo un modelo de exposición diferente en los detalles, los métodos técnicos empleados en esta evaluación cuantitativa eran totalmente aplicables a cualquier otro destino de importación, incluida Australia.

6.54 La Dra. Wooldridge señaló que la evaluación cuantitativa requería asimismo la disponibilidad de datos adecuados y que en el Informe final australiano se aducía que no se disponía de tales datos. Sin embargo, en la evaluación de Nueva Zelandia se ponía de manifiesto que, por lo menos para esta enfermedad, existían fuentes de datos para la parte de la evaluación de la liberación y, en su opinión, no eran convincentes los motivos invocados para justificar que esos datos no se hubiesen utilizado también en Australia. Observó que en general había muchos más datos disponibles para casi todas las evaluaciones cuantitativas del riesgo de los que a primera vista parecía probable obtener. Sin embargo, la fuente y la índole de dichos datos no siempre podían determinarse de inmediato y sólo cuando un modelo comenzaba a perfeccionarse se podía plantear plenamente la necesidad de incorporar datos específicos.

6.55 En resumen, la Dra. Wooldridge estimaba que toda la metodología técnica y una gran proporción de los datos científicos utilizados en la evaluación del riesgo de Nueva Zelandia eran pertinentes tanto a los efectos de la presente diferencia como con respecto al Informe final australiano. Recordó que no se consideraba competente para formular observaciones sobre la precisión de los datos basados en los peces, pero, en el caso concreto de los datos utilizados en las evaluaciones de la liberación, y dadas las condiciones especificadas, señaló que si eran correctos para Nueva Zelandia también lo eran para Australia.

Pregunta 3. El Canadá alega que para que una evaluación del riesgo sea adecuada no es suficiente señalar o demostrar la posibilidad de riesgo. En opinión del Canadá se ha de evaluar y determinar una cierta probabilidad de riesgo. ¿Cuál es su opinión a este respecto desde el punto de vista científico y técnico? ¿En qué medida, desde ese punto de vista se ha de hacer un análisis cuantitativo o se han de utilizar expresiones cualitativas en una evaluación del riesgo para que ésta

pueda estimarse satisfactoria? ¿Hasta qué punto considera que se puede establecer la probabilidad de aparición del riesgo en cuestión cuando se trata de más de un agente patógeno?

6.56 El **Dr. Burmaster** indicó que estaba de acuerdo con el Canadá en este punto. Consideraba que el instrumento más adecuado para resolver la presente diferencia entre los dos países era una valoración cuantitativa del riesgo utilizando técnicas probabilísticas. Aunque no podía indicar con precisión en qué medida era necesario hacer un análisis cuantitativo o utilizar expresiones cuantitativas para que una evaluación pudiese considerarse satisfactoria, estimaba que la presente diferencia entraba ciertamente en un ámbito en el cual era necesario realizar una evaluación totalmente cuantitativa del riesgo. Con respecto al establecimiento de la probabilidad de aparición del riesgo cuando se trataba de más de un agente patógeno se remitió a su respuesta a la pregunta 4.

6.57 El **Dr. Rodgers** respondió que la diferencia entre la posibilidad de riesgo y la probabilidad de riesgo se basaba fundamentalmente en la disponibilidad de datos fidedignos. Cuando no se disponía de datos suficientes para una evaluación cuantitativa del riesgo, era necesario realizar en su lugar un análisis cualitativo. Otra posibilidad era que ambos tipos de análisis se utilizasen para complementarse entre sí. Sin embargo, el concepto más matemático de evaluación cuantitativa del riesgo, que utilizaba distribuciones de probabilidades con un valor de predicción, daba una indicación de la probabilidad de que se produjese un acontecimiento. Por otra parte, de un análisis cualitativo subjetivo no se podía obtener la misma probabilidad, puesto que con esta metodología solamente se podía determinar la posibilidad de que se registrase un acontecimiento o una serie de acontecimientos. En otras palabras, el análisis cuantitativo del riesgo asignaba equivalentes numéricos a las estimaciones e hipótesis cualitativas. El método cuantitativo era más exacto y era el que se debería utilizar en condiciones ideales (si se dispusiera de los datos) para obtener una respuesta más válida con respecto a una cadena potencialmente compleja de interacciones. Sin embargo, esto significaba que había que conocer con cierta precisión todas las variables relacionadas con una importación, con objeto de poder determinar matemáticamente los riesgos.

6.58 La posibilidad y la probabilidad de que se produjera un acontecimiento comprendía elementos tanto de probabilidad como de riesgo. Sin embargo, al Dr. Rodgers no le constaba que existiera algún requisito previo sobre la utilización de un método cuantitativo, particularmente en vista de la falta de datos en algunos sectores fundamentales de la sanidad de los animales acuáticos. Esto era igualmente aplicable cuando se trataba de más de un agente patógeno, puesto que, aunque muchas enfermedades diferentes tenían factores de riesgo comunes, cada una de ellas podría tener factores únicos que habría que examinar, y cada uno de éstos contaría con una cantidad y calidad variables de datos utilizables.

6.59 La **Dra. Wooldridge** indicó, con respecto a la distinción entre probabilidad y posibilidad, que, en su opinión, una evaluación del riesgo tenía por objeto evaluar la ***probabilidad*** de riesgo. Consideraba que este era uno de los requisitos mínimos (véase la respuesta a la pregunta 1). Cuando existía un agente patógeno, *siempre* se podía elaborar una hipótesis de *posible* transmisión de la infección, aunque ésta no fuera probable; por lo tanto, la demostración de una posible transmisión de enfermedad no resultaba pertinente.

6.60 Sin embargo, no era preciso que la probabilidad se expresara cuantitativamente, y con frecuencia no se podía. Por consiguiente, en la evaluación cualitativa se planteaba la dificultad del significado de los términos utilizados, por ejemplo riesgo alto, medio o bajo, y podían plantearse problemas de subjetividad. Cuando se evaluaban varios peligros, con frecuencia era posible distinguir entre ellos y de esta manera clasificarlos como de riesgo alto o bajo dentro del grupo objeto de examen. Sin embargo, en la evaluación cualitativa del riesgo asociado con la importación y cuando se trataba de una enfermedad de consecuencias graves, normalmente se buscaba algo que pudiera describirse o clasificarse como riesgo 'insignificante' con respecto a la consecuencia de producir un brote de la enfermedad. Es decir, habida cuenta de todos los datos disponibles, la conclusión de la mayoría de las personas con conocimientos especializados adecuados sería que la probabilidad de que el organismo superase todas las etapas necesarias entre el peligro potencial y el resultado no deseado

era muy reducida. Se aceptaba que había todavía un grado de subjetividad incluso en esta clasificación y que éste era el motivo por el cual la evaluación debía ser completamente transparente.

6.61 La Dra. Wooldridge señaló también que, con respecto a la clasificación cualitativa inicial, cualquiera que fuese el riesgo (desconocido) inicial, con frecuencia era posible cuantificar el grado en que dicho riesgo podía reducirse si se aplicaban ciertas medidas de salvaguardia. Así pues, suponiendo que hubiese pruebas cualitativas de que inicialmente existía un riesgo "bajo", tal vez fuera posible deducir que existía un riesgo "insignificante" tras la aplicación de medidas de salvaguardia y la realización de una evaluación cuantitativa de la *diferencia*.

6.62 Cuando había más de un agente patógeno, si se podía realizar una evaluación cuantitativa para cada enfermedad sería posible cuantificar el riesgo total. Sin embargo, las evaluaciones cuantitativas individuales eran laboriosas y podrían no ser viables. En cualquier caso, las evaluaciones cualitativas eran las que generalmente se hacían al comienzo.

6.63 Cualquiera que fuese el método utilizado, si se consideraba que una de las enfermedades objeto de evaluación individual representaba por sí sola un riesgo, a un nivel acordado por todas las partes interesadas como inaceptable para el país importador, ese producto no se importaría. Por consiguiente, en esas circunstancias siempre era necesario evaluar primero el riesgo de cada enfermedad por separado. Solamente se planteaba un problema cuando a las enfermedades evaluadas individualmente se les asignaba un nivel de riesgo muy bajo y cuando se trataba de evaluaciones cualitativas.

6.64 En esa situación, si cada riesgo individual se había clasificado como "insignificante" se podía sostener con cierta justificación que el riesgo general era, por consiguiente, insignificante. Sin embargo, mediante algún sistema de clasificación ulterior de los riesgos incluidos en la categoría de "insignificantes", tal vez fuera posible determinar cuál era la enfermedad con el riesgo máximo. El método adoptado por Nueva Zelandia para esta situación había permitido hacer una evaluación cuantitativa de la enfermedad a la que se había asignado el riesgo cualitativo más alto. Aunque Nueva Zelandia no lo hacía, luego se podía evaluar cuantitativamente el riesgo total máximo, suponiendo que cada una de las demás enfermedades tuviera el mismo nivel de riesgo. De esta manera se sobreestimaba el riesgo total máximo. En función de los datos disponibles, también se podían realizar variaciones de este método para definir con más precisión las diferencias entre las enfermedades.

6.65 La Dra. Wooldridge señaló además que podía suceder que una enfermedad predispusiera para otra (por ejemplo, debido a una inmunorrelación). El efecto podía ser difícil de determinar, puesto que, si bien ello podía aumentar el riesgo de infección para una enfermedad, también podía aumentar la tasa total de detección de la enfermedad objeto de inspección. Cuando los niveles de la enfermedad fueran insignificantes para ambas, ésta se podía evaluar como de poca importancia en los dos casos.

6.66 Se aceptaba que cuando, en un análisis cualitativo, un grupo de enfermedades no se incluía entre las de muy bajo riesgo, sin aportar datos adicionales, la estimación del riesgo total sería difícil. Sin embargo, la reserva inicial anteriormente mencionada parecía indicar que en ese caso el producto siempre se rechazaría. Además, cuando una enfermedad no era de riesgo bajo, a menudo tenía luego más probabilidad de serlo, porque era más prevalente y, por consiguiente, con frecuencia se llegaba a conocer mejor; en tal caso, era posible que se dispusiera de datos para cuantificar dicho riesgo.

6.67 En resumen, la Dra. Wooldridge indicó que, aunque tal vez no siempre fuera posible estimar de manera completa el riesgo total cuando se trataba de enfermedades múltiples, probablemente se podría llegar a conclusiones aplicables acerca de la probabilidad del nivel total de riesgo.

Pregunta 4. En el caso de que una medida sanitaria se refiera a varias enfermedades, desde el punto de vista de la técnica de evaluación del riesgo, ¿es necesario evaluar la probabilidad de entrada y radicación de cada uno de los agentes patógenos por separado, de todos juntos o ambas

cosas? ¿Hasta qué punto es necesario explicar las distintas características de los huéspedes y de los agentes patógenos; las características de uso y eliminación de los productos? ¿Debe incluir también la evaluación del riesgo una evaluación de la probabilidad de entrada, radicación y propagación del agente patógeno a partir de las importaciones de productos de otras especies conocidas como portadoras de las mismas enfermedades? Desde el punto de vista científico y técnico, ¿es válido realizar una evaluación del riesgo enfermedad por enfermedad o producto por producto, o podría adoptarse cualquiera de los dos métodos? ¿Qué factores hay que tener en cuenta al tomar una decisión al respecto?

6.68 El **Dr. Burmaster** utilizó la siguiente notación en su respuesta:

N_{sa}	=	Número de especies de peces que son motivo de preocupación en Australia
N_{sc}	=	Número de especies de peces que son motivo de preocupación procedentes del Canadá
N_d	=	Número de enfermedades de peces que son motivo de preocupación
N_p	=	Número de vías de exposición
N_e	=	Número de elementos que integran una vía
N_w	=	Número de condiciones climáticas diferentes que son motivo de preocupación
N_o	=	Número de otros factores que hay que incluir
N_{tot}	=	Número total de variables/distribuciones que hay que evaluar

Tal vez Australia sostendría que no le era posible realizar una evaluación del riesgo para la cual debía preparar distribuciones de probabilidades correspondientes a Ntot variables:

N_{tot} = Nsa . Nsc . Nd . Np . Ne . Nw . No

El Dr. Burmaster no estaba de acuerdo con esa posición. En su opinión, Nueva Zelandia había demostrado la manera de reducir las "dimensiones" del problema a un tamaño manejable, analizando sólo ciertas combinaciones de N_{sa}, N_{sc}, N_d, N_p, N_e, N_w y N_o, seleccionadas como las combinaciones "más importantes" o "dominantes".

6.69 Estimaba asimismo que Nueva Zelandia había demostrado la manera de reducir a un tamaño manejable las dimensiones del problema relativo a las distintas características de los huéspedes y el agente patógeno, o de las características de uso y eliminación de los productos. El Dr. Burmaster señaló que la evaluación del riesgo posiblemente también debía incluir una evaluación de la probabilidad de entrada, radicación y propagación del agente patógeno con la importación de productos a otras especies conocidas como portadoras de las mismas enfermedades. Como ejemplo hipotético, la enfermedad D de los peces podría llegar hasta Australia a través de salmón congelado, eviscerado y sin cabeza del Canadá con una probabilidad P_c. La misma enfermedad podría llegar a Australia con la importación de peces rojos ornamentales vivos de Malasia con una probabilidad P_m. Si en una evaluación del riesgo se demostrara que $P_c < P_m$, no tendría sentido que Australia prohibiera la importación de salmón del Canadá y no hiciera lo mismo con la importación de peces rojos de Malasia.

6.70 Al establecer el alcance de una evaluación cuantitativa del riesgo, el Dr. Burmaster estimaba que era esencial que el evaluador realizase un examen tanto de cada una de las enfermedades como de cada uno de los productos. Observó además que Nueva Zelandia había demostrado la manera de reducir las dimensiones del problema a un tamaño manejable, concentrándose en determinadas combinaciones fundamentales de especies de peces, vías, elementos de éstas, etc. En el proceso, el evaluador del riesgo debería utilizar el juicio de expertos para clasificar la importancia de distintas combinaciones de especies, enfermedades, vías, etc., como sistema para determinar cuáles eran las combinaciones que había de cuantificar en primer lugar. Este era siempre un proceso iterativo. A medida que se perfeccionase la evaluación del riesgo, surgirían nuevos elementos que permitirían a

los evaluadores comprender y asignar la importancia adecuada a las combinaciones de especies, enfermedades, vías, , etc., más importantes.

6.71 Con respecto a la técnica de evaluación del riesgo, la **Dra. Wooldridge** respondió que, como se detallaba en la pregunta anterior, era necesario evaluar en primer lugar por separado la probabilidad de los resultados no deseados (en este caso la radicación de la enfermedad) para cada enfermedad. El resultado de ese proceso determinaría el paso siguiente de la evaluación, como había explicado anteriormente.

6.72 En la identificación del peligro intervendrían automáticamente las características del huésped inicial. Como había indicado en su respuesta a la pregunta 1, era necesario exponer las etapas de la vía desde la identificación del peligro hasta el resultado no deseado. Esto incluía actividades como la inspección, la elaboración, etc. Si distintos agentes patógenos tenían probabilidades diferentes de detección, inactivación, supervivencia en aguas residuales, supervivencia adheridos al envoltorio, etc., estas características se debían tener en cuenta. Para algunos de estos aspectos (por ejemplo, la detección de la enfermedad), también podría ser pertinente examinar el huésped específico. En relación con algunas de estas características (por ejemplo, el uso de papel de envolver), podría ser conveniente analizar las modalidades de uso y eliminación del producto. En caso necesario se debían estudiar dichos factores. Además, tenían interés la susceptibilidad y el estado patológico de los posibles huéspedes en el país importador.

6.73 Con respecto a las importaciones de otros productos de otras especies conocidas como portadoras de la misma enfermedad, la información sobre la existencia de tales productos era importante en dos sentidos. En primer lugar, la comparación con otros productos podía proporcionar datos necesarios para evaluar la probabilidad de exposición, la transmisión y las consecuencias de una determinada enfermedad tras su entrada en un país o una región. En segundo lugar, la información sobre la existencia de tales productos era una parte importante del análisis general del riesgo (uno de cuyos componentes es la evaluación del riesgo) y se debería tratar de conseguir como parte de ese análisis. Si se conociera la existencia de tales productos, tendría interés para el establecimiento de niveles aceptables de riesgo y, por consiguiente, para el componente de gestión incluido en el análisis global del riesgo.

6.74 La Dra. Wooldridge consideraba que la necesidad o no de una evaluación completa del riesgo de cualquier producto particular dependía de la situación precisa; en determinadas circunstancias podía ser suficiente demostrar que se había importado regularmente durante muchos años un producto con el mismo agente patógeno concreto y cuyas vías de uso y eliminación fueran semejantes sin que se hubieran detectado consecuencias patológicas.

6.75 El método de la evaluación del riesgo dependía del riesgo inicial para el que se requería la evaluación. Si la pregunta formulada fuera "¿Cuál es el riesgo de introducción de una enfermedad exótica con el producto X?", entonces la determinación del peligro exigía que se identificasen todas las enfermedades exóticas potencialmente presentes en el producto X y que se evaluase el riesgo para cada una de ellas. Si la pregunta inicial planteada fuera "¿Cuál es el riesgo de introducción de la enfermedad exótica Y en el país Z?", en ese caso el peligro era la enfermedad Y y las posibles rutas de importación que habría que examinar incluirían la identificación inicial de todos los productos que potencialmente pudieran contener el agente patógeno Y y se fueran a importar (o se pudieran importar) al país Z. Así pues, el factor fundamental en el método inicial era la pregunta formulada (es decir, el riesgo objeto de evaluación). Ambos métodos eran perfectamente válidos en función del riesgo que se fuera a evaluar. La pregunta exacta dependía de las razones de fondo para la realización de la evaluación del riesgo, y probablemente iba a ser una decisión de gestión del riesgo, aunque con frecuencia se pidiera una aportación a un evaluador.

Pregunta 5. Australia sostiene que no se puede comparar el riesgo que representan otros animales acuáticos o sus productos que son huéspedes de alguno o de todos los agentes patógenos

con el del salmón sin cocer en ausencia de una evaluación del riesgo para esos otros animales acuáticos o sus productos. ¿Cuál es su opinión?

6.76 El **Dr. Burmaster** se remitió a su respuesta a la pregunta 4 *supra*.

6.77 La **Dra. Wooldridge** recordó su respuesta a la pregunta 4, indicando que había circunstancias en las que era válido comparar el riesgo que representaban otros animales acuáticos o sus productos huéspedes de alguno o de todos los agentes patógenos con el del salmón sin cocer, incluso en ausencia de una evaluación del riesgo para esos otros animales acuáticos o sus productos. En cualquier evaluación del riesgo, cuanta más información se tuviera, menos incertidumbre existiría en el resultado final. Una evaluación completa del riesgo para esos otros productos podía muy bien reducir considerablemente la incertidumbre de la evaluación del riesgo que se estaba examinando; una evaluación menos completa del riesgo probablemente reduciría la incertidumbre en menor medida. No obstante, dicha información, cuando se disponía de ella, podía ser adecuada para reducir la incertidumbre a niveles insignificantes en una situación determinada objeto de examen; dependía mucho del nivel de analogía. No se debía ignorar tal información.

Pregunta 6. El Canadá sostiene que para un agente patógeno determinado las consecuencias de la radicación de la enfermedad en el país importador serían las mismas con independencia de la fuente original importada. En su opinión, ¿es esta afirmación correcta desde el punto de vista técnico y científico?

6.78 El **Dr. Burmaster** respondió que la afirmación era correcta; no se le ocurría ningún ejemplo que invalidara este principio.

6.79 El **Dr. Rodgers** respondió que en general esta afirmación era probablemente correcta, aunque había diferencias en la gravedad de algunos agentes patógenos y las consecuencias podían variar en función de las características del organismo patógeno y de la base genética de la especie autóctona. Las repercusiones podían ser limitadas, dependiendo de la eficacia del servicio encargado de la supervisión y de la consiguiente detección precoz. La presencia o ausencia de una especie huésped susceptible y de condiciones locales desfavorables podrían también limitar la propagación, puesto que la muerte de un pequeño número de peces podría pasar inadvertida. Los costos de la lucha o la erradicación también podrían variar por las mismas razones. El carácter de la importación original influiría en las posibles consecuencias, porque los riesgos del producto no vivo (elaborado) serían diferentes de los derivados de las importaciones de peces vivos. Las consecuencias económicas también podrían ser distintas, puesto que habría un posible efecto negativo en la industria local después de la introducción de un producto de pescado más económico y muy competitivo procedente de una fuente de acuicultura garantizada. Por otra parte, un recurso limitado, como los peces capturados en el océano, podría tener menos efectos porque tal vez no podría competir tan duramente en cuanto al costo o la calidad. Naturalmente, todo esto podría ocurrir de otra manera, en función de los gastos generales de la comercialización de cada producto.

6.80 También era preciso tener en cuenta que otros factores, distintos de los relativos a la presencia de un organismo patógeno, eran importantes para evaluar las consecuencias de la entrada de la enfermedad, porque algunas enfermedades eran más graves en unas zonas que en otras (por ejemplo, la necrosis hematopoyética infecciosa (NHI), *V. ordalii* y *Piscirickettsia salmonis*). Por otra parte, algunas enfermedades sólo se producían en una zona limitada, como por ejemplo la anemia infecciosa del salmón (AIS) en Noruega, el virus *Oncorhynchus masou* en el Japón, el virus de la necrosis hematopoyética epizoótica (NHE) en Australia y *Ceratomyxa shasta* en la costa noroccidental del Pacífico. Podría suceder que estas enfermedades no pudieran radicarse en otras regiones porque la combinación necesaria de factores ambientales, especies susceptibles y prácticas de acuicultura no existieran en otras partes. También podría ocurrir lo contrario, que pudieran radicarse perfectamente en un nuevo ambiente y ser extremadamente virulentas. La razón de su actual "limitación" podría deberse en parte a una supervisión eficaz y a controles posteriores de los desplazamientos, y en parte

al hecho de que no se había organizado todavía en otras zonas o países la práctica de la acuicultura con las condiciones exactas necesarias para su radicación.

6.81 La **Dra. Wooldridge** respondió que una vez que una determinada enfermedad se radicaba en todo un país importador, las consecuencias a partir de ese punto serían las mismas cualquiera que fuese la fuente original importada o la pauta de radicación. Sin embargo, cabía suponer que cualquier variación regional en la radicación de la enfermedad podía influir en las consecuencias, en particular las de corto y medio plazo, y la variación regional en la radicación de la enfermedad podía estar relacionada con la fuente. Las consecuencias a largo plazo convergerían si posteriormente la enfermedad se radicase en todo el país.

6.82 Esto se podía ilustrar suponiendo que el producto A, que contenía el agente K, se importase a la región W del país Z, pero que el producto no se distribuyese luego por el resto del país. En la región W no había animales susceptibles con importancia económica, pero sí los había sin importancia económica. Una posible consecuencia sería que la enfermedad K se radicase localmente en la región W del país importador Z. En este modelo habría consecuencias a corto plazo de tipo biológico, pero no económico. Habida cuenta de esas circunstancias, podría ser asimismo una consecuencia no detectada.

6.83 Siguiendo con el mismo ejemplo, se podría suponer que el producto B, una fuente diferente pero también con el mismo agente patógeno K, se importase sólo a la región X del país Z, en la que había animales susceptibles con importancia económica. La radicación local de la enfermedad K provocaría muy probablemente consecuencias a corto plazo tanto biológicas como económicas. Es decir, a partir de una fuente de producto diferente, con una distribución distinta de la importación, algunas de las consecuencias a corto plazo de la radicación de la enfermedad serían diversas porque el mecanismo de la radicación inicial también lo había sido. Que en un período determinado la enfermedad se propagase o no a partir de cualquiera de las dos regiones radicándose en todo el país, dependería de muchos factores específicos del país, por ejemplo las pautas de migración de los animales, la virulencia del agente, el clima, las barreras geográficas, las modalidades de la actividad humana, etc. Por consiguiente, al utilizar los datos obtenidos de la importación de otros productos o de productos procedentes de otras fuentes en una evaluación presente del riesgo, la información sobre la distribución geográfica y el historial de esa importación utilizada como comparación revestiría una importancia particular.

Distribución y transmisión de las enfermedades de los peces

Pregunta 7. ¿Qué agentes patógenos (o cepas de agentes patógenos) se han identificado hasta ahora en los siguientes peces del Canadá: i) salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano; ii) salmón del Pacífico, adulto, capturado en agua dulce; iii) salmón del Pacífico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico; iv) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico; v) salmón del Atlántico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Atlántico? Por favor, formule observaciones sobre las respuestas facilitadas a este respecto por Australia y el Canadá y, en particular, sobre las discrepancias en las respuestas de las partes (comunicaciones del 7 de octubre, "Respuestas a las preguntas", pregunta 2). En su opinión, ¿qué grado de confianza científica existe para la detección de la presencia de enfermedades o de agentes patógenos con los métodos actuales de supervisión y vigilancia?

6.84 El **Dr. Rodgers** respondió que algunas de las enfermedades notificadas comprendidas en las categorías citadas más arriba eran las siguientes:

i) Salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano: Renibacteriosis, *Kudoa thyrsites, Parvicapsula* sp., leucemia plasmocitoide (anemia marina);

ii) Salmón del Pacífico, adulto, capturado en agua dulce: Renibacteriosis, *Ceratomyxa shasta*, enfermedad de la boca roja (EBR), flexibacteriosis, forunculosis, necrosis hematopoyética infecciosa (NHI), *Loma salmonae*, leucemia plasmocitoide (anemia marina), síndrome de proliferación renal (SPR);

iii) Salmón del Pacífico, adulto, criado en agua de mar en la costa del Pacífico: Renibacteriosis, *Parvicapsula* sp. y piscirickettsiosis;

iv) Salmón del Atlántico adulto, criado, en agua de mar en la costa del Pacífico: Necrosis hematopoyética infecciosa, enfermedad del páncreas, piscirickettsiosis y septicemia hemorrágica viral (SHV);

v) Salmón del Atlántico adulto, criado, en agua de mar en la costa del Atlántico: Renibacteriosis, enfermedad de la boca roja, forunculosis, anemia infecciosa del salmón (AIS), *Vibrio salmonicida*.

El Dr. Rodgers observó que no había podido realizar un estudio bibliográfico completo de cada una de las enfermedades comprendidas en las categorías mencionadas debido al tiempo disponible para responder a las preguntas. Tampoco le había sido posible, por la misma razón, solicitar información adicional en forma de comunicación personal directamente a otras fuentes. En consecuencia, la lista anterior de enfermedades no era exhaustiva, y no siempre le había sido posible identificar el estado de madurez de los peces en el que se había aislado cada una de las enfermedades (es decir, estado juvenil o adulto). Además, la identificación de un agente patógeno concreto no implicaba que se produjera regularmente, puesto que la bibliografía podía haber recogido sólo una presencia ocasional. Otras enfermedades, como algunas parasitarias (por ejemplo, protozoos, etc.) o bacterianas (por ejemplo, la vibriosis), se producían a una escala más mundial y cabía suponer que eran ubicuas.

6.85 Había discrepancias en las respuestas de ambos países con respecto a la pregunta relativa a la presencia de determinados agentes patógenos en el salmón canadiense. La respuesta del Canadá era más detallada en el sentido de que subdividía ulteriormente las categorías de salmones en los cinco grupos citados anteriormente. Por consiguiente, era una información mas útil y precisa y, en consecuencia, probablemente había sido la causa de la mayoría de las diferencias entre las dos respuestas. Por ejemplo, ambos países reconocían la presencia de forunculosis en el salmón del Pacífico capturado en el océano, pero el Canadá especificaba la respuesta afirmando que, sin embargo, no se producía en los peces capturados en el océano, sino sólo en los de agua dulce y los de criadero. Lo mismo se podía decir de la enfermedad de la boca roja, que el Canadá sostenía que no se producía en el salmón del Pacífico capturado en el océano ni en el salmón de criadero (de las especies del Atlántico y el Pacífico) en la costa del Pacífico.

6.86 En otras respuestas Australia indicaba una presencia desconocida o dudosa, debido a la falta de un estudio científico definitivo o a dificultades de detección, mediante el uso de un signo de interrogación (es decir, ¿sí? o ¿no?). En todos esos casos, el Canadá daba un "sí" o "no" definitivos. Las discrepancias principales relativas a las preguntas conflictivas se referían a la presencia de vibriosis (*V. anguillarum* y *V. ordalii*) en el salmón del Pacífico silvestre capturado, el virus de la anemia del salmón del Pacífico (SCIE) en esta especie, la septicemia hemorrágica viral (SHV) en el salmón del Atlántico cultivado, el síndrome de proliferación renal (SPR) en el salmón del Pacífico silvestre capturado y la anemia infecciosa del salmón (AIS) en el salmón del Atlántico criado en la costa oriental. El Canadá señalaba específicamente que no se conocía la presencia del SCIE y el SPR en ninguna de las cinco categorías de salmón. Aunque había algunos informes en la bibliografía científica sobre la presencia de esas dos enfermedades en el salmón del Pacífico en el Canadá, lo más probable era que se refirieran a peces juveniles y no adultos y, en consecuencia, la declaración de que no se había detectado en los peces adultos sería cierta. Por lo que respecta a la vibriosis en el salmón del Pacífico capturado en el océano, era probable que se tratase de una enfermedad generalizada en el medio ambiente marino, pero en este caso particular no estaba claro qué referencias específicas se

habían utilizado como prueba positiva o negativa en este punto. La presencia de SHV en el salmón del Atlántico del Canadá, que no se mencionaba en la respuesta australiana, correspondía a información publicada en 1995, de la que posiblemente Australia no tenía conocimiento en ese momento. El diagnóstico hipotético de la AIS en el salmón del Atlántico criado en el Canadá se había notificado verbalmente en una conferencia internacional de ictiopatólogos en septiembre de 1997, pero el Canadá no indicaba la situación presente de esta enfermedad en sus respuestas a las preguntas. Sin embargo, tal vez esto no fuera extraño, puesto que se trataba de una adición al Informe final australiano (en lugar de *Kudoa thyrsites)* y aparecía por primera vez en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial. Por consiguiente, era muy probable que el Canadá ignorase que debía formular observaciones sobre la situación presente de esta enfermedad.

6.87 El Dr. Rodgers observó que ambas notificaciones se basaban en gran medida en comunicaciones personales de respetados ictiopatólogos y que deberían aceptarse al pie de la letra, puesto que por falta de tiempo, no era posible corroborar toda esta información. Sin embargo, dicha información se basaba normalmente en datos más recientes y solía ser inédita, aunque podía contener un elemento de opinión subjetiva y de hipótesis. La información canadiense estaba subdividida en más grupos de interés, puesto que tenían mayor acceso a los datos de proyectos de investigación, informes veterinarios y programas de supervisión y vigilancia, a los que no siempre tenía fácil acceso toda la comunidad científica. En consecuencia, esto debía representar la imagen actualizada más exacta para las enfermedades en cuestión, puesto que la información de la bibliografía científica publicada podía quedar rápidamente desfasada y muchos informes publicados en el pasado no se continuaban en estudios posteriores más recientes.

6.88 El grado de confianza científica en la detección de enfermedades mediante los métodos existentes de supervisión se basaba en los límites más bajos de detección para cada prueba o serie de pruebas específicas de los métodos de identificación. Actualmente había algunas dificultades con el aislamiento de algunos virus (por ejemplo, el de la enfermedad del páncreas, el de la AIS, etc.) o cepas bacterianas de peces (por ejemplo el largo tiempo de incubación para *Renibacterium salmoninarum*, agente causante de la renibacteriosis). Además, había un punto límite de sensibilidad para la mayor parte de los métodos de diagnóstico, que hacía muy difícil detectar el estado de portador, salvo con las pruebas más sensibles (por ejemplo, PCR). Sin embargo, incluso estas pruebas tenían límites de sensibilidad, que a pesar de todo eran muy bajos, y no siempre se basaba en el cultivo como requisito previo para la identificación. Sin embargo, estas deficiencias de la sensibilidad de los métodos existentes se aceptaban en general en función tanto de los datos científicos de apoyo (en espera de mejoras) como de las políticas legislativas que estipulaban su uso en los programas de vigilancia ordinarios.

6.89 Con independencia de los motivos para llevar a cabo un examen de la enfermedad, era necesario contar con algún tipo de metodología de muestreo normalizada que permitiera realizar una evaluación razonablemente precisa del estado de salud de una determinada población. Aunque las condiciones locales con respecto a las especies cultivadas o silvestres y la presencia de enfermedades específicas podían variar considerablemente, los principios de dicha metodología de muestreo tenderían a mantenerse constantes. Para diagnosticar correctamente una enfermedad, con frecuencia era necesario demostrar la presencia del organismo patógeno mediante cultivo, seguido de algún tipo de prueba serológica confirmatoria. Sin embargo, había determinadas medidas que podían emplearse para aumentar las posibilidades de detectar la presencia de un organismo patógeno. En los brotes clínicos normalmente era prudente tomar muestras de peces moribundos que presentaban signos clínicos, pero seleccionando al mismo tiempo ciertos tejidos destinatarios. El análisis de peces con síntomas mínimos o nulos (por ejemplo, el estado de "portador asintomático") solía estar sesgado hacia cualquier pez con posibles signos clínicos, seleccionando la edad correcta del pez (por ejemplo, alevines de un mes por lo menos en el caso de la necrosis pancreática infecciosa (NPI) o la selección de peces de cinco meses para la enfermedad del vértigo) y tomando muestras durante los períodos en los que generalmente era más probable detectar la enfermedad (por ejemplo, febrero-abril en Europa para la renibacteriosis). En el examen de peces no sospechosos de tener la enfermedad con fines de

selección se tendrían también en cuenta esos factores, pero además se tomarían muestras de un número suficiente de peces para que el muestreo fuera eficaz. Este número solía basarse en el trabajo de Ossiander y Wedemeyer (1973), como se estipulaba en el Manual de Diagnóstico para las Enfermedades de Animales Acuáticos, de la OIE. En ese estudio se indicaba cuál debía ser el tamaño mínimo de la muestra para obtener en cada lote de peces una confianza del 95 por ciento sobre la presencia de ejemplares infectados en la población muestreada, suponiendo una prevalencia mínima de infección igual o superior al 2, el 5 o el 10 por ciento. Por ejemplo, para un nivel del 2 por ciento era necesario muestrear 150 de cada 100.000 o más peces. Este número se reducía a 30 de cada 100.000 o más para el 10 por ciento. Las pruebas con fines reglamentarios se solían realizar con un nivel de confianza del 95 por ciento, suponiendo una frecuencia de la enfermedad del 2 por ciento. Ocasionalmente, podría estar justificado un aumento del nivel de confianza del 95 al 99 por ciento (es decir, 225 peces para el nivel del 2 por ciento) en un examen determinado. Sin embargo, cualquier aumento posterior en el tamaño de las muestras proporcionaba un incremento insignificante de la probabilidad estadística de encontrar un ejemplar infectado.

6.90 A pesar de los intentos de varias organizaciones internacionales, como la CAEPC, la FAO y la OIE, de examinar la posibilidad de elaborar un sistema uniforme de vigilancia, realmente no existía ninguno a escala mundial. Algunos países (por ejemplo, Australia, el Canadá y los Estados Unidos) o agrupaciones comerciales, como la Unión Europea, habían formulado sus propias normas básicas relativas a las importaciones, que estaban bien establecidas en los países con fuertes intereses en la acuicultura o con una pesca deportiva importante. En esta situación, el país o la agrupación comercial de recepción tendía a imponer las condiciones de la importación.

6.91 El Dr. Rodgers observó que otro aspecto que había que tener en cuenta era que las poblaciones examinadas regularmente se consideraban en general con menor riesgo que las poblaciones o productos que no se examinaban o que sólo eran objeto de exámenes ocasionales, puesto que la supervisión periódica proporcionaba una base de datos general de información a lo largo del tiempo. Por ejemplo, se consideraba que la hueva de los salmónidos en libertad presentaba mayor riesgo de enfermedad que la procedente de poblaciones de criadero, ya que estas últimas eran objeto de pruebas regulares a lo largo de toda la vida. Las estimaciones de los datos de prevalencia se solían basar sobre todo en información de la vigilancia obtenida de las autoridades encargadas de la sanidad de los peces en los países posiblemente exportadores, pero tales datos se solían limitar a los países con una supervisión reglamentaria en vigor. Ese tipo de datos, sin embargo, estaba diseñado en la práctica para sobreestimar la prevalencia de infección en los peces capturados con fines comerciales, puesto que el programa de supervisión se orientaba a los peces en los que había más probabilidades de aislar un agente infeccioso, como los peces en período de desove, los alevines y los peces pequeños, y a los peces que mostraban signos de enfermedades infecciosas, como se había mencionado anteriormente. Por desgracia, raras veces ocurría esto con las poblaciones de peces en libertad, porque normalmente no existían programas de supervisión periódica, a menos que el diagnóstico estuviera relacionado con la aparición de una mortandad grande y evidente. Sin embargo, el muestreo de los salmónidos anádromos de retorno en su fase de agua dulce era ocasionalmente la excepción. En muy raras ocasiones se realizaban pruebas para la detección de enfermedades tras la captura de peces con destino al consumo humano.

Pregunta 8. ¿Qué animales acuáticos, aparte de los salmónidos, son conocidos como portadores de alguno, de varios o de todos los agentes patógenos objeto de la presente diferencia? Exponga su opinión sobre las respuestas facilitadas por Australia y el Canadá al respecto (comunicaciones del 7 de octubre "Respuestas a las preguntas", pregunta 3). ¿Serían los factores epidemiológicos relativos a la transmisión de las enfermedades los mismos en todos los casos?

6.92 El **Dr. Rodgers** respondió que no le había sido posible realizar una búsqueda bibliográfica exhaustiva para determinar qué animales acuáticos, aparte de los salmónidos, eran conocidos como portadores de alguno, de varios o de todos los agentes patógenos objeto de la presente diferencia. Sin embargo, el examen de las listas facilitadas tanto por Australia como por el Canadá ponía de

manifiesto que éstas eran completas y fidedignas. La lista de Australia tendía a ser más general en su contenido y utilizaba expresiones como salmónidos, ciprínidos o una amplia gama de salmónidos, mientras que la lista del Canadá era más detallada, puesto que enumeraba especies concretas por separado. Sin embargo, la lista canadiense era incompleta, porque no se ocupaba de todas las enfermedades, aunque la pregunta original se refería a "... alguno, varios o todos los agentes patógenos..." y no parecía que hubiera habido un requisito específico de detallar todas las especies para todas las enfermedades. No obstante, puesto que la lista canadiense no incluía *Piscirickettsia salmonis, Renibacterium salmoninarum* (renibacteriosis), *Vibrio ordalii, Herpesvirus salmonis* tipo 1, el virus de la anemia del salmón del Pacífico, el virus de la leucemia del salmón, el virus de la enfermedad del páncreas del salmón, *Enterocytozoon salmonis, Loma salmonae, Ceratomyxa shasta, Henneguya salminicola, Myxobolus cerebralis, Parvicapsula* ssp., el síndrome de proliferación renal (SPR), el agente de la roseta y la anemia infecciosa del salmón (AIS), la lista australiana era más útil a este respecto. Ninguna de las dos listas incluía *Kudoa thyrsites*, que en todos los sentidos tenía una distribución muy amplia y una gran variedad de huéspedes.

6.93 La transmisión de enfermedades combinaba numerosos factores biológicos, etológicos y ecológicos que estaban relacionados entre sí. Los factores epizootiológicos importantes para la transmisión de las enfermedades no eran necesariamente los mismos para todas ellas, puesto que eran complejos y numerosos, aunque los aspectos generales fueran comunes. Las enfermedades de los peces se manifestaban como el resultado de una serie de circunstancias, como la base genética, la nutrición, la tensión, las lesiones o la cohabitación. La relación entre las epizootias de las enfermedades de los peces y la densidad de población de éstos era importante, puesto que con frecuencia la superpoblación solía ir seguida de infecciones de bacterias, hongos o parásitos oportunistas. También podían predominar en tales circunstancias enfermedades no infecciosas que se producían como resultado de deficiencias en la piscicultura. Algunos patógenos de peces formaban parte de manera constante y natural del medio ambiente, sin causar normalmente problemas de enfermedad y mortandad (por ejemplo, algunos parásitos). Había una relación única entre los peces, sus organismos patógenos y el medio ambiente, que reflejaba la existencia de un equilibrio entre los tres factores, desempeñando el sistema inmunitario de los peces una función activa en el mantenimiento de dicho equilibrio. Sin embargo, la alteración en una o más características del medio ambiente podía determinar un desplazamiento del equilibrio en beneficio o detrimento de los peces o de los patógenos. Otro factor importante causante de enfermedad era la introducción de un patógeno potencial en un entorno ya estable. La introducción de tipos, cepas o patógenos nuevos podía trastornar el equilibrio natural de una población de peces. Los peces autóctonos disponían de un cierto grado de inmunidad a patógenos importantes de su medio ambiente, pero podrían no haberse encontrado jamás con cepas nuevas.

6.94 Los motivos de brote de una enfermedad eran variados y correspondían a interacciones complejas entre el huésped y la situación causante de la enfermedad. En los casos de interacciones huésped-patógeno, la aparición de una enfermedad representaba una reducción de la resistencia del huésped, como la que se producía durante las fases reproductivas o debido a tensiones derivadas del medio ambiente o unas condiciones deficientes de explotación, junto con un aumento del número de patógenos o de su virulencia. Sin embargo, no estaba claro cuál era el número máximo de células que constituían una infección genuina, puesto que había una gran diferencia en el número de células necesarias para establecer una enfermedad clínica en animales acuáticos. Podría variar entre 1 (por ejemplo, la peste del cangrejo) y 100 (por ejemplo, la forunculosis) o más (por ejemplo, la renibacteriosis).

6.95 El Dr. Rodgers señaló que en general se aceptaba la existencia de cuatro grupos principales de enfermedades en cuanto a epizootiología. Eran las enfermedades esporádicas, que se producían ocasionalmente en un número relativamente pequeño de ejemplares de una población; las epizootias, brotes en gran escala de enfermedades animales transmisibles que se producían temporalmente dentro de zonas geográficas limitadas; las panzootias, que se producían en zonas muy amplias; y las

enzootias, enfermedades persistentes o recurrentes como brotes de menor magnitud en determinadas zonas.

6.96 Se había indicado que las poblaciones de peces con una densidad alta mantenían un nivel determinado de ejemplares enfermos, con independencia de que se tratase de poblaciones que formaban bancos en el mar o cultivadas. Sin embargo, en general se admitía la falta de información acerca de la aparición de enfermedades en los peces silvestres. La mayor parte de los estudios se referían a los efectos potenciales de la contaminación en los peces marinos libres y la incidencia de enfermedades en los salmónidos anádromos de retorno. Era mucha menos la información disponible sobre la transmisión de enfermedades entre los peces silvestres y cultivados y viceversa.

Pregunta 9. El Informe final de 1996 (así como sus proyectos anteriores) se ocupa solamente del salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano. En su opinión científica y técnica, ¿entrañan las importaciones a Australia de otros animales acuáticos distintos de los salmónidos o de sus productos el mismo riesgo (o incluso mayor) con respecto a la introducción de las enfermedades identificadas como los que se podrían derivar de la importación de salmón sin cocer del Canadá (para cada enfermedad o de manera global)? Explique el fundamento de su opinión.

6.97 El **Dr. Rodgers** respondió que la importación de varios otros grupos representaba un riesgo potencial de introducción de la enfermedad que probablemente era por lo menos tan alto, si no más, que el que creaba la importación de salmón sin cocer del Canadá. Estos grupos comprendían peces ornamentales vivos, peces para cebo y morralla para la alimentación de especies cultivadas. Sin embargo, no era posible predecir, sin un estudio de análisis del riesgo de importación, cuál de éstos representaba el riesgo mayor. Ahora bien, la importación de peces vivos para la repoblación de cursos de agua en las que había peces autóctonos y la utilización directa de morralla o peces para cebo como complemento o sustitutivo de la alimentación probablemente sería lo más importante con respecto al riesgo. Los ejemplares que escapaban de un sistema cerrado a uno abierto también podían representar un problema. La introducción de la forunculosis en Australia a través de los peces rojos o en Noruega mediante los esguines de salmón y los primeros brotes notificados de septicemia hemorrágica viral en el rodaballo en Escocia e Irlanda contribuían a respaldar las hipótesis relativas a la importación de peces vivos y la alimentación, respectivamente.

6.98 En un informe reciente sobre el análisis del riesgo (octubre de 1997), realizado por el Consejo de la Industria Pesquera de Australia Occidental sobre la práctica de importar pescado congelado para cebo, se consideraba que ésta era una posible vía de introducción de virus que podían tener repercusiones en la industria de la langosta. El análisis resultante no permitía distinguir entre un riesgo de introducción muy bajo y su ausencia total. En el informe se señalaba que el análisis no permitía llegar a conclusión de que no había riesgo de introducción de una enfermedad exótica, sino sólo que el riesgo de introducir una enfermedad exótica capaz de provocar mortandad en gran escala era muy bajo o inexistente. Junto con esta conclusión el informe identificaba una serie de medidas para la reducción del riesgo que se podían aplicar al pescado congelado para cebo.

Pregunta 10. El Canadá sostiene que, para un agente patógeno determinado, la probabilidad de radicación *de una enfermedad es mayor a través de las importaciones de pescado entero con vísceras para cebo y de peces vivos huéspedes conocidos de dichos agentes patógenos que por medio de las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano. En su opinión, ¿hay pruebas científicas y técnicas que corroboren dichas alegaciones? En caso negativo, ¿qué factores se necesitarían para apoyar dichas opiniones?*

6.99 El **Dr. Burmaster** respondió que lo consideraba muy probable, pero que no disponía de información independiente a favor o en contra de dicha tesis.

6.100 El **Dr. Rodgers** respondió que probablemente se podía afirmar que, para un agente patógeno determinado, la probabilidad de radicación de una enfermedad era más elevada en las importaciones

de pescado entero no eviscerado como cebo para peces vivos que en las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano. Sin embargo, el nivel real de riesgo sería importante, y la opinión expresada en la pregunta 9 era también pertinente aquí. Había que considerar también el hecho de que existían procesos complejos que conducían a la radicación de una enfermedad (véase su respuesta a la pregunta 8). Además, el destino final de un envío particular influiría en la posible radicación de la enfermedad. Por ejemplo, una importación autorizada y cuidadosamente controlada de peces vivos de una especie destinados exclusivamente a fines de investigación entrañaría un riesgo mucho menor que su utilización en la repoblación de corrientes de agua. Los mismos argumentos serían aplicables a las instalaciones de elaboración, puesto que la eliminación no controlada de desechos podía influir en la posible transmisión de la enfermedad (por ejemplo, la AIS en Noruega). También había que señalar que los controles generales que prohibían la importación de determinadas especies y productos o que no lograban diferenciar adecuadamente entre una especie ornamental y otra silvestre con el mismo nombre taxonómico podían promover un comercio clandestino ilegal difícil de controlar. Probablemente esto había influido, por ejemplo, en la introducción y propagación en los últimos años de la viremia primaveral de la carpa en el Reino Unido, aunque el elevado valor de algunas especies de ciprínidos en la pesca deportiva también podría ser importante en tales casos.

Pregunta 11. En sus "Respuestas a las preguntas" del 7 de octubre, pregunta 3, tanto el Canadá como Australia identifican, para las enfermedades objeto de la presente diferencia, no salmónidos que también pueden ser portadores de esas enfermedades. Sin embargo, Australia parece sostener que tal vez fuera necesario realizar un análisis separado del riesgo para esos no salmónidos. ¿Considera que estos no salmónidos pueden representar un riesgo comparable al de los salmónidos? Si se supone que el riesgo que plantean los salmónidos es inaceptable, ¿hay motivos científicos o técnicos que impidan concluir lo mismo con respecto a los riesgos de las mismas enfermedades de los no salmónidos? ¿Qué factores se deben tener en cuenta al comparar los riesgos de introducción, radicación o propagación de una enfermedad por uno o varios agentes patógenos a través de los salmónidos, así como de no salmónidos? ¿Pueden los datos y los resultados contenidos en el Informe final australiano sobre el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano utilizarse de manera válida en una evaluación del riesgo de las otras cuatro categorías de salmón del Canadá (véase la pregunta 7)?

6.101 El **Dr. Burmaster** recordó su respuesta a la pregunta 4. Consideraba que el riesgo que representaban los no salmónidos podía ser comparable al de los salmónidos. Con respecto al planteamiento de la misma hipótesis de la aceptabilidad de los riesgos que planteaban los salmónidos y los no salmónidos para la misma enfermedad, indicó que todo dependía de las pruebas particulares. Como indicaba en su respuesta a la pregunta 17, *infra*, un evaluador del riesgo podría responder a esta pregunta mediante la formulación y combinación de distribuciones de probabilidad para las variables que se derivaban de los siete pasos conceptuales identificados por Nueva Zelandia. Para identificar qué factores se debían tener en cuenta en la comparación del riesgo de introducción, radicación o propagación de una enfermedad para uno o varios agentes patógenos que se sabía que transmitían los salmónidos y los no salmónidos, un evaluador del riesgo debía formular y combinar distribuciones de probabilidad para los dos (o más) modelos. El Dr. Burmaster no creía que los datos y los resultados contenidos en el Informe final australiano en relación con el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano se pudieran utilizar de manera válida en una evaluación del riesgo para las otras cuatro categorías de salmón del Canadá, porque el Informe final de 1996 no se ajustaba a los niveles mínimos necesarios para una evaluación del riesgo. La evaluación final del riesgo de Nueva Zelandia sí alcanzaba esos niveles mínimos y, como tal, podía contener una respuesta aceptable para las partes en la presente controversia. Si las partes no estuvieran de acuerdo sobre los resultados del Informe final de Nueva Zelandia, no creía que la presente diferencia se pudiera resolver sin una evaluación cuantitativa del riesgo utilizando métodos probabilísticos.

6.102 El **Dr. Rodgers** indicó que en el fondo la evaluación básica del riesgo sería la misma, pero que un buen modelo de evaluación debía ser modular y, por consiguiente, suficientemente flexible para tener en cuenta cualquier riesgo adicional o diferente que representasen los no salmónidos.

Aunque se pudieran comparar los riesgos, cualquier otro riesgo adicional, o los considerados para los salmónidos que no fueran adecuados para los no salmónidos, significaría que había que realizar una evaluación independiente para cada categoría de importación. Además, algunas de las enfermedades en cuestión eran propias de los salmónidos, y en este caso no sería adecuado transferir los datos a una evaluación del riesgo de los no salmónidos. Sin embargo, los no salmónidos podían ser portadores de algunas de las enfermedades de interés, y por lo tanto actuar como agentes de propagación. Básicamente, aunque algunos datos se podían utilizar para evaluar los factores de riesgo, los resultados de una evaluación podían ser diferentes. Esto era aplicable tanto al análisis cualitativo como al cuantitativo. Señaló que las puntualizaciones que había efectuado en la respuesta a la pregunta 1 relativas a los requisitos mínimos para una evaluación del riesgo también eran aplicables en este caso.

6.103 Esto mismo se podía aplicar a las otras cuatro categorías de salmón del Canadá, aunque éstas eran más próximas desde el punto de vista taxonómico y en otros aspectos. Algunos de los datos y resultados contenidos en el Informe final australiano, relativo al salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano, se podían utilizar de manera válida en la evaluación del riesgo de las otras cuatro categorías de salmón. Sin embargo, había que tener en cuenta otros factores para las especies de criadero y las capturadas en agua dulce, en contraposición a las capturadas en el océano. Entre esos factores figuraban la presencia de vectores conocidos (y de especies huéspedes alternativas), el acceso de peces anádromos a los abastecimientos de agua, las fuentes de aguas protegidas, la compra de hueva/alevines/otros peces/productos de peces, el equipo compartido con otras explotaciones de acuicultura (vacunación, máquinas de clasificación, etc.), el personal compartido con otras explotaciones, la densidad local de las explotaciones, la densidad local de explotaciones infectadas (introducción/reintroducción de peces), la distancia al mar, el número de ríos salmoneros locales, la antigüedad de la explotación/incubadora, la producción anual, el tipo de alimentación (elaboración en frío, alimentación complementaria con morralla/peces silvestres), la prevalencia de infección residual en la zona y el tipo de prácticas de ordenación aplicadas.

6.104 La **Dra. Wooldridge** observó que había respondido a la mayoría de los puntos de esta pregunta en sus otras respuestas. La mayor parte de esos puntos se refería a la técnica de evaluación del riesgo. Los riesgos que representaban los salmónidos y no salmónidos se podían comparar mediante el cotejo de los datos disponibles previos a la introducción más las posibles vías de exposición. La decisión sobre si un riesgo era aceptable o no dependía de numerosos factores, pero si los riesgos se evaluaban como de un nivel semejante (o si de alguna otra manera se consideraba que lo eran), entonces opinaba que debían ser igualmente aceptables o inaceptables, con independencia de la fuente. En la comparación se debía tener en cuenta toda la información disponible. Cualquier dato utilizado en una evaluación del riesgo que fuera válido en otra evaluación podía utilizarse también en ésta. En tales circunstancias muy probablemente estarían incluidos datos procedentes de la exposición posterior a la introducción y posiblemente de la elaboración y la inspección previas a la introducción.

Pregunta 12. ¿Es la evisceración un sistema eficaz para reducir el riesgo de cada una de las enfermedades identificadas a un nivel insignificante? (Véase el cuadro resumido facilitado por Australia en sus "Respuestas a las preguntas", del 7 de octubre, pregunta 3). ¿Serían los efectos de la evisceración, en cuanto a reducción del riesgo de transmisión de enfermedades, semejantes en todas las circunstancias? ¿Qué agentes patógenos se pueden encontrar en la carne (músculos), restos de tejido renal, huesos, piel, agallas, cabeza o sangre? ¿Conoce casos específicos de transmisión de enfermedades de una zona a otra a través de pescado eviscerado importado? ¿Y de transmisión causada por salmónidos eviscerados importados? En caso afirmativo, identifique y describa esos casos.

6.105 El **Dr. Burmaster** dudaba de que la evisceración por sí sola redujese el riesgo a un nivel "insignificante", pero en el informe de Nueva Zelandia se ponía de manifiesto que la evisceración en combinación con otros factores reducía el riesgo a niveles aceptables.

6.106 El **Dr. Rodgers** respondió que la evisceración era probablemente un sistema eficaz para reducir el riesgo a un nivel aceptable en algunas de las enfermedades identificadas. El nivel de reducción dependía fundamentalmente del tejido en el que estuviera el agente patógeno y de la eficacia del proceso de evisceración. Muchos de los patógenos de interés tenían la capacidad de mantener su presencia en un determinado nivel tras la evisceración, sobre todo los que podían concentrarse en la cabeza, el cerebro, las agallas, los músculos, el corazón, los restos de riñón y la piel o superficies externas. Distintos patógenos podían afectar a diversos órganos, aunque, dado que los virus eran intracelulares, su eliminación resultaba particularmente difícil. También podían permanecer determinadas bacterias patógenas, especialmente las que provocaban lesiones musculares (por ejemplo, *Aeromonas salmonicida*) o las que estaban alojadas en el riñón (por ejemplo, *Renibacterium salmoninarum*). La evisceración tampoco eliminaba todos los parásitos, en particular los localizados en la sangre o en las superficies externas, o bien como quistes (por ejemplo, *Loma salmonae*, *Henneguya salminicola* y *Kudoa thyrsites*). Además, los huéspedes infectados podían ser "portadores" o "reservorios" de un agente patógeno sin mostrar signos externos de estar afectados y, por consiguiente, actuaban simplemente como vehículos de transmisión del agente patógeno. A niveles tan bajos resultaba muy difícil detectar la presencia del agente patógeno y, por lo tanto, determinar qué tejidos concretos estaban afectados.

6.107 El Dr. Rodgers añadió que no conocía ningún caso específico de enfermedades de peces que se hubieran transmitido de una zona a otra a través de salmónidos eviscerados importados o de otros peces eviscerados.

6.108 El **Dr. Winton** señaló que en la Comisión para las enfermedades de los peces era unánime el convencimiento de que la evisceración era un método eficaz que reducía considerablemente el riesgo de transmisión de enfermedades de notificación obligatoria, con independencias de su fuente (piscifactoría o medio natural). Para los patógenos muy estables (por ejemplo los que formaban esporas) ciertamente podía quedar alguna infectividad residual en la carne o la cabeza de los animales muy infectados (normalmente esto sería más probable que se produjese en los peces procedentes de piscifactorías en las que se hubiera producido un brote de enfermedad con muertes conexas), pero normalmente cabía esperar que el nivel de infectividad en el animal eviscerado fuera mucho menor que en los peces enteros. En la Comisión para las enfermedades de los peces se estimaba que el riesgo de transmisión de enfermedades de los peces por desplazamientos de productos de pescado eviscerado era probablemente más bajo que el de algunas otras actividades (desplazamientos de peces de acuario, agua de lastre de los buques, etc.), por lo que no justificaba las restricciones del comercio. Recientemente, por esa misma razón el Gobierno de los Estados Unidos había modificado su reglamentación para eximir al pescado eviscerado de las prescripciones de certificación previstas en el Título 50. Otros países (por ejemplo, los miembros de la Unión Europea y Nueva Zelandia) habían adoptado también este sistema y reducido o eliminado las prescripciones de lucha contra las enfermedades de animales acuáticos destinados al consumo humano.

6.109 El Dr. Winton indicó que no conocía ningún caso (de salmónidos o de peces de otro tipo) en los que se hubiese demostrado la importación y la radicación de una enfermedad infecciosa de los peces causadas por pescado eviscerado; sin embargo, Australia tenía razón en que podía ser difícil descubrir estos casos si se producían en peces en libertad. No obstante, cuando se habían documentado ampliaciones del área de distribución geográfica de una enfermedad de los peces, casi siempre estaban asociadas con un actividad mayor de vigilancia o con la aplicación de métodos de diagnóstico más sensibles. Había también varios casos documentados en los que una enfermedad de los peces se había introducido en una zona que previamente estaba libre de ella a través de la importación de peces vivos o de huevos para la cría en piscifactorías (el virus de la necrosis hematopoyética infecciosa era un buen ejemplo), e incluso algunas enfermedades se habían introducido por la importación de pescado no eviscerado para uso como alimento de peces de criadero en recintos de redes (virus de la septicemia hemorrágica viral en el rodaballo en el Reino Unido).

6.110 En cambio, también había ejemplos en los que peces que potencialmente contenían niveles altos de un agente infeccioso no transmitían la enfermedad una vez eviscerados. Por ejemplo, aproximadamente el 80 por ciento de todas las truchas arco iris de los Estados Unidos procedían del valle de Hagerman, en Idaho, donde los peces de prácticamente el 100 por ciento de las piscifactorías habían estado expuestos al virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI) o estaban infectados por él. Aunque tal vez hubiera más de una docena de casos documentados de propagación de este virus por desplazamientos de peces infectados o de huevas contaminadas, no se conocía ni un solo caso de transmisión del VNHI asociado con el pescado eviscerado fresco para consumo humano, a pesar de que se vendía en grandes cantidades en los supermercados de todos los Estados Unidos en un plazo de 24 a 48 horas después del sacrificio. Lo mismo ocurría con *Piscirickettsia salmonis*, que estaba presente en un gran número de salmones de criadero de Chile, y con la anemia infecciosa del salmón, que se había detectado en varias explotaciones de salmón de Noruega. No había casos documentados de transmisión de agentes patógenos a los peces en ninguna otra parte del mundo, a pesar del hecho de que circulaban miles de toneladas de tales productos cada año por todo el mundo como productos eviscerados refrigerados.

6.111 Aunque había pocos estudios sobre la eficacia de la transmisión de una enfermedad de los peces a través de diversos tipos de productos, en el laboratorio del Dr. Winton se había realizado un estudio inédito en colaboración con la empresa Clear Springs Trout Company, de Idaho, donde casi todo los peces tenían algún grado de infección por el VNHI durante las diversas etapas de crecimiento. Se tomaba pescado fresco directamente de la zona de elaboración y se realizaba un muestreo para la detección del virus. No se habían observado pruebas de la presencia del virus en la carne del pescado elaborado mediante el cultivo de células o el ensayo de la reacción en cadena de la polimerasa. Algunos de sus colegas habían realizado también pruebas de detección del virus de la NPI en el salmón del Atlántico importado fresco a los Estados Unidos. Estos estudios seguían inéditos porque no se había encontrado ningún virus. En algunos estudios limitados de salmones capturados en el océano, tanto la incidencia como la intensidad de infección de una enfermedad determinada solían ser más bajas que las observadas en los peces de criadero en explotaciones donde la enfermedad era enzoótica.

Pregunta 13. En relación con las enfermedades de que se trata, ¿qué diferencia hay entre la eficacia de la evisceración y del termotratamiento del producto, desde el punto de vista de la reducción del riesgo de transmisión de la enfermedad, y entre esos métodos y la cocción completa de la carne del producto?

6.112 El **Dr. Burmaster** observó que ningún método era totalmente seguro. La cocción reducía el riesgo en función del tiempo, la temperatura y la presión. Hacía tiempo, los especialistas en tecnología de los alimentos preparaban y publicaban cuadros en los que se demostraba la eficacia logarítmica de distintos tratamientos térmicos (como el escaldado, la precocción y el enlatado). No tenía conocimiento de ningún dato fidedigno de comparación de la eficacia de la evisceración con la que proporcionaba la cocción o el enlatado. En la evaluación del riesgo de Nueva Zelandia se llegaba la conclusión de que un programa reglamentario que incluyera la evisceración era un paso en la reducción del riesgo a los valores mínimos.

6.113 El **Dr. Rodgers** respondió que no podía dar una respuesta concreta a esta pregunta debido a la escasez de datos comparativos para la evisceración, el tratamiento térmico y la cocción completa. Sin embargo, se había publicado un estudio (Whipple y Rohovec, 1994) acerca del efecto del calor y de un pH bajo sobre determinados patógenos víricos y bacterianos de peces. En el estudio se llegaba a la conclusión de que *A. salmonicida, Mycobacterium cheloni* y el virus de la NHI eran sensibles a un tratamiento térmico de 65°C durante 15 minutos y 82ºC durante cinco minutos. Eran también sensibles al proceso de ensilado del pescado en el que se utilizaba un pH 4. Además, aunque más resistentes al calor, tampoco el virus de la NPI y *R. salmoninarum* soportarían el tratamiento a 82ºC durante cinco minutos tras un período de 15 minutos a 65°C después de incorporarlos al ensilado de pescado. El estudio se había realizado para demostrar la eficacia de los procedimientos utilizados en

la elaboración de las vísceras de pescado que se habían de incorporar a la alimentación de los peces. Naturalmente, la cocción completa debía eliminar por completo dichos patógenos, siempre que el proceso se realizara de manera correcta. Probablemente la única excepción serían los microorganismos con esporas, como *Myxobolus cerebralis*, agente causante de la enfermedad del vértigo, aunque en la bibliografía había algunas indicaciones de que no sobreviviría a una temperatura de 100ºC durante 10 minutos. La mayor parte de los otros estudios relativos a la inactivación por el calor se referían fundamentalmente a las temperaturas de incubación y cultivo en medios artificiales, no a la reducción de la concentración de patógenos en los tejidos.
Pregunta 14. ¿Qué enfermedades o agentes patógenos de interés presentes en los peces vivos se pueden detectar mediante un examen organoléptico? ¿Qué enfermedades de interés se pueden detectar en el salmón sin cocer mediante un examen organoléptico?

6.114 El **Dr. Rodgers** respondió que en muchos casos la detección de la presencia de un agente patógeno determinado y el consiguiente diagnóstico se basaban en una interpretación de toda la información disponible, incluidos los datos históricos, el examen visual y el muestreo de tejidos. Por desgracia, no existía ningún signo indicativo de un estado patológico específico individual. Igualmente, no todos los signos clínicos notificados se manifestaban en todos los casos de la enfermedad.

6.115 Los estados patológicos eran diversos y podían desencadenar respuestas de características muy diferentes en los peces. Las patologías y las consecuencias de las infecciones individuales eran el resultado de varios factores, entre ellos la situación fisiológica e inmunológica del huésped, la especie, la edad, la fase del desarrollo sexual y el estado nutricional. Otros factores eran la temperatura del agua, la salinidad, el pH, el número de patógenos y su localización en el huésped. En determinadas circunstancias, los peces podían actuar como portadores sintomáticos y transmitir el agente patógeno a animales susceptibles. Por desgracia, los síntomas y la patología macroscópica de muchas enfermedades de los peces eran semejantes, e incluso para ictiopatólogos con experiencia podía ser difícil distinguir entre diversos estados patológicos, sobre todo cuando podían estar presentes dos o más enfermedades. Los signos visuales comunes de enfermedad en los salmónidos eran coloración oscura de la piel, producción excesiva de mucosidad (piel o agallas), exoftalmia, dilatación abdominal, úlceras cutáneas y hemorragias petequiales en la base de las aletas, la piel, las agallas o los músculos. Esto se podía producir en distintos grados en diversos estados patológicos. Además, había organismos que producían descomposición, como *Alteromonas* ssp. y *Pseudomonas* ssp. (y otros) que generaban un olor característico tras la contaminación durante las operaciones de almacenamiento y fileteado. Por estos motivos, el diagnóstico no se debía basar únicamente en los signos de la enfermedad.

6.116 Como ejemplo, el Dr. Rodgers observó que los siguientes signos de enfermedades podían ser indicativos de varios agentes causantes posibles:

a) *Exoftalmia* (numerosas enfermedades víricas, como la NPI y la NHI; enfermedades bacterianas, como la renibacteriosis, la EBR; enfermedades parasitarias, como el SPR; deficiencia nutricional, como la carencia de determinadas vitaminas);

b) *oscurecimiento de la piel* (enfermedades víricas, como la SHV; enfermedades bacterianas, como la EBR, la forunculosis; deficiencia nutricional, como la carencia de determinadas vitaminas; tensión debida a la calidad deficiente del agua);

c) *producción excesiva de mucosidad* (piel o agallas: infecciones parasitarias en general; irritación originada por el medio ambiente);

d) *dilatación abdominal* (enfermedades víricas en general; varias enfermedades bacterianas; infecciones fúngicas; disfunción renal; cestodos intestinales; desequilibrio nutricional);

e) *úlceras cutáneas* (numerosas enfermedades diferentes);

f) *hemorragias petequiales* (piel o músculos: enfermedades víricas, como la SHV; enfermedades bacterianas en general; protozoos y crustáceos parásitos).

Era posible aislar patógenos específicos de peces a partir de ejemplares aparentemente sanos que no mostraban signos clínicos de enfermedad. También había numerosas bacterias y virus facultativos que eran patógenos para los peces, cuya patogenicidad dependía directamente de la calidad del medio ambiente y que en los casos de calidad decreciente podían llevar a septicemias parecidas a las provocadas por patógenos específicos de los peces. Por consiguiente, la identificación del patógeno era importante, siendo el diagnóstico de la enfermedad un procedimiento escalonado dividido en un examen de información archivada, un examen general, la obtención de muestras y su posterior análisis para la identificación del patógeno. Las pruebas organolépticas podían ser una parte del examen general, pero la identificación de la enfermedad no podía basarse solamente en ellas, aunque un examen visual con fines de clasificación identificaría peces de aspecto anormal (por ejemplo, daños superficiales, úlceras y hemorragia posiblemente generalizada). En este caso dichos peces tal vez no entrasen en la cadena de abastecimiento como producto de calidad.

Pregunta 15. ¿Tiene conocimiento de alguna prueba de propagación importante de una enfermedad con efectos considerables en la producción de salmón (en libertad o de criadero, incluida la pesca recreativa)? Con respecto a las nuevas introducciones, ¿en qué medida es posible identificar los medios/vías de introducción de la enfermedad?

6.117 El **Dr. Rodgers** respondió que había habido varios casos de propagación de enfermedades con un efecto significativo en la producción de salmón. Los casos documentados más importantes se referían a la introducción de la forunculosis en esguines de salmón del Atlántico y de *Gyrodactylus salaris* en esguines en Noruega, desde Escocia y Suecia respectivamente.

6.118 Un ejemplo ilustrativo reciente de una posible propagación de enfermedad en no salmónidos se refería a la elevada mortandad de sardinas en libertad a lo largo de la costa de Australia meridional y de Nueva Zelandia. Se habían utilizado sardinas congeladas importadas de California, Chile, el Perú y el Japón para alimentar atunes en jaulas de maricultura en Australia, produciéndose una epizootia entre las sardinas que había terminado por propagarse a lo largo de 6.000 km de litoral. La causa de la mortandad se había atribuido a un herpesvirus, aunque no se había demostrado esto definitivamente. También se había señalado la posibilidad de que la causa de la introducción en Francia de la enfermedad de la boca roja a través de los ciprínidos fueran peces importados para cebo. Había que tener en cuenta asimismo los casos aislados de SHV en el rodaballo registrados en Escocia e Irlanda, relacionados con la utilización de peces marinos como complemento de los piensos. Aunque estos casos se referían a no salmónidos, servían para indicar la posibilidad de propagación de enfermedades en determinadas circunstancias. También se había atribuido a la importación de hueva la propagación o introducción de enfermedades como la forunculosis, la NHI, la renibacteriosis y la NPI en países tan diversos como Suecia, el Japón, China, Chile, Alemania y el Taiwán chino.

6.119 Muchas veces la única solución disponible para identificar los medios o vías de introducción de una enfermedad era la "labor de detective" de carácter científico. Sin embargo, el problema principal era normalmente que la manifestación de un nuevo estado patológico se producía tras el acontecimiento causante inicial. Esto significaba que no había material original sobre el que trabajar y con frecuencia era necesario formular una hipótesis razonable, basada en pruebas confirmativas o en detalles circunstanciales. No obstante, tales conclusiones se decidían sólo tras la recopilación de todos los datos necesarios y la eliminación de las hipótesis poco probables. Este tipo de investigaciones estaría normalmente a cargo de equipos con experiencia, y eran muy laboriosas. Habría que determinar las proporciones y las causas del problema, a fin de descubrir si había alguna influencia externa que pudiera atribuirse a una introducción determinada. La identificación de una vía

de introducción podía ser un problema de diagnóstico complejo que exigiría la recopilación de información sobre las condiciones del medio ambiente, los signos clínicos, los factores etológicos, las posibles vías de transmisión, la identificación de posibles patógenos, el registro autorizado de los desplazamientos y la posible existencia de importaciones ilegales.

6.120 La **Dra. Wooldridge** señaló que las evaluaciones se habían formulado al principio exactamente para la evaluación de los posibles riesgos que no se habían producido todavía y para los cuales no se habían observado las vías potenciales del peligro resultante; por ejemplo, el riesgo de radiación asociado con nuevos tipos de centrales nucleares y, en el sector biológico, los riesgos de introducción en la Tierra de nuevas bacterias patógenas procedentes de los viajes espaciales. En tales casos, la determinación de las vías potenciales, desde la identificación del peligro hasta el resultado final formaban, pues, parte integrante de la evaluación. Por consiguiente, con respecto a la nueva introducción de enfermedades, era perfectamente posible, y estaba integrada en la evaluación del riesgo, la identificación de sus vías potenciales de introducción. En la presente evaluación, probablemente esta parte del análisis iba a facilitar la disponibilidad de más información importante que los ejemplos "exóticos" apenas mencionados.

Pregunta 16. Australia (en su respuesta del 7 de octubre a la pregunta 10) ha señalado que no existen informes sobre la introducción de enfermedades exóticas de peces no deseadas a través de las importaciones de productos para consumo humano. Australia ha indicado, entre otras cosas, que esto se puede atribuir a la dificultad que entraña el reconocimiento -o la determinación- de su presencia, debido a que muchas de estas enfermedades importantes, si no todas, son endémicas y a la falta de investigación. ¿Cuál es su opinión a este respecto? ¿Hasta qué punto son pertinentes para el caso que nos ocupa los ejemplos, si los hay, de transmisión de enfermedades en animales terrestres?

6.121 El **Dr. Burmaster** convino en que no había informes de introducciones a través de las importaciones de productos de pescado para consumo humano. Aunque no siempre era posible realizar una "demostración negativa" a partir de la "falta de informes", la "falta de informes" sí permitía establecer vínculos estadísticos relativos a la probabilidad de un acontecimiento no deseado. En otras palabras, la "falta de informes" no contenía información que pudiera utilizar un evaluador del riesgo para establecer un grado de probabilidad. Así pues, no estaba de acuerdo con el razonamiento implícito de Australia de que la "falta de informes" no proporcionaba pruebas para una evaluación.

Pregunta 17. ¿Qué cadena de acontecimientos debe producirse para que los productos del salmón sin cocer den lugar a la entrada, la radicación y la propagación de las enfermedades identificadas en Australia?

6.122 El **Dr. Burmaster** estaba básicamente de acuerdo con los siete pasos conceptuales identificados en el resumen (página 1) y de nuevo en la introducción (página 3) del informe de evaluación del riesgo de 1994 de Nueva Zelandia:

- la enfermedad debe estar presente en las aguas de origen;
- la enfermedad debe estar presente en el pez concreto capturado (o la carne debe haberse contaminado durante la elaboración);
- el patógeno debe estar presente en los productos importados;
- el pescado infectado debe superar los procedimientos de inspección y clasificación;
- el patógeno debe sobrevivir al almacenamiento y la elaboración y estar presente en una dosis infecciosa;

- el patógeno debe ser capaz de producir la infección por vía oral o a través del agua en la que está el huésped;

- los desechos de la carne deben ir a parar a un pez huésped susceptible en Nueva Zelandia o bien una dosis infecciosa del patógeno debe entrar en contacto con un pez huésped susceptible por algún otro medio.

6.123 El **Dr. Rodgers** observó que para que los productos del salmón sin cocer provocasen la entrada, la radicación y la propagación de las enfermedades identificadas en Australia habían de cumplirse los siguientes criterios:

- presencia de la infección en la población de origen;
- presencia de un número importante de patógenos;
- no detección de la enfermedad en el muestreo habitual de la población de origen;
- supervivencia del patógeno en el pescado elaborado (por ejemplo, tras la evisceración y/o el tratamiento térmico);
- supervivencia del patógeno en tránsito (posiblemente refrigerado o congelado);
- instalaciones de elaboración con desagüe hacia la fuente de agua (en el país destinatario);
- pez huésped susceptible en el destino;
- interacción con peces huéspedes susceptibles;
- el patógeno debe superar las defensas del huésped, posiblemente en uno sometido a tensión;
- reproducción posterior del patógeno (posible necesidad de un vector intermedio);
- condiciones ecológicas favorables;
- propagación local y nacional de la enfermedad.

Fundamentalmente, el agente infeccioso debía estar presente en el pez concreto capturado para la elaboración, aunque también era posible, pero poco probable, una contaminación elevada durante ésta, y el patógeno debía estar presente en el pescado o los productos importados. Además, el pez/carne infectados debían superar los procedimientos de clasificación, inspección y análisis. Tras la captura, el patógeno debía sobrevivir en los tejidos a la muerte del huésped, el almacenamiento posterior y la elaboración, y luego estar todavía presente en una dosis infecciosa. Por último, debía llegar al medio ambiente local una cantidad infectada suficiente o bien un pez huésped susceptible y el patógeno debían ser capaces de producir infección por vía oral o por contacto.

6.124 La **Dra. Wooldridge** señaló que en esta pregunta se definían tres posibles resultados; la introducción de las enfermedades identificadas en Australia; su radicación posterior; y su propagación. En la pregunta (y por consiguiente en la respuesta dada aquí) se abordaba solamente la *posibilidad*, no la *probabilidad*.

Entrada en Australia

6.125 Para que cada una de las enfermedades identificadas como peligrosas pudiera entrar en Australia a través del salmón sin cocer, el agente patógeno debía proceder del pescado capturado o se debía introducir como contaminante en algún momento de la preparación y elaboración. Si la contaminación se produjera antes de una elaboración como resultado de la cual quedara excluida la presencia del agente en cantidades probablemente viables, no sería necesario realizar un examen por separado en la fase sucesiva.

6.126 Por consiguiente, para su entrada en Australia:

a) el pescado debía contener el agente patógeno en el momento de la captura; **y**

b) el agente patógeno debía seguir presente luego en el interior de los tejidos seleccionados para el producto importado, en el momento de la importación. Si sólo se seleccionaba una parte del pescado para la importación (por ejemplo, pescado sin cabeza, eviscerado), el agente debía estar presente en la parte seleccionada. Si se realizaba algún examen del pescado, visual o de otro tipo, el agente patógeno tenía que pasar inadvertido (se suponía que la detección determinaba el rechazo).

o bien

c) el pescado debía contaminarse durante la elaboración.

Luego:

d) el agente patógeno debía mantenerse viable en el interior de los tejidos seleccionados para el producto importado en el momento de la importación. Por consiguiente, ninguna elaboración (por ejemplo, congelación, descongelación, tratamiento químico) debía conseguir hacer inviable el agente;

o

e) el agente patógeno debía contaminar el producto después de cualquier elaboración final previa a la importación.

La Dra. Wooldridge señaló que la evaluación de la probabilidad de que ocurriera esto comprendía una evaluación de la liberación, en la cual el elemento fundamental era la identificación de la cadena de acontecimientos necesarios.

Radicación

6.127 Para que cada una de las enfermedades identificadas pudiera *radicarse* en Australia a través de la importación de productos de salmón sin cocer, el agente debía *entrar* primero en Australia en esos productos importados. Es decir, debía estar presente y ser viable en el momento de la importación del producto. Sin embargo, esto no era en sí suficiente para permitir la radicación.

6.128 Superada la entrada, la cadena de acontecimientos necesarios para la radicación de la enfermedad en Australia requería:

a) la presencia de animales susceptibles (incluidos los peces); y

b) la existencia de posibles vías de exposición del producto en el momento de la entrada que pusieran en contacto el agente patógeno con una especie susceptible. Podía haber muchas vías posibles de exposición; y

c) por lo menos una de las posibles vías del agente patógeno debía mantenerse presente y viable durante todo el tiempo a través de esa vía de exposición potencial. Por consiguiente, por lo menos en una vía se debían cumplir todas las condiciones siguientes:

   i) ninguna elaboración en la vía (por ejemplo, congelación, descongelación, tratamiento químico, cocción) debía conseguir inactivar el patógeno; y

   ii) ninguna actividad reglamentaria en la vía, destinada a reducir el potencial de exposición (por ejemplo, método de eliminación, lugar de la instalación de elaboración), debía conseguir inactivar el patógeno; y

iii) ninguna presencia natural en la vía que por sus características tendiese a reducir el potencial de exposición (por ejemplo, dilución, exposición a la luz solar, ausencia del huésped intermedio necesario) debía conseguir inactivar el patógeno; y

d) en el momento de la exposición, las condiciones debían ser adecuadas para permitir la transmisión eficaz del patógeno en forma infecciosa a la especie susceptible. Esto dependería del agente patógeno y del huésped; y

e) en el momento de la exposición no sólo debía haber un agente patógeno viable presente, sino además en cantidad suficiente para producir infección. Esto dependería del patógeno y del huésped.

Propagación

6.129 La propagación de una de las enfermedades identificadas como peligrosas entre la fauna local dependía de su previa radicación. Sin embargo, ésta no bastaba para que hubiese propagación. Por "propagación" se entendía la transmisión a otras especies distintas de las inicialmente infectadas o a otras zonas geográficas, o ambas cosas.

6.130 Tras la radicación local, la cadena de acontecimientos necesarios para la propagación de la enfermedad era la siguiente:

a) que la radicación inicial de la enfermedad no se produjera solamente en una especie huésped terminal (es decir, que fuera posible la transmisión por exposición a partir de las especies inicialmente infectadas).

Para la propagación a otras especies, los requisitos eran:

b) la existencia de otras especies susceptibles en Australia; y

c) existencia de posibles vías de exposición entre las especies inicialmente infectadas y otras. Estas vías de exposición estaban sujetas a las mismas consideraciones señaladas en la sección anterior, aunque podrían variar los detalles; y

d) en el momento de la exposición, las condiciones debían ser adecuadas para permitir la transmisión eficaz del patógeno de la especie infectada inicialmente a otras susceptible. Esto dependería del agente y de la especie; y

e) en el momento de la exposición, el agente viable debía estar presente en una concentración suficiente para producir la infección de la segunda especie huésped. Eso dependería del agente patógeno y de la especie. Una especie particularmente susceptible infectada inicialmente podría permitir la multiplicación del agente, facilitando de esta manera la infección de una segunda especie menos susceptible.

Los requisitos para la propagación geográfica eran:

f) la presencia local de animales susceptibles no debía ser simplemente local; y

g) la presencia de vías de exposición entre los animales infectados localmente y los de otras zonas, con todas las consideraciones habituales, además de la ausencia de barreras geográficas naturales para la propagación por vías acuáticas; y

h) capacidad del agente patógeno para sobrevivir en el medio ambiente presente en otras condiciones geográficas (por ejemplo, clima, presencia de huéspedes intermedios, etc.).

Pregunta 18. En el período comprendido entre mayo de 1995 y diciembre de 1996, ¿hubo algún progreso en los conocimientos científicos que justificase un cambio de las conclusiones entre el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996?

6.131 El **Dr. Burmaster** respondió que opinaba que no.

Pregunta 19. El Canadá sostiene (primera comunicación del Canadá, párrafo 175, exposición oral del Canadá, 9 de septiembre 1997, párrafo 92) que en el Informe final de 1996 Australia omitió información importante para la estimación del riesgo que figuraba en su Informe provisional de 1995, incluso datos en los cuales se basaban las estimaciones del volumen de peces, la prevalencia de los agentes patógenos, el volumen de desechos y su concentración. ¿Cuál es su opinión a este respecto?

6.132 El **Dr. Rodgers** respondió que algunas partes del Informe final de 1996 eran menos detalladas que las del Informe provisional de 1995 y, en cierta medida, la sección específica del análisis cualitativo del riesgo parecía haber sido sustituida en gran parte por un simple texto resumido. También figuraban, al parecer, datos más detallados en el Informe provisional de 1995 sobre algunos aspectos como la viabilidad de los agentes patógenos y la dosis infecciosa, aunque, por el contrario, no se facilitaban algunos datos incluidos en el Informe final de 1996 (por ejemplo, datos sobre la presencia de infección en el país importador). Además, el Informe provisional de 1995 presentaba algunos datos en forma de un simple examen bibliográfico, como los relativos a la histopatología y el diagnóstico. En definitiva, posiblemente se deberían haber combinado las mejores características de ambos informes para preparar un análisis final que, al abordar los aspectos de un análisis cualitativo del riesgo, permitiese estimar la posibilidad de que se produjera cada factor de riesgo. El Informe final de 1996 hacía más hincapié en factores desconocidos o no bien comprendidos y en la posición singular de Australia, en lugar de centrarse en la aceptación de un riesgo bajo combinado con factores de gestión (reducción) del riesgo. Resultaban particularmente valiosos para la evaluación cuantitativa del riesgo los datos precisos sobre la prevalencia de la infección, el peso de los peces, las estadísticas sobre los desechos, que permitían establecer una estimación del riesgo de enfermedad por tonelada de producto importado, especialmente cuando se utilizaba en combinación con datos reales anteriores que ponían de manifiesto que importaciones semejantes no habían introducido la enfermedad en otras partes. El método más subjetivo de la evaluación cualitativa del riesgo no aprovechaba necesariamente todos los aspectos de estos datos. No obstante, la disponibilidad de dicha información, detallada o no, justificaría su inclusión en cualquier modelo hipotético.

6.133 La **Dra. Wooldridge** respondió que, precisamente, para facilitar la comparación de la información utilizada, consideraba que la presentación de la evaluación del riesgo debería haber sido semejante en el documento provisional y en el Informe final, y que cualquier cambio en los datos se debería haber indicado expresamente, junto con el motivo del cambio. El cambio de presentación y de orden dificultaba notablemente la comparación y la hacía laboriosa. No obstante, se podían identificar datos que aparecían en el Informe provisional de 1995 (por ejemplo, los cuadros de las páginas 17, 24, 27, 29, con datos sobre los peces, las aguas residuales urbanas, etc.) que no había podido encontrar en la evaluación final, y que posiblemente fuesen importantes para las conclusiones de la evaluación cualitativa y pudieran ser útiles en una evaluación cuantitativa.

Procedimientos y recomendaciones de la OIE

Pregunta 20. ¿Cómo se seleccionan los miembros de la Comisión para las enfermedades de los peces? ¿Es limitada la composición de la Comisión? ¿Cuántos miembros de la OIE están representados en ella y cuáles? ¿Se necesita quórum para las recomendaciones de la Comisión? ¿Cómo se tienen en cuenta las opiniones de los miembros?

6.134 El **Dr. Winton** indicó que los miembros de la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE se elegían mediante el voto formal de los delegados de los países miembros de la OIE en la sesión general anual. El nombramiento tenía una duración de tres años con posibilidad de reelección. Los candidatos se nombraban exclusivamente en función de sus méritos científicos y se esperaba de ellos una posición totalmente independiente de la influencia de intereses nacionales o comerciales. En la actualidad eran cinco los miembros electos (antes eran tres), cuyos nombres se indican más adelante. Todos ellos eran expertos de prestigio internacional en enfermedades de animales acuáticos y todos trabajaban en laboratorios nacionales donde ejercían funciones como investigadores superiores o directores de programas. Además, la Comisión solía invitar de uno a tres participantes más. Por ejemplo, a la última reunión de la Comisión, celebrada en octubre de 1997, habían asistido el Dr. R. Subasinghe, Director de los programas internacionales de sanidad de los peces de la FAO, en Roma (mediante un acuerdo formal entre la FAO y la OIE) y el Dr. F. Berthe, científico investigador del Laboratorio nacional del marisco de Tremblade, Francia (IFREMER); este último había asistido por invitación de la Comisión a fin de proporcionar conocimientos especializados en patología del marisco. No había procedimientos formales para la votación o para el establecimiento de un quórum. El Dr. Winton que era miembro de la Comisión desde hacía varios años, señaló que todos los miembros electos asistían a todas las reuniones. Las decisiones se tomaban por consenso de los miembros tras el examen de las pruebas científicas. En la reunión celebrada del 29 de septiembre al 1º de octubre de 1997 los miembros de la Comisión eran los siguientes:

Prof. T. Hästein (Presidente)
Oficial Veterinario Superintendente de Ictiopatología
Central Veterinary Laboratory
Noruega

Dr. C. Michel (Vicepresidente)
Laboratoire de virologie et d'immunologie moléculaires
Centre de Recherches de Jouy-en-Josas
Francia

Prof. B.J. Hill (Secretario General)
Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Science (CEFAS)
Reino Unido

Dr. J.R. Winton
Director del Equipo de Investigación
Western Fisheries Research Center
Estados Unidos

Dr. K. Nakajima
Director de la División de Patógenos
Fish Pathology Department
National Research Institute of Agriculture- Fisheries Agency
Japón

Pregunta 21. Australia señala que no se conservan actas detalladas de las reuniones de la Comisión para las enfermedades de los peces en las que se debate la clasificación por categorías de las medidas aplicables a una enfermedad particular. ¿Prepara la Comisión informes resumidos de estas reuniones? ¿Se basan las recomendaciones de la Comisión sobre directrices relativas a las enfermedades en evaluaciones o valoraciones científicas? ¿Cuál es el contenido científico de los informes o actas de la Comisión? ¿Cuáles son los procesos en curso relativos a la categorización o clasificación de las enfermedades de los peces?

6.135 El **Dr. Winton** respondió que, aunque no se redactaban actas detalladas relativas a cada decisión, existían actas resumidas de cada reunión, que se distribuían por correo a los delegados de cada uno de los países miembros de la OIE. El Presidente de la Comisión exponía también oralmente a los delegados presentes en las sesiones generales de la OIE un resumen de las actividades de la Comisión para su aprobación. Dado que no existía un método formal para la evaluación del riesgo de enfermedad, las evaluaciones de las enfermedades se basaban en los conocimientos obtenidos del examen de la bibliografía por otros científicos o en la experiencia de los miembros de la Comisión (que era bastante amplia, debido a la existencia de una extensa red de colegas y a los frecuentes contactos necesarios para preparar el informe anual de la Comisión para las enfermedades de los peces a la OIE sobre la situación epidemiológica de las enfermedades de los animales acuáticos de todo el mundo). El contenido científico del informe epidemiológico de la Comisión era considerable, porque recogía información del examen de la bibliografía por otros científicos o de informes directos facilitados por ictiopatólogos expertos y laboratorios de referencia de todo el mundo que presentaban información sobre la situación de las enfermedades de los animales acuáticos en su zona. Ocasionalmente se citaba el informe epidemiológico normal y el informe de la reunión de la Comisión para las enfermedades de los peces.

6.136 No había un proceso formal para la categorización de las enfermedades de los peces y, de hecho, no había mecanismos formales para la categorización de otras enfermedades de animales, y sólo existían ejemplos limitados para enfermedades humanas. La elaboración de estos métodos estaba a cargo de una de las Comisiones especializadas de la OIE, que había preparado un proyecto inicial que al parecer no había recibido la aprobación de los delegados de los países miembros. Si se aprobase para otros animales, la Comisión para las enfermedades de los peces intentaría adaptarlo a las enfermedades de los animales acuáticos, pero hasta el momento los esfuerzos para elaborar un método que funcionase bien en todos los casos habían sido vanos. Recientemente, Australia había presentado un proyecto de mecanismo propuesto para la categorización de las enfermedades de los peces. Este proyecto se había debatido en la última reunión de la Comisión. Aunque parecía funcionar razonablemente bien en algunas de las enfermedades de declaración obligatoria, para otras enfermedades de animales acuáticos o se carecía de información suficiente o bien presentaba demasiadas diferencias en su distribución mundial, gama de huéspedes o gravedad para poder aplicar un solo método sencillo de manera global.

Pregunta 22. De los 24 agentes patógenos enumerados en el Informe final *de 1996, ¿cuáles ha examinado la OIE y cuáles fueron sus conclusiones con respecto a cada uno de ellos? De las 24 enfermedades, ¿cuáles se han examinado pero no han sido objeto de recomendaciones? (para la lista de las 24 enfermedades de importancia, véase la respuesta de Australia a la pregunta 1 del 7 de octubre). ¿Hay constancia de esto en las actas de la Comisión o en otros documentos de la OIE? Cuando no se formulan recomendaciones, ¿significa esto que tras el examen de la enfermedad se considera que no representa un problema grave desde el punto de vista epidemiológico o económico?*

6.137 El **Dr. Winton** indicó que la Comisión para las enfermedades de los peces había tenido ocasión de examinar prácticamente la totalidad de las 24 enfermedades enumeradas y algunas otras. En general, se había prestado menor atención a las enfermedades que tenían una distribución mundial o efectos limitados o que se podían combatir fácilmente con medicamentos, vacunas o estrategias de lucha. La Comisión solía concentrarse en las enfermedades que no se podían combatir pero cuya etiología se conocía y cuya distribución geográfica era limitada y para las cuales se disponía de métodos de diagnóstico válidos. Esta información se obtenía sobre la base de la bibliografía científica y de los conocimientos personales de los miembros de la Comisión. No se disponía de registros detallados sobre los factores considerados en cada decisión. El hecho de que una enfermedad no se incluyese en la lista de enfermedades de declaración obligatoria no significaba que la Comisión le asignase baja prioridad. Podía suceder, por ejemplo, que para una enfermedad nueva y muy virulenta se careciese de métodos de diagnóstico normalizados y que no se la incluyera en la lista porque no existían métodos de inspección adecuados.

Pregunta 23. ¿En qué medida el hecho de que una enfermedad se haya propagado o no es un factor que la Comisión tiene en cuenta para decidir si se debe notificar la enfermedad o si se deben establecer directrices? ¿Tiene en cuenta la Comisión las repercusiones en el comercio al establecer las categorías de las enfermedades o elaborar directrices?

6.138 El **Dr. Winton** respondió que, como ya se había indicado, la distribución de las enfermedades era muy importante en el establecimiento de las categorías. Las repercusiones en el comercio no eran en sí mismas un factor independiente, pero se incluían en el concepto del nivel de daños que cabría esperar si se introdujera la enfermedad. Si una enfermedad no se podía combatir, ya afectase a peces en libertad o a peces objeto de comercio, la Comisión tendía a clasificarla como de mayor efecto.

Pregunta 24. La recomendación de la OIE en el sentido de que el pescado se debe eviscerar antes del tránsito, ¿significa que la OIE considera que el producto eviscerado es suficientemente "inocuo" en cuanto a las enfermedades específicas de los peces objeto de examen? Las recomendaciones de la OIE para las "otras enfermedades importantes" que son objeto de preocupación en la presente controversia se refieren únicamente al pescado no eviscerado, ¿significa esto que la OIE considera el pescado eviscerado suficientemente "inocuo" en cuanto a las enfermedades específicas de los peces en cuestión? ¿Se basan esas recomendaciones en principios científicos? Por favor, explique en su respuesta qué entiende por "inocuo".

6.139 El **Dr. Burmaster** recomendó que la OMC y las partes evitasen la palabra "inocuo" porque la mayor parte de las personas identificaban este término con la condición de "riesgo cero". Consideraba que esta condición no se producía nunca en el mundo. Todo plan o propuesta, incluida la opción de "no hacer nada", tenía i) probabilidades distintas de cero de producir consecuencias adversas (llamadas generalmente "riesgos" del plan o la propuesta) y, al mismo tiempo, ii) probabilidades distintas de cero de producir consecuencias favorables (llamadas generalmente "beneficios" del plan o la propuesta). Todos los planes y propuestas tenían riesgos y beneficios. Ningún plan o propuesta aislado tenía sólo riesgos; ningún plan o propuesta aislado tenía sólo beneficios.

6.140 En algunas situaciones había sólo dos planes o propuestas posibles, que se podían llamar "plan sí" y "plan no". Cada una de estas opciones tenía riesgos y beneficios. En otras situaciones podía haber más de dos planes o propuestas competidores, llamados tal vez plan A, plan B, ..., y el plan "no hacer nada". Cada una de estas elecciones tenía riesgos y beneficios. Los riesgos y beneficios de los planes o propuestas competidores y alternativos se podían medir con diversas unidades, incluidas las económicas o monetarias.

6.141 En un primer paso, denominado a veces "evaluación del riesgo", los científicos, ingenieros, estadísticos y otros profesionales estimaban los riesgos y beneficios asociados con cada uno de los planes o propuestas competidores o alternativos.

6.142 En un segundo paso, llamado a veces "comunicación del riesgo", los evaluadores del riesgo transmitían a los gestores del riesgo sus resultados, junto con descripciones de las variabilidades y las incertidumbres que los acompañaban.

6.143 Luego, en un tercer paso, denominado a veces "gestión del riesgo", los funcionarios (incluidos, posiblemente, jueces y jurados) y/o otros grupos de ciudadanos elegían la opción entre los planes y propuestas competidores alternativos que tenía la combinación más atractiva de riesgos y beneficios. Puesto que todas las opciones tenían riesgos y beneficios, ninguna podía llamarse "inocua".

6.144 El **Dr. Winton** observó que la Comisión para las enfermedades de los peces había examinado este punto cuidadosamente y era de la opinión unánime de que la evisceración de los peces (por ejemplo, los salmónidos en este caso) ofrecía un nivel muy alto de inocuidad con respecto a la transmisión de enfermedades y de que no era probable la transmisión a través de estos productos de

ninguna de las enfermedades de declaración obligatoria u otras enfermedades importantes. Así pues, la Comisión había juzgado que el examen de productos eviscerados no entraba dentro de sus funciones. En realidad, en la presente edición del Código para los Animales Acuáticos se había suprimido específicamente un párrafo de la primera edición (artículo 1.5.5.2, párrafo 3) para aclarar este punto, porque tal como aparecía expuesto daba la opción de que los países exigieran inspecciones de todos los productos pesqueros (incluido el pescado eviscerado) que en opinión del país importador podía introducir determinada enfermedad. Los miembros de la Comisión habían examinado las pruebas científicas y no habían encontrado ningún indicio de un aumento del área de distribución de los patógenos de los peces a causa de los desplazamientos de pescado eviscerado; por el contrario, había muchos casos documentados en la bibliografía científica de transmisión de enfermedades asociada al transporte de huevas y peces vivos, o incluso de pescado no eviscerado utilizado para la alimentación de otros animales acuáticos.

Pregunta 25. ¿En qué medida las recomendaciones de la OIE tienen en cuenta las diferentes situaciones sanitarias o la posible vulnerabilidad de los gobiernos de los países importadores miembros?

6.145 El **Dr. Winton** observó que las diferentes situaciones sanitarias de los distintos países miembros (tanto importadores como exportadores) eran un problema; sin embargo, era muy difícil formular recomendaciones distintas para cada país. Por este motivo, la Comisión para las enfermedades de los peces había tratado de establecer normas mínimas que pudieran aplicarse en todo el mundo, pero alentaba a los países a entablar negociaciones bilaterales cuando se produjeran diferencias de opinión con respecto a la calidad de los servicios de sanidad de los peces, la presencia de otros patógenos que fueran motivo de preocupación, etc. Sin embargo, esta flexibilidad era aplicable solamente a los peces vivos, los gametos vivos y el pescado sin eviscerar. Como ya se había señalado, la Comisión consideraba que el pescado eviscerado representaba un riesgo mínimo que no justificaba la restricción del comercio.

Pregunta 26. ¿Se puede considerar que la aplicación de las directrices de la OIE por un país importador proporciona cierta sensación de "inocuidad" con respecto a la enfermedad de los peces específicamente tratada en la directriz? (Por favor, especifique en su respuesta qué entiende por "inocuidad"). ¿Cuál es el "nivel de riesgo" implícito en las recomendaciones de la OIE? ¿Es éste un nivel de riesgo cuantificable (es decir, una posibilidad entre un millón de que ...) o se puede describir de otra manera (es decir, "insignificante", "no cuantificable", "muy poco probable", etc.)? ¿Es este nivel de riesgo (implícito) el mismo para todas las recomendaciones de la OIE relativas a las enfermedades de los peces?

6.146 El **Dr. Burmaster** señaló que no conocía las políticas de la OIE o de la Comisión para las enfermedades de los peces con respecto a esta cuestión, pero expresiones como "insignificante", "no cuantificable", "muy poco probable", etc. con frecuencia provocaban una gran confusión en la evaluación del riesgo, su comunicación y su gestión. Estas palabras no tenían un significado común; cuando las utilizaban personas diferentes podían referirse a significados distintos.

6.147 Por ejemplo, observó que el Profesor M. Granger Morgan había notificado recientemente los resultados de una investigación especializada realizada por científicos de alto nivel de la Junta de Asesoramiento Científico (SAB) del Organismo para la Protección del Medio Ambiente, de los Estados Unidos (Morgan, 1997; véase también: Morgan & Henrion, 1990; y Cooke, 1991). Morgan había trabajado con 14 miembros de uno de los grupos de expertos de dicha Junta, la mayoría profesores titulares de ciencia y tecnología de universidades importantes, para cuantificar la definición de cada una de las tres expresiones: "probable", "entre probable y no probable" y "no probable". Morgan indicaba en el documento que:

- algunos de los 14 miembros de la Junta utilizaban la palabra "probable" para indicar una gama de probabilidad comprendida entre el 80 y el 100 por ciento, mientras que

otros la utilizaban para referirse a una probabilidad comprendida entre el 0,1 y el 100 por ciento de posibilidades de que se produjera el fenómeno; y

- algunos de los 14 miembros de la Junta utilizaban la expresión "no probable" para indicar la gama de probabilidad comprendida entre el 0 y el 10 por ciento, mientras que otros utilizaban la misma expresión para señalar una probabilidad comprendida entre el 0 y el 0,001 por ciento de posibilidades de que se produjera el fenómeno; y

- los 14 miembros de la Junta habían identificado una gama de probabilidad para describir "entre probable y no probable". Para uno de los miembros, esta condición intermedia tenía una gran amplitud, 0,0003 < probabilidad < 0,8, poniendo de manifiesto que los términos "probable" y "no probable" no eran lógicamente complementarios como cabía esperar.

El Profesor Morgan llegó a la conclusión, y el Dr. Burmaster estaba de acuerdo, de que estas expresiones tenían significados tan diferentes -incluso entre científicos de alto nivel- que en lugar de aclarar creaban más confusión. Cuando un profano oyera estas expresiones pronunciadas por un profesor titular de una universidad importante, ¿qué conclusión debería sacar?

6.148 El **Dr. Winton** consideraba que las directrices de la OIE, aplicadas correctamente por personal competente, representaban un nivel muy significativo de inocuidad frente a la importación de las enfermedades enumeradas. No conocía ningún procedimiento que ofreciera mejoras de la inocuidad suficientes para justificar el gasto o el esfuerzo añadido. No conocía ningún ejemplo de importación de enfermedades en grupos de huevas o peces vivos ni en pescado sin eviscerar cuando se importaba con arreglo a estos procedimientos u otros semejantes (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea), mientras que había numerosos casos de enfermedades de peces importadas a través de los desplazamientos de peces vivos y pescado sin eviscerar en ausencia de estos métodos.

Pregunta 27. ¿Cuáles son los criterios utilizados por la OIE para decidir si una enfermedad o agente patógeno se debe incluir en el Código? ¿Se permite que los países miembros soliciten a la OIE el examen de enfermedades que sean objeto de preocupación o se espera que lo hagan?

6.159 El **Dr. Winton** respondió que los criterios figuraban en el Código Sanitario para los Animales Acuáticos. Éstos eran: etiología demostrada, distribución geográfica limitada, imposibilidad de tratamiento y repercusiones graves. Se instaba a los países miembros a que examinasen, y se esperaba que lo hicieran, el Código y el Manual y propusieran la adición o supresión de enfermedades de animales acuáticos o que indicaran modificaciones relativas a la terminología, métodos de diagnóstico, etc., basadas en pruebas científicas. De hecho, varios países (entre ellos el Canadá y Australia) habían sido bastante diligentes en este aspecto, haciéndolo de manera periódica. La Comisión para las enfermedades de los peces también había incorporado o suprimido enfermedades teniendo en cuenta los argumentos con base científica expuestos por varios países miembros. En algunos casos, la Comisión había recibido opiniones contradictorias de los países (algunos deseaban añadir las mismas enfermedades que otros pretendían suprimir). En estos casos, se recurría a pruebas científicas y al dictamen de los miembros de la Comisión.

Pregunta 28. ¿Están las directrices de la OIE orientadas fundamentalmente a eliminar o reducir la transmisión de enfermedades? ¿Abordan también la propagación de las enfermedades o la lucha contra ellas? ¿Se considera que algunas enfermedades están suficientemente controladas de manera que no está justificada la aplicación de medidas relativas a la transmisión en todos los casos?

6.150 El **Dr. Winton** indicó que, en último término, las directrices de la OIE trataban de impedir la propagación internacional de agentes patógenos en los envíos. Dado que no era posible garantizar de manera absoluta que ésta no se produciría, a menos que se impidiera el comercio, las directrices en realidad estaban concebidas para reducir el riesgo a un nivel suficientemente bajo para permitir el

mantenimiento del comercio internacional en unas condiciones de inocuidad. Correspondía a los países miembros controlar o restringir la distribución de las enfermedades dentro de su país y mantener informada de la situación a la OIE. Varias enfermedades de animales acuáticos se podían controlar de manera adecuada, por lo que no figuraban en la lista de la OIE. Estas enfermedades podrían ser objeto de negociaciones bilaterales si se demostrase una inquietud válida por parte del país importador y se tratase del comercio de peces vivos o pescado sin eviscerar.

Pregunta 29. En el Informe final *de Australia de 1996, ¿se han tenido en cuenta, desde el punto de vista técnico/científico, las técnicas y directrices de evaluación del riesgo contenidas en el Título 1.4 del Código de la OIE? ¿Imponen estas técnicas y directrices de la OIE una evaluación del riesgo independiente para cada enfermedad concreta que sea motivo de preocupación para el país que impone la medida sanitaria y para cada medida sanitaria que el país decida examinar? ¿O bien imponen estas técnicas y directrices de la OIE la necesidad de evaluar, en una evaluación del riesgo, la probabilidad de la radicación y las consecuencias de cada enfermedad, así como los efectos de cada medida sanitaria sobre la probabilidad y las consecuencias de la radicación de la enfermedad? Cuando un país elige finalmente una de estas opciones, ¿exigen las técnicas y directrices de la OIE sobre evaluación del riesgo que el país justifique o explique por qué ha preferido esa opción determinada? Es decir, ¿necesita establecer ese país una relación causal entre la opción elegida y la reducción de los riesgos supuestamente identificados en su evaluación del riesgo? ¿Exigen las técnicas y directrices de la OIE que los países cuantifiquen (es decir, indiquen la probabilidad), o utilicen expresiones que cuantifiquen, los riesgos que supuestamente justifican sus medidas sanitarias?*

6.151 La **Dra. Wooldridge** respondió que en este momento se estaba volviendo a redactar el texto del Título 1.4 del Código de la OIE con objeto de actualizarlo, ampliarlo y aclarar las directrices del Código. El supuesto básico era que las directrices para el análisis del riesgo de importación debían responder a la mejor metodología posible.

6.152 En la introducción de la versión utilizada actualmente se señalaba que "el análisis de los riesgos asociados a la importación es preferible a la actitud basada en el "riesgo cero", porque permite tomar una decisión más objetiva", y el capítulo titulado "Directrices para la evaluación de riesgos" se concentraba en la probabilidad de entrada de un agente patógeno y de la exposición a él más que en las posibilidades pertinentes. Además, indicaba que debido a la multiplicidad de agentes patógenos, podía ser necesario analizar estimaciones múltiples del riesgo para cada producto que se fuese a importar, y que, si no se disponía de información sobre la probabilidad de la presencia o supervivencia de un determinado agente patógeno tras la aplicación de una acción de reducción del riesgo, la experiencia documentada podría ser una fuente de información alternativa. Todas estas directrices básicas seguían siendo válidas. El Código de la OIE exigía una evaluación de la probabilidad (cualitativa o bien cuantitativa), más que la mera posibilidad de un determinado resultado o consecuencia, incluso si, dados los niveles de conocimientos actuales, los límites de confianza de esa probabilidad eran amplios.

6.153 El hecho de no considerar la probabilidad de los distintos resultados en el Informe final de 1996 y limitarse a su posibilidad significaba que, en su opinión, no se habían tenido debidamente en cuenta las directrices contenidas en el Título 1.4 del Código de la OIE.

6.154 La Dra. Wooldridge opinaba que la opción de considerar o no una evaluación del riesgo para cada enfermedad por separado o el examen independiente o no de cada enfermedad en una evaluación del riesgo única era sólo una cuestión semántica; las directrices de la OIE no *imponían* ninguna de las alternativas indicadas. El hecho era que, al considerar un producto determinado para su importación y al evaluar el riesgo para ese producto, el peligro potencial de enfermedad identificado se tenía que evaluar por separado. Las posibles consecuencias podían ser diferentes para cada enfermedad. El efecto de una determinada medida sanitaria influiría en la vía desde el peligro hasta el resultado en cada enfermedad, y su influencia podía ser diferente para las distintas enfermedades. Así pues, en las

evaluaciones iniciales y en cualquier reevaluación en la que se examinase la aplicación de cualquier medida de reducción del riesgo se debía analizar cada enfermedad por separado. La aplicación del número necesario de procedimientos de evaluación necesarios para cada producto concreto era parte del proceso de análisis del riesgo total y dependía del producto.

6.155 La Dra. Wooldridge señaló que, en su opinión, una vez que se había elegido un determinado conjunto de medidas sanitarias para un país concreto, se necesitaba transparencia en el fundamento de dicha elección, para demostrar que existía una base razonable en el caso en cuestión para suponer que la medida de reducción del riesgo tendría el efecto deseado.

6.156 El **Dr. Winton** observó que los miembros de la Comisión para las enfermedades de los peces habían leído con interés las directrices para la evaluación de riesgos de Australia o Nueva Zelandia, pero no las habían tenido formalmente en cuenta. Opinaba que la Comisión apoyaría el concepto de evaluación individual del riesgo para cada una de las enfermedades enumeradas porque había características epidemiológicas importantes (presencia de huéspedes susceptibles, temperaturas, etc.) que variaban para cada país. Éste era el motivo de que la lista de enfermedades de declaración obligatoria fuera relativamente corta. Estas enfermedades consideradas de declaración obligatoria eran de tal tipo que casi todos estarían de acuerdo en que serían muy perjudiciales para un país importador que estuviera libre de ellas. Se podrían añadir otras enfermedades de animales acuáticos por acuerdo bilateral si el país importador pudiera hacer una buena defensa basada en su situación singular. La Comisión no preveía que esto se aplicase a los productos de pescado eviscerado o elaborado para consumo humano, a menos que se detectasen agentes causantes de enfermedades en los seres humanos.

Pregunta 30. Australia parece sostener que podría ser necesario un análisis separado del riesgo para cada animal acuático o producto derivado. ¿Cuáles son los motivos de la adopción de las recomendaciones de la OIE basadas en el examen de cada enfermedad (no de cada producto)?

6.157 El **Dr. Winton** respondió que las enfermedades de declaración obligatoria que figuraban en el Código de la OIE probablemente no necesitaban un análisis caso por caso, puesto que esta lista representaba las enfermedades más importantes de los animales acuáticos y se estimaba que prácticamente todos los casos de desplazamiento de animales acuáticos vivos infectados o de pescado sin eviscerar presentaban riesgos. En el caso de otras enfermedades que eran motivo de preocupación, en los acuerdos bilaterales entre los países con respecto a las huevas y los peces vivos y el pescado sin eviscerar, se debía tener en cuenta el volumen de comercio, el uso previsto del producto, la presencia de cepas diferentes del patógeno, etc., que podrían requerir un análisis separado de cada producto o de cada caso.

VII. REEXAMEN INTERMEDIO[192]

7.1 El 7 de abril de 1997, el Canadá y Australia solicitaron al Grupo Especial que examinara, de conformidad con el artículo 15.2 del ESD, aspectos concretos del informe provisional que se había distribuido a las partes el 26 de marzo de 1997. Australia solicitó asimismo al Grupo Especial que celebrara una nueva reunión con las partes. Nos reunimos con las partes el 21 de abril de 1998.

7.2 Oídos los comentarios del Canadá y Australia sobre la parte expositiva de nuestro informe, modificamos los párrafos 2.8, 2.27, 2.28, 4.4, 4.22, 4.26, 4.51, 4.56-4.64, 4.66, 4.71 y 4.175. Estimamos que ya se había dado cabida a varias de las adiciones solicitadas por Australia, especialmente en los párrafos 4.29, 4.30 y 4.35.

[192] De conformidad con el artículo 15.3 del ESD, "entre las conclusiones del informe definitivo del grupo especial figurará un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen". Por tanto, la siguiente seccíon, titulada "Reexamen intermedio" constituye parte de las conclusiones de nuestro informe.

7.3 Australia pidió un "examen de la totalidad del informe" del Informe provisional. A esos efectos, se refirió al artículo 11 del ESD, donde se establece la función de los grupos especiales y se estipula que cada uno de ellos "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". Australia adujo que buena parte de los razonamientos jurídicos del Informe provisional no se basaban en una evaluación objetiva de la cuestión sometida al Grupo Especial, e indicó que el Informe provisional contenía varias aseveraciones e inexactitudes de hecho no sustentadas por pruebas presentadas al Grupo Especial. En la reunión sobre el reexamen intermedio, el Canadá se opuso a la solicitud de Australia de un "examen de la totalidad del informe". El Canadá hizo referencia al artículo 15.2 del ESD, en el que se da a las partes la oportunidad de solicitar al Grupo Especial que "reexamine aspectos concretos del Informe provisional". En opinión del Canadá, el Grupo Especial sólo está facultado para estudiar comentarios relacionados con "aspectos concretos" del Informe provisional. Estamos de acuerdo con el Canadá, y por ello sólo hemos examinado nuestro Informe provisional a la luz de los comentarios formulados por las partes que guardan relación con "aspectos concretos" del Informe provisional.

7.4 Australia formuló una serie de comentarios sobre la definición de la medida que se estaba examinando y los productos abarcados objeto de la diferencia tal como se establecían en el Informe provisional. Australia adujo que las Condiciones de 1988 -la cuales, en opinión de Australia, sólo son directrices y no son exhaustivas- se aplican únicamente a productos importados termotratados y no son aplicables a productos frescos, refrigerados y congelados; que en Australia se importan cantidades sustanciales de salmón enlatado comercialmente y que esas importaciones no están reguladas por las Condiciones de 1988; que el Grupo Especial había reinterpretado su mandato, y que su definición de la medida objeto de examen no era coherente; y que el salmón termotratado y el salmón fresco, refrigerado o congelado son productos distintos. Aprobamos algunos de los argumentos de Australia y aclaramos nuestro rechazo de otros. En consecuencia, redefinimos y especificamos tanto las medidas de Australia como los productos de salmón de que se trataba y aplicamos un enfoque coherente a la medida y los productos objeto de la diferencia. Esas modificaciones se reflejan en los párrafos 8.7-8.21, 8.24, 8.29, 8.95-8.101, 8.167-8.169, 8.173-8.179 y 8.182, así como en la supresión del párrafo 8.23 del Informe provisional.

7.5 Australia hizo aclaraciones de hecho sobre la condición de varios informes y estudios a los que nos referíamos en nuestro informe. En respuesta a ello, modificamos los párrafos 8.130, 8.132 y 8.136. Recordamos, en particular, que a los efectos de nuestro examen lo pertinente es el contenido científico y técnico de esos informes y estudios, y no su condición administrativa (es decir, si son o no son informes gubernamentales oficiales).

7.6 Tras oír objeciones más detalladas de Australia a que se tuvieran en cuenta pruebas presentadas por el Canadá después de la fecha límite del 7 de octubre de 1997 que habíamos establecido, modificamos el párrafo 8.4 y añadimos el párrafo 8.5.

7.7 El Canadá nos solicitó que revisáramos nuestra conclusión, expuesta en el párrafo 8.20, de que la trucha arco iris está excluida del ámbito de nuestro mandato porque, en opinión del Canadá, la medida a la que se refiere el mandato se aplica a todos los salmónidos, y no sólo al salmón. El Canadá indicó asimismo que aún se está debatiendo si la trucha arco iris es un salmón o únicamente un salmónido, y que en la práctica norteamericana se considera que es un salmón. Recordamos que en el párrafo 8.20 afirmamos que, según los expertos que asesoraron al Grupo Especial sobre esta cuestión, la trucha arco iris no es una especie de "salmón", sino únicamente parte de la familia de "salmónidos" en sentido amplio. También afirmamos que la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, en la que se define nuestro mandato, se refiere únicamente al "salmón", y no a la categoría más amplia de "salmónidos", por lo que concluimos que la trucha arco iris estaba excluida del ámbito de nuestro mandato. En nuestra opinión, el Canadá no presentó pruebas que contradigan la validez general de las opiniones científicas recibidas de los expertos que asesoraron al Grupo Especial. Tampoco estimamos que la medida objeto de esta diferencia que,

según la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, sólo estamos examinando en la medida en que se aplica a una categoría específica de "salmón", debe ampliarse por lo que respecta a los productos abarcados, a todos los "salmónidos", porque la medida a que se hace referencia en la solicitud de establecimiento se aplique en principio a todos los salmónidos. En la solicitud, el Canadá limitó el ámbito de esta diferencia no sólo a una medida específica, sino también a productos específicos (una categoría de "salmón"). Por consiguiente, no incorporamos el cambio del párrafo 8.20 sugerido por el Canadá. En respuesta a un comentario de Australia en el sentido de que el género *Oncorhynchus* no es sino un género de la familia *Salmonidae*, modificamos la redacción del párrafo 8.20.

7.8 Australia adujo que el párrafo 8.22 constituye una exposición inexacta de la situación. Australia sostiene que se le debía haber dado la oportunidad de refutar los "cambios fundamentales" introducidos por el Canadá mediante una exposición escrita oficial, no mediante un comentario escrito limitado a ciertas cuestiones. Confirmamos que el párrafo 8.22 refleja con exactitud lo sucedido y lo aceptado por Australia. El hecho de que la oportunidad adicional que otorgamos a las partes para presentar argumentos diera lugar a una comunicación escrita oficial o a un comentario escrito es, en nuestra opinión, irrelevante.

7.9 Tanto el Canadá como Australia hicieron comentarios sobre los párrafos 8.34 a 8.37 de nuestras conclusiones sobre qué definición de "medidas sanitarias" (tal como se expresa en los párrafos 1 a) y b) del Anexo A del Acuerdo MSF) era aplicable a la medida objeto de esta diferencia. Reelaboramos los párrafos en atención a la mayor parte de las preocupaciones comunicadas por las partes. Sin embargo, por lo que se refiere al argumento del Canadá de que la definición del párrafo 1 b) del Anexo A *no* es aplicable a esta diferencia, recordamos que en su momento declaramos que ambas definiciones de "medida sanitaria" invocadas por Australia podrían ser aplicables a la medida objeto de la diferencia, sin decidir si lo eran. Sólo concluimos que 1) la definición del párrafo 1 a) engloba la medida de que se trata, y 2) aunque también la definición del párrafo 1 b) abarcara la medida de que se trata, los objetivos para los que se está aplicando esa medida quedan más adecuadamente englobados en la definición del párrafo 1 a). Los cuatro elementos a que se hace referencia en los párrafos 8.35 y 8.36 indican la validez de esta última afirmación. No son, como afirma el Canadá, "razones ... por las que el párrafo 1 b) *no* es aplicable al presente caso". Sobre esa base, mantenemos nuestra conclusión de que en las circunstancias específicas de este caso tenemos que examinar esta medida como medida [sanitaria] ... en el sentido del párrafo 1 a)".

7.10 Con respecto al párrafo 8.46, Australia afirmó que el Código de la OIE no establece directrices internacionales adecuadas, ya que está siendo objeto de una sustancial revisión, no representa condiciones mundiales, no se fundamenta en bases científicas y es resultado de un proceso no transparente de adopción de decisiones. El Canadá respondió que el Código de la OIE *es* un "documento finalizado" aprobado en 1995, y que el hecho de que haya sido revisado en 1997 no deslegitima en ningún sentido las directrices, sino que antes bien garantiza que esas directrices reflejan avances en los conocimientos científicos. Según el Canadá, Australia, como participante activo en la OIE, no es sincera cuando sugiere que el proceso de la OIE no tiene en cuenta los intereses del hemisferio sur o adolece de falta de transparencia. En la medida en que en nuestro informe nos referimos al Código de la OIE, recordamos que el Acuerdo MSF (párrafo 3 b) del Anexo A) nos remite explícitamente a la OIE y a las normas, directrices y recomendaciones elaboradas bajo sus auspicios. El artículo 5.1 también nos remite a las "técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes". En nuestra opinión, ni el hecho de que el Código de la OIE esté sujeto a revisión ni la forma en que ha sido aprobado modifica su validez a nuestros efectos.

7.11 En varias ocasiones Australia se ha referido al artículo 5.3, que invocó por primera vez en la etapa intermedia de reexamen. Comunicó que el Grupo Especial había pasado por alto el derecho de los Miembros de la OMC a tener en cuenta los factores a que se hace referencia en el artículo 5.3. Cuando en el párrafo 8.50 nos referimos a esa disposición, indicamos que el Canadá no se oponía

a la medida objeto de la diferencia en virtud del artículo 5.3 (tener en cuenta los "factores económicos pertinentes" en la evaluación del riesgo), y que no creíamos que hubiera razón alguna para seguir examinando esa disposición. De hecho, el artículo 5.3 es una disposición que impone a Australia la *obligación* de tener en cuenta, al evaluar el riesgo, determinados factores económicos. Es, por consiguiente, una disposición que en su caso cabría esperar invocara el Canadá. Sin embargo, el hecho de no haber abordado esa disposición no significa de ninguna manera que hayamos pasado por alto el *derecho* de Australia a tener en cuenta esos factores. La definición de evaluación de riesgo que aplicamos, por ejemplo, se refiere a las "consecuencias económicas", y nos hemos referido reiteradamente a esas consecuencias, por ejemplo en los párrafos 8.72 y siguientes y 8.121 y siguientes.

7.12 Con respecto al párrafo 8.60, el Canadá comunicó que el Grupo Especial no debía haber limitado sus conclusiones relacionadas con los artículos 5.5 y 5.6 del Acuerdo MSF a salmones del Pacífico adultos capturados en el océano. El Canadá adujo que de esa forma hacemos una distinción "no entre *reclamaciones* sino entre *categorías de productos* abarcados por esas reclamaciones". En opinión del Canadá, el Informe del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana*, al que nos referimos en aplicación del principio de economía jurídica, sólo permite a los grupos especiales prescindir de abordar *reclamaciones* concretas. Modificamos los párrafos 8.60, 8.102 y 8.104 para aclarar algunas de las cuestiones planteadas por el Canadá, pero mantuvimos nuestra posición aplicando el principio de economía jurídica, con respecto a los productos de salmón pertinentes que no fueran los de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano en nuestro examen relacionado con los artículos 5.5 y 5.6. Recordamos que encontramos una incompatibilidad con el artículo 5.1 del Acuerdo MSF con respecto a todos los productos de salmón de que se trataba (incluidos los que no son de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano). En principio podríamos haber puesto fin a nuestro examen ahí mismo. Sin embargo, nos pareció adecuado contemplar como alternativa (es decir, en caso de que concluyéramos que la medida objeto de la diferencia era compatible con el artículo 5.1) los artículos 5.5 y 5.6, pero limitamos nuestro examen al amparo de esas disposiciones a los productos de salmón objeto de la diferencia contemplados específicamente en la evaluación del riesgo de Australia, es decir, a los de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano. En nuestra opinión, el hecho de que se considere que esta limitación entraña una distinción entre reclamaciones o una distinción entre categorías de productos abarcados por una única reclamación no nos impide aplicar los prudentes dictados de la economía jurídica como hicimos en esta diferencia.

7.13 Australia se refirió, entre otras cosas, a los párrafos 8.68 y siguientes, y adujo que no trataban diferencias entre, por un lado, aditivos, contaminantes o toxinas (a los que sólo se aplica la definición contenida en el párrafo 1 b) del Anexo A del Acuerdo MSF) y, por otro, enfermedades de origen natural (a las que podrían aplicarse varias definiciones contenidas en el párrafo 1 del Anexo A). Estimamos que esta cuestión se trata adecuadamente en los párrafos 8.34 y siguientes y en los párrafos 8.68 y siguientes.

7.14 Con respecto al párrafo 8.96, Australia comunicó -por primera vez en el curso del procedimiento- que los requisitos sobre termotratamiento que actualmente impone se basan en una evaluación del riesgo que refleja los conocimientos científicos del decenio de 1980, de conformidad con evaluaciones y prácticas anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo MSF. Sin embargo, Australia no nos facilitó esa evaluación del riesgo. Decidimos, por consiguiente, no modificar esa parte de nuestro informe.

7.15 Con respecto al párrafo 8.107, el Canadá -por primera vez en esta diferencia- invocó el párrafo 3 c) del Anexo B del Acuerdo MSF (al que se hace referencia en el artículo 7 de dicho Acuerdo) en apoyo de su alegación, al amparo del artículo 5.5, de que Australia está obligada a identificar o cuantificar su nivel adecuado de protección. Observamos que las reclamaciones al amparo del artículo 7, que no se menciona en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial donde se fija nuestro mandato, están excluidas del ámbito de este último. Además, incluso en la

medida en que el párrafo 3 c) del Anexo B es parte del contexto en el que debe leerse el texto del artículo 5.5, no estimamos que imponga a los Miembros la obligación sustantiva de identificar o cuantificar su nivel adecuado de protección. En nuestra opinión, el párrafo 3 c) del Anexo B impone una obligación, principalmente de procedimiento, de "responder a todas las peticiones razonables de información formuladas por los Miembros interesados" y de facilitar "los documentos pertinentes" referentes a "la determinación del nivel adecuado de protección sanitaria". Por consiguiente, no modificamos nuestra posición en el párrafo 8.107. No obstante, cambiamos parte del texto de ese párrafo para evitar los ulteriores malentendidos a que hacía referencia el Canadá.

7.16 El Canadá hizo también comentarios sobre los párrafos 8.127 y 8.128. Tuvimos esos comentarios en cuenta y en consecuencia introdujimos algunas modificaciones en los párrafos 8.120 y 8.127 y en la nota a pie de página 335 para aclarar que el Canadá no sólo presentaba las cuatro comparaciones que después se examinaban en relación con el artículo 5.5 sino que también se refería a otras.

7.17 Incorporamos en el párrafo 8.144 los cambios sugeridos por el Canadá especificando que los argumentos contenidos en dicho párrafo eran anteriores a la distribución del Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*.

7.18 En el contexto del párrafo 8.154, Australia comunicó que nuestra motivación jurídica y la referencia a la diferencia entre las conclusiones del Informe provisional de 1995 y las del Informe final de 1996 contribuirán a que los Miembros desistan de publicar proyectos de informes provisionales para recabar comentarios del público nacional y comentarios de otros Miembros. Recordamos, sin embargo, que en nuestra opinión la comunicación del riesgo es un aspecto importante del análisis del riesgo. En ningún caso debe interpretarse que nuestro informe debe desalentar la comunicación del riesgo. Lo único que afirmamos a ese respecto (como se señala en el párrafo 8.154) es que Australia no explicó por qué razón el proceso de comunicación del riesgo, que tuvo lugar entre los dos informes, originó el cambio de recomendaciones entre el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996. Aceptamos, naturalmente, que los informes finales contengan cambios con respecto a los informes provisionales enviados para recabar comentarios del público. Sin embargo, cabe razonablemente esperar que los cambios sustanciales en las recomendaciones contenidas en esos informes se expliquen y justifiquen en el contexto de las obligaciones contraídas por los Miembros en virtud de los Acuerdos de la OMC.

7.19 Con respecto al párrafo 8.185, el Canadá pidió al Grupo Especial que reconozca también una violación del artículo XI del GATT de 1994, puesto que "ya hemos hecho las constataciones necesarias para apoyar" esa conclusión. Aunque así fuera, la conclusión de que la medida de que se trata viola también el artículo XI del GATT de 1994 no contribuiría, en nuestra opinión, a la resolución del asunto objeto de la diferencia ni, en el contexto del artículo 11 del ESD, ayudaría "al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados". De hecho, si concluyéramos que se ha violado el artículo XI del GATT de 1994, no podríamos finalizar aquí nuestro examen. La cuestión que entonces se plantearía es si esa violación no podría justificarse al amparo del artículo XX del GATT de 1994, lo que a su vez nos llevaría al Acuerdo MSF, en relación con el cual ya hemos encontrado ejemplos de incompatibilidad. Por consiguiente, mantuvimos al respecto nuestra posición, consistente en aplicar el principio de economía jurídica.

7.20 Los comentarios sobre los párrafos 8.73, 8.74, 8.75, 8.80, 8.105 y 8.107 formulados por el Canadá se tratan expresamente o se han integrado en esos párrafos. El Canadá propuso también algunas correcciones técnicas, a las que Australia no opuso objeciones, y que tuvimos en cuenta al finalizar nuestro informe. Esas correcciones se referían en particular a la distinción técnica que debía hacerse entre una "enfermedad" y un "agente de enfermedad", distinción que no conlleva, en el presente informe, consecuencias jurídicas sustantivas.

7.21 Los comentarios sobre los párrafos 8.30, 8.53, 8.54, 8.55, 8.57, 8.58, 8.67, 8.81, 8.83, 8.90, 8.98, 8.106, 8.118, 8.128, 8.129, 8.140, 8.145, 8.147, 8.148 y 8.163 formulados por Australia se tratan expresamente o se han integrado en esos párrafos. También modificamos los párrafos 8.72, 8.93, 8.107, 8.121, 8.126, 8.137, 8.139, 8.149-8.156, 8.171 y 8.180; añadimos los párrafos 8.40 y 8.135; y suprimimos los párrafos 8.98, 8.117 y 8.152 en el Informe provisional atendiendo a algunas de las preocupaciones expresadas por Australia o en respuesta a ellas.

VIII. CONSTATACIONES

A. ALEGACIONES DE LAS PARTES

8.1 El Canadá alega que determinadas medidas de cuarentena de Australia que, según afirma, prohíben de hecho la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado, son incompatibles con el artículo XI del GATT de 1994 y los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo MSF. Subsidiariamente, alega que la medida de Australia anula o menoscaba ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo sobre la OMC en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994. Australia rechaza esas alegaciones y sostiene que las medidas que aplica al salmón fresco, refrigerado o congelado son plenamente compatibles con sus derechos y obligaciones en el marco del Acuerdo MSF y del GATT de 1994.

B. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN

8.2 En nuestra primera reunión sustantiva, decidimos recabar el asesoramiento de expertos científicos de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del ESD y en el párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo MSF. En los párrafos 6.1 a 6.6 se expone el procedimiento que adoptamos para nuestras consultas con los expertos que asesoraron al Grupo Especial. En primer lugar solicitamos la opinión de los expertos sobre una serie de cuestiones científicas y técnicas. En los párrafos 6.7 a 6.157 se hace una exposición general de las respuestas escritas de los expertos a esas cuestiones. Las partes formularon amplias observaciones a esas respuestas. Seguidamente celebramos una reunión con las partes y los expertos científicos para que estos últimos pudieran exponer oralmente sus opiniones y el Grupo Especial y las partes pudieran formular preguntas adicionales. Se adjunta la Transcripción literal de esa reunión a nuestro informe como anexo 2 ("la Transcripción"). La reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial se celebró el día anterior a nuestra segunda reunión sustantiva, con el fin de que las partes pudieran incorporar a sus réplicas las observaciones y conclusiones a que llegaran a partir de los testimonios científicos recopilados por el Grupo Especial. A petición de las partes, retrasamos hasta los días 4 y 5 de febrero de 1998 la celebración de nuestra segunda reunión sustantiva y de la reunión con los expertos, para que las partes pudieran tener en cuenta al formular sus réplicas el informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas) ("CE - Hormonas*").

8.3 Con el fin de que los expertos que asesoraron al Grupo Especial pudieran tener en cuenta, al responder a nuestras preguntas, todas las pruebas importantes aportadas al Grupo Especial, solicitamos a las partes, al término de nuestra primera reunión sustantiva, que acompañaran a sus escritos de réplica, que debían presentar el 7 de octubre de 1997, las pruebas adicionales de que dispusieran. No obstante, aclaramos también que se daría aún a las partes la oportunidad de formular observaciones respecto de las respuestas de los expertos, tanto por escrito, hasta el 18 de diciembre de 1997, como en la reunión que se celebraría con los expertos que asesoraban al Grupo Especial.

8.4 En nuestra segunda reunión sustantiva, Australia solicitó la exclusión del anexo K, presentado por el Canadá como parte de sus observaciones sobre las respuestas escritas de los expertos y al que en las presentes constataciones denominaremos "Informe Vose"[193], así como del documento C-14

[193] David Vose, "Quantitative analysis of the risk of establishment of *Aeromonas salmonicida* and *Renibacterium salmoninarum* in Australia as a result of importing Canadian ocean-caught salmon".

anexo a la declaración oral del Canadá en la segunda reunión sustantiva mantenida tras la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial.[194] Australia aduce que, por razón de las debidas garantías de procedimiento, las pruebas documentales han de aportarse en la primera etapa del procedimiento del Grupo Especial, y que los dos documentos citados se han presentado fuera de plazo, después del 7 de octubre de 1997. Tanto el Informe Vose como el documento C-14 se aportaron después del 7 de octubre de 1997, la fecha final que habíamos fijado. Aunque el Canadá había incluido el Informe Vose, antes de nuestra reunión con los expertos, como un anexo a sus observaciones sobre las respuestas escritas de éstos, no estamos seguros de que, habida cuenta de su complejidad y extensión (al parecer constituye una evaluación completa diferente de los riesgos realizada por encargo del Canadá) pueda considerarse que ese informe pertenezca a la categoría de las "observaciones" sobre las respuestas específicas de los expertos científicos que las partes podían formular después del 7 de octubre de 1997. No obstante, hay que recordar que -como se indica en el párrafo 8.22- concedimos a Australia el plazo adicional de una semana que este país solicitó para responder, entre otras cosas, al Informe Vose en una tercera comunicación escrita. En este contexto, y dado que, a nuestro parecer, el Informe Vose no es en modo alguno fundamental para nuestro informe, no procederemos a un análisis más detenido del mismo en nuestro examen. En lo que respecta al documento C-14, presentado por el Canadá en nuestra segunda reunión sustantiva, es decir *después* de la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial, coincidimos con Australia en que estaba sujeto a la fecha límite del 7 de octubre de 1997, por lo que no debe tenerse en cuenta. Los expertos nunca recibieron ese documento ni pudieron hacer observaciones sobre el mismo. Por consiguiente, excluimos de nuestro examen el documento C-14.

8.5 Por último, en la reunión del reexamen intermedio, Australia indicó asimismo que la evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia en 1997 y que el Canadá había adjuntado a sus observaciones sobre las respuestas escritas de los expertos "evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia en 1997"[195] debía ser excluido, por haber sido presentado después del 7 de octubre de 1997. En una de nuestras preguntas a los expertos les pedimos que aclararan si la evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia en 1994 -y que el Canadá había presentado al Grupo Especial como documento adjunto a su primera comunicación- era pertinente desde el punto de vista científico a la presente diferencia. En respuesta a esa pregunta, uno de los expertos se refirió a la evaluación del riesgo realizada más recientemente por Nueva Zelandia en 1997. El Canadá adjuntó esa evaluación del riesgo a sus observaciones a esta respuesta. Por esta razón, consideramos que en el examen que llevamos a cabo a continuación podemos tener en cuenta la evaluación del riesgo realizada por Nueva Zelandia en 1997.

C. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN

1. Alcance de las medidas de Australia en litigio

8.6 Con arreglo a nuestro mandato hemos de examinar "a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado el Canadá en el documento WT/DS18/2 [la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial], el asunto sometido al OSD por el Canadá en ese documento".[196]

8.7 En su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Canadá especificaba de la siguiente forma las medidas impugnadas:

> "Las medidas del Gobierno de Australia que prohíben la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado ... [entre las que] figura la Proclamación de

[194] Lester y Sewell, "Checklist of Parasites from Heron Island, Great Barrier Reef".
[195] Stone, MacDiarmid y Pharo, "Import Health Risk Analysis: Salmonids for Human Consumption, New Zealand, Ministry of Agriculture Regulatory Authority", 1997.
[196] Documento WT/DS18/3, de 3 de junio de 1997.

> Cuarentena Nº 86A, de fecha 19 de febrero de 1975, así como sus posteriores enmiendas o modificaciones. Las medidas afectan desfavorablemente a la importación de salmón canadiense."[197]

En su primera comunicación al Grupo Especial, el Canadá especifica que las medidas de Australia en cuestión son la Proclamación de Cuarentena Nº 86A ("QP86A") y las prescripciones publicadas en aplicación de la QP86A que, en conjunto, exigen que los productos de salmónidos sean sometidos a termotratamiento durante cierto tiempo y a cierta temperatura antes de ser importados en Australia.[198] El Canadá enumera las siguientes medidas aplicadas por Australia en forma de prescripciones publicadas al amparo de la QP86A: 1) "Guidelines for the Importation of Smoked Salmon and Trout into Australia" (Directrices para la importación de trucha y salmón ahumados en Australia), publicadas en julio de 1983 por el Departamento de Industrias Primarias y Energía de Australia ("Directrices de 1983"; esas Directrices ya no están en vigor, por lo que no nos ocuparemos más de ellas); 2) "Conditions for the Importation of Salmonid Meat and Roe into Australia" (Condiciones para la importación de carne y huevas de salmónidos en Australia), publicadas el 1º de junio de 1988 por el mismo Departamento y que sustituyen a directrices anteriores, incluidas las Directrices de 1983 ("Condiciones de 1988"); 3) "Requirements for the importation of individual consignments of smoked salmon meat" (Prescripciones para la importación por particulares de cantidades de carne de salmónido ahumada) ("Prescripciones de 1996"), publicadas por el Servicio de Cuarentena e Inspección de Australia ("AQIS") el 24 de enero de 1996; y 4) la Decisión del Director de Cuarentena, de 13 de diciembre de 1996, por la que se denegaba la autorización de las importaciones de productos de salmónidos del Pacífico, capturados en el Océano, sin cocer, procedentes del arco del Pacífico de América del Norte ("Decisión de 1996").[199]

8.8 Australia sostiene que la medida en litigio es la Decisión de 1996. Según Australia, la QP86A no está en litigio puesto que no constituye una prohibición de las importaciones, sino que se limita a establecer el fundamento legal de las condiciones para la importación de salmón. El hecho de que se hayan autorizado importaciones de salmón adecuadamente termotratado y enlatado prueba, según Australia, que la QP86A no constituye una prohibición de las importaciones. De estar Australia en lo cierto, el alcance de la presente diferencia se limitaría a la categoría concreta de salmón a la que se refiere la Decisión de 1996. En la etapa intermedia de reexamen, Australia sostuvo además que las condiciones de 1988 sólo eran aplicables a los productos importados en forma termotratada y no tenían carácter general, puesto que otros productos podrían importarse en Australia siempre que el encargado de adoptar la decisión estuviera persuadido de que el nivel de riesgo era aceptable. Tales productos cuya importación estaba permitida eran el salmón enlatado en condiciones comerciales (según Australia, no sujeto a directrices oficiales) y los elementos utilizados para fines científicos y de investigación.

8.9 El Canadá replica que no sostiene que la QP86A *sea* una prohibición de las importaciones, sino que *ha sido aplicada* como tal mediante las directrices y condiciones publicadas en relación con el termotratamiento. Según el Canadá, lo cierto es que el salmón canadiense fresco, refrigerado o congelado no puede entrar en Australia y que, por consiguiente, las medidas en cuestión operan como una prohibición de las importaciones. Además, el Canadá señala que si la medida en litigio fuera únicamente la Decisión del Director de Cuarentena de 1996, su alcance se limitaría al salmón del Pacífico, adulto, capturado en el Océano, sin cocer, procedente del Canadá o los Estados Unidos, en tanto que, según el Canadá, el mandato del Grupo Especial abarca *todo* el salmón, fresco, refrigerado o congelado procedente del Canadá.

---

[197] Documento WT/DS18/2, de 10 de marzo de 1997, página 1.

[198] Canada, First Submission, párrafo 4.

[199] El Canadá hacía referencia a las tres primeras medidas en su primera comunicación, nota 2 a pie de página, página 1. En un momento posterior del procedimiento el Canadá se refirió también a la Decisión de 1996.

8.10 La QP86A, en su parte pertinente, establece lo siguiente:

"POR CONSIGUIENTE, yo, [...], Gobernador General de Australia, [...], por la presente,

[...]

d) prohíbo la importación en Australia de pescado muerto del suborden Salmonidae, o de cualquier parte (distinta del semen o las huevas) de pescados de ese suborden en cualquier forma, a menos que:

i) con anterioridad a su importación en Australia el pescado o las partes de pescado hayan sido sometidos a un tratamiento que, en opinión del Director de Cuarentena, evite probablemente la introducción de cualquier enfermedad infecciosa o contagiosa, o de enfermedades o plagas que afecten a las personas, los animales o las plantas; (el subrayado es nuestro) y

ii) el Director de Cuarentena o una persona autorizada por él haya autorizado, en un documento por escrito, la importación y que el documento pertinente se presente a un Recaudador [...] o a un oficial de cuarentena."[200]

8.11 Las Condiciones de 1988, que sustituyeron a directrices anteriores (incluidas las Directrices de 1983), de las que no es necesario que nos ocupemos, establecen lo siguiente:

"CONDICIONES PARA LA IMPORTACIÓN DE CARNE Y HUEVAS DE SALMÓNIDOS EN AUSTRALIA

1. Todas las importaciones de carne de salmón y de trucha y de huevas de salmón sin enlatar están supeditadas a un permiso de cuarentena que autorice su entrada en Australia.

[...]

3. Sobre la base de la información de que se dispone la duración y temperatura del tratamiento aprobados son los siguientes :

35 grados durante 7 horas	)	
40 grados durante 5,5 horas	)	
50 grados durante 3 horas	)	
60 grados durante 1 hora	)	temperatura de horneado
70 grados durante 15 minutos	)	
120 grados durante 10 minutos	)	

[...]

5. El Servicio Australiano de Cuarentena e Inspección está dispuesto a admitir variaciones de las prescripciones vigentes en las que pueden tenerse en cuenta los efectos de tratamientos auxiliares como la "cocción rápida", el "sancochado" la "irradiación con rayos gamma", el "curado con salmuera" o la "congelación", cuando pueda demostrarse que esos procesos son eficaces para desactivar los organismos [...]

[...]

[200] Commonwealth of Australia Special Gazette Nº S 33, 21 de febrero de 1975.

> 12. Las presentes condiciones, vigentes al 1º de junio de 1988, pueden ser modificadas por decisión del Director de Cuarentena de Animales y Plantas (Australia) o en caso de que cambie la situación de un país exportador en lo que respecta a las enfermedades de los peces."[201] (el subrayado es nuestro)

8.12 Las Prescripciones de 1996 establecen nuevos requisitos para la importación por particulares de cantidades (inferiores a 5 kg) de carne de salmónido ahumada transportadas personalmente. Esas cantidades están:

> "exentas de la obligación de certificación del Código 5055 del volumen 5 del Manual de Cuarentena. No obstante, sigue siendo necesario el tratamiento prescrito".[202]

8.13 El texto de la Decisión de 1996 del Director de Cuarentena, en su parte pertinente, es el siguiente:

> "El [Veterinario Jefe] recomienda "que se mantenga el *statu quo* con respecto a las medidas de cuarentena aplicables a los productos de salmón sin cocer"
>
> - es decir, que se deniegue la autorización para la entrada de productos de salmónidos del Pacífico, adultos, capturados en el Océano, sin cocer, solicitada por el Canadá y los Estados Unidos.
>
> [...]
>
> Sobre la base de estas consideraciones, decido que, teniendo en cuenta la política del Gobierno australiano en materia de cuarentena, así como las obligaciones internacionales contraídas por Australia, no se autoricen, por razones de cuarentena, las importaciones de productos de salmónidos del Pacífico, adultos, capturados en el Océano, sin cocer, procedentes del arco del Pacífico de América del Norte."[203]

8.14 Al analizar el argumento expuesto por Australia (que la QP86A no es una "prohibición de las importaciones" y que la única "prohibición de las importaciones" en litigio es la Decisión de 1996), observamos que ese argumento se refiere fundamentalmente (y a los efectos de nuestro examen, exclusivamente) a la interpretación de nuestro mandato (y especialmente de las palabras "medidas [...] que prohíben la importación", de la solicitud de establecimiento del grupo especial). En consecuencia, recordamos la declaración formulada por el Órgano de Apelación en su informe sobre *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*:

> "El mandato de un grupo especial es importante por dos motivos. En primer lugar, el mandato cumple un importante objetivo en cuanto al debido proceso, a saber proporciona a las partes y a los terceros información suficiente con respecto a las reclamaciones que se formulan en la diferencia con miras a darles la oportunidad de responder a los argumentos del reclamante. En segundo lugar, establece la competencia del Grupo Especial al definir las reclamaciones concretas planteadas en la diferencia."[204]

---

[201] Department of Primary Industries and Energy ("DPIE"), Document T88/90, 1º de junio de 1988.

[202] AQIS, Quarantine Operational Notice 1996/022, 24 de enero de 1996, página 2.

[203] AQIS, Policy Decision, 13 de diciembre de 1996, documento 33 aportado por Australia con su primera comunicación.

[204] Adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/AB/R, página 25. Véanse también los informes del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R, párrafo 142, e *India - Protección mediante patentes de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, adoptado el 16 de enero de 1998, WT/DS50/AB/R, párrafos 87 y 88.

Observamos, no obstante, que en la presente diferencia Australia no aduce que la QP86A o cualquiera de las directrices, condiciones o prescripciones a que ha hecho referencia el Canadá excedan de nuestro mandato, debido a la falta de concreción de la solicitud de establecimiento del grupo especial, en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[205] Así pues, Australia no sostiene que en la solicitud de celebración de consultas o en la solicitud de establecimiento del grupo especial no se haya indicado suficientemente que el Canadá impugnaría también las medidas de aplicación de la QP86A, sino que se limita a aducir que ninguna de las medidas impugnadas por el Canadá, salvo la Decisión de 1996, puede ser considerada una "prohibición de las importaciones", es decir, el tipo de medida a que se hace referencia en la solicitud de establecimiento del grupo especial.

8.15 Al analizar, en primer lugar, si nuestro mandato abarca la QP86A, observamos que lo que define nuestro mandato es la solicitud de establecimiento del grupo especial y que en el presente caso la solicitud cita expresamente la QP86A. Por lo tanto, constatamos que la QP86A, independientemente de cómo la califique el Canadá (en este caso concreto, el Canadá considera que se trata de una medida que prohíbe la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado) está comprendida en el ámbito de nuestro mandato. A este respecto, señalamos, además, que en 1975, una Conferencia de Directores de Cuarentena (de Animales) decidió que, de conformidad con la QP86A, la prohibición afectaba a toda la carne de salmónido fresca o congelada.[206] El Informe final de 1996 declaró asimismo inequívocamente que, de conformidad con la QP86A no se permitía la entrada en Australia de cantidades comerciales de productos de salmón fresco, refrigerado o congelado.[207]

8.16 A continuación, examinamos si las prescripciones publicadas de conformidad con la QP86A a las que ha hecho referencia el Canadá (las Condiciones de 1998, las Prescripciones de 1996 y la Decisión de 1996) están comprendidas en el ámbito de nuestro mandato. Observamos que en la solicitud de establecimiento del grupo especial no se menciona expresamente ninguna de esas prescripciones. Recordamos que, no obstante, la solicitud se refiere a las "medidas [...] que prohíben la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado" y cita expresamente como una de esas medidas la QP86A.

8.17 La Decisión de 1996 fue adoptada por el Director de Cuarentena en virtud de las facultades delegadas en él por la QP86A. Siguiendo una recomendación del Veterinario Jefe de que se mantenga "el *statu quo* con respecto a las medidas de cuarentena aplicables a los productos de salmón sin cocer", la Decisión declara expresamente que "no se autorizarán "por razones de cuarentena" las importaciones de productos de salmónidos del Pacífico, adultos, capturados en el Océano, sin cocer, procedentes del arco del Pacífico de América del Norte", confirmando así la prohibición impuesta en principio por la QP86A a la importación de todos los productos de salmónidos (salvo que se conceda una autorización especial) en el caso de una categoría determinada de productos de salmónidos. De forma más concreta, la Decisión confirma la adoptada por la Conferencia de Directores de Cuarentena (de Animales) a que se ha hecho referencia en el párrafo 8.15, conforme a la cual la prohibición afecta a toda la carne de salmónidos frescos o congelados. En consecuencia, estimamos que la Decisión de 1996 constituye una de las medidas que prohíben "la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado" a las que hace referencia la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, y ello aunque únicamente prohíba la importación de una determinada categoría de "salmón fresco, refrigerado o congelado" (los "productos de salmónidos del Pacífico adultos, capturados en el Océano, sin cocer"). A nuestro juicio, la Decisión de 1996 es además subsidiaria de la QP86A y guarda una relación tan

[205] El párrafo 2 del artículo 6 del ESD, establece, en su parte pertinente, lo siguiente: "las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".

[206] Chief Quarantine Officers (Animals) Conferences 1975 (Canberra), 23-24 septiembre, (Melbourne), 17 de noviembre, página 20.

[207] 1996 Final Report, página 4.

estrecha con ella que puede afirmarse que forma parte de su aplicación.[208] Por esa razón, constatamos que la Decisión de 1996 está comprendida en el ámbito de nuestro mandato.

8.18 A nuestro juicio, el mismo razonamiento es aplicable a las Condiciones de 1988. Las Condiciones de 1988 imponen -como su título indica- "condiciones para la importación de carne y huevas de salmónidos en Australia". Autorizan, por decisión del Director de Cuarentena, a quien la QP86A confiere facultades para hacerlo, la importación en Australia de carne y huevas de salmónidos a condición de que sean termotratados de conformidad con determinados baremos aprobados en cuanto a temperatura y tiempo. En ese sentido, son -como la Decisión de 1996- subsidiarias de la QP86A y guardan una relación tan estrecha con ella que puede decirse que forman parte de su aplicación.[209] En contra de lo que alega Australia, de ninguna parte del texto de las Condiciones de 1988 se infiere que éstas se apliquen únicamente a los productos termotratados. Sólo el *requisito* para la importación impuesto efectivamente en ellas (y no su ámbito de aplicación) se refiere al termotratamiento. Según Australia, sólo pueden entrar en ese país otras dos categorías de productos de salmónidos (respecto de las cuales no hay directrices formales): el salmón enlatado[210] (el cual, no obstante, según Australia cumple a *fortiori* las prescripciones de termotratamiento de las Condiciones de 1988) y los tejidos congelados de salmón sin cocer destinados a usos científicos o de taxidermia.[211] Así pues, en la medida en que las Condiciones de 1988 exigen que el producto de salmón sea sometido a termotratamiento antes de que pueda entrar en Australia, y habida cuenta de que, según Australia, sólo pueden entrar en el país algunas cantidades insignificantes de productos de salmón no termotratado (tejidos congelados de salmón sin cocer utilizados para fines científicos o de taxidermia), consideramos que las Condiciones de 1988, en ese contexto, prohíben de hecho la importación de cantidades comerciales de productos de salmón que no haya sido termotratado de la forma prescrita.[212] En ese sentido, puede decirse que las Condiciones de 1988 constituyen una medida que prohíbe la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado identificada en la solicitud de establecimiento del grupo especial.[213] Por las razones expuestas, consideramos que las Condiciones de 1988 están asimismo comprendidas en el ámbito de nuestro mandato. Por último, en lo que respecta a las Prescripciones de 1996 -que se refieren a la importación por particulares de cantidades de carne de salmónidos y confirman que las prescripciones establecidas en las Condiciones de 1988 son aplicables a esas importaciones- consideramos que es aplicable el mismo razonamiento que hemos seguido antes respecto de las Condiciones de 1988. En consecuencia, estimamos que las Prescripciones de 1996 están comprendidas en el ámbito de nuestro mandato.

8.19 Por las razones expuestas estimamos que, con arreglo a nuestro mandato, la medida que hemos de examinar en la presente diferencia es la QP86A en la forma en que ha sido aplicada o confirmada por las Condiciones de 1988, las Prescripciones de 1996 y la Decisión de 1996, y ello en la medida en que prohíbe la importación en Australia de salmón fresco, refrigerado o congelado.

---

[208] Véase el informe del Grupo Especial sobre *Japón - Medidas que afectan a las películas y el papel fotográfico de consumo*, adoptado el 22 de abril de 1998, WT/DS44/R, párrafos 10.6 a 10.11, y especialmente el párrafo 10.10: "A nuestro parecer, puede considerarse que las "medidas" subsidiarias de "medidas" especificadas o que guardan una estrecha relación con ellas han sido "identificadas de forma suficiente", en el sentido en que se aplicó este concepto en el asunto *Bananos III*."

[209] *Ibid*.

[210] 1996 Final Report, p.4: "Pueden importarse productos de salmón enlatados en condiciones comerciales en recipientes herméticamente cerrados que no requieran refrigeración."

[211] *Ibid*, p.4: "Se ha permitido la entrada en los lugares aprobados, para su utilización con fines científicos de pequeñas cantidades [de productos de salmón fresco, refrigerado o congelado]."

[212] 1996 Final Report, p. 4: "No se permite la entrada en Australia de cantidades comerciales de productos de salmón fresco, refrigerado y congelado" y Chief Quarantine Officers (Animals) Conferences 1975, (Canberra) 23-24 de septiembre, (Melbourne) 17 de noviembre, página 20: "la prohibición abarca toda la carne de salmónido fresco o congelado".

[213] En nuestra reunión del reexamen intermedio, Australia manifestó que estaba revisando sus prescripciones en materia de termotratamiento, pero que entre tanto seguían aplicándose las Condiciones de 1988.

8.20 En su primera comunicación, el Canadá establece determinados límites al alcance de la presente diferencia. Australia no hace ninguna objeción al respecto y el Grupo Especial tampoco encuentra ninguna razón para hacerla. En primer lugar, el Canadá limita su impugnación al tratamiento dado al salmón canadiense. En segundo lugar, especifica además que sólo están en litigio los productos de salmón destinados al consumo humano. En tercer lugar, el Canadá aclara además el concepto de salmón "fresco, refrigerado o congelado", único tipo de salmón al que se hace referencia en la solicitud de establecimiento del grupo especial (y al que el Canadá se refiere también con la expresión "salmón sin cocer") con la que se designa al salmón que no ha sido sometido a termotratamiento, como exige Australia, antes de la importación. En cuarto lugar, el Canadá señala que el salmón canadiense cuyo acceso al mercado australiano trata de conseguir comprende las siete especies siguientes:

1) salmón rosado;
2) salmón keta;
3) salmón plateado;
4) salmón rojo;
5) salmón real;
6) trucha arcoiris; y
7) salmón del Atlántico.

Las primeras cinco especies citadas son todas ellas especies de salmón del Pacífico. La sexta (trucha arcoiris) se diferencia de las demás a las que ha hecho referencia el Canadá en que -según los expertos que han asesorado al Grupo Especial sobre esta cuestión[214] no es una especie de "salmón" sino que pertenece a la familia más amplia de los "salmónidos" (que abarca, entre otros, el género *Oncorhynchus*). Dado que la solicitud de establecimiento del grupo especial, que define nuestro mandato, se refiere únicamente al "salmón" y no a la categoría, más amplia, de los "salmónidos", constatamos que la trucha arcoiris no está comprendida en el ámbito de nuestro mandato.

8.21 En consecuencia, entendiendo nuestro mandato conforme a la interpretación expuesta y teniendo en cuenta las matizaciones hechas en la primera comunicación del Canadá, examinaremos únicamente la QP86A de Australia en la forma en que ha sido aplicada o confirmada por las Condiciones de 1988, las Prescripciones de 1996 y la Decisión de 1996, y ello solamente en la medida en que prohíbe la importación de productos de salmón (salmón muerto o cualquier parte de salmón muerto) 1) importado del Canadá, 2) destinado al consumo humano, 3) "fresco, refrigerado o congelado" (es decir que *no* haya sido termotratado, como exige Australia, antes de la importación) y 4) que pertenezca a alguna de las especies de salmón identificadas por el Canadá, con exclusión de la trucha arcoiris. En adelante nos referiremos a esta medida como "la medida objeto de la diferencia" o "la medida en litigio" y a la categoría concreta de productos de salmón que reúne las cuatro condiciones antes mencionadas como "los productos de salmón objeto de la diferencia" o "los productos de salmón en litigio".[215]

2. Los "cambios fundamentales" introducidos por el Canadá en su declaración oral en la segunda reunión sustantiva

8.22 En nuestra segunda reunión sustantiva, Australia planteó una cuestión de procedimiento en relación con la declaración oral del Canadá en esa reunión. Según Australia, esa declaración introducía cambios fundamentales que afectaban a la naturaleza de las alegaciones jurídicas concretas del Canadá y que eran de tal importancia que debía permitirse a Australia refutarlas en un escrito de réplica formal. Basándose en ello, Australia solicitó al Grupo Especial que le concediera más tiempo (una semana más) para presentar un tercer escrito de réplica. Los "cambios fundamentales" a que se

[214] Rodgers, Transcripción, párrafo 23 y Winton, Transcripción, párrafo 46.

[215] Cabe señalar que no es necesario que nos ocupemos en esta diferencia de la importación de salmón vivo o de salmón utilizado para alimentación animal o como cebo.

refería Australia se exponen en los párrafos 4.8 a 4.17. Estimamos que algunos de esos cambios (inspirados en su mayoría en las opiniones de los expertos recopiladas por el Grupo Especial en la reunión con los expertos y en el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*) son realmente sustanciales y justifican, por razón de las debidas garantías de procedimiento, la concesión a Australia de un período adicional de réplica. En consecuencia, accedimos a la solicitud de Australia de presentar una tercera comunicación escrita dentro de la semana siguiente a nuestra segunda reunión sustantiva. Ofrecimos paralelamente una posibilidad análoga al Canadá y señalamos que las terceras comunicaciones debían limitarse a los "cambios fundamentales" introducidos por el Canadá e identificados en una declaración oral hecha por Australia en la segunda reunión sustantiva. El 13 de febrero de 1998 recibimos las comunicaciones de una y otra parte.

8.23 En su tercera comunicación Australia aduce que algunos de esos "cambios fundamentales" constituyen "nuevas alegaciones", pero no sostiene que sean "nuevas alegaciones" no comprendidas en nuestro mandato. El documento que delimita nuestro mandato es la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial presentada por el Canadá. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en su parte pertinente, estipula que "en [las peticiones de establecimiento de grupos especiales] [...] se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Además, como indicó el Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* :

> "No hay ninguna prescripción del ESD ni ninguna regla de la práctica del GATT en virtud de la cual los argumentos sobre todas las alegaciones relativas al asunto sometido al OSD hayan de exponerse en la primera comunicación escrita de la parte reclamante al Grupo Especial. Lo que fija las alegaciones de las partes reclamantes en relación con el asunto sometido al OSD es el mandato del Grupo Especial, que se regula en el artículo 7 del ESD".[216]

8.24 En la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial presentada por el Canadá se identifican de forma suficiente las medidas en litigio[217] y se especifica, entre otras cosas que esas medidas "son incompatibles con i) el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en particular con sus artículos 2, 3 y 5". A continuación nos ocuparemos de si las que Australia califica de "nuevas alegaciones" formuladas por el Canadá en nuestra segunda reunión sustantiva están comprendidas en el ámbito de nuestro mandato. En primer lugar, Australia aduce que el Canadá ha ampliado su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 5 para incluir alegaciones con respecto al salmón termotratado y al salmón no abarcado por el Informe final de 1996. Esta "nueva alegación" sigue siendo una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 5, comprendida en el ámbito de nuestro mandato. Los productos a que se refiere la presente diferencia, indicados en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial y especificados por el Canadá en su primera comunicación, se han determinado en el párrafo 8.18. Entre esos productos, que no incluyen los productos termotratados, no figuran únicamente los productos de salmón abarcados por el Informe final de 1996. En segundo lugar, Australia aduce que el Canadá ha introducido una nueva alegación específica al amparo de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 y del párrafo 2 del artículo 2, basada en la inexistencia de una relación racional entre la medida y los testimonios científicos. Estimamos que esa "nueva alegación" no constituye en realidad una nueva alegación sino un nuevo argumento (presentado en apoyo de las alegaciones formuladas de conformidad con los artículos 2 y 5, comprendidas en el ámbito de nuestro mandato) inspirado en el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*. En tercer lugar, en lo que respecta al párrafo 5 del artículo 5, Australia sostiene que el Canadá no había alegado anteriormente que la medida tuviera por resultado una restricción encubierta del comercio internacional. Consideramos que esta "nueva alegación" (que se refiere a uno de los requisitos de conformidad con el párrafo 5 del artículo 5 y ha sido planteada por el

[216] Op. cit., párrafo 145.
[217] Párrafos 8.6 y siguientes.

Canadá en su primera comunicación) constituye una alegación al amparo del párrafo 5 del artículo 5, que está comprendida en el ámbito de nuestro mandato. En cuarto lugar, en relación con el párrafo 3 del artículo 3, Australia aduce que el Canadá no había solicitado anteriormente al Grupo Especial que constatara la existencia de una violación del párrafo 3 del artículo 3. Las alegaciones formuladas al amparo del artículo 3, incluido el párrafo 3 de dicho artículo, al que remite expresamente el párrafo 1 del mismo, están comprendidas en el ámbito de nuestro mandato. Además, en su primera comunicación, el Canadá sostuvo ya que Australia no cumplía las condiciones del párrafo 3 del artículo 3. En quinto lugar, en relación con el párrafo 6 del artículo 5, Australia aduce que el Canadá ha introducido una nueva alegación jurídica con respecto al producto termotratado. Como hemos constatado en el párrafo 8.18, los productos termotratados no forman parte de los productos que son objeto de la presente diferencia. No obstante, como indicamos en ese párrafo, las Condiciones de 1988 -que imponen prescripciones específicas en materia de termotratamiento para permitir la importación- están comprendidas en el ámbito de nuestro mandato.

8.25 En consecuencia, consideramos que las "nuevas alegaciones" introducidas por el Canadá en nuestra segunda reunión sustantiva están, en su totalidad, comprendidas en el ámbito de nuestro mandato y podemos tenerlas en cuenta al examinar la presente diferencia.

3. Alegación del Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994

8.26 Australia aduce que la alegación del Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994, es decir la alegación de anulación y menoscabo sin infracción de disposiciones, excede de nuestro mandato, por no haber sido identificada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Canadá. El Canadá lo niega y sostiene que esa alegación fue formulada en sus solicitudes de celebración de consultas en el marco del GATT y de la OMC y en su solicitud de establecimiento de este Grupo Especial.

8.27 El texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en su parte pertinente, es el siguiente:

> "En [las peticiones de establecimiento de grupos especiales] [...] se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad."

El Órgano de Apelación, en su informe sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, observó lo siguiente:

> "El párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen [...] las *alegaciones*, de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación. En caso de que no se especifique en la solicitud una *alegación*, los defectos de la solicitud no pueden ser 'subsanados' posteriormente por la argumentación de la parte reclamante en su primera comunicación escrita al Grupo Especial o en cualesquiera otras comunicaciones o declaraciones hechas posteriormente en el curso del procedimiento del Grupo Especial."[218]

En su informe sobre *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

[218] Op. cit., párrafo 143, cursivas en el original.

> "En el caso presente no se identifica la disposición específica de un acuerdo que se alega que ha sido infringida. Esto no llega a los 'requisitos mínimos' [establecidos por el párrafo 2 del artículo 6 del ESD] que aceptamos en el caso *Comunidades Europeas-Bananos*."[219]

8.28 Puesto que en la presente diferencia el Canadá, en su solicitud de establecimiento de este Grupo Especial, no se remitió al artículo XXIII del GATT de 1994 como fundamento jurídico de su reclamación (sino sólo como fundamento jurídico para el establecimiento del Grupo Especial) y que la solicitud de establecimiento del Grupo Especial no hace ninguna referencia a la disposición, más específica y enteramente distinta, del párrafo 1 b) del artículo XXIII, relativa a la anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones (sino únicamente a la idea de "anulación y menoscabo" en relación con medidas "incompatibles" con normas de la OMC en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XXIII), constatamos que la alegación formulada por el Canadá al amparo del párrafo 1 b) del artículo XXIII no está comprendida en el ámbito de nuestro mandato.

4. Aplicación del GATT de 1994 y del Acuerdo MSF

8.29 El Canadá alega en primer lugar que la medida objeto de la diferencia viola el GATT de 1994. Observamos que la presente diferencia se refiere al comercio de mercancías (en este caso concreto, a las importaciones de determinados productos de salmón fresco, refrigerado o congelado) y que, por sus propios términos, es aplicable el GATT de 1994.

8.30 El Canadá invoca seguidamente el Acuerdo MSF. Ambas partes concuerdan en que el Acuerdo MSF es aplicable a la medida objeto de la diferencia. Según el párrafo 1 de su artículo 1, el Acuerdo MSF es aplicable a

> "todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional. Tales medidas se elaborarán y aplicarán de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo".

Las dos partes en la presente diferencia coinciden en que la medida en litigio afecta al comercio internacional. El Grupo Especial comparte esa opinión.

8.31 En lo que respecta a la cuestión de si la medida objeto de la diferencia es una "medida sanitaria", hay que señalar que el párrafo 1 del anexo A del Acuerdo SMF define lo que se entiende por "medidas sanitarias" a efectos del Acuerdo MSF. Según Australia, la medida se ajusta a las dos definiciones siguientes de "medidas sanitarias":

> "Toda medida aplicada:
>
> a) para proteger la salud y la vida de los animales [...] en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, o enfermedades y organismos patógenos [...];
>
> b) para proteger la vida y la salud [...] de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de [...] organismos patógenos en los productos alimenticios [...]."[220]

8.32 Según Australia, la medida en litigio se aplica para proteger en ese país la vida y la salud de los animales, y más concretamente de los salmónidos y otros animales acuáticos. La presente diferencia no afecta a la protección de la vida y la salud de las personas. En relación con la definición

---

[219] Informe adoptado el 16 de enero de 1998, WT/DS50/AB/R, párrafo 91.
[220] Apartados a) y b) del párrafo 1 del anexo A.

de "medida sanitaria" del párrafo 1 a), Australia aduce que la finalidad de la medida en litigio es proteger a los salmónidos y otros animales acuáticos en Australia de 24 agentes patógenos ("enfermedades y organismos patógenos") que suscitan la preocupación de ese país.[221] Para justificar que su medida corresponde también a la definición de "medidas sanitarias" del párrafo 1 b), Australia indica que, si se permitiera su entrada en Australia, el salmón canadiense se utilizaría como *producto alimenticio* (para consumo humano). Ese producto alimenticio podría pasar accidentalmente a los cursos de agua de Australia (por ejemplo a través de la eliminación de residuos) y ser ingerido (como alimento) por el salmón u otros peces y, por ende, afectar negativamente a la salud de los animales mediante alguna de las 24 enfermedades que preocupan a Australia.

8.33 El Canadá aduce que la medida objeto de la diferencia sólo corresponde a la definición de "medidas sanitarias" del párrafo 1 a) del anexo A. Se remite al primer párrafo introductorio del "Salmon Import Risk Analysis, Final Report" de diciembre de 1996, presentado por Australia como evaluación de los riesgos en la que se basa la medida ("Informe final de 1996"). En ese párrafo, que lleva por título "finalidad del documento", se afirma que las principales cuestiones que se examinan en él son, entre otras, la probabilidad de la entrada y radicación de enfermedades y las consecuencias que pueden derivarse de esa entrada y radicación.[222] El Canadá sostiene que no se hace ninguna referencia a la evaluación de los riesgos resultantes para los salmones de la presencia de organismos patógenos en los alimentos y que no cabe esperar una evaluación de ese tipo cuando el producto en cuestión se destina al consumo humano.

8.34 En las circunstancias presentes, consideramos que la definición de "medidas sanitarias" del párrafo 1 a) tiene la cobertura que Australia pretende conseguir invocando la definición del párrafo 1 b). La definición del párrafo 1 a) se refiere a los riesgos resultantes de "la entrada, radicación, o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos [...]" en general. En relación con los organismos patógenos, la definición del párrafo 1 b) tiene un alcance limitado, por cuanto se refiere solamente a los riesgos resultantes de la presencia de "[...] organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos" (a los que en adelante denominaremos riesgos transmitidos por los alimentos). Consideramos que, aunque las dos definiciones de "medidas sanitarias" citadas por Australia podrían ser aplicables a la medida objeto de la diferencia, la definición del párrafo 1 a) abarca de forma más apropiada los objetivos por los que se aplica esa medida. Esos objetivos han sido claramente expuestos por Australia en varias ocasiones.

8.35 En primer lugar, la propia QP86A prohíbe la importación de productos de salmón a menos de que esos productos "hayan sido sometidos a un tratamiento que, en opinión del Director de Cuarentena, evite probablemente *la introducción de cualquier enfermedad infecciosa o contagiosa, o de enfermedades o plagas que afecten a las personas, los animales o las plantas*".[223] En segundo lugar, en la Decisión de 1996, se afirma asimismo que el riesgo del que es necesario protegerse es la probabilidad de radicación de enfermedades. Ninguna de las medidas de Australia sometidas al Grupo Especial se limita a los riesgos transmitidos por los alimentos ni hace siquiera referencia a ellos. En tercer lugar, el Informe final de 1996, presentado por Australia como la evaluación del riesgo en el que se basa la medida, evalúa también los riesgos vinculados a la entrada y radicación de enfermedades y a las consecuencias que pueden derivarse de esa entrada y radicación.[224] Aun cuando el informe se basa en el supuesto de que el producto importado es un producto alimenticio destinado al consumo humano, no se ocupa del riesgo resultante para la vida o la salud de los peces de este "producto alimenticio", infectado en el supuesto de que acabe en los cursos de agua de Australia y sea ingerido por los peces. El alcance del Informe final de 1996 es mucho más amplio, por cuanto evalúa de forma más general el riesgo vinculado a la *entrada, radicación y propagación ulterior de esas enfermedades* en Australia.

---

[221] En el cuadro 3 de la parte descriptiva figuran las 24 enfermedades que preocupan a Australia.
[222] DPIE, Salmon Import Risk Analysis, Final Report, diciembre de 1996, página 3.
[223] QP86A, página 2 (las cursivas son nuestras), véase el párrafo 8.10.
[224] 1996 Final Report, página 3.

8.36 A este respecto, señalamos también que Australia ha presentado expresamente tanto todas las medidas de ese país sometidas al Grupo Especial, como el Informe final de 1996, como medidas o instrumentos de "cuarentena" (Proclamación de *Cuarentena* 86A, Condiciones de 1988 establecidas por el Director de *Cuarentena*, Informe final de 1996, cuyo subtítulo es "Evaluación por el Gobierno australiano de los controles de *cuarentena* sobre ..."). Sin entrar a definir el sentido del término "cuarentena" utilizado en el Acuerdo MSF, consideramos que se entiende normalmente que la "cuarentena", en su acepción más general, se orienta a evitar la propagación de plagas o de enfermedades (en el sentido de la definición de "medidas sanitarias" del párrafo 1 a)) y no se limita a la protección de la vida o la salud de las personas o de los animales contra los riesgos transmitidos por los alimentos (en el sentido de la definición del párrafo 1 b)).[225]

8.37 Por las razones expuestas, constatamos que, aunque podrían aplicarse a la medida objeto de la diferencia las dos definiciones de "medidas sanitarias" citadas por Australia, en las circunstancias concretas de este caso hemos de examinar esa medida como una medida aplicada "para proteger la salud y la vida de los animales [...] en el territorio de [Australia] de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos" en el sentido del párrafo 1 a) del anexo A del Acuerdo MSF. En función de las consideraciones que hemos expuesto antes en el párrafo 8.30, constatamos, por consiguiente, que el Acuerdo MSF es aplicable a la medida objeto de la diferencia.

5. Relación entre el Acuerdo MSF y el GATT de 1994

8.38 Hemos constatado que tanto el GATT de 1994 como el Acuerdo MSF son aplicables a la medida objeto de la diferencia. Se plantea ahora la cuestión de cuál de esos Acuerdos hemos de examinar en primer lugar.

8.39 El Canadá reconoce que el Acuerdo MSF establece obligaciones adicionales a las recogidas en el GATT de 1994, pero, a pesar de ello, plantea en primer lugar su alegación al amparo del artículo XI del GATT de 1994. Australia invoca el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF, en virtud del cual se presume la compatibilidad con el GATT de las medidas que se hayan considerado conformes al Acuerdo MSF[226], para ocuparse en primer lugar del Acuerdo MSF. Observamos, además que 1) el Acuerdo MSF se ocupa expresamente del tipo de medidas a que pertenece la medida objeto de la diferencia, y 2) en todo caso habremos de examinar el Acuerdo MSF, con independencia de que constatemos o no la existencia de una violación del GATT (puesto que en ninguna disposición se presume que la compatibilidad con el GATT implica la compatibilidad con el Acuerdo MSF). Así pues, para llevar a cabo de la forma más eficiente posible el examen de la presente diferencia, analizaremos en primer lugar las alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del Acuerdo MSF antes de analizar las planteadas al amparo del GATT de 1994.[227]

---

[225] El New Shorter Oxford English Dictionary define la "cuarentena" como "un período de aislamiento, originariamente de 40 días, impuesto a una persona, o animal o cosa que, de no ser por ese período, podría *propagar una enfermedad contagiosa*" (Clarendon Press, Oxford, Vol. 2, p. 2440, la cursiva es nuestra). El Webster's New Encyclopedic Dictionary (Könermann, Colonia, 1994, página 828) define la "cuarentena" como "2: limitación de las actividades o movimientos de las personas o del transporte de mercancías destinada a *prevenir la propagación de enfermedades o plagas*" (la cursiva es nuestra).

[226] El párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo MSF establece lo siguiente: "Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX."

[227] A este respecto, seguiremos el mismo enfoque adoptado en los informes del Grupo Especial sobre *CE - Hormonas*, reclamaciones de los Estados Unidos y del Canadá, adoptados el 13 de febrero de 1998 (y modificados en apelación por otras razones), WT/DS26/R/USA y WT/DS48/R/CAN, párrafos 8.42 y 8.45, respectivamente.

D. ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

1. Carga de la prueba

8.40 Con referencia en primer lugar a la cuestión de la carga de la prueba en virtud del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, tomamos nota de la declaración siguiente del Órgano de Apelación, que figura en su informe *Comunidades Europeas - Hormonas*:

> "Inicialmente la carga de la prueba corresponde al reclamante, que debe acreditar *prima facie* la incompatibilidad con determinada disposición del Acuerdo MSF en que haya incurrido el demandado, o más concretamente, la incompatibilidad de las medidas sanitarias o fitosanitarias del demandado contra las cuales reclama. Cuando ello se haya acreditado *prima facie*, la carga de la prueba se desplaza al demandado, que debe a su vez contrarrestar o refutar la incompatibilidad alegada."[228]

Por consiguiente, en la presente diferencia incumbe al Canadá acreditar la presunción de incompatibilidad de la medida australiana de que se trata con cada una de las disposiciones del Acuerdo MSF que invoca el Canadá. Una vez hecho esto, corresponde a Australia contrarrestar o refutar la presunta incompatibilidad. Dicho de otro modo, si el Canadá "presenta pruebas suficientes para fundar la presunción de que su reclamación es legítima, la carga de la prueba se desplaza a [Australia], que deberá aportar pruebas suficientes para refutar la presunción".[229]

8.41 A este respecto -en especial siguiendo los comentarios de Australia en la etapa intermedia de reexamen en el sentido de que nuestro razonamiento jurídico y nuestras conclusiones no reflejan una evaluación objetiva de la cuestión que tenemos ante nosotros y que inician, *de novo* una evaluación del riesgo y se basan en motivos o intenciones- ponemos de relieve que al examinar el presente asunto no quisimos (ni, a nuestro juicio, podemos) llevar a cabo nuestra propia evaluación del riesgo ni imponer ninguna opinión científica a Australia. Únicamente examinamos y evaluamos las pruebas -incluida la información que recibimos de los expertos que asesoran al Grupo Especial- y los argumentos que nos presentaron habida cuenta de las disposiciones pertinentes de la OMC y, con arreglo a las reglas indicadas anteriormente acerca de la carga de la prueba, basamos nuestras conclusiones en esas pruebas y argumentos.

2. Orden por el que es preciso examinar las reclamaciones

8.42 El Canadá alega, por el siguiente orden, que se han violado los párrafos 1 y 3 del artículo 3, los párrafos 1, 2, 5 y 6 del artículo 5 y los párrafos 2 y 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF. Australia se ocupa de estas reclamaciones siguiendo un orden diferente, presentando primero argumentos en relación con el artículo 2 del Acuerdo MSF y después siguiendo el orden numérico.

8.43 Por consiguiente, se plantea la cuestión de cuál de esas disposiciones del Acuerdo MSF debemos examinar en primer lugar en esta diferencia concreta.

8.44 Señalamos que el artículo 3, el primero invocado por el Canadá, establece lo siguiente en su parte pertinente:

---

[228] Adoptado el 13 de febrero de 1998, WT/DS26/AB/R, párrafo 98. Véase también los informes del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *op. cit.*, párrafos 8.51 y 8.54, respectivamente.

[229] Informe del Órgano de Apelación sobre Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R, página 16.

> "1. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internaciones, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 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.
>
> 3. Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5. Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo."

Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3, si la medida impugnada se ajusta a directrices internacionales se supondrá que es compatible tanto con el Acuerdo MSF como con el GATT de 1994. En tal caso, parecería a primera vista que no sería necesario ocuparse de las demás disposiciones de que se trata del indicado Acuerdo (en este caso, los artículos 2 y 5) sino del artículo 3. Ésta podría ser una razón para ocuparse primero del artículo 3.[230] No obstante, dadas las circunstancias particulares de este caso, diversas consideraciones nos conducen a no examinar en primer lugar el artículo 3.

8.45 En primer lugar, Australia -en este caso el Miembro de la OMC que impone la medida sanitaria- no pretende que esta medida se ajusta a directrices internacionales. Australia afirma entre otras cosas que no existen directrices internacionales con respecto a algunas de las enfermedades de que se trata y que esta medida tiene por finalidad válida conseguir un nivel de protección más alto que el que ofrecen las directrices internacionales a que se hace referencia. Por consiguiente, la razón de examinar primero el artículo 3, porque podría conducir a una presunción de compatibilidad con todas las demás disposiciones MSF, no se aplica en el presente caso.

8.46 En segundo lugar, la diferencia que tenemos ante nosotros se refiere a la importación de salmón, producto que según Australia puede registrar hasta 24 enfermedades. En el apartado b) del párrafo 3 del anexo A del Acuerdo MSF se indica que las normas, directrices y recomendaciones internacionales a que se hace referencia en el artículo 3 en lo que respecta a la sanidad animal (la cuestión objeto de la presente diferencia) son las elaboradas bajo los auspicios de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE). Ambas partes convienen en que el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos, aprobado por la OIE en 1995 ("el Código de la OIE") proporciona directrices internacionales para cada enfermedad. No obstante, también admiten que en la actualidad no existe ninguna directriz de la OIE que se refiera específicamente al salmón como producto. Además, ambas partes también convienen en que no existen directrices de la OIE para las 24 enfermedades que preocupan a Australia. Por consiguiente, aunque examináramos en primer lugar si existen directrices internacionales pertinentes, y cuántas, y en segundo lugar la cuestión de si Australia se desvía de esas directrices, después todavía tendríamos que examinar lo siguiente: 1) en el

[230] Tomamos nota de que el Grupo Especial en el caso *Comunidades Europeas - Hormonas* empezó su examen por el artículo 3 (*op. cit.*, reclamación de los Estados Unidos, párrafos 8.45 y 8.56 y siguientes; reclamación del Canadá, párrafos 8.48 y 8.59 y siguientes).

caso de que Australia, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3, se desviase de alguna de esas directrices, si la medida de que se trate se deba acaso a la preocupación de dicho país por alguna de las demás enfermedades para las que no existen directrices internacionales (en este caso, al amparo de los artículos 2 y 5), o bien 2) en el caso de que la medida de Australia se base o se ajuste a tales directrices, si la parte de la medida para la que no existen directrices es incompatible con otras disposiciones del Acuerdo MSF distintas del artículo 3 (en este caso, los artículos 2 y 5). No obstante, a nuestro juicio, el hecho de que en este caso no existan directrices internacionales en relación con cada una de las 24 enfermedades que son motivo de preocupación no significa que una directriz internacional que se aplique sólo a una de esas enfermedades no pueda ser pertinente (o, según la terminología del párrafo 1 del artículo 3, "no exista") en lo que se refiere a la medida examinada.

8.47 Por las razones arriba mencionadas, aunque el examen de la presente diferencia tuviera que iniciarse en relación con el artículo 3, en todo caso tropezaríamos con remisiones a los artículos 2 y 5 y por consiguiente seguiría siendo necesario examinarlos. Por tanto, para llevar a cabo el examen de este asunto de la manera más eficiente nos ocuparemos en primer lugar de los artículos 2 y 5.

8.48 El artículo 2, titulado "Derechos y obligaciones básicos", se refiere a los derechos y obligaciones de esta clase que tienen los Miembros de la OMC en virtud del Acuerdo MSF. El artículo 5, titulado "Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria", establece entre otras cosas obligaciones más pormenorizadas con respecto a la evaluación de riesgos, así como los objetivos de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio y de lograr coherencia en lo que respecta a los niveles de protección, y especifica que las medidas sanitarias no deben entrañar un grado de restricción mayor que el requerido. En el informe del Órgano de Apelación *Comunidades Europeas - Hormonas* se pone de relieve en varias ocasiones la estrecha relación que existe entre los artículos 2 y 5 (en particular entre el párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 5, todos los cuales se examinan en la presente diferencia).[231] El Órgano de Apelación señaló repetidas veces que el artículo 2, de carácter más general, da sentido al artículo 5, más específico, y es parte de su contexto, y que en todos los casos ambos artículos deben leerse conjuntamente.[232] No obstante, aunque leamos conjuntamente los artículos 2 y 5 en el curso del examen del presente asunto, en la práctica seguiremos teniendo que decidir qué conjunto de reclamaciones canadienses (las efectuadas al amparo del artículo 2 o las correspondientes al artículo 5) tenemos que tratar en primer lugar. Habida cuenta de que en este caso en particular: 1) el propio Canadá presenta en primer lugar sus reclamaciones al amparo del artículo 5, antes de tratar las correspondientes al artículo 2; y 2) todas las disposiciones invocadas por el Canadá en virtud del artículo 5 (es decir, los párrafos 1, 2, 5 y 6 del artículo 5) establecen derechos y obligaciones más específicos y pormenorizados que los "Derechos y obligaciones básicos" expresados de manera bastante amplia en las disposiciones invocadas por el Canadá con arreglo al artículo 2 (es decir, los párrafos 2 y 3 del artículo 2)[233], consideramos más adecuado en las circunstancias propias de la presente diferencia tratar primero las reclamaciones efectuadas por el Canadá al amparo del artículo 5.[234]

---

[231] *Op. cit.*, párrafos 180, 212, 238 y 250.

[232] *Ibid.*

[233] Señalamos no obstante a este respecto que no sólo el artículo 5 sino también la mayor parte de las demás disposiciones del Acuerdo MSF proporcionan mayores pormenores sobre los derechos y obligaciones básicos establecidos en el artículo 2.

[234] Nos referimos a este respecto al informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, adoptado el 25 de septiembre de 1997, WT/DS27/AB/R, párrafo 204, que en un contexto diferente aplicó un razonamiento similar: "Aunque tanto el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994 como el párrafo 3 del artículo 1 del *Acuerdo sobre Licencias* son aplicables, consideramos que el Grupo Especial debería haber aplicado en primer lugar el *Acuerdo sobre Licencias*, puesto que este Acuerdo se ocupa específicamente y de forma detallada de la administración de los procedimientos para el trámite de licencias de importación. Si el Grupo Especial hubiera procedido así, no habría necesitado examinar la supuesta incompatibilidad con el párrafo 3 a) del artículo X del GATT de 1994."

3. El Canadá pretende que en virtud de los párrafos 1 y 2 del artículo 5 las medidas sanitarias tienen que basarse en la evaluación del riesgo

8.49 El Canadá afirma que la medida impugnada es incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 5, en los que se establece lo siguiente:

> "1. Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.
>
> 2. Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros."

Ambas partes convienen en que el Código de la OIE, en particular su titulo 1.4, "Análisis de riesgos asociados a la importación"[235], que entre otras cosas establece "Directrices para la evaluación de riesgos", contiene "técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes" que Australia tiene que tener en cuenta en virtud del párrafo 1 del artículo 5.

8.50 El Canadá no impugna la medida de que se trata amparándose en el párrafo 3 del artículo 5 (que desarrolla el concepto de "factores económicos pertinentes" que es preciso tener en cuenta en la evaluación de los riesgos) ni considera que haya ninguna razón para seguir examinando esta disposición.

8.51 Recordamos que los párrafos 1 y 2 del artículo 5 pueden considerarse una de las aplicaciones específicas de las obligaciones básicas que figuran en el párrafo 2 del artículo 2[236], que establece lo siguiente:

> "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 testimonio científico suficiente, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5." (El subrayado es nuestro.)

Como afirma el Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Hormonas:*

> " ... el párrafo 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5 se deben leer constantemente juntos. El párrafo 2 del artículo 2 inspira al párrafo 1 del artículo 5: los elementos que definen la obligación básica establecida en el párrafo 2 del artículo 2 dan sentido al párrafo 1 del artículo 5."[237]

8.52 Por estas razones, consideramos en especial que los párrafos 1 y 2 del artículo 5 como dice el Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Hormonas* con respecto a la relación existente entre el párrafo 3 del artículo 2 y el párrafo 5 del artículo 5 "trazan y detallan una vía particular que

---

[235] Código de la OIE, páginas 31 a 40.

[236] Párrafo 8.48 e informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *op. cit.*, párrafo 180.

[237] *Op. cit.*, párrafo 180.

conduce al mismo destino establecido" en el párrafo 2 del artículo 2. De hecho, en el caso de que una medida sanitaria no se base en una evaluación del riesgo según lo requerido en los párrafos 1 y 2 del artículo 5 cabe suponer de manera más general que esta medida no se basa en principios científicos ni deba mantenerse sin pruebas científicas suficientes. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que si determinamos que se han vulnerado los párrafos 1 ó 2 del artículo 5, más específicos, cabe suponer que esta conclusión implica una violación de las disposiciones más generales del párrafo 2 del artículo 2. Reconocemos al mismo tiempo que, habida cuenta del carácter más general del párrafo 2 del artículo 2, no todas las violaciones de sus disposiciones suponen vulnerar los párrafos 1 y 2 del artículo 5.

a) Productos de salmón objeto de la diferencia, excepto los obtenidos de salmones del Pacífico adultos capturados en el océano[238]

8.53 El Canadá afirma que Australia mantiene la medida examinada con respecto a los productos de salmón de que trata la diferencia sin proceder en absoluto a evaluar los riesgos, excepto en lo que respecta a los salmones del Pacífico adultos, capturados en el océano. Australia reconoce que los productos de salmón que son objeto de esta diferencia no se limitan a los obtenidos de ejemplares del Pacífico adultos capturados en el océano. También afirma que al principio puso en marcha una evaluación del riesgo de todos los productos de salmónidos de origen canadiense o estadounidense, pero que a finales de 1994 accedió a la petición del Canadá y de los Estados Unidos de dar prioridad a la evaluación del riesgo de los salmones del Pacífico adultos capturados en el océano, lo que reduciría la complejidad del proceso con respecto a un producto de gran importancia comercial para el Canadá y los Estados Unidos. Australia declara que, habida cuenta de que después el Canadá no ha vuelto a pedir que la evaluación del riesgo por parte de Australia se extienda a todos los salmones canadienses, no cabe esperar lógicamente que evalúe formalmente los riesgos de todos los productos de salmón de que se trata. Australia se remite a este respecto al párrafo 1 del artículo 5, en el que se establece que la evaluación del riesgo sea "adecuada a las circunstancias".

8.54 Recordamos que la medida impugnada abarca los siguientes productos de salmón: 1) los importados del Canadá, 2) para el consumo humano, 3) frescos, refrigerados o congelados, y 4) que tengan su origen en alguna de las seis especies identificadas por el Canadá (salmón rosado, salmón keta, salmón plateado, salmón rojo y salmón real, todas ellas pertenecientes al salmón del Pacífico; y salmón del Atlántico).[239] Dentro de esta amplia categoría que se examina de productos de salmón pueden introducirse cinco subdivisiones: 1) salmón del Pacífico adulto capturado en el océano; 2) salmón del Pacífico adulto, capturado en aguas dulces; 3) salmón del Pacífico adulto criado en agua de mar en la costa del Pacífico; 4) salmón del Atlántico adulto criado en agua de mar en la costa del Pacífico; y 5) salmón del Atlántico adulto criado en agua de mar en la costa del Atlántico.[240] En lo que se refiere a los productos de salmón examinados, Australia dice que sólo efectúa la evaluación del riesgo de la primera de las cinco categorías citadas, a saber, el salmón del Pacífico adulto capturado en el océano. A esta categoría pertenece la mayor parte de las exportaciones canadienses de salmón sin cocer.[241] En lo que respecta a esta categoría de productos de salmón, Australia afirma que la medida impugnada se basa en "Análisis de los riesgos de la importación de salmón, Informe final", publicado por el Departamento de Industrias Primarias y Energía en diciembre de 1996 (que en

[238] Los productos de salmón de que se trata en la presente sección son los examinados en la diferencia, obtenidos de: 1) salmones del Pacífico adultos capturados en aguas dulces; 2) salmones del Pacífico adultos criados en agua de mar en la costa del Pacífico; 3) salmones del Atlántico adultos criados en agua de mar en la costa del Pacífico; y 4) salmones del Atlántico adultos criados en agua de mar en la costa del Atlántico.

[239] Párrafo 8.21.

[240] En su respuesta a la pregunta original 2 del Grupo Especial, el Canadá declaró que con fines de exportación sólo pesca salmón adulto, pero no salmón del Atlántico en libertad.

[241] Según las cifras presentadas por el Canadá (no impugnadas por Australia), el salmón del Pacífico adulto capturado en el océano representa por término medio, en un período de siete años (1990-1996), el 58 por ciento de todas las exportaciones canadienses de salmón sin cocer (véase el cuadro 1 en la parte descriptiva).

adelante se citará como "Informe final de 1996"). En lo que respecta a las otras cuatro categorías impugnadas de productos de salmón, Australia admite que no ha realizado evaluaciones del riesgo, ni se ha basado en ellas, en el sentido del artículo 5. En su comunicación de réplica Australia afirma lo siguiente:

> "Se ha evaluado el riesgo en relación con enfermedades o agentes patógenos de salmones adultos, capturados en el océano, sin cocer, de origen canadiense y estadounidense. El Informe final de diciembre de 1996 constituye una evaluación del riesgo. No existe ninguna otra evaluación de esta clase. No se ha llevado a cabo una evaluación formal de todos los salmones sin cocer de origen canadiense. Se tenía la intención de llevar a cabo esta evaluación del riesgo, pero posteriormente los productos abarcados se limitaron al salmón del Pacífico, a petición del Canadá y los Estados Unidos de América."[242] (El subrayado es nuestro.)

En el propio Informe final de 1996 se explica como sigue su limitado alcance:

> "El Canadá y los Estados Unidos han pedido que los productos de salmón puedan entrar sin ninguna referencia a su especie. Sin embargo, Australia, después de consultar con los Estados Unidos y el Canadá, sólo se ha ocupado de la importación de salmón del Pacífico capturado en el océano, lo que permite centrar más el debate en las cuestiones relativas a las enfermedades que sufre el salmón del Pacífico. Se supone que otras clases de producto, entre ellas las obtenidas mediante acuicultura y las derivadas de otras especies o ubicaciones, se caracterizan por factores patógenos diferentes."[243] (El subrayado es nuestro.)

A esto Australia añade en su primera comunicación que "en la medida en que un agente patógeno sea común a los productos de salmón del Pacífico en libertad y otros productos de salmón canadienses, las conclusiones [alcanzadas en el Informe final de 1996] serán igualmente válidas para todo el salmón fresco, refrigerado y congelado de origen canadiense".[244]

8.55 El Canadá responde que sólo sugirió a que Australia empezara evaluando el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano, en la inteligencia de que inmediatamente después se procedería a evaluar otros productos de salmón. El Canadá dice también que habida cuenta de que Australia ha prohibido la importación de toda clase de salmón sin cocer, y no sólo de salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano, se ve obligada en virtud del Acuerdo MSF a evaluar el riesgo con respecto a todo el salmón sin cocer. Australia no tiene derecho a limitar su evaluación al salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano.

8.56 En relación con esta cuestión señalamos que el párrafo 1 del artículo 5 no matiza -ni en términos de su aplicación en el tiempo ni en lo que se refiere a los productos abarcados- la obligación sustantiva que impone a todos los Miembros de la OMC de basar sus medidas sanitarias en la evaluación del riesgo. En lo relativo a la aplicación en el tiempo del Acuerdo MSF, nos remitimos al Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, que confirmó que el Acuerdo MSF se aplica a las medidas sanitarias promulgadas antes, pero mantenidas después, de la entrada en vigor del Acuerdo MSF.[245] En particular, el párrafo 2 del artículo 2 -que es preciso tener en cuenta para leer el párrafo 1 del artículo 5- confirma esta interpretación, ya que establece que toda

---

[242] Escrito de réplica de Australia, párrafo 84. Véase también la respuesta de Australia a la pregunta 2 del Grupo Especial, respuestas de Australia, página 4: "Australia no ha llevado a cabo un análisis del riesgo del salmón del Pacífico de criadero o del salmón del Atlántico producido comercialmente (que en el Canadá siempre tiene su origen en piscifactorías)."

[243] Final Report, página 25.

[244] Australia, Primera comunicación, párrafo 137.

[245] *Op. cit*. párrafos 126 a 130.

medida sanitaria "esté basada en principios científicos" y "no se mantenga sin testimonios científicos suficientes". (El subrayado es nuestro.)

8.57 En lo que respecta a los productos abarcados en el párrafo 1 del artículo 5, la referencia contenida en dicho párrafo a que las medidas sanitarias se basen en una evaluación "adecuada a las circunstancias" no puede, a nuestro juicio, anular o sustituir la obligación sustantiva que tiene Australia de basar en una evaluación del riesgo la medida sanitaria que se impugna (independientemente de los productos que pueda abarcar esta medida). Consideramos que las palabras "adecuada a las circunstancias" se refieren más bien a la forma en que ha de llevarse a cabo esta evaluación del riesgo.[246] Sólo el párrafo 7 del artículo 5 establece una excepción a la obligación de basar las medidas sanitarias en la evaluación del riesgo, a saber, "cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes". En tales casos, "un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente". Sin embargo, el párrafo 7 del artículo 5 añade que "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." En la presente diferencia Australia no ha invocado el párrafo 7 del artículo 5 y nosotros tampoco consideramos que esta disposición se aplique a la medida impugnada, habida cuenta de que se impuso hace más de 20 años y en consecuencia difícilmente cabe considerarla una medida adoptada "provisionalmente". A su vez, los párrafos 2 y 3 del artículo 5 sólo establecen de qué forma ha de llevarse a cabo la evaluación del riesgo, pero no la obligación sustantiva de basar una medida sanitaria en la evaluación del riesgo.

8.58 Además, consideramos que la solicitud o conformidad del Canadá en cuanto a que Australia limitase inicialmente el ámbito de la evaluación del riesgo al salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano no prevalece sobre la obligación sustantiva de Australia de basar la medida sanitaria impugnada en una evaluación de los riesgos de todos los productos de salmón abarcados por dicha medida. Recordamos a este respecto que en tanto en cuanto el Canadá presentó una reclamación por la aplicación de la Proclamación de Cuarentena (IQP) Nº 86A, la presente diferencia tiene un ámbito más amplio que el limitado únicamente al salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano. En lo que respecta al segundo argumento presentado por Australia sobre esta cuestión[247], no consideramos -ni Australia ha pretendido- que el Informe final de 1996 (que se limita explícitamente al salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano) constituya una evaluación del riesgo en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 en lo que respecta a las demás categorías de productos de salmón que abarca la medida impugnada. No obstante, estamos de acuerdo con Australia en que algunas de las pruebas, evaluaciones y conclusiones que figuran en el Informe final de 1996 podrían ser pertinentes para la evaluación de riesgos que deba realizarse (o en la que haya que basarse) en relación con las demás categorías de productos de salmón y que, por consiguiente, quizá no sea necesaria una evaluación del riesgo completamente nueva en lo que respecta a esas otras categorías de productos de salmón. En apoyo de lo anterior señalamos la opinión de los siguientes expertos científicos que asesoran al Grupo Especial:[248]

> Burmaster (Transcripción, párrafo 14):
>
> "… en la situación objeto de examen las enfermedades de peces y las especies de peces susceptibles de contraerlas pueden ser múltiples. Se ha preguntado si, de existir 10 enfermedades de peces diferentes y cinco especies de peces, para elaborar una respuesta hipotética habría que multiplicar el número de aquéllas por el de éstas y realizar 50 evaluaciones de riegos distintas (diez multiplicado por cinco). Creo que en la práctica no hace falta realizar 50 evaluaciones distintas y que esto se

[246] Véase además el párrafo 8.70.
[247] Parte final del párrafo 8.54.
[248] Sólo nos referimos a tres de los cuatro expertos que asesoran al Grupo Especial porque sólo estos tres han expresado su opinión sobre esta cuestión.

puede evitar. Posiblemente habría que realizar una evaluación o dos o un número menor de evaluaciones, pero no las 50".

Rodgers (respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, respuestas de Rodgers, página 15):[249]

"Algunos de los datos y resultados contenidos en el Informe final australiano, relativo al salmón del pacífico adulto capturado en el océano se podían utilizar de manera válida en la evaluación del riesgo de las otras cuatro categorías de salmón [salmones del Pacífico adultos capturados en aguas dulces; salmones del Pacífico adultos criados en agua de mar en la costa del Pacífico; salmones del Atlántico adultos criados en agua de mar en la costa del Pacífico; y salmones del Atlántico adultos criados en agua de mar en la costa del Atlántico]. Sin embargo, había que tener en cuenta otros factores para las especies de criadero y las capturadas en agua dulce, en contraposición a las capturadas en el océano. Entre esos factores figuraban la presencia de vectores conocidos (y de especies huéspedes alternativas), el acceso de peces anádromos a los abastecimientos de agua, las fuentes de aguas protegidas, …".

Wooldridge (respuesta a la pregunta 4 del Grupo Especial, respuestas de Wooldridge, página 10):

"Con respecto a las importaciones de otros productos de otras especies conocidas como portadoras de la misma enfermedad, la información sobre la existencia de tales productos era importante en dos sentidos. En primer lugar, la comparación con otros productos podía proporcionar datos necesarios para evaluar la probabilidad de exposición, la transmisión y las consecuencias de una determinada enfermedad tras su entrada en un país o una región. En segundo lugar, la información sobre la existencia de tales productos era una parte importante del análisis general del riesgo (uno de cuyos componentes es la evaluación del riesgo) y se debería tratar de conseguir como parte de ese análisis … La necesidad o no de una evaluación completa del riesgo de cualquier producto particular dependía de la situación precisa; en determinadas circunstancias podía ser suficiente demostrar que se había importado regularmente durante muchos años un producto con el mismo agente patógeno concreto y cuyas vías de uso y eliminación fueran semejantes sin que se hubieran detectado consecuencias patológicas.

8.59 Recordando la variedad relativamente grande de productos de salmón abarcados por la medida sanitaria impugnada y tomando nota del ámbito relativamente limitado de los productos de salmón de que se ocupa el Informe final de 1996 -la única evaluación del riesgo presentada por Australia- consideramos en consecuencia que el Canadá ha planteado una presunción (es decir, en derecho anglosajón, un caso *prima facie*) de que la medida impugnada, en tanto en cuanto se refiere a los productos de salmón de que se trata, excepto los abarcados por el Informe final de 1996 (es decir, excepto el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano) no se basa en una evaluación del riesgo conforme al párrafo 1 del artículo 5, y que a su vez Australia no ha presentado pruebas que rechacen esa presunción. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que hasta ahora Australia, al mantener la medida de que se trata, actúa de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 5. Habida cuenta de nuestra conclusión anterior -de que la vulneración del párrafo 1 del artículo 5, de carácter más específico, puede suponerse que implica la vulneración de las disposiciones más generales del párrafo 2 del artículo 2[250]- llegamos a la conclusión de que hasta ahora Australia también actúa de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

[249] Véase también Rodgers, Transcripción, párrafo 28.
[250] Párrafo 8.52.

8.60 Habida cuenta de que: 1) la mayoría de los estudios e informes de que disponemos, en particular el Informe final de 1996 (la única evaluación de riesgos oficial de Australia), examinan y se refieren específicamente al salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano (aunque los datos que contienen también pueden ser pertinentes al referirse a otros salmones) y 2) el propio Canadá también se ha centrado durante nuestras actuaciones en el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano, nosotros por nuestra parte centraremos la atención y formularemos las preguntas (tanto a las partes como a los expertos que asesoran al Grupo Especial) en la indicada clase de salmón. Por todo ello, las pruebas y argumentos de que disponemos son pertinentes para los párrafos 5 y 6 del artículo 5 y se centran en el salmón del Pacífico adulto, capturado en el océano. Por consiguiente, no consideramos adecuado o necesario "para resolver el asunto debatido en la diferencia" [251] ocuparnos con detalle de los productos de salmón debatidos en ella, excepto el salmón del Pacífico adulto capturado en el océano. En consecuencia, todas nuestras conclusiones posteriores se limitarán a los productos de salmón debatidos que se obtengan a partir de ejemplares del Pacífico adultos capturados en el océano. En adelante nos referiremos a esta categoría más limitada de productos de salmón como "productos de salmón examinados con más detalle".

b) Productos de salmón objeto de la diferencia obtenidos de salmones del Pacífico adultos, capturados en el océano (es decir, " productos de salmón examinados con más detalle")

i) Argumentos de las partes

8.61 El Canadá alega que el Informe final de 1996 -invocado por Australia como la evaluación del riesgo en que se basa la medida que aplica en lo que respecta a los productos de salmón examinados con más detalle- no es una evaluación "adecuada" de los riesgos, en el sentido del párrafo 1 del artículo 5. A juicio del Canadá, una evaluación "adecuada" de los riesgos tiene que: 1) evaluar la probabilidad de determinar la existencia de enfermedades que son motivo de preocupación sobre la base del examen de las diferentes hipótesis posibles y los diferentes subacontecimientos necesarios para que pueda llegarse a esta determinación (sin postular simplemente, como hizo Australia, según el Canadá, la posibilidad de determinar la existencia de enfermedad, por remota que sea); 2) efectuar esta evaluación en lo que se refiere a cada enfermedad que sea motivo de preocupación (no simplemente evaluar, como hizo Australia, según el Canadá, la totalidad del riesgo en lo que se refiere a 24 enfermedades distintas); y 3) efectuar esa evaluación en lo relativo a cada medida MSF que podría aplicarse (es decir, a las cinco opciones en materia de política de cuarentena mencionadas en el Informe final de 1996). A juicio del Canadá, estos tres requisitos pueden deducirse de la primera parte de la definición de "evaluación del riesgo" que figura en el párrafo 4 del Anexo A del Acuerdo MSF:

> "*Evaluación del riesgo* - Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos, en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos" (subrayado añadido por el Canadá).

En apoyo de su pretensión de que existen estos requisitos, el Canadá se remite además a las definiciones de riesgo y evaluación de riesgos, así como a las Directrices para la evaluación de riesgos

[251] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R, páginas 20 a 23, en relación con el asunto de la economía judicial, página 22 ("Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia").

que figuran en el Código de la OIE que, según el Canadá, tienen que tenerse en cuenta como "técnicas de evaluación del riesgo", de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5.

8.62 Según el Canadá, la segunda parte de la definición de "evaluación del riesgo" que figura en el párrafo 4 no se aplica en el presente caso. El Canadá afirma que las dos partes de la definición se excluyen mutuamente. Para sustentar esta opinión, el Canadá presenta los mismos argumentos que los formulados en lo que se refiere al párrafo 1 del Anexo A en el que figuran las definiciones de "medida sanitaria".[252]

8.63 El Canadá afirma también que la medida MSF de que se trata -que a su juicio es el termotratamiento- no se "basa en" una evaluación del riesgo en el sentido estipulado por el Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Hormonas*. A juicio del Canadá, no existe una relación racional entre las condiciones para el termotratamiento establecidas en la medida de Australia y las pruebas científicas existentes contenidas en el Informe final de 1996. El Canadá dice además que, en consecuencia, Australia también vulnera el párrafo 2 del artículo 5 por cuanto en la evaluación del riesgo "no tiene en cuenta los testimonios científicos existentes".

8.64 Australia pone de relieve que la definición de "evaluación del riesgo" que figura en el párrafo 4 del Anexo A consta de dos partes unidas por la palabra "o". A juicio de Australia, esto indica claramente que no se exige evaluar el riesgo para cumplir todas las condiciones establecidas en el párrafo 4. Según Australia, basta con cumplir una de las dos partes de la definición, y el Canadá no cuestiona que el Informe final de 1996 cumpla la segunda parte.

8.65 Australia sostiene que la afirmación del Canadá de que una evaluación del riesgo tiene que estimarse con arreglo a sus probabilidades ha sido rechazada por el Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Hormonas*, que no acepta el requisito de una evaluación del riesgo "para establecer una magnitud mínima de riesgo".[253] A juicio de Australia, de conformidad con el artículo 5 la evaluación del riesgo no tiene que ser cuantitativa sino que también puede ser cualitativa -en especial cuando los datos científicos no son completos- por lo que no es preciso evaluar por separado el riesgo de que concurran cada una de las enfermedades y cada una de las medidas que pudieran aplicarse. Australia sostiene que el Canadá interpreta que la definición de "evaluación del riesgo" que figura en el Acuerdo MSF impone unos requisitos para los que no existe base textual. A juicio de Australia, las palabras importantes en la definición de evaluación del riesgo son "evaluación de la probabilidad". Según Australia, no existe ninguna limitación en lo que respecta a la forma en que deba hacerse esta evaluación, con la única excepción de que deben considerarse las posibles medidas de gestión y las consecuencias. Australia llega a la conclusión de que así se hace en el Informe final de 1996, que considera que el riesgo es inaceptable. Australia sostiene que existen muchas metodologías diferentes para evaluar el riesgo y que las opiniones acerca de las técnicas correspondientes varían según los expertos, a lo largo del tiempo y según los casos, como se reconoce explícitamente en el requisito que figura en el párrafo 1 del artículo 5 de que la evaluación del riesgo debe ser "adecuada a las circunstancias".

8.66 En lo que respecta a las técnicas de la OIE de evaluación de riesgos en que se basa el Canadá, Australia alega que se han "tenido plenamente en cuenta" en el Informe final de 1996 con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Australia se remite también al artículo 1.4.1.3. del Código de la OIE, titulado "Metodología":

> "El análisis de riesgos debe poder tener en cuenta la complejidad de situaciones reales y no existe un método único aplicable a todos los casos. Por ese motivo, los países que deseen proceder a un análisis de riesgos asociados a las importaciones quizá

[252] Párrafo 8.33.
[253] Informe del Órgano de Apelación, *op. cit.*, párrafo 186.

> consideren necesario elaborar su propio método para realizarlo. Varios países han elaborado ya métodos."[254]

8.67 Con respecto a la pretensión del Canadá de que la medida examinada "no se basa en" el Informe final de 1996, Australia sostiene que el párrafo 1 del artículo 5 exige que los resultados de una evaluación del riesgo tienen que justificar suficientemente, o apoyar razonablemente, la medida MSF de que se trate, pero no requiere que la evaluación del riesgo incorpore únicamente la opinión de la mayoría de la comunidad científica. Australia alega que el producto termotratado no se examinó en el Informe final de 1996 porque la solicitud de acceso del Canadá se limitó al producto fresco, refrigerado y congelado.

ii) Definición aplicable de "evaluación del riesgo"

8.68 Nos referimos en primer lugar al problema de cuál de las dos definiciones de "evaluación del riesgo" que figuran en el párrafo 4 del Anexo A del Acuerdo MSF se aplica a la presente diferencia. Recordamos nuestra conclusión de que en el presente caso tenemos que examinar la medida impugnada en calidad de medida aplicada "para proteger la salud o la vida de los animales [de Australia] ... de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades", en el sentido del párrafo 1 a) del Anexo A (y no en el sentido de "medida sanitaria" del párrafo 1 b) de dicho Anexo). Consideramos además que existe una estrecha relación entre la definición de "medida sanitaria" que figura en el párrafo 1 a) y la primera definición de "evaluación del riesgo" contenida en el párrafo 4, así como entre la definición de "medida sanitaria" del párrafo 1 b) y la segunda definición de "evaluación del riesgo" del párrafo 4. El primer conjunto de definiciones se refiere a los riesgos derivados de la entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades. El segundo se refiere a los riesgos derivados de sustancias específicas presentes en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos. Consideramos que esta relación se ha visto confirmada en los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, en los que se llegó a la conclusión de que la medida de que se trataba era una medida sanitaria en el sentido del párrafo 1 b) y que la evaluación del riesgo tenía que concordar con la segunda definición del párrafo 4.[255]

8.69 Por consiguiente, en el presente caso llegamos a la conclusión de que habida cuenta de que la medida impugnada es una "medida sanitaria" en el sentido del párrafo 1 a) tiene que basarse en una "evaluación del riesgo" en el sentido de la primera definición del párrafo 4, es decir, en una:

> "evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas ...".

iii) ¿Es el Informe final de 1996 una evaluación del riesgo de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 5?

8.70 Para responder a la pregunta de si el Informe final de 1996 constituye una evaluación del riesgo según lo requerido en virtud del Acuerdo MSF, tenemos que examinar y aplicar los párrafos 1 y 2 del artículo [256], así como la definición de evaluación del riesgo aplicable en este caso y ello, a nuestro juicio, teniendo en cuenta tanto el párrafo 2 del artículo 2 como "las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes" (en este caso, las de la OIE)

---

[254] Código de la OIE, capítulo 1.4.1, página 31.

[255] *Op. cit.*, párrafo 182 e informes del Grupo Especial, *op. cit.*, párrafos 8.21 y 8.98 (reclamación de los Estados Unidos) y párrafos 8.24 y 8.101 (reclamación del Canadá).

[256] Recordamos que en la presente diferencia el Canadá no niega que el Informe final de 1996 cumpla los requisitos contenidos en el párrafo 3 del artículo 5 (véase el párrafo 8.50).

que los Miembros de la OMC "tienen que tener en cuenta" de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5.

8.71 Según el párrafo 1 del artículo 5 la evaluación del riesgo tiene que ser "adecuada a las circunstancias". En respuesta a una pregunta del Grupo Especial a este respecto, el Canadá opina que las circunstancias a que se remiten son el origen del riesgo (por ejemplo, un agente patógeno de los animales o un contaminante químico) y la materia del riesgo (es decir, la vida o la salud de un ser humano, un animal o una planta). Para Australia las palabras "adecuada a las circunstancias" confieren a los Miembros de la OMC el derecho y la obligación de evaluar el riesgo, caso por caso, en lo que se refiere al producto, origen y destino, incluyendo en particular las situaciones nacionales específicas. Estamos de acuerdo en que la expresión "adecuada a las circunstancias" puede abarcar ambas interpretaciones. A nuestro juicio, tanto las técnicas de la OIE de evaluación de riesgos como las opiniones científicas que hemos reunido pueden aclarar qué se entiende por evaluación del riesgo "adecuada a las circunstancias".

8.72 Al examinar la definición de evaluación del riesgo aplicable a la medida de que se trata, es decir la "evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas", consideramos ante todo que el riesgo que es preciso evaluar de este modo incluye lo siguiente: 1) el riesgo de "entrada, radicación o propagación" de una enfermedad y 2) el riesgo de "las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas". Cuando en adelante nos refiramos al riesgo relacionado con una enfermedad, se entenderá que incluye el riesgo de entrada, radicación o propagación de dicha enfermedad, así como las posibles consecuencias biológicas y económicas que conlleva. Señalamos además que a nuestro juicio esta definición de la evaluación del riesgo contiene tres elementos:

1) la definición de evaluación del riesgo supone que el Miembro que impone la medida sanitaria tiene ante todo que identificar la enfermedad o enfermedades cuya "entrada, radicación o propagación" en su territorio quiere impedir, así como las "posibles consecuencias biológicas y económicas conexas";

2) después, la definición requiere una "evaluación de la probabilidad" de entrada, radicación o propagación de estas enfermedades y de las "posibles consecuencias biológicas y económicas conexas"; y

3) esta definición requiere además que la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de esas enfermedades se efectúe "según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse".

A continuación examinaremos si el Informe final de 1996 cumple estos tres requisitos.

Identificación de la enfermedad o enfermedades cuya "entrada, radicación o propagación" Australia desea evitar, así como las "posibles consecuencias biológicas y económicas conexas"

8.73 El Informe final de 1996 indica 24 enfermedades cuya "entrada, radicación o propagación" Australia desea evitar[257], así como "las posibles consecuencias biológicas y económicas" conexas con dicha entrada, radicación o propagación de las 24 enfermedades.[258] Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que el Informe final de 1996 cumple el primer requisito de las evaluaciones del riesgo, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. En respuesta a una observación formulada por el Canadá en la etapa intermedia de reexamen, señalamos que nuestra conclusión de que Australia

[257] Final Report, páginas 18 y 19. Australia varió ligeramente esta lista en sus comunicaciones al Grupo Especial (véase el cuadro 3 en la parte descriptiva).

[258] Final Report, sección 3 (Impacto de la introducción de enfermedades de salmónidos en Australia).

identificó de este modo 24 enfermedades que le preocupan no significa que la medida de que se trata también se refiera realmente a esas enfermedades en el sentido en que afecte en realidad a la probabilidad de entrada, radicación o propagación de esas enfermedades en Australia. Este último elemento se trata en la sección de nuestro informe en la que examinamos si dicha medida "se basa en" una evaluación del riesgo.[259]

"Evaluación de la probabilidad" de entrada, radicación o propagación de una o varias enfermedades que son motivo de preocupación y de las consecuencias biológicas y económicas conexas

8.74 Convenimos con el Canadá en que, habida cuenta de la definición de evaluación del riesgo aplicable en el presente caso (la "evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de ... enfermedades", de forma genérica) la evaluación del riesgo de la medida de que se trata en la presente diferencia tiene por lo menos que determinar el riesgo específico de cada una de las enfermedades, es decir, el riesgo que presenta por separado cada una de las enfermedades que son motivo de preocupación, y no simplemente referirse al riesgo en general como consecuencia de la combinación de todas las enfermedades de que se trata (la cuestión de cómo evaluar el riesgo así determinado se trata en los párrafos 8.76 y siguientes). Así lo han confirmado los expertos que asesoran al Grupo Especial sobre esta cuestión.[260] También en el caso *Comunidades Europeas - Hormonas*, los grupos especiales y el Órgano de Apelación pidieron que las evaluaciones del riesgo -o los estudios o informes que supuestamente formen parte de ellas- tengan cierto grado de concreción con el fin de ajustarse a las exigencias impuestas en el párrafo 1 del artículo 5[261].. Reconocemos no obstante que algunos elementos de una evaluación del riesgo de una enfermedad podrían utilizarse como parte de la evaluación de otra enfermedad y que en este sentido las evaluaciones de las diferentes enfermedades pueden coincidir parcialmente.[262] También reconocemos que tan pronto exista una evaluación específica de una enfermedad en la que pueda basarse la medida sanitaria, en su totalidad, tal vez ya no sea necesario evaluar el riesgo en relación con las demás enfermedades de que se trata.

---

[259] Párrafos 8.93 y siguientes.

[260] Rodgers, Transcripción, párrafo 28: "Cuando varias enfermedades son objeto de preocupación, los riesgos se determinan efectivamente elaborando una lista de las enfermedades potenciales que pudieran estar asociadas con las importaciones de un producto de pescado determinado y examinando luego las consecuencias de su entrada y establecimiento. Ahora bien, aunque enfermedades diferentes tienen muchos factores de riesgo comunes, cada una de ellas puede tener factores únicos que hay que analizar y cada uno de éstos contará con una cantidad y calidad variables de datos que habrá que examinar por separado, lo que hace necesario evaluar los riesgos por enfermedad (el subrayado es nuestro); Winton, respuesta a la pregunta 29 del Grupo Especial, respuestas de Winton, página 4: "Opino que la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE apoyaría el concepto de evaluación del riesgo (individual para cada una de las enfermedades enumeradas porque había características epidemiológicas importantes (presencia de huéspedes susceptibles, temperaturas, etc.) que variaban para.cada país"; Wooldridge, respuesta a la pregunta 29 del Grupo Especial, respuestas de Wooldridge, página 14: "… al considerar un producto determinado para una importación y al evaluar el riesgo para ese producto, el potencial peligro de enfermedad identificado se tenía que evaluar por separado"; véase también Wooldridge, respuesta a las preguntas 3 y 4 del Grupo Especial, respuestas de Wooldridge, página 9 y Wooldridge, Transcripción, párrafo 242. Burmaster no expresó su opinión sobre esta cuestión concreta.

[261] No en el sentido de que sea menester realizar una evaluación de riesgos concreta, sino en cuanto a la necesidad de realizar una evaluación por separado para cada una de las seis hormonas consideradas, cuando se utilicen para estimular el crecimiento y requieren una evaluación de los riesgos resultantes, concretamente, de la presencia de hormonas en la carne o los productos (Informe del Órgano de Apelación, *op. cit.*, párrafos 199 y 200, confirmado también en el párrafo 141, y en el Informe del Grupo Especial, *op. cit.*, párrafos 8.129 y 8.257 (reclamación de los Estados Unidos) y párrafos 8.132 y 8.260 (reclamación del Canadá).

[262] Párrafo 8.58.

8.75 Tomamos nota no obstante de que según los expertos que asesoran al Grupo Especial sobre este asunto[263] el Informe final de 1996 no determina el riesgo de "entrada, radicación o propagación" de cada una de las diferentes enfermedades. En el Título 1.4 del Informe se examinan "los factores del análisis de riesgos" para cada tipo de enfermedad y se establecen "conclusiones sobre agentes patógenos" concretos.[264] En la sección 2 figura un pormenorizado "examen técnico de los datos de 24 enfermedades de los salmónidos" correspondiente a cada una de esas enfermedades.[265] Por consiguiente, rechazamos la pretensión del Canadá en tanto en cuanto supone que el Informe final de 1996 no determina los riesgos de cada una de las enfermedades. En respuesta a una observación formulada por el Canadá durante la etapa intermedia de reexamen señalamos que nuestra conclusión de que Australia determinó así el peligro correspondiente a cada enfermedad no significa que también evaluara este riesgo con arreglo a lo estipulado en la definición de evaluación del riesgo. En los párrafos siguientes de nuestro informe nos ocupamos del requisito de "evaluación de la probabilidad" del riesgo.

8.76 El Canadá también plantea el requisito contenido supuestamente en el párrafo 1 del artículo 5 de que se determine la *probabilidad* de los efectos perjudiciales, en contraposición a únicamente la *posibilidad*. No obstante, en su respuesta a la pregunta 19 del Grupo Especial, el Canadá convino en que este requisito puede cumplirse tanto mediante una evaluación cuantitativa del riesgo como mediante una evaluación cualitativa. A juicio del Canadá, la probabilidad podría expresarse cualitativamente diciendo, por ejemplo, que la probabilidad de riesgo es "extremadamente baja" o "insignificante".

8.77 Recordamos en primer lugar que la definición de evaluación del riesgo aplicable en la presente diferencia requiere la "evaluación de la *probabilidad* de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades ... así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas". Asimismo, tomamos nota de la siguiente declaración del Órgano de Apelación que figura en *Comunidades Europeas - Hormonas* en lo que respecta al significado de "potencial" o "posibilidad", frente a "probabilidad":

> "El sentido normal de "potencial" en inglés guarda relación con "posibilidad" y es distinto del sentido ordinario de "probabilidad". "Probabilidad" implica un grado o un umbral superior de potencialidad o posibilidad."[266] (El subrayado es nuestro.)

Una nota a pie de página de esta frase dice lo siguiente:

> "En el diccionario el significado de "potencial" es "that which is possible as opposed to actual; a possibility"; L. Brown (ed.), *The New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*, volumen 2, página 2310 (Clarendon Press, 1993). En cambio, "probability" se refiere a "degrees of likelihood; the appearance of truth, or likelihood of being realized", y "a thing judged likely to be true, to exist, or to happen"; *Ibid.*, página 2362." (El subrayado es nuestro.)

---

[263] Respuesta de Rodgers a la pregunta 1 del Grupo Especial, respuestas de Rodgers, página 3, al evaluar el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996: "Los otros factores básicos necesarios para una evaluación del riesgo, a saber, los relativos a los países, los productos, la exposición y la reducción, se determinaban previo examen enfermedad por enfermedad desde un punto de vista textual técnico y científico. Se señalaban también de la misma manera las posibles consecuencias perjudiciales de la introducción de enfermedades." (véase también Rodgers, Transcripción, párrafo 26) y Wooldridge, Transcripción, párrafo 59: "La sección 2 del Informe final de 1996 contiene descripciones, con referencias, de cada una de las enfermedades consideradas pertinentes y un resumen de los datos proporcionados." Burmaster y Winton no expresaron su opinión sobre esta cuestión concreta.

[264] Final Report, páginas 37 a 56.

[265] *Ibid*., páginas 132 a 270.

[266] *Op. cit.*, párrafo 184.

(La última parte de este párrafo y la nota 267 no se aplican al texto español.)[267]

8.78 Tomamos nota además de que el requisito de evaluar la "probabilidad" también se refleja en la definición de riesgo y evaluación de riesgos dada por la OIE, así como en sus "Directrices para la evaluación de riesgos.

> "Riesgo designa la probabilidad de aparición de un fenómeno indeseable en materia de sanidad de los animales acuáticos o de salud pública o en el ámbito económico, como por ejemplo un foco de enfermedad, y la amplitud de dicho fenómeno.
>
> Evaluación de riesgos designa los procedimientos de identificación y estimación de los riesgos asociados a la importación de una mercancía y de evaluación de las consecuencias de la aceptación de esos riesgos." [268]
>
> "Directrices para la evaluación de riescos
>
> Artículo 1.4.2.1.
>
> *Evaluación de la probabilidad de aparición de un fenómeno indeseable*
>
> El proceder a la evaluación de los riesgos asociados a una importación puede ser necesario considerar el riesgo asociado a uno o a varios agentes patógenos. El país importador deberá identificar las situaciones que podrían resultar de la introducción de un agente patógeno en su territorio por una mercancía importada y de la posterior exposición de los animales acuáticos y las personas a ese agente y de la transmisión de éste a los mismos.
>
> Al contemplar una situación en la que existe el riesgo de introducción de un agente patógeno en el país importador, es indispensable tener en cuenta, total o parcialmente, los siguientes factores (y otros, si procede):
>
> 1. probabilidad de presencia del agente patógeno en la población de animales acuáticos considerada, en sus aguas de origen;
> 2. probabilidad de presencia del agente patógeno en el organismo acuático considerado
> 3. riesgo de contaminación de la carne durante los tratamientos aplicados;
> 4. probabilidad de presencia del agente patógeno en los tejidos importados considerados;
> 5. probabilidad de que animales acuáticos, gametos, embriones o productos infectados o contaminados escapen a los controles de diagnóstico, a las inspecciones o a los procedimientos de selección;
> 6. probabilidad de supervivencia del agente patógeno a dosis infecciosas durante el tratamiento, el transporte o el almacenamiento de los animales acuáticos, los gametos, los embriones o los productos considerados;
> 7. probabilidad de contacto del agente patógeno con huéspedes susceptibles en el país importador, en dosis y por vías que puedan provocar una infección;
> 8. riesgo de que la enfermedad se propague a partir del caso primario y se establezca en las poblaciones huéspedes del país importador;
> 9. reducción de los riesgos, perfeccionando al máximo la detección de los agentes patógenos y reduciendo al mínimo su probabilidad de supervivencia (véase más adelante los factores de reducción de riesgos).

[267] Esta nota no es pertinente en el texto español.
[268] Código de la OIE, Título 1.1, Definiciones, página 8.

> Cada situación deberá incluir una serie de factores que será preciso identificar para evaluar la probabilidad de riesgo. Las presentes directrices dividen esos factores en cuatro categorías, a saber: factores asociados al país, factores relacionados con la mercancía, factores de exposición y factores de reducción de riesgos. Según la mercancía y el agente patógeno considerados se podrá utilizar un número variable de estos factores para evaluar la probabilidad de aparición de un fenómeno indeseable en el país importador. Se procederá a una evaluación por puntos o a una distribución de probabilidades para representar los valores asociados a cada factor…".[269] (El subrayado es nuestro).

8.79 A este respecto también tomamos nota de las opiniones siguientes de los expertos que asesoran al Grupo Especial:

> Burmaster (respuesta a la pregunta 1 del Grupo Especial, repuestas de Burmaster, página 1):
>
> "Salvo algunas excepciones en determinadas situaciones (pero no en el caso de la presente diferencia), en una evaluación del riesgo se debían utilizar métodos cuantitativos para estimar la probabilidad y la magnitud de las consecuencias deseadas y adversas."[270] (El subrayado es nuestro.)
>
> Rodgers (versión escrita de la declaración de Rodgers en la reunión con los expertos, página 3):
>
> "Este concepto [determinación de la probabilidad basándose en la información disponible] se recoge en las Directrices de la OIE, que indican que los factores de riesgo deben utilizarse para estimar la probabilidad de que se produzca un acontecimiento perjudicial con estimaciones puntuales o distribuciones de probabilidades, empleadas para representar los valores relacionados con cada factor. En efecto, la evaluación del riesgo debería estimar, cuantitativa o cualitativamente, la probabilidad de que se produzca un acontecimiento perjudicial."[271]. (El subrayado es nuestro.)
>
> Winton (Transcripción, párrafo 47):
>
> "... estimo que la noción de que al menos se pueden empezar a evaluar estimaciones de probabilidades es importante y creo que todos tendremos la mirada puesta en este enfoque en el futuro". (El subrayado es nuestro.)
>
> Wooldridge (respuesta a la pregunta 3 del Grupo Especial, respuestas de Wooldridge, página 8):
>
> "En opinión una evaluación del riesgo tenía por objeto evaluar la probabilidad de riesgo. Consideraba que éste en uno de los requisitos mínimos … Cuando existía un agente patógeno, siempre se podía elaborar una hipótesis de posible transmisión de la infección, aunque ésta no fuera probable; por tanto, la demostración de una posible transmisión de enfermedad no era pertinente. Sin embargo, la probabilidad no se tenía que expresar cuantitativamente, y con frecuencia no se podía. Por consiguiente, en la evaluación cualitativa se planteaba la dificultad del significado de los términos

[269] Código de la OIE, capítulo 1.4.2., páginas 35 y 36.
[270] Véase también Burmaster, Transcripción, párrafo 13.
[271] Véase también Rodgers, Transcripción, párrafos 26 y 27 y párrafo 163.

> utilizados, por ejemplo, riesgo alto, medio o bajo, y podían plantearse problemas de subjetividad."[272]

Por consiguiente, los expertos que asesoran al Grupo Especial convienen en que para evaluar un riesgo es fundamental expresar su probabilidad, cuantitativa o cualitativamente.

8.80 Por las razones arriba indicadas, consideramos que en lo que respecta a la medida examinada en la presente diferencia la evaluación del riesgo -de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 4 del Anexo A y teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por la OIE- no sólo tiene que declarar la existencia de la posibilidad de que se introduzcan en Australia las enfermedades de que se trata cuando se autoricen importaciones de los productos de salmón con más detalle examinados, sino que también debe efectuar alguna evaluación o estimación de la probabilidad, expresada cualitativa o cuantitativamente, de que se registren esas enfermedades así introducidas y sus consecuencias biológicas y económicas conexas. A nuestro juicio, el Acuerdo MSF no requiere que esta evaluación se haga cuantitativamente. Además, consideramos que el requisito de cómo una evaluación debería evaluar el riesgo no supone en absoluto que una evaluación efectuada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 tenga que demostrar un nivel de magnitud o en grado de riesgo concreto (expresado cuantitativa o cualitativamente).[273]

8.81 Consideramos a este respecto que una evaluación del riesgo en la que basar la prohibición de importaciones de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 no puede tener por fundamento el concepto de "riesgo cero". De no ser así, todas la prohibiciones de importaciones se basarían en la evaluación de un riesgo ya que en lo que se refiere a la mayoría (si no a todas) las importaciones existe, por remoto que sea, un riesgo (es decir, una posibilidad de que se registre un acontecimiento adverso).[274] Nos remitimos a este respecto al informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*:

> "En una parte de sus informes, el Grupo Especial opone la prescripción de un "riesgo identificable" a la incertidumbre que teóricamente siempre existe puesto que la ciencia no puede nunca aportar una certidumbre absoluta de que una determinada sustancia no tenga en

---

[272] Véase también la respuesta de Wooldridge a la pregunta 1 del Grupo Especial, respuestas de Wooldridge, página 3 y página 6, y Wooldridge, Transcripción, párrafos 51, 52 y 55 y (con respecto a las consecuencias conexas), párrafos 127 y 128.

[273] Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *op. cit*., párrafo 186: "En otra parte de sus informes, sin embargo, el Grupo Especial parece utilizar la expresión "riesgo identificado científicamente" para prescribir implícitamente que se debe demostrar cierto nivel de magnitud o umbral de riesgo en una evaluación de los riesgos si se quiere que una medida sanitaria o fitosanitaria basada en ella se considere compatible con el párrafo 1 del artículo 5. En la medida en que el Grupo Especial pretendía que se exigiera una evaluación del riesgo para establecer una magnitud mínima de riesgo, debemos señalar que la imposición de ese requisito cuantitativo no tiene base alguna en el Acuerdo MSF" (se ha omitido la nota a pie de página).

[274] Australia, primera comunicación, párrafo 19: "Australia no aplica una política de riesgo cero en lo que respecta a las importaciones de productos de salmón (se autorizan las importaciones de salmón termotratado). La prohibición de las importaciones de un producto determinado no significa que no exista una política en materia de riesgos sino únicamente que el riesgo es demasiado elevado y que no es posible tratar el producto de forma que se reduzca a una nivel adecuado." Véase asimismo, escrito de réplica de Australia, párrafo 16; Australian Quarantine - Looking to the Future: a Governement policy statement, distribuido por el senador Peter Cook, Ministro de Recursos, diciembre de 1988, página 12 ("El Gobierno acepta la firme opinión expresada por el Comité de Examen de la Cuarentena de que una política de "riesgo cero" sería imposible de aplicar. Tal política significaría por ejemplo prohibir la mayoría de los productos"); Informe provisional de 1995, página 217, y Nairn, M.E. y colaboradores, Australian Quarantine: a shared responsability, DPIE, 1996, páginas 21 y 22 y 83 y 84. Véase también, Burmaster, Transcripción, párrafo 177, Winton, Transcripción, párrafo 47 y Wooldridge, Transcripción, párrafo 52.

> algún caso efectos perjudiciales para la salud.[275] Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que esta incertidumbre teórica no es el tipo de riesgo que, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 se ha de evaluar."[276]

8.82 Examinamos a continuación si se ha cumplido la condición establecida en el Informe final de 1996. Tomamos nota de que en dicho informe se utilizan las palabras probabilidad (y posibilidad) en diferentes ocasiones y se evalúan los elementos de probabilidad de algunas de las enfermedades de que se trata..[277] Por ejemplo,

> En el resumen:
>
> "Existe la clara posibilidad de que en los productos de salmón del Pacífico estén presentes hasta 20 agentes patógenos no existentes en Australia. Se reconoce que la probabilidad de radicación de la enfermedad es baja ..."[278] (El subrayado es nuestro.)
>
> Con respecto al *Aeromonas salmonicida*:
>
> "La infección de *A. salmonicida* puede no resultar habitual en el salmón marino del Pacífico adulto en libertad; cuando se presenta, la concentración de bacterias en el pez puede ser baja y la probabilidad de transmisión de la infección a peces australianos ser en consecuencia baja. La hipótesis más importante puede ser que continuamente se echen al agua de forma ininterrumpida productos de desecho sin tratar ..."[279] (El subrayado es nuestro.)
>
> Con respecto a la *Parvicapsula sp*.
>
> "Habida cuenta de que la p*arvicapsula* es un parásito mixoespóreo, necesita incorporarse a otro organismo para completar su ciclo vital. La enfermedad de la *parvicapsula* no se ha propagado desde el limite del Pacífico de América del Norte a pesar de que existe un importante comercio de productos de salmón sin cocer procedentes de la región. No cabe descartar completamente la posibilidad de que esta enfermedad se radique en Australia. No obstante, la probabilidad se considera muy baja."[280] (El subrayado es nuestro.)
>
> Conclusiones sobre los agentes patógenos:
>
> "Cabe formular algunas observaciones generales acerca de la probabilidad de que los agentes patógenos examinados estén presentes en productos importados por Australia. Es de esperar que el procedimiento de reducción del riesgo aplicado en lo que respecta a cada agente patógeno tenga consecuencias a este respecto -eliminando tejidos que puedan contener el agente y tejidos para los que se registre una propensión más elevada a deshacerse ellos en Australia.

---

[275] El Órgano de Apelación se refiere a los informes del Grupo Especial *op. cit.*, párrafos 8.152 y 8.153 (reclamación de los Estados Unidos) y párrafos 8.155 y 8.156 (reclamación del Canadá).

[276] *Op. cit.*,párrafo 186, subrayado en el original.

[277] En la reunión celebrada con expertos que asesoran al Grupo Especial, Australia declaradó lo siguiente: "sostenemos que hemos realizado una evaluación probabílistica del riesgo" y dio por supuesto que evaluar el riesgo como bajo o pequeño constituye una afirmación probabilística (Transcripción, párrafo 155)..

[278] Final Report, página XI.

[279] *Ibid*., página 39.

[280] *Ibid*., página 48.

> No obstante, la insuficiente de información en lo que se refiere a cada uno de los agentes patógenos hace difícil estimar con confianza la probabilidad de que el producto que entra en Australia esté infectado. Habrá un número desconocido de probabilidades -con el correspondiente grado de incertidumbre sobre la confianza que puede tenerse en cualquier estimación- de que el producto importado esté infectado. Las limitaciones en cuanto al origen del producto y su preparación reducirá esta cifra a niveles bajos, pero inciertos."[281] (El subrayado es nuestro.)

> "Está claro que no pueden resolverse todas las cuestiones que se plantean en relación con la probabilidad de que productos animales destinados al consumo humano puedan de alguna forma llegar a ser consumidos o entrar en relación directa con animales que puedan consumirlos. Este factor de riesgo es difícil de cuantificar; las posibilidades, aunque existen, posiblemente sean pequeñas. No obstante, debido a las eventuales consecuencias, no cabe pasar por alto esta posibilidad."[282] (El subrayado es nuestro.)

8.83 Teniendo en cuenta las pruebas de que disponemos, tomamos nota de que el Informe final de 1996 cita algunos elementos de probabilidad y de posibilidad. Por consiguiente, sin llegar a una conclusión sobre este asunto, supondremos que cumple el requisito arriba indicado.[283] No obstante, también señalamos que el Informe final de 1996, según señalan varios de los expertos que asesoran al Grupo Especial[284], da mayor importancia que el Informe provisional de 1995 (en el que se basa el Informe final de 1996) a los elementos desconocidos e inseguros de la evaluación, lo que en ocasiones origina declaraciones generales y ambiguas sobre la simple posibilidad de que se produzcan efectos adversos. Se trata de declaraciones que no constituyen ni una evaluación cuantitativa ni una evaluación cualitativa de probabilidad.[285] Consideramos que esta metodología es sorprendente en el presente caso en que Australia ya ha realizado una evaluación del riesgo que (según dos de los tres

---

[281] *Ibid*., página 50.

[282] *Ibid*., página 56. Véase también las páginas 66 a 68 (conclusiones), por ejemplo, en la página 66: "Existe el riesgo *potencial* de que organismos patógenos exóticos entren en Australia con las importaciones de salmón procedentes del Canadá y de los Estados Unidos, y en lo que respecta a algunos de los agentes patógenos examinados es *probable* que si se importaran cantidades comerciales de producto, con él entrasen algunos agentes exóticos." (El subrayado es nuestro.)

[283] Párrafo 8.80.

[284] Respuestas de Wooldridge, página 6, citadas en el párrafo 8.76 y respuestas de Rodgers, página 1. ("El Informe provisional de 1995 como tal era un documento más útil, como evaluación interna del riesgo, puesto que evaluaba los datos y llegaba a la conclusión de que existía un riesgo insignificante, mientras que al mismo tiempo reconocía que no se podía cuantificar el riesgo general de introducción de la enfermedad. En el Informe final de 1996 se hacía más hincapié en los elementos desconocidos de la evaluación, por lo que era más prudente, llegando a un resultado más próximo a "inaceptable" en la escala "insignificante, pero aceptable/inaceptable."

[285] Esto hizo que los expertos que asesoran al Grupo Especial sobre este asunto llegaran a la conclusión de que el Informe final de 1996 *no* evalúa adecuadamente la probabilidad, que a su juicio se requiere. Véase la respuesta de Burmaster a la pregunta 1 del Grupo Especial, respuesta de Burmaster, página1; Rodgers, Transcripción, párrafo 26: "En el Informe final los riesgos se evalúan por enfermedad, pero de forma verbal y en él no se asigna ninguna de las probabilidades que harían falta para alcanzar una conclusión. Por tanto, en este sentido me parece enteramente posible que no llegue a determinar ninguna probabilidad basada en los datos disponibles" y Wooldridge, Transcripción, párrafo 55 ("como en el Informe final solamente se examina la posibilidad, más que la probabilidad, de que se produzcan los resultados no deseados de la infección e importación de enfermedades, en mi opinión no cumple en cualquier caso los requisitos esenciales de una evaluación del riesgo".)

científicos que asesoran al Grupo Especial sobre esta cuestión)[286] examinó plenamente las probabilidades (se trata del Informe provisional).[287]

Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de las enfermedades motivo de preocupación, "según las medidas sanitarias ... que pudieran aplicarse"

8.84 El Canadá presenta a este respecto el requisito -presuntamente exigido en el párrafo 1 del artículo 5- de evaluar los riesgos correspondientes a cada una de las medidas u opciones MSF que pudieran aplicarse.

8.85 Recordamos en primer lugar la definición de evaluación del riesgo aplicable en el presente caso, a saber, la "evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades ... *según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse*". (El subrayado es nuestro.) También tomamos nota de que con arreglo al párrafo 2 del artículo 5, "al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta ... los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba ... y los regímenes de cuarentena y otros".

8.86 Nos remitimos además a las "Directrices para la evaluación de riesgos" de la OIE, citadas anteriormente[288], que enumeran una serie de factores que es preciso considerar con el propósito indicado. Una categoría importante de factores que es preciso evaluar abarca los llamados factores de reducción de riesgos:

> "*Factores de reducción de riesgos*
>
> Los datos sobre la prevalencia de la enfermedad en la población de origen de los animales acuáticos son frecuentemente insuficientes y las pruebas de diagnóstico disponibles pueden ser poco eficaces. En esos casos, el análisis deberá tener especialmente en cuenta los factores de reducción de riesgos. Los factores de reducción de riesgos comprenden parámetros específicos de las medidas que se aplican para reducir la probabilidad de introducción de un agente patógeno en un país importador, o de exposición de los animales acuáticos y las personas a ese agente y/o de transmisión de éste a los mismos.
>
> Entre las opciones que permiten reducir los riesgos asociados a una importación determinada cabe citar:
>
> - elección del lugar de origen de la mercancía
> - limitación de su utilización
> - cuarentenas antes y después de la expedición

[286] Respuestas de Rodgers, páginas 2-3 y Transcripción, párrafo 24; respuestas de Wooldridge, página 6 y Transcripción, párrafo 54. *En contra*: respuestas de Burmaster, página1, que va más allá y considera que la evaluación del riesgo tiene que ser cuantitativa.

[287] Véase a este respecto, Wooldridge, Transcripción, párrafo 57, que se refiere a una evaluación del riesgo llevada a cabo por Nueva Zelandia. ("En cualquier caso, como he dicho, cuando una decisión de que los riesgos son insignificantes no ha sido aceptada por todo el mundo o se necesitan más pruebas para demostrar que el nivel de probabilidad es bajo, como he dicho, una evaluación cuantitativa es, en mi opinión, a todas luces el paso siguiente del proceso que cabe intentar. Esto es lo que se hizo en Nueva Zelandia y me parece que no había ningún motivo para que Australia no intentara realizar una evaluación de este tipo de la enfermedad estimada en su Informe provisional como la de más alto riesgo. En mi opinión, como he declarado en mi testimonio por escrito, el método básico y muchos de los datos empleados por Nueva Zelandia son aplicables por igual en este caso."). Las evaluaciones del riesgo llevadas a cabo por Nueva Zelandia (una en 1994 y otra en 1997) parecen dar por supuesto que puede ser técnica y científicamente viable efectuar una evaluación con más elementos cuantitativos que el Informe final de 1996.

[288] Párrafo 8.78.

- realización de pruebas de diagnóstico
- vacunación
- tratamiento, maduración y almacenamiento durante un período de tiempo definido y a una temperatura determinada
- tratamientos, como por ejemplo tratamientos térmicos durante un período de tiempo definido y a una temperatura determinada, utilización de antibióticos y productos quimioterapéuticos, procedimientos de desinfección, variación de la salinidad o del pH, etc.
- limitación del volumen y frecuencia de importación.

Cuando se aplica una serie de medidas de reducción de riesgos a una importación, hay casos en que se puede demostrar que el grado de reducción del riesgo es tan grande que no se necesita una estimación exacta del riesgo inicial no reducido.

En cada capítulo del Código relativo a una enfermedad particular se describen métodos específicos de reducción de riesgos. Si no existe información sobre la probabilidad de presencia o supervivencia de un agente patógeno determinado después de haber aplicado una opción de reducción de riesgos, las observaciones debidamente documentadas serán una fuente aceptable de información."[289] (El subrayado es nuestro.)

8.87 También tomamos nota a este respecto de las opiniones siguientes de los expertos que asesoran al Grupo Especial.[290]

Burmaster (respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial, respuestas de Burmaster, página 9):

"En algunas situaciones había sólo dos planes o propuestas posibles, que se podían llamar "plan sí" y "plan no". Cada una de estas opciones tenía riesgos y beneficios. En otras situaciones podía haber más de dos planes o propuestas competidores, llamados tal vez plan A, plan B, …, y el plan "no hacer nada". Cada una de estas elecciones tenía riesgos y beneficios. Los riesgos y beneficios de los planes o propuestas competidores y alternativos se podían medir con diversas unidades, incluidas las económicas o monetarias.

En un primer paso, denominado a veces "evaluación del riesgo", los científicos, ingenieros, estadísticos y otros profesionales estimaban los riesgos y beneficios asociados con cada uno de los planes o propuestas competidores o alternativos." (El subrayado es nuestro.)

Rodgers (respuesta a la pregunta 1 del Grupo Especial, respuestas de Rodgers, página 4), cuando se refiere a los "factores de riesgo" que se tienen en cuenta en las evaluaciones correspondientes:

"Se podrían examinar factores de reducción del riesgo que incluyeran las opciones disponibles para reducir la probabilidad de introducción de un agente patógeno. Éstos podrían abarcar factores como el origen del producto, la selección de los establecimientos de destino y prescripciones en materia de elaboración o tratamiento del producto."

[289] Código de la OIE, capítulo 1.4.2, artículo 1.4.2.2, páginas 39 y 40.

[290] Sólo nos referimos a tres de los cuatro expertos que asesoran al Grupo Especial ya que sólo tres han expresado una opinión sobre este asunto.

Rodgers (Transcripción, párrafo 36)[291]:

"Lo que sí desearía decir es que los temores adicionales acerca de si un nivel tan bajo de riesgo es aceptable deberían calmarse tomando en consideración una serie de factores de reducción del riesgo. Estos factores, sin embargo, deben ser aceptados por ambas partes. De esta manera, la aplicación de una serie de medidas de esta clase puede demostrar que el riesgo se ha reducido lo bastante como para que sea innecesario realizar una evaluación exacta del riesgo inicial no sujeto a controles."

Wooldridge (Transcripción, párrafos 63 y 64):

"Las opciones de gestión de riesgo generalmente suponen introducir medidas para reducir el riesgo o medidas de salvaguardia, como también se las denomina. Si el país importador considerara aceptable la estimación del riesgo básico, o del riesgo con la reglamentación vigente, o con las medidas de salvaguardia "usuales" en vigor, señalada por un análisis de riesgos, no haría falta evaluar ninguna hipótesis más. Solamente habría necesidad de ir más lejos si este riesgo básico o inicial fuera inaceptable. Si en tal caso existieran otras medidas de salvaguardia identificadas como viables de emplear, en mi opinión, sería necesario que el país importador evaluara los riesgos con la más estricta combinación viable de dichas medidas de salvaguardia en vigor y demostrara que el riesgo era todavía inaceptable para que prohibiera las importaciones. La cuestión de saber si hace falta evaluar las combinaciones intermedias de salvaguardias por separado depende del problema concreto objeto de examen."

8.88 Por las razones arriba indicadas, consideramos que la evaluación del riesgo correspondiente a la medida examinada en la presente diferencia -de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 5 y el párrafo 4 del Anexo A habida cuenta de las técnicas de evaluación elaboradas por la OIE-, tiene que evaluar la probabilidad de entrada, radicación o propagación de las enfermedades motivo de preocupación, según las medidas u opciones sanitarias que pudieran aplicarse que se considere reducen el presunto riesgo y teniendo en cuenta tales medidas y opciones.

8.89 A continuación pasamos examinar si el Informe final de 1996 cumple este requisito. Tomamos nota de que dicho Informe final examina los factores de reducción de riesgos, enfermedad por enfermedad. En el título 7 ("Factores de reducción de riesgos") así lo hace en lo que respecta a las 24 enfermedades examinadas en la sección 2. Por ejemplo, en lo que se refiere a la *Aeromonas salmonicida*, en el indicado título se examinan los elementos siguientes: Restricción del lugar de origen, especies de origen, fase del ciclo vital; cuarentena antes y después de la expedición; comprobación del producto con pruebas que tengan elevada sensibilidad; tratamiento, maduración y almacenamiento durante un período de tiempo definido y a una temperatura determinada; tratamientos (por ejemplo, tratamiento térmico, desinfección); limitación de la importación; vacunación; y certificación.[292] Se lleva a cabo un examen similar en lo que se refiere a las demás 23 enfermedades de que se trata. En lo que respecta a la mayoría de estos factores de reducción de riesgos, el Informe final de 1996 evalúa en cierta medida hasta qué punto pueden reducir el riesgo. Repitiendo algunos de los factores de reducción de riesgos a que se hace referencia en la sección 2, en la sección 1, bajo el título "Factores del análisis de riesgos" se esboza una versión resumida de este examen, enfermedad por enfermedad.[293]

8.90 En lo que respecta a las opciones en materia de cuarentena que se considera reducen el riesgo total que llevan aparejadas todas las enfermedades examinadas, el Informe final de 1996 es menos

[291] Véase también, Rodgers, Transcripción, párrafo 123.
[292] Final Report, páginas 139 y 140.
[293] *Ibid*., páginas 37 a 49.

explícito. En su sección 1 resume una serie de "medidas de gestión del riesgo" que "contribuirán a disminuirse la probabilidad de que el producto importado contenga organismos patógenos" y "reducirán la probabilidad de que ese producto cause enfermedades si con él se alimenta, de forma accidental o deliberadamente, a peces australianos". (El subrayado es nuestro.) También figuran definiciones de la mayor parte de estas medidas.[294] En la sección 1.5.4 del Informe final de 1996 se determinan cinco posibles opciones en materia de política de cuarentena -presentadas para reducir el riesgo total de enfermedad que llevan consigo las importaciones examinadas- que incorporan y desarrollan algunos de los factores de reducción del riesgo antes indicados.[295] No obstante, tomamos nota de que el Informe final de 1996 no evalúa de forma sustantiva los riesgos relativos de estas diferentes opciones.[296] Aunque la definición de evaluación del riesgo requiere una "evaluación ... según las medidas sanitarias ... que pudieran aplicarse", el Informe final de 1996 determina cuáles serán esas medidas pero no evalúa de ninguna forma sustancial su eficacia relativa para reducir el riesgo general de enfermedad.

8.91 Considerando las pruebas de que disponemos, recordamos que el Informe final de 1996 se refiere a una serie de factores de reducción del riesgo que en cierta medida evalúa, en particular en lo relativo a cada enfermedad. Por consiguiente, sin llegar a ninguna conclusión sobre esta cuestión, supondremos que el Informe final de 1996, en la medida en que antes supusimos que "evalúa la probabilidad de entrada, radicación o propagación" de las enfermedades de que se trata[297], sí efectúa esa evaluación según las medidas u opciones sanitarias que pudieran aplicarse y que se considere reducen el presunto riesgo.

Resumen

8.92 Con referencia a nuestras conclusiones que figuran en los párrafos 8.73, 8.75, 8.80 y 8.88 y a nuestros supuestos que figuran en los párrafos 8.83 y 8.91, recordamos que el Informe final de 1996 determina una por una las enfermedades que son motivo de preocupación, así como sus consecuencias biológicas y económicas conexas. Hasta cierto punto también se ocupa de los elementos de probabilidad del riesgo identificado. Analiza para cada una de las enfermedades los factores de reducción del riesgo y determina cinco posibilidades de cuarentena para reducir el riesgo total de enfermedad. Por consiguiente, a efectos de proseguir nuestro examen supondremos -sin llegar a una conclusión sobre esta cuestión- que el Informe final de 1996 cumple los requisitos necesarios para una evaluación del riesgo según lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 5.

iv) La medida sanitaria examinada ¿"se basa en" una evaluación del riesgo según lo establecido en el párrafo 1 del artículo 5?

8.93 Suponemos que el Informe final de 1996 cumple los requisitos correspondientes a la evaluación del riesgo. Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 5 estipula que "los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias ... se basen en una evaluación ... de los riesgos. (El subrayado es nuestro). Por consiguiente, la siguiente cuestión que se plantea en virtud del párrafo 1 del artículo 5 es si la medida de que se trata, en tanto en cuanto se aplique a los productos de salmón examinados con más detalle, "se basa en" una evaluación del riesgo.

[294] *Ibid*., páginas 56 y 58.
[295] Citado en el párrafo 8.97.
[296] Párrafos 8.174 y siguientes.
[297] Párrafo 8.83.

8.94 Tomamos nota de que el Órgano de Apelación, en *Comunidades Europeas-Hormonas*, declaró lo siguiente con respecto al requisito del párrafo 1 del artículo 5 de que las medidas sanitarias "se basen en" una evaluación del riesgo:

> "Creemos que el párrafo 1 del artículo 5, cuando se lee dentro del contexto como debe ser, conjuntamente con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF e inspirado por él, exige que los resultados de la evaluación del riesgo justifiquen suficientemente -es decir, apoyen razonablemente - la medida sanitaria o fitosanitaria que está en juego. El requisito de que una medida sanitaria o fitosanitaria "se base en" una evaluación del riesgo es un requisito sustantivo de que exista una relación racional entre la medida y la evaluación del riesgo".[298] (El subrayado es nuestro).

Aplicando esta prueba a la medida examinada en *Comunidades Europeas-Hormonas*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión siguiente:

> "La falta de evaluación del riesgo, considerada conjuntamente con la conclusión a que llegan de hecho la mayoría, si no la totalidad, de los estudios científicos relativos a los demás aspectos del riesgo anteriormente señalados, nos lleva a la conclusión de que no se facilitó al Grupo Especial ninguna evaluación del riesgo que apoye o justifique razonablemente la prohibición de las importaciones contenida en las Directivas de las CE."[299] (El subrayado es nuestro.)

8.95 Recordamos que la medida de que se trata es la Proclamación de Cuarentena QP86A de Australia, aplicada o confirmada con arreglo a las Condiciones de 1988, los Requisitos de 1996 y la Decisión de 1996, en la medida en que prohíbe la importación de productos de salmón fresco, refrigerado o congelado (para la finalidad que nos ocupa sólo nos referimos a los productos de salmón examinados con más detalle).[300] La medida de que se trata, en su forma actual, prohíbe en la práctica la importación en Australia de salmón fresco, refrigerado y congelado.[301] Excepto la importación autorizada con fines científicos de cantidades insignificantes de salmón congelado sin cocer, sólo se permite la importación de salmón tratado térmicamente, según establecen las Condiciones de 1988. También se autoriza la importación de salmón enlatado pero esas importaciones se ajustan *a fortiori* a las Condiciones de 1988. Desde una perspectiva comercial (centrada en el hecho de que el producto no puede entrar en el mercado australiano) la medida de que se trata constituye prácticamente una prohibición de las importaciones de, entre otros, el salmón fresco, el refrigerado y el congelado. Sin embargo, si consideramos la medida de que se trata para determinar sus aspectos sanitarios (centrándose en lo que se exige para autorizar la importación del producto) -enfoque que es preciso llevar a cabo en el contexto del Acuerdo MSF- llegamos a la conclusión de que en la práctica impone el termotratamiento como solución sanitaria del riesgo planteado por la importación de salmón. Estas dos perspectivas son las dos caras de una misma moneda: una consecuencia del requisito sanitario impuesto por Australia de que el salmón sea sometido a termotratamiento antes de su importación se

[298] *Op. cit*., párrafo 193.
[299] *Ibid*., párrafo 208.
[300] Párrafo 8.21.
[301] Párrafo 8.17.

concreta en la prohibición de las importaciones de salmón fresco, refrigerado o congelado.[302] Según el Canadá, pretender que las exigencias en materia de termotratamiento no tienen nada que ver con la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado equivale a decir que el requisito de "no ahumar" no tiene nada que ver con el ahumado o que la obligación de demostrar que se tiene la edad legal para beber alcohol al entrar en un bar no tiene nada que ver con prohibir que los menores consuman alcohol. La decisión de Australia (Decisión de 1996) de seguir prohibiendo las importaciones de salmón fresco, refrigerado o congelado no modifica los requisitos en materia de termotratamiento impuestos en las Condiciones de 1988 ni el hecho de que únicamente el producto térmicamente pueda importarse en Australia. En este sentido la Decisión de 1996 confirma las Condiciones de 1988.

8.96 Según este criterio tenemos que examinar si la medida de que se trata, en tanto en cuanto prohíbe la importación de cantidades comerciales de salmón fresco, refrigerado y congelado y, desde una perspectiva sanitaria, impone determinados requisitos de termotratamiento, "se basa en" una evaluación del riesgo. La única evaluación del riesgo presentada por Australia en apoyo de esta medida es el Informe final de 1996. Australia afirma que los requisitos en materia de termotratamiento actualmente en vigor (que, según Australia, son, provisionalmente, las Condiciones de 1988 hasta que lleven a cabo otras evaluaciones del riesgo) se basan en las pruebas científicas disponibles en el decenio de 1980. No obstante, Australia no ha presentado esas pruebas. Por consiguiente, tenemos que saber si la medida examinada "se basa en" el Informe final de 1996.

8.97 Recordamos que el Informe final de 1996 (sección 1.5.4) determina en primer lugar dos opciones en materia de cuarentena, a saber: 1) la supresión de todas las restricciones de cuarentena y 2) la prohibición de la importación de todos los productos de salmón. No obstante, afirmó que "ninguna de estas dos opciones pueden considerarse apropiadas razonablemente, teniendo en cuenta el riesgo de cuarentena conexo".[303] Basándose en ello esas dos opciones dejaron de examinarse. Después, el Informe final de 1996 determina cinco posibles opciones en materia de política de cuarentena, que examina con más detalle:

> "Las opciones en materia de política de cuarentena, que no se presentan por orden de méritos, tienen las finalidades siguientes:
>
> 1. Autorizar la importación de producto efectivamente termotratado para eliminar los agentes patógenos motivo de preocupación:
>   - el producto puede tratarse térmicamente antes de la exportación, o;
>   - a su llegada, antes de su distribución general.

[302] Para aclarar la relación entre lo prohibido y lo permitido, puede ser conveniente tener en cuenta el producto original en los diversos procesos a que puede someterse para presuntamente garantizar que no entrañe ningún riesgo inaceptable de entrada, radicación o propagación de algunas enfermedades. Por supuesto, en todos los casos el producto original es el salmón vivo, pero después de capturado y muerto el producto inicial es el salmón fresco, el cual puede ser "elaborado", por ejemplo, exigiendo su evisceración y la eliminación de la cabeza y las branquias, etc. Para facilitar su almacenamiento y transporte, el pescado puede refrigerarse o congelarse. Sin embargo, en Australia no se permite la importación de salmón fresco, refrigerado o congelado (excepto cantidades insignificantes con fines científicos o taxidérmicos), porque los riesgos de enfermedad que supone el salmón de estas clases son inaceptablemente altos. Para proceder a su importación, el mismo producto inicial, el salmón fresco, tiene que someterse a ulterior elaboración, es decir, a termotratamiento con arreglo a las Condiciones de 1988, o a enlatado comercial. El Canadá no pide que se le permita exportar salmón termotratado o enlatado. El Canadá pide al Grupo Especial que Australia justifique las razones por las que impone medidas que prohíben importar salmón fresco, refrigerado o congelado -o, dicho de otro modo, que sólo permiten la importación de salmón termotratado de conformidad con las Condiciones de 1988, o enlatado comercialmente.

[303] Final Report, página 62.

2. Aplicar, en todo o en parte, las recomendaciones del Informe BRS, titulado "Cuarentena de animales acuáticos en Australia: Informe del Grupo Científico de Trabajo sobre Cuarentena de Animales Acuáticos".

3. Autorizar la importación de filetes crudos preparados para la venta al por menor con arreglo a las condiciones especificadas.

4. Aplicar las recomendaciones del proyecto IRA del AQIS, es decir, permitir la importación de producto descabezado, sin branquias y eviscerado en condiciones especificadas.

5. Autorizar importación de producto que se ajuste a las normas internacionales vigentes del comercio de productos de salmón para el consumo humano (la OIE recomienda que el producto sea eviscerado y no considera necesario adoptar otras medidas de reducción del riesgo)."[304]

Tomamos nota de que de este modo el propio Informe final de 1996 -que sólo se refiere al producto fresco, refrigerado y congelado- considera que el termotratamiento es una de las opciones de política que debe imponerse al producto fresco, refrigerado o congelado y en consecuencia confirma la relación que percibimos anteriormente[305] entre la prohibición impuesta de hecho por Australia al producto fresco, refrigerado y congelado por una parte, y los requisitos en materia de termotratamiento actualmente estipulados por dicho país, por otra. Tomamos nota además de que en la reunión intermedia de reexamen Australia afirmó que su medida de cuarentena actualmente en vigor no corresponde a ninguna de la siete opciones establecidas en el Informe final de 1996. No obstante, Australia confirmó que su medida actual se parece sobre todo a la primera de las cinco opciones que figuran en el Informe final de 1996 ("autorizar la importación de producto efectivamente termotratado para eliminar los agentes patógenos motivo de preocupación").

8.98. No obstante, tomamos nota de que en el Informe final de 1996 no se lleva a cabo una evaluación sustantiva del riesgo o de la reducción del riesgo en lo que respecta a los requisitos de termotratamiento en vigor impuestos por la medida examinada (a los que se hace una referencia más general en la primera opción antes esbozada.[306]) Por el contrario, en el propio Informe final de 1996 se afirma que no hay datos suficientes para saber si el termotratamiento inactiva o no los agentes patógenos de que se trata:

"En lo que se refiere a muchos de los agentes patógenos, no se dispone de datos sobre su resistencia técnica ya que no se han llevado a cabo las investigaciones necesarias. Cabe esperar que la mayoría de los agentes patógenos de los peces puedan inactivarse fácilmente mediante el calor, pero existen notables excepciones como por ejemplo el VNPI ... No existen datos suficientes para confiar en que todos los agentes que puedan estar presentes resulten inactivados, pero podría esperarse una reducción

[304] *Ibid.*, página 62.
[305] Párrafo 8.95.
[306] En la etapa intermedia de reexamen Australia aclaró que la primera opción que figura en el Informe final de 1996 ("autorizar la importación de producto efectivamente termotratados para eliminar los agentes patógenos motivo de preocupación") no establece los requisitos que Australia impone actualmente en materia de termotratamiento (en las Condiciones de 1988). Véase el párrafo 8.175.

> importante de la dosificación de los agentes que pudieran haber sobrevivido al termotratamiento."[307]

En la sección 1.4.2 del Informe final de 1996, relativa a los "factores del análisis de riesgos" de cada una de las enfermedades, ni siquiera se tiene en cuenta el termotratamiento como factor de reducción del riesgo.[308] En la sección 2 del Informe final de 1996, dedicada a un examen técnico de los datos correspondientes a 24 enfermedades de los salmónidos, se menciona el termotratamiento como factor que puede reducir el riesgo, pero más adelante figura la declaración siguiente en lo que respecta a 13 de las 24 enfermedades examinadas.

> "Tratamientos (por ejemplo, térmico, desinfección)
>
> No sabemos que se haya publicado ninguna información sobre estos tratamientos que podrían reducir el riesgo."[309]

En sus comunicaciones al Grupo Especial, Australia reiteró como sigue esta opinión:

> "La posibilidad de que los microorganismos queden inactivados mediante el termotratamiento puede caracterizarse por parámetros particulares (valores D y Z), específicos para cada organismo o cepa de organismos. No se han determinado esos parámetros en lo que respecta a la mayoría de agentes patógenos de los peces."[310] (El subrayado es nuestro.)

En lo que respecta a la enfermedad causada por el VNPI, el Informe final de 1996 incluso llega a la conclusión de que es resistente al termotratamiento.[311] En lo que respecta a otras enfermedades, el

---

[307] Final Report, páginas 57 y 58. Véase también a este respecto las respuestas de los expertos Burmaster y Rodgers a la pregunta 13 del Grupo Especial. Por ejemplo, Rodgers afirma lo siguiente: "Hay escasez de datos comparativos para la evisceración, el tratamiento térmico y la cocción completa. [Después se refiere a un estudio de Whipple y Rohovec, de 1994, y llega a la conclusión de que] la mayor parte de los otros estudios relativos a la inactivación por el calor se referían fundamentalmente a las temperaturas de incubación y cultivo en medios artificiales, no a la reducción de la concentración de patógenos en los tejidos."

[308] Final Report, páginas 37 a 49.

[309] *Ibid*, página 148 (*Edwardsiella tarda*), página 167 (*Vibrio anguillarum* y *V. ordalii*), página 171 (*Vibrio salmonicida*), página 178 (*Yersinia ruckeri*), página 207 (Virus de la anemia del salmón del Pacífico), página 229 (*Enterocytozoon salmonis*), página 234 (*Loma salmonae*), página 239 (*Ceratomyxa shasta*), página 245 (*Henneguya salminicola*), página 249 (Kudoa thyrsites), página 258 (*Parvicapsula spp.*), página 263 (*PKX*), página 268 (agente de la roseta). En lo que respecta a las demás enfermedades, según el Informe final de 1997 sólo se dispone de algunas pruebas de que el termotratamiento es "probable" que reduzca el riesgo (por ejemplo, página 152, en lo relativo al *Piscirickettsia salmonis*, página 160 al *Renibacterium salmoninarum*, página 183 a la NEV, página 187 al *Herpesvirus salmonis* Tipo 1, página 212 al virus de la leucemia del salmón). El Informe final de 1996 llega a la conclusión, únicamente en lo que se refiere a cuatro agentes patógenos, que el termotratamiento tendrá efectos importantes en el agente o lo inactivará (página 194 en lo que se refiere al VNHI, páginas 216 y 217 al virus de la enfermedad del páncreas del salmón, página 223 al VSHV y página 253 al *Myxobolus cerebralis*).

[310] Comentario de Australia a la pregunta 13 formulada por el Grupo Especial a los expertos, comentarios de Australia, página 12.

[311] Final Report, página 53: "el VNPI es un virus muy estable que puede resistir al calor y al frío y que se supone persiste en el entorno durante largos períodos de tiempo".

Informe final de 1996 afirma que tanto la congelación como el calentamiento pueden reducir el riesgo.[312] En el informe BRS de 1995 esta cuestión se trató en términos más generales:

> "La carne importada calentada a bajas temperaturas [como autorizan las Condiciones de 1988[313]] presenta esencialmente los mismos riesgos que la carne fresca o congelada."[314]

De hecho, según las pruebas a que se remite el Canadá[315], algunos agentes patógenos no sólo sobreviven sino que incluso crecen cuando son objeto de termotratamiento en la serie de temperaturas más bajas permitidas en virtud de las Condiciones de 1988.[316]

En conclusión, el informe BRS de 1995 impugnó explícitamente el razonamiento utilizado para exigir el termotratamiento antes de proceder a la importación:

> "El proceso actual de termotratamiento de los salmónidos para inactivar posibles agentes patógenos exóticos carece de base racional habida cuenta de la estabilidad térmica, especialmente a niveles de temperatura bajos, de muchos de los agentes patógenos cuyo aislamiento sanitario tiene gran importancia."[317]

8.99 Consideramos por consiguiente que el Canadá ha presentado la presunción (es decir, ha presentado un caso llamado *prima facie* en derecho anglosajón) de que no existe "una relación racional entre la medida y la evaluación del riesgo" [318] por cuanto en ningún lugar del Informe final de 1996 -la única evaluación enviada por Australia- puede encontrarse una base racional en apoyo de la medida sanitaria mantenida por Australia, es decir, los requisitos vigentes en materia de tratamiento que impone la medida examinada. En consecuencia, el Canadá presenta la presunción de que no existe ninguna evaluación del riesgo que "apoye o justifique razonablemente"[319] la medida de que se trata. También consideramos que, a su vez, Australia no ha presentado pruebas para rechazar esa presunción. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la medida de que se trata, en tanto en cuanto se aplica a los productos de salmón examinados con más detalle -no "se basa en" una evaluación del riesgo según lo establecido en el párrafo 1 del artículo 5. A este respecto, llegamos a la conclusión de que Australia, al mantener la medida de que se trata, actúa de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5. Habida cuenta de nuestra conclusión anterior de que cabe presumir que una violación del párrafo 1 del artículo 5, de carácter más específico, supone también una

---

[312] Por ejemplo, en lo que respecta al agente patógeno *Piscirickettsia salmonis* dice lo siguiente: "el *Piscirickettsia salmonis* no sobrevive mucho en agua dulce pero sí puede hacerlo durante semanas en agua salada. Se ve perjudicado tanto por las temperaturas altas (>20º C) como bajas (temperatura de congelación)" (Final Report, página 53). Véase también, en menor medida, con respecto, a por ejemplo, la *Aeromonas salmonicida* (en las páginas 140 y 141: "la congelación y la descongelación reducirán significativamente los niveles de organismos cultivables. Se desconoce el efecto de esos factores sobre las formas no cultivables del agente patógeno presente en el producto"); y con respecto al VNE (páginas 182 y 183; "Poco se sabe acerca de la reacción del VNE a la congelación a -20º C, aunque MacMillan y Mulcahy (1979) pudieron inducir NEV con sangre congelada a -70º C").

[313] Párrafo 8.11.

[314] Report BRS 1995, página 37 (que confirma el informe Humphrey de 1995, sección 9.5.5).

[315] Prueba a la que se remitió el Canadá en su declaración verbal en la segunda reunión sustantiva, no presentada al Grupo Especial pero no impugnada por Australia.

[316] Véase también el comentario que figura en el Informe final (páginas 343 y 344) en que se indica de qué forma la proteína puede proteger a los organismos durante el termotratamiento en el que sobreviven las esporas.

[317] Informe BRS de 1995, página 37 (que confirma el informe Humphrey de 1995, sección 9.5.5).

[318] Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *op. cit.*, párrafo 193, página 88.

[319] *Ibid.*, párrafo 208.

violación de las disposiciones más generales del párrafo 2 del artículo [320], llegamos a la conclusión de que en este aspecto Australia también actúa de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

8.100 Tomamos nota de la declaración de Australia de que revisará su política de autorización de las importaciones de productos de salmón termotratados, de conformidad con las Condiciones de 1988 y que con tal fin tiene la intención de llevar a cabo un análisis del riesgo de las importaciones. Es posible que este análisis del riesgo proporcione una base racional para la medida examinada. No obstante, hoy en día y partiendo de la evaluación del riesgo de que disponemos, no detectamos que exista esa base.

c) Resumen

8.101 En los párrafos anteriores hemos llegado a la conclusión de que la medida impugnada no se basa en una evaluación del riesgo efectuada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5:

1) en tanto en cuanto la medida examinada se aplica a los productos de salmón impugnados, excepto los de salmón del Pacífico adulto capturado en el océano (es decir, excepto los que figuran en el Informe final de 1996), ya que no se ha presentado ninguna evaluación del riesgo, efectuada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, en lo que respecta a esos productos [321]; y

2) en tanto en cuanto la medida examinada se aplica a los productos de salmón impugnados obtenidos de salmones del Pacífico adultos capturados en el océano (que hemos definido como "productos de salmón examinados con más detalle"), en el grado en que impone de forma efectiva y desde una perspectiva sanitaria determinados requisitos en materia de termotratamiento, sin estar apoyada o justificada razonablemente por una evaluación del riesgo.[322]

Habida cuenta de estas incompatibilidades con el párrafo 1 del artículo 5, también llegamos a la conclusión de que en tanto en cuanto Australia, mantiene la medida examinada, actúa de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 2.

8.102 Señalamos que si hubiésemos tenido que llegar a la conclusión de que la medida impugnada se basaba en una evaluación del riesgo de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, y por este motivo Australia hubiese podido adoptar una medida para alcanzar su nivel de protección adecuado contra esos riesgos, a continuación hubiéramos tenido que examinar si la determinación y aplicación de ese nivel de protección era compatible con los párrafos 5 y 6 del artículo 5. Por consiguiente, en la alternativa examinaremos estas disposiciones a continuación.

4. Reclamaciones del Canadá al amparo del párrafo 5 del artículo 5

8.103 El párrafo 5 del artículo 5 dispone lo siguiente:

> "Con objeto de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra los riesgos tanto para la vida y la salud de las personas como para las de los animales o la preservación de los vegetales, cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Los Miembros colaborarán en el Comité, de conformidad con los párrafos 1, 2 y 3 del

[320] Párrafo 8.52.
[321] Párrafo 8.56.
[322] Párrafo 8.99.

> artículo 12, para elaborar directrices que fomenten la aplicación práctica de la presente disposición. Al elaborar esas directrices el Comité tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, con inclusión del carácter excepcional de los riesgos para la salud humana a los que las personas se exponen por su propia voluntad."

El párrafo 5 del artículo 5 debe leerse en su contexto. Una parte importante de ese contexto es el párrafo 3 del artículo 2[323] que dispone lo siguiente:

> "Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional."

8.104 Recordamos que tanto Australia (especialmente en el Informe final de 1996 y los proyectos que precedieron a ese informe) como el Canadá (durante nuestras actuaciones) se centraron en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano y que nosotros, por nuestra parte, hicimos lo mismo. Por estos motivos, los testimonios y argumentos que tenemos ante nosotros, y que son pertinentes para nuestro examen a la luz del párrafo 5 del artículo 5 y el párrafo 3 del artículo 2, se centran en el salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano. Sobre esa base decidimos, en el párrafo 8.60, circunscribir nuestro examen de esta diferencia a la luz del párrafo 5 del artículo 5 y del párrafo 3 del artículo 2 a aquellos productos en cuestión del salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano, que hemos definido como "los productos del salmón examinados con más detalle".

a) Determinación del nivel adecuado de protección sanitaria

8.105 El Canadá alega que Australia no ha determinado su "nivel adecuado de protección sanitaria" con respecto a las importaciones de salmón muerto y que esto, de por sí, constituye una violación del párrafo 5 del artículo 5. Conforme al Canadá, Australia indicó mediante expresiones diferentes y contradictorias su nivel adecuado de protección, definiendo este nivel, entre otras cosas, como "riesgo no significativo", "riesgo muy bajo" o "posibilidad de riesgo". Según el Canadá, "la posibilidad de riesgo" es equivalente al "riesgo cero", nivel que, como reconoció la propia Australia, resulta imposible alcanzar.

8.106 Australia afirma que el Acuerdo MSF no exige que Australia cuantifique su nivel adecuado de protección con respecto a los salmónidos. Para Australia, la determinación del nivel de protección considerado adecuado constituye una decisión soberana a la que no se ha asignado ningún umbral mínimo o máximo. Según Australia, el nivel adecuado de protección con respecto a los salmónidos se determinó en relación tanto con los riesgos de introducción de enfermedades que son motivo de preocupación como con las consecuencias relacionadas con estas enfermedades. Incluso aunque en este caso la probabilidad de que se produzcan podría ser reducida, las consecuencias de la introducción, son para Australia, de una magnitud inaceptable. Australia señala además que la expresión que describe mejor su nivel adecuado de protección en la esfera de la cuarentena está contenida implícitamente en las decisiones anteriores con respecto a la cuarentena y en las medidas de gestión del riesgo que aplica. Australia reconoce que, dado que es un Estado insular, exento de muchas plagas y enfermedades, siempre ha adoptado un enfoque estricto y conservador con respecto al nivel adecuado de protección. Australia añade que su economía depende extremadamente de la producción y las exportaciones agrícolas (el 80 por ciento de la producción agrícola australiana se exporta), y que esto, así como otros factores económicos y no económicos del contexto interno, cuenta como a la hora de adoptar decisiones con respecto a la cuarentena.

---

[323] Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *CE - Hormonas*, op.cit. párrafo 212.

8.107 Observamos que el párrafo 5 del anexo A contiene la definición siguiente:

> "*Nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria* - Nivel de protección que estima adecuado el Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales en su territorio.
>
> NOTA: Muchos Miembros se refieren a este concepto con la expresión "nivel aceptable de riesgo".

Observamos también que diversas disposiciones del Acuerdo MSF, además del párrafo 5 del artículo 5, mencionan el concepto de "nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria".[324] No obstante, el Acuerdo MSF no contiene ninguna disposición que imponga expresamente una *obligación* a los Miembros de la OMC de identificar o cuantificar ese nivel. Consideramos, en cambio, que cualquier medida sanitaria aplicada a determinada situación refleja en sí misma y alcanza determinado nivel de protección con respecto a esa situación, y que este nivel de protección -implícito en la medida sanitaria escogida por un Miembro- puede presumirse que es, como mínimo, tan alto como el nivel de protección considerado adecuado por ese Miembro.[325] En este caso, la medida en cuestión implica y refleja un determinado nivel de protección sanitaria alcanzado por Australia con respecto a los productos de salmón de que se trata, incluidos aquellos examinados en detalle. Dado que Australia no proporcionó pruebas en contrario, suponemos que este nivel de protección es el nivel de protección que consideradó adecuado. En otras palabras, suponemos que este nivel es el "nivel adecuado de protección sanitaria" de Australia. No vemos la necesidad de definir o cuantificar con precisión ese nivel a efectos de la presente diferencia. Solamente observamos que Australia, entre otras cosas, afirmó que se trata de un nivel de protección sanitaria alto o "muy conservador"[326] encaminado a reducir el riesgo hasta llegar a "niveles muy bajos"[327], "si bien no está basado en el enfoque de riesgo cero".[328] También observamos que la principal razón de Australia para imponer ese nivel conservador de protección es la magnitud de las *consecuencias* biológicas, ambientales y económicas de la introducción de las enfermedades de que se trata, si bien reconoce, por otra parte, que la probabilidad de esa introducción es "reducida".[329]

b) Distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección sanitaria que tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio

8.108 La parte pertinente del párrafo 5 del artículo 5, que impone una obligación a los Miembros de la OMC, dice lo siguiente:

---

[324] Sexto párrafo preambular del Acuerdo MSF, artículos 3.3, 4.1, 5.3, 5.4, 5.6, 9.1, 10.2, 12.4 y párrafo 3 c) del anexo B.

[325] A este respecto, véase el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *CE - Hormonas*, *op.cit.*, en los párrafos 8.74 y 8.77: "No obstante, el hecho de que una IDA [es decir, ingesta diaria admisible de una sustancia] o un LMR [es decir, límite máximo de residuos] puedan *representar* un nivel de protección (sin *constituir* ellos mismos un nivel de protección *stricto sensu*) no impide, como sostienen las Comunidades Europeas, que una IDA o un LMR puedan constituir también una *medida* sanitaria en el sentido del Acuerdo sobre MSF" (cursivas en el original).

[326] Australia, Primera comunicación, párrafo 351.

[327] Ibid.

[328] Australia, réplica, párrafo 16.

[329] Australia, réplica, párrafo 216. Véase también la declaración de Australia en la reunión de expertos en el sentido de que estaba dispuesta a aceptar solamente una pequeña probabilidad de entrada, radicación o propagación de enfermedades de interés para la cuarentena, si se prevé que las consecuencias de la entrada de una plaga o enfermedad serán significativas (Transcripción, párrafo 81).

> "... cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional".

A este respecto, el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas* declaró lo siguiente:

> "Un detenido examen del párrafo 5 del artículo 5 indica que una denuncia de violación de este artículo debe demostrar que existen tres elementos distintos. El primer elemento es que el Miembro que impone la medida objeto de la queja haya adoptado sus propios niveles de protección sanitaria contra los riesgos para la vida o la salud humanas en varias situaciones diferentes. El segundo elemento que se ha de mostrar es que esos *niveles de protección* presentan diferencias arbitrarias o injustificables ("distinciones" en la redacción del párrafo 5 del artículo 5) en su tratamiento de situaciones diferentes. El último elemento exige que las diferencias arbitrarias o injustificables produzcan discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Entendemos que este último elemento se refiere a la medida que refleja o aplica un nivel particular de protección que tiene por resultado, en su aplicación, una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional."[330]

El Órgano de Apelación agregó luego:

> "Estimamos que los tres elementos del párrafo 5 del artículo 5 son de carácter acumulativo; se ha de demostrar que todos ellos existen para que haya violación del párrafo 5 del artículo 5."[331]

Por lo tanto, consideramos que se requieren tres elementos para que un Miembro proceda de manera incompatible con el párrafo 5 del artículo 5:

- que el Miembro de que se trate adopte distintos niveles adecuados de protección sanitaria en varias "diferentes situaciones";

- que aquellos niveles de protección demuestren diferencias que son "arbitrarias o injustificables"; y

- que la medida que comprenda esas diferencias tenga por resultados una "discriminación o restricción encubierta del comercio internacional".

8.109 Recordamos que el párrafo 5 del artículo 5 debe leerse a la luz del párrafo 3 del artículo 2.[332] Como observó el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas*:

> "Al leerse conjuntamente con el párrafo 3 del artículo 2, cabe observar que el párrafo 5 del artículo 5 traza y detalla una vía particular que conduce al mismo destino establecido en el párrafo 3 del artículo 2".[333]

Efectivamente, aun cuando el párrafo 5 del artículo 5 se refiera a *distinciones* arbitrarias o injustificables *en los niveles de protección* impuestos por un Miembro de la OMC en diferentes situaciones, y el párrafo 3 del artículo 2 se ocupe, en cambio, de *medidas* sanitarias que 1) *discriminan* de manera arbitraria o injustificable *entre Miembros* de la OMC o 2) se aplican de

---

[330] Op.cit., párrafo 214, las cursivas en el original.
[331] Ibid, párrafo 215.
[332] Párrafo 8.103.
[333] Op.cit., párrafo 212.

manera que constituyen una *restricción encubierta* del comercio, el tercer elemento, conforme al párrafo 5 del artículo 5, también exige que la *medida* controvertida tenga por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que si constatáramos que los tres elementos establecidos en el párrafo 5 del artículo 5 -incluido, en particular, el tercer elemento- están presentes y que, en consecuencia, se ha violado el párrafo 5 del artículo 5, más específico, puede presumirse que esa constatación implica que se ha violado también el párrafo 3 del artículo 2, que es más general. Reconocemos, al mismo tiempo, que, dado el carácter más general del párrafo 3 del artículo 2, no todas las violaciones de este último están previstas en el párrafo 5 del artículo 5.

8.110 Además, recordamos que el párrafo 5 del artículo 5 establece un mandato para el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en la segunda cláusula, que consiste en "elaborar directrices que fomenten la aplicación práctica de la presente disposición", pero que hasta la fecha no se han elaborado esas directrices.

8.111 El Canadá alega que la medida controvertida reúne los tres elementos contenidos en el párrafo 5 del artículo 5 y, en consecuencia, viola dicho párrafo. Australia discrepa y afirma que su medida es plenamente compatible con el párrafo 5 del artículo 5. Pasamos a examinar cada uno de los tres elementos previstos en dicho párrafo.

i) Distinciones en los niveles de protección para "diferentes situaciones"

Argumentos de las partes

8.112 Según el Canadá, las "diferentes situaciones" que han de compararse en virtud del párrafo 5 del artículo 5 son, como mínimo, aquellas en las que están en juego por lo menos algunos de los mismos 24 agentes patógenos en cuestión. El Canadá afirma que muchos de estos agentes patógenos también están presentes en los no salmónidos cuya entrada en Australia *no* ha sido prohibida. Para evitar una distinción en los niveles de protección en estas diferentes situaciones, alega el Canadá, Australia tendría que haber impuesto medidas sanitarias similares a las importaciones de todos los productos de los que se sabe que pueden hospedar cualquiera de las 24 enfermedades que son motivo de preocupación.

8.113 El Canadá aduce, por ejemplo[334], que Australia hizo las siguientes distinciones en los niveles de protección sanitaria (también esbozadas en el anexo 1 de nuestro informe):[335]

> 1) la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer para el consumo humano a fin de proteger contra el riesgo de la introducción de, entre otras cosas, el agente patógeno *Aeromonas salmonicida* (cepa atípica) que, según el Informe final de 1996, es "una de las más serias amenazas para el pescado australiano"[336], frente a la autorización de las importaciones, entre otros, de arenque del Pacífico sin cocer, bacalao, eglefino, anguila japonesa y solla para consumo humano, que se conocen

[334] En sus comunicaciones, el Canadá también se refirió a otros ejemplos, pero en particular se ocupó de cuatro comparaciones. Por lo tanto nos concentraremos sucesivamente en estas cuatro comparaciones.

[335] La parte expositiva de nuestro informe (en el párrafo 4.201) también establece cuatro comparaciones presentadas por el Canadá en virtud del párrafo 5 del artículo 5. No obstante, en la sección dedicada a las constataciones solamente nos hemos ocupado de las primeras tres de estas comparaciones. Las primeras dos, que figuran en nuestras constataciones, se presentan juntas en la parte expositiva -a pedido del Canadá- como una sola comparación. No obstante, a los efectos de nuestras constataciones, consideramos más adecuado establecer estas dos comparaciones por separado dado que tratan diferentes productos de la pesca, diferentes enfermedades y diferentes argumentos en cuanto a la incidencia de la enfermedad.

[336] Informe final 1996, página 38.

como portadores de la misma enfermedad (así como de otras enfermedades que son motivo de preocupación para Australia);

2) la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano a fin de proteger contra el riesgo de la introducción de, entre otros, los agentes patógenos VSHV y VNPI[337] que, según el Informe final de 1996, no han sido ni siquiera detectados en los productos de salmón examinados con más detalle[338], frente a la autorización de las importaciones de, entre otros, arenque del Pacífico sin cocer, bacalao del Atlántico y del Pacífico, eglefino y anguila europea para consumo humano, que se conocen como portadores del VSHV (así como de otros agentes patógenos motivo de preocupación para Australia), y bacalao sin cocer, anguila europea y japonesa y lenguado de Dover para consumo humano, que se conocen como portadores de VNPI (así como de otros agentes patógenos motivo de preocupación para Australia);

3) la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano, a fin de proteger contra el riesgo de la introducción de, entre otros, cuatro agentes patógenos específicos (*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica), el virus de la necrosis eritrocítica, el virus de necrosis hematopoyética infecciosa y el VHSV), frente a la autorización de las importaciones de arenque entero, congelado para uso como cebo, que se conoce como portador de las mismas enfermedades[339];

4) la prohibición de las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano con el fin de proteger contra el riesgo de la introducción, entre otros, de cinco agentes patógenos específicos (*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica*), Yersinia ruckeri, Edwardsiella tarda*, VNPI y *Vibrio anguillarum*), frente a la autorización de las importaciones de peces ornamentales vivos, que se conocen como portadores de las mismas enfermedades.[340]

El Canadá aduce que no tiene importancia que hasta ahora Australia no haya hecho ninguna evaluación del riesgo con respecto a los demás productos comparados en virtud del párrafo 5 del artículo 5. Para el Canadá, el problema se plantea con respecto al salmón sin cocer, porque Australia adopta un enfoque extremadamente cauteloso, mientras que frente a los no salmónidos Australia está dispuesta a correr riesgos (según las palabras del Canadá "is gambling").

8.114 Australia alega que las "diferentes situaciones" que menciona el párrafo 5 del artículo 5 pueden darse con respecto 1) al mismo producto y a las mismas enfermedades que podrían tener efectos y consecuencias perjudiciales para la salud idénticos o similares o 2) a diferentes productos con los mismos efectos y consecuencias perjudiciales para la salud. Con respecto a la distinción entre las importaciones de salmónidos y las de no salmónidos, Australia reconoce que el producto no salmónido o el pez vivo importado en Australia podría representar un riesgo de entrada de enfermedades que despiertan preocupación. No obstante, alega que actualmente está llevando análisis de los riesgos de las importaciones y examinando las medidas relativas a los no salmónidos. Se ha previsto que en abril de 1998 se iniciará un análisis de los riesgos de las importaciones de peces para cebos y alimentos para animales. El análisis de los riesgos de las importaciones con respecto a los peces ornamentales se inició en 1997. Australia también alega que restringir la importación de no

[337] "Virus de Septicemia Hemorrágica Viral" y "Virus de Necrosis Pancreática Infecciosa", respectivamente.

[338] Informe final de 1996, en las páginas 45 y 44, respectivamente.

[339] Según el Canadá, el arenque del Pacífico es portador de los cuatro agentes patógenos, mientras que el arenque del Atlántico solamente de uno de ellos (el virus de la necrosis eritrocítica).

[340] Según el Canadá, el pez ornamental de aguas dulces es portador de *Aeromonas salmonicida* (cepa atípica), *Yersinia ruckeri, Edwardsiella tarda* y VNPI, mientras que el pez ornamental marino es portador *de Vibrio anguillarum*.

salmónidos antes de haber completado estos análisis de los riesgos iría contra las demás disposiciones del Acuerdo MSF, en particular contra la obligación de basar las medidas sanitarias en una evaluación del riesgo. Australia afirma que la imposición de medidas similares a productos diferentes puede en efecto dar lugar a diferentes niveles de protección frente al mismo agente patógeno, dado que la probabilidad de entrada de la enfermedad probablemente sea diferente según el producto de que se trate. Australia también alega que impone la medida en cuestión debido a la serie de agentes patógenos que podrían estar presentes en los productos de salmón examinados con más detalle, y no debido a un agente patógeno en particular.

"Diferentes situaciones"

8.115 Al definir el alcance de la expresión "diferente situaciones" que contiene el párrafo 5 del artículo 5, tomamos nota de la declaración siguiente, que figura en los informes del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Hormonas*:

> "Observamos que las dos partes en la diferencia coinciden en que la expresión "diferentes situaciones" del párrafo 5 del artículo 5 abarca tanto situaciones en las que se trata de la *misma sustancia* como situaciones que implican el *mismo efecto perjudicial para la salud*. Por esa razón, habida cuenta de la inexistencia de directrices del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y sin definir o delimitar más el alcance de la expresión "diferentes situaciones", constatamos que, a los efectos de la presente diferencia, podemos comparar como "diferentes situaciones", en el sentido del párrafo 5 del artículo 5, situaciones en las que se trate de la misma sustancia o del mismo efecto perjudicial para la salud."[341]

Los Grupos Especiales que se ocuparon del asunto *CE - Hormonas* constataron luego que podían comparar las hormonas naturales con las hormonas sintéticas a los efectos del párrafo 5 del artículo 5 como "diferentes situaciones", aunque se trate de sustancias diferentes, debido a que "las situaciones comparadas implican al menos *el mismo efecto perjudicial para la salud*, concretamente la carcinogenicidad".[342] Se llegó a la misma conclusión con respecto a la comparación entre cinco de las seis hormonas en cuestión y los agentes estimuladores del crecimiento antimicrobianos carbadox y olaquindox.[343] Al examinar de esta misma cuestión en apelación, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "Es evidente la necesidad de comparar diversos *niveles* de protección sanitaria considerados adecuados por un Miembro si se quiere que un grupo especial efectúe una investigación con arreglo al párrafo 5 del artículo 5. Las situaciones que presentan niveles diferentes de protección no pueden, por supuesto, compararse a menos que sean comparables, es decir, a menos que presenten algún elemento o algunos elementos comunes que sean suficientes para que resulten comparables. Si las situaciones que se propone que se examinen son *totalmente* diferentes entre sí, no serían racionalmente comparables y las diferencias de los niveles de protección no se pueden examinar debido a la arbitrariedad."[344]

8.116 En el asunto *CE - Hormonas* la medida en cuestión estaba destinada a proteger la salud de las personas contra los riesgos derivados de la presencia de contaminantes en los alimentos. Por

---

[341] Informe del Grupo Especial, op.cit., párrafo 8.176 (reclamación de los Estados Unidos) y párrafo 8.179 (reclamación del Canadá), las cursivas en el original.

[342] *Ibid*., párrafo 8.208-9, en el párrafo 8.208 (en la reclamación de los Estados Unidos) y párrafos 8.2112, en el párrafo 8.211, (reclamación del Canadá), las cursivas en el original.

[343] *Ibid*., párrafos 8.220-1 (reclamación de los Estados Unidos, en la que solamente estaba en cuestión el carbadox) y párrafos 8.223-4 (reclamación del Canadá, en la que se examinaron tanto el carbadox como el olaquindox).

[344] *Op.cit*., párrafo 217, las cursivas en el original.

consiguiente estaba comprendida en la definición de medidas sanitarias que contiene el apartado b) del párrafo 1 del anexo A, y debía basarse en una evaluación del riesgo en el sentido de la segunda definición que contiene el párrafo 4 de dicho anexo. Esa medida sanitaria y esa evaluación del riesgo debían, de conformidad con el párrafo 4, abordar "los posibles efectos perjudiciales" para la salud; no las consecuencias conexas que no estuviesen relacionadas con la salud. Por lo tanto, se constató que otras situaciones con "los mismos efectos perjudiciales para la salud" eran comparables en virtud del párrafo 5 del artículo 5. En la presente diferencia, la medida en cuestión está destinada a proteger la salud de los animales, como medida sanitaria definida en el apartado a) del párrafo 1 del anexo A, y ha de basarse en una evaluación del riesgo en el sentido de la primera definición contenida en el párrafo 4 del mismo anexo. Según esta primera definición que figura en el párrafo 4, la evaluación del riesgo ha de tener en cuenta los riesgos resultantes no sólo de la "entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades", sino también "de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas".

8.117 Por estos motivos -y en particular remitiéndonos a la interpretación del Órgano de Apelación de concepto de "diferentes situaciones", contenido en el párrafo 5 del artículo 5, interpretación por la que se requiere que esas situaciones deberían "presentar algún elemento o algunos elementos comunes que sean suficientes para que resulten comparables"[345] - constatamos que dadas las circunstancias de esta diferencia, podemos comparar situaciones a efectos del párrafo 5 del artículo 5 si esas situaciones entrañan un riesgo de "entrada, radicación o propagación" de la misma enfermedad o de una enfermedad similar o de las mismas o similares "consecuencias biológicas y económicas y conexas", y esto independientemente del hecho de que surjan del mismo producto o de otros productos. En otras palabras, sostenemos que el trato proporcionado por Australia a los productos de salmón examinados con más detalle puede compararse, en virtud del párrafo 5 del artículo 5, con el trato que proporciona a otros productos de salmón o salmónidos que representan un riesgo de entrada, radicación o propagación de la misma o similar enfermedad o un riesgo de las mismas o similares consecuencias biológicas y económicas conexas.

8.118 En la etapa intermedia de reexamen, Australia adujo que para que "diferentes situaciones" sean comparables al amparo del párrafo 5 del artículo 5 tanto la enfermedad *como* las consecuencias deben ser las mismas. Australia, por lo tanto, se remitió a la definición de evaluación del riesgo en la que estos dos factores están vinculados por las palabras "así como", y no "o". Sin embargo, observamos que en esta etapa de nuestro examen solamente nos ocupamos de determinar si dos situaciones pueden ser comparadas a efectos del párrafo 5 del artículo 5. No examinamos ni decidimos en este punto si el riesgo (tanto en el sentido de riesgo de entrada, radicación o propagación de la enfermedad como de las consecuencias conexas) vinculados a estas dos situaciones es el mismo o ha sido encarado en forma incompatible. Esta cuestión ha de ser examinada en el marco del segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5.

8.119 No consideramos que para encontrarnos ante "diferentes situaciones" a efectos del párrafo 5 del artículo 5, los demás productos comparados con los productos de salmón examinados con más detalle deben ser portadores potenciales de *todos* los agentes patógenos de interés con respecto a estos productos de salmón. En la medida en que se sabe que tanto los demás productos como los productos de salmón examinados con más detalle son portadores de uno de estos agentes patógenos o -como en el caso de los productos de salmón- despiertan una supuesta preocupación con respecto a ese agente patógeno, todos ellos pueden asociarse con el mismo tipo de riesgo, a saber, el riesgo de entrada, radicación o propagación de esa enfermedad. En efecto, si llegáramos a la conclusión de que solamente los productos conocidos como portadores de *todos* los 24 agentes patógenos que son motivo de preocupación para Australia pueden ser comparados con los productos de salmón examinados con más detalle, a un Miembro de la OMC que impusiera una medida sanitaria le bastaría -a fin de evitar la aplicación del párrafo 5 del artículo 5- enumerar una serie de agentes patógenos que presuntamente le preocuparan y de los que no se supiese que estuviesen presentes en su totalidad en

[345] *Op. cit.*, párrafo 217.

ningún otro producto.[346] A nuestro juicio, incluso si los productos de salmón examinados con más detalle fuesen portadores de más agentes patógenos que los otros productos con los cuales se los compara, esto no afectaría a la comparabilidad de estos productos como "diferentes situaciones" al amparo del párrafo 5 del artículo 5. Sin embargo, este factor puede ser una razón para justificar una distinción en los niveles de protección impuestos para estas diferentes situaciones, con arreglo al segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5 (en el sentido de que esa distinción no sería "arbitraria o injustificable").

8.120 A continuación debemos determinar si las cuatro comparaciones que se describen en el párrafo 8.113 comparan situaciones para las cuales surge un riesgo de entrada, radicación o propagación de la misma o similar enfermedad o de la mismas o similares consecuencias biológicas y económicas conexas. Recordamos que nuestro examen de esta diferencia, en virtud del párrafo 5 del artículo 5, se limita a aquellos productos en cuestión del salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano, que definimos como productos de salmón examinados con más detalle. Por lo tanto compararemos solamente aquellos productos de salmón con los demás productos indicados en las cuatro comparaciones.

8.121 Observamos, en primer lugar, que Australia expresó una *preocupación* con respecto a cada uno de los agentes patógenos específicos, indicados en cada una de las cuatro comparaciones, en relación con los productos de salmón examinados con más detalle.[347] Recordamos, en segundo lugar, que ni las partes en la diferencia ni los expertos que asesoran al Grupo Especial[348] objetan el hecho de que, con respecto a las cuatro comparaciones, estos agentes patógenos específicos hayan sido efectivamente detectados (es decir, *se sabe que están presentes*) en los productos comparados con los productos de salmón examinados con más detalle. En tercer lugar, según los expertos que asesoran al Grupo Especial, las consecuencias biológicas y económicas de la introducción de una enfermedad, (es decir, las consecuencias de una enfermedad una vez radicada en un país) generalmente serán las mismas o similares en determinados países, independientemente del producto que haya introducido la enfermedad. En consecuencia, tan pronto como dos situaciones tienen un agente patógeno, o una preocupación frente a un agente patógeno, en común, cabe presumir que también son las mismas, o por lo menos similares, las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas.[349] Nada indica

---

[346] En respuesta a una observación formulada por Australia en la etapa intermedia de reexamen, esto no excluye, por supuesto, que un Miembro pueda, en algunos casos, tener buenos motivos para estar preocupado por una serie de agentes patógenos que pueden estar presentes en determinado producto pero no en cualquier otro.

[347] Todas las enfermedades expuestas por el Canadá al amparo del párrafo 5 del artículo 5 están incluidas en la lista de 24 enfermedades que son motivo de preocupación para Australia con respecto a los productos de salmón. Esta lista fue proporcionada en la respuesta de Australia a la pregunta 2 del Grupo Especial y se reproduce en el cuadro 3, en la parte expositiva.

[348] Respuestas de los expertos que asesoran al Grupo Especial a la pregunta 8 del Grupo Especial.

[349] Las respuestas de los expertos que asesoran al Grupo Especial a la pregunta 6 formulada por éste: "El Canadá sostiene que para un agente patógeno determinado las *consecuencias* del establecimiento de la enfermedad en el país importador serían las mismas con independencia de la fuente original importada. En su opinión, ¿es esta afirmación correcta desde el punto de vista técnico y científico?" Burmaster (página 5) respondió que la afirmación era correcta y que no se le ocurría ningún ejemplo contrario a este principio, (respuesta ampliada en la Transcripción, párrafo 259); Rodgers respondió (página 6) que "en general esta afirmación era probablemente correcta"; y luego continuó diciendo que el carácter de la importación original influiría en las posibles consecuencias. No obstante, las consecuencias a las que se refería no se relacionaban con aquéllas que surgían *después* de la entrada de la enfermedad, sino al riesgo de que tuviese lugar esa entrada, las consecuencias de autorizar las importaciones de estos distintos productos independientemente de si introducían enfermedades o de las diferencias regionales existentes en el país importador; Wooldridge respondió, (página 7) que "una vez que una determinada enfermedad se establecía en todo un país importador, las consecuencias a partir de este punto serían las mismas cualquiera que fuese la fuente original importada o la pauta de establecimiento"; Wooldridge señala, no obstante, que una distribución distinta de la importación podía dar lugar a diversas consecuencias a corto plazo del establecimiento de la enfermedad, debido a las

lo contrario en el Informe final de 1996 (en particular en su sección 3, que se ocupa de las repercusiones económicas y de otra índole de la introducción de la enfermedad de los salmónidos en Australia). Habida cuenta de que 1) las dos situaciones en cada una de las cuatro comparaciones tienen, por lo tanto, como mínimo un agente patógeno en común -o, en lo que se refiere a los productos de salmón, representan por lo menos una supuesta preocupación con respecto a ese agente patógeno- y 2) cabe presumir que también las consecuencias conexas con estas enfermedades, según los expertos que asesoran al Grupo Especial, son como mínimo similares, consideramos que las dos situaciones, a los efectos de cada una de estas comparaciones, pueden ser comparadas al amparo del párrafo 5 del artículo 5 como "diferentes situaciones".

8.122 Las cuatro comparaciones examinadas al amparo del párrafo 5 del artículo 5 y las respectivas enfermedades en el marco de cada una de estas comparaciones, con una referencia a si la incidencia de estas enfermedades en los demás productos ha sido confirmada[350], se describen en el anexo 1 a nuestro informe.

Diferencia en los niveles de protección

8.123 Pasamos a examinar si existe en cada una de estas "diferentes situaciones"[351], una distinción en los niveles de protección sanitaria. Como señalamos anteriormente[352], el nivel adecuado de protección sanitaria estará normalmente reflejado en las medidas sanitarias impuestas para una situación determinada. Consideramos, además, que el nivel de protección logrado por una medida sanitaria concreta también dependerá del grado de riesgo contra el que la medida está destinada a proteger. En ese sentido, estamos de acuerdo con Australia en que imponer la misma medida sanitaria para diferentes situaciones no da necesariamente lugar al mismo nivel de protección. Efectivamente, en muchas situaciones (por ejemplo, situaciones que representan diferentes riesgos), la misma medida sanitaria podría dar lugar a diferentes niveles de protección. Y al contrario, diferentes medidas sanitarias para diferentes situaciones podrían asegurar el mismo nivel de protección. En efecto, una situación determinada podría representar solamente un pequeño riesgo frente al cual una medida sanitaria leve logrará un nivel de protección alto. Mientras que en otra situación se podrían plantear riesgos muy elevados que exijan una medida sanitaria muy estricta y diferente a fin de alcanzar el mismo nivel alto de protección.

8.124 Para determinar si Australia efectúa una distinción en los niveles de protección que considera adecuados para las situaciones comparadas debemos examinar las medidas sanitarias que Australia impone actualmente en situaciones diferentes. Dado que hemos constatado que estas situaciones son comparables como "diferentes situaciones" en los términos del párrafo 5 del artículo 5 (porque tienen al menos un agente patógeno en común y, presumiblemente, también representan las mismas o similares consecuencias biológicas y económicas[353]) y dado que consideraremos la posible diferencia en el grado de riesgo planteado por estas situaciones diferentes en el marco del segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5, a los efectos del presente examen supondremos que si existe una diferencia entre las medidas sanitarias impuestas para las diferentes situaciones que comparamos en virtud del

---

diferencias regionales en cuanto a vulnerabilidad a esa enfermedad en el país importador; Winton no respondió a la pregunta 6.

[350] Al ocuparnos de la incidencia de la enfermedad en el anexo 1, nos centramos en saber si el agente patógeno específico ha sido o no detectado en el producto de que se trata. Nos dimos cuenta de que procediendo de esa forma simplificábamos la comparación y que ésta podía mejorarse si disponíamos de más datos. No obstante, de conformidad con nuestro mandato, debemos hacer una evaluación objetiva de las pruebas que se nos han presentado (artículo 11 del ESD). Por lo tanto, el enfoque que hemos adoptado no debe interpretarse en el sentido de que implique que las evaluaciones del riesgo deben limitarse a los agentes patógenos que hayan sido efectivamente detectados, ni que esas evaluaciones no puedan tener en cuenta testimonios relacionados con la investigación científica.

[351] Párrafo 8.113 y anexo 1 de nuestro informe.

[352] Párrafo 8.107.

[353] Párrafo 8.121.

párrafo 5 del artículo 5, esta diferencia refleja una distinción en los *niveles de protección* alcanzados en -y considerados adecuados por- Australia.

8.125 Por los motivos expuestos *supra*[354] consideramos que aunque Australia aún no haya realizado un análisis del riesgo de las importaciones de los demás productos comparados en el marco del párrafo 5 del artículo 5, Australia, sin embargo, tiene un nivel de protección que considera adecuado para estos otros productos. Actualmente Australia tiene un régimen sanitario, que impone medidas sanitarias específicas o se abstiene de toda regulación, para estos otros productos. Este régimen sanitario (se adopten o no medidas especificas) refleja un nivel de protección. Para tener un nivel de protección específico, no es necesario completar antes una evaluación del riesgo.

8.126 Los argumentos expuestos por Australia -en el sentido de que imponer medidas similares a los productos de salmón y los demás productos comparados sin haber completado antes un análisis de los riesgos con respecto a estos otros productos estaría en contra de la obligación de basar las medidas sanitarias en una evaluación del riesgo, y de que solamente pueden compararse situaciones al amparo del párrafo 5 del artículo 5 si se dispone de una evaluación adecuada del riesgo para ambas- no son convincentes. En primer lugar, como acabamos de señalar, para cualquier situación determinada se aplica un nivel de protección. En virtud del párrafo 5 del artículo 5 debemos comparar niveles de protección, que corresponden a diferentes situaciones, tal como son considerados actualmente adecuados por Australia, y debemos hacerlo independientemente de que las medidas sanitarias adoptadas para lograr ese nivel se basen en una evaluación del riesgo. Por supuesto, esa comparación sería más fácil y más exacta si para ambas situaciones se dispusiese de una evaluación del riesgo apropiada. Sin embargo, conforme al párrafo 5 del artículo 5 y a nuestro mandato, indicado en el artículo 11 del ESD ("hacer una evaluación objetiva del asunto que se [nos ha] sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos"), en este caso se nos exige que hagamos esta comparación y que la hagamos sobre la base de los testimonios que se nos han presentado. No podemos realizar nuestra propia evaluación del riesgo ni intentaremos hacerlo en el presente informe. El hecho de que uno de los expertos que asesora al Grupo Especial haya declarado que "si se trata de decir qué es lo que representa mayor riesgo, entonces sí es necesario conocer algo al respecto y posiblemente hacer una evaluación completa para [el] otro producto"[355] y que "sería oportuno evaluar el orden de prioridades establecido al principio para comenzar con el riesgo más alto, aunque hasta que no se haya hecho la evaluación del riesgo no se podrá en realidad estar seguro de haber actuado correctamente"[356] no modifica nuestra posición. Tampoco discrepamos con estas declaraciones. Efectivamente, para que un científico pueda decir con certeza científica que un producto representa un riesgo mayor que otro producto, puede ser necesario contar con dos, más o menos, series completas de datos, incluidas dos evaluaciones de los riesgos. E incluso sobre esa base es probable que un científico no sea capaz de declarar con absoluta certeza que un producto representa un riesgo mayor que otro. Nuestro mandato es diferente. No se nos pide que hagamos una comparación científica de los riesgos ni que declaremos con certeza científica que un producto representa un riesgo mayor que otro producto. Solamente podemos ponderar los testimonios que se nos han presentado y, sobre la base de las normas aplicables a la carga de la prueba que adoptamos[357], incluida la aplicación de presunciones de hecho, decidir si tenemos ante nosotros testimonios suficientes -que no hayan sido impugnados- para declarar que puede presumirse que un producto representa más riesgos que el otro. En segundo lugar, las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 5 (evaluación de los riesgos) y el párrafo 5 del artículo 5 son complementarias y no se excluyen mutuamente. Por lo tanto, consideramos que un Miembro de la OMC no puede justificar la incompatibilidad con un artículo alegando que esa incompatibilidad evita otra incompatibilidad con otro artículo. En tercer lugar, a fin de imponer medidas sanitarias para los demás productos comparados con los productos de salmón examinados con más detalle, no siempre se requiere una evaluación completa del riesgo. El párrafo 7 del artículo

[354] Párrafos 8.123 y 8.124.
[355] Wooldridge, Transcripción, párrafo 278.
[356] *Ibid.*, párrafo 291.
[357] Párrafos 8.40 y siguientes.

5 permite la adopción provisional de medidas sanitarias en casos en los que los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes.[358] Por último, observamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *CE - Hormonas*, al ocuparse del párrafo 5 del artículo 5 también comparó una situación (el trato proporcionado por las Comunidades Europeas a cinco de las seis hormonas en cuestión) con otra situación (el trato proporcionado por las Comunidades Europeas al carbadox y al olaquindox), incluso cuando las Comunidades Europeas no habían presentado una evaluación del riesgo con respecto a la segunda situación.[359]

8.127 Al evaluar ahora los regímenes sanitarios impuestos a los productos objeto de comparación, recordamos, en primer lugar, que cuando se trata de los productos de salmón examinados con más detalle (la primera situación de las cuatro comparaciones que esbozamos en el párrafo 8.113), Australia impone actualmente una prohibición de las importaciones.[360] Considerando esta medida sanitaria, suponemos que el nivel de protección determinado por Australia como adecuado para estos productos de salmón es muy elevado.[361] Pasamos a examinar el régimen sanitario aplicable a los demás productos comparados con estos productos de salmón.

8.128 En la primera comparación[362], los productos de salmón examinados con más detalle se comparan con el arenque del Pacífico sin cocer, el bacalao, el eglefino, la anguila japonesa y la solla para consumo humano. La segunda comparación[363], se ocupa de estos productos de salmón frente al arenque del Pacífico sin cocer, el bacalao del Atlántico y del Pacífico, el eglefino y la anguila europea para consumo humano. Las comparaciones tercera y cuarta se ocupan, respectivamente, de las importaciones de arenque entero, congelado, para uso como cebo y de las importaciones de peces ornamentales vivos.[364] Al responder a la pregunta 4 del Grupo Especial, Australia indica que las medidas sanitarias actualmente aplicadas a la importación de animales acuáticos y productos conexos distintos de los salmónidos objeto de estas cuatro comparaciones están enumeradas en el Informe final de 1996:

> "Prescripciones aplicables a la importación de animales acuáticos y sus productos distintos de los salmónidos:
>
> Todas las mercancías que entren en Australia están sometidas a cuarentena. Podrán ser inspeccionadas a la llegada y podrá hacerse un muestreo de ellas y someterlas a pruebas a cargo del importador con independencia de que se haya exigido y concedido o no un permiso previo de importación.

---

[358] El párrafo 7 del artículo 5 dispone lo siguiente: "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."

[359] *Op.cit*., párrafo 218 y párrafos 226 y siguiente. Por supuesto, la comparación sería más fácil y más exacta si para ambas situaciones objeto de la misma existiera una evaluación completa del riesgo (véase la Transcripción, párrafos 271 y siguientes). Sin embargo, a nuestro juicio, la ausencia de una evaluación completa del riesgo para cualquiera de las situaciones, en particular para las comparaciones directas, no impide a los científicos, y sobre la base de sus informes a los Grupos Especiales, declarar en términos más generales aquello que representa más probablemente un nivel más alto de riesgo (véase, por ejemplo, Winton, Transcripción, párrafos 280-283 y las citas que figuran en los párrafos 8.136 y siguientes).

[360] Párrafos 8.19 y 8.95.

[361] Párrafos 8.123 y 8.124.

[362] Párrafo 8.113 y anexo 1 de nuestro informe.

[363] *Ibid*.

[364] *Ibid*.

Las políticas concretas que se aplican a la importación de animales acuáticos (distintos de los salmónidos), sus productos y materiales conexos son las siguientes:

- Los peces vivos, de agua dulce, ornamentales pueden ser importados previa aprobación por escrito. Esta aprobación sólo se concede para importar peces de la Lista 6 de la *Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones*), *de 1982*, y deben cumplirse algunos requisitos antes y después de la entrada, entre ellos, un período mínimo de cuarentena de 14 días en las instalaciones correspondientes después de la llegada.

- Los peces vivos, marinos, ornamentales pueden ser importados a condición de que sean examinados a la llegada para identificar las especies y controlar la sanidad clínica y la presencia de otros materiales afectados por el régimen de cuarentena. Se aprueban las importaciones de peces incluidos en la lista 6 de la *Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982*.

- Los animales importados para fines científicos o para su exposición han de mantenerse en las instalaciones aprobadas con este fin de conformidad con la *Ley de Cuarentena de 1908*. De conformidad con la *Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982*, ha de obtenerse también permiso del Departamento de Educación, Ciencia y Tecnología, para la importación de especies de peces distintas de las que figuran en la Lista 6 de la Ley.

...

- Los demás animales acuáticos vivos pueden ser importados previa evaluación de los riesgos y aprobación caso por caso. También ha de obtenerse el permiso del Departamento de Educación, Ciencia y Tecnología, de conformidad con la *Ley de Protección de la Naturaleza (Reglamentación de las Exportaciones y las Importaciones), de 1982.*

- Las harinas obtenidas de animales acuáticos, por ejemplo, harinas de peces y de camarones, necesitan un permiso previo por escrito para su importación, debiendo ser sometido el producto a un tratamiento adecuado y ser objeto de inspección a la llegada.

...

- Los demás productos no viables de animales acuáticos, por ejemplo, los mejillones, tienen permitida la entrada a condición de que sean sometidos a inspección y se confirme su no viabilidad y que están libres de una contaminación visible.

- Los vestidos, calzado y aparejos de pesca usados que hayan estado en contacto con peces o con cultivos de peces en el extranjero están sometidos a inspección a su llegada y a un tratamiento en caso necesario."[365]

En su respuesta a la pregunta 4 del Grupo Especial, Australia añade que las medidas de cuarentena que aplica a los animales acuáticos son objeto de un examen activo y prevé la posibilidad de

[365] Informe final de 1996, páginas 5 y 6, cursivas en el original.

introducir cambios en las políticas de importación cuando se hayan completado los estudios en curso y los propuestos. Australia afirma además que las demás medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas con las restricciones internas por motivos de cuarentena, salud de las personas y materias residuales y las medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas con los vertebrados que no son peces no fueron analizadas en detalle en su respuesta a nuestra pregunta. También señala que los peces ornamentales son el principal tipo de animales acuáticos vivos importados. La aprobación de las importaciones de peces ornametales se limita a los peces que figuran en la Lista 6 de la *Ley de 1982* citada. Son objeto de inspección a la llegada para comprobar su buen estado de salud, confirmar la identificación de las especies y asegurar que no hay otros elementos o cuestiones de interés para la cuarentena. Los peces ornamentales de aguas dulces son objeto de un período de cuarentena obligatorio de unos 14 a 28 días en los locales aprobados a tal efecto. No obstante, con respecto a los productos de no salmónidos sin cocer objeto de las dos primeras comparaciones indicadas *supra* y a los peces utilizados como cebo, objeto también de la tercera comparación, ni el Informe final de 1996 ni Australia en las comunicaciones que nos ha presentado mencionan medidas sanitarias especificas.

8.129 Sobre la base de la información proporcionada, observamos que, en cualquier caso, los animales acuáticos y los productos comparados con los productos de salmón examinados con más detalle en el marco de cualquiera de las cuatro comparaciones pueden ser importados en Australia. Por el contrario, los productos de salmón examinados con más detalle no pueden ser importados. Recordamos además que en las circunstancias de esta diferencia y a los efectos de nuestro examen con respecto al primer elemento del párrafo 5 del artículo 5, supondremos que una diferencia en las medidas sanitarias impuestas en las diferentes situaciones que se comparan refleja en efecto una distinción en los niveles adecuados de protección.[366] Por consiguiente, en este caso suponemos que la diferencia bastante sustancial entre las medidas sanitarias impuestas por Australia a los productos de salmón examinados con más detalle (prohibición de las importaciones) y las medidas impuestas en las otras cuatro situaciones (autorización de las importaciones, a menudo sin control; los peces ornametales solamente después del control) refleja en efecto una diferencia en los niveles de protección que Australia considera adecuados con respecto a cada una de las cuatro comparaciones, en el sentido del primer elemento del párrafo 5 del artículo 5.

ii) Distinciones "arbitrarias o injustificables" en los niveles de protección

8.130 A juicio del Canadá, las distinciones en los niveles de protección arriba expuestos no tienen justificación posible. El Canadá aduce que los exámenes encargados por Australia a especialistas, en particular el Informe Humphrey de 1995[367], el Informe BRS de 1995[368] y el Documento Técnico Nº 3 (1992)[369] confirman que esas distinciones son arbitrarias e injustificables.

---

[366] Párrafos 8.123 y 8.124.

[367] Humphrey, J.D., Australian Quarantine Policies and Practices for Aquatic Animals and their Products: a review for the Scientific Working Party on Aquatic Animal Quarantine, Bureau of Resource Sciences, 1995, Canadian Ex. A-22: "En los reglamentos de cuarentena existentes hay notables contradicciones, en virtud de las cuales se autoriza la entrada de cualquier pescado salvo el salmón fresco o congelado" (página 88); "A efectos de importación deben tenerse en cuenta todos los pescados muertos o productos de ellos derivados destinados a consumo humano. Debe rechazarse la distinción arbitraria entre salmónidos y peces que no lo son" (páginas 119 y 120).

[368] Nunn, M.J., Aquatic Animal Quarantine in Australia: Report of the Scientific Working Party on Animal Quarantine, Bureau of Resource Sciences (BRS), 1995, Canadian Ex.A21, página 34: "... se plantea actualmente una importante contradicción en virtud de la cual los productos frescos o congelados derivados de peces que no son salmónidos pueden importarse sin sujeción a restricciones de cuarentena específicas, mientras que la carne de salmónido está prohibida si no está tratada en forma que desactive potenciales patógenos"; "dada la falta de ejemplos documentados de incursiones de enfermedades exóticas resultantes de importaciones de productos de animales acuáticos para consumo humano y la aceptación internacional de la evisceración como medio de reducir sustancialmente el riesgo de transmisión de enfermedades en el pescado para consumo humano, las actuales restricciones a la importación de carne de salmónido para consumo humano no tienen

8.131 Con respecto a las distinciones entre los productos de salmón examinados con más detalle, por un lado, y el arenque entero congelado para cebo (tercera comparación) y los peces ornamentales vivos (cuarta comparación), por otro, el Canadá añade que la probabilidad de radicación de enfermedades derivada de estas últimas importaciones será mayor que la derivada de las de salmónidos sin cocer para consumo humano. Esto es así porque, según afirma el Canadá, la secuencia de acontecimientos necesarios para la radicación de la enfermedad por pescados para cebo o peces ornamentales es extremadamente ajustada. Por lo que respecta al pescado para cebo, el Canadá aduce que será objeto de inspecciones mucho menos rigurosas que el pescado para el consumo humano; que el pescado para cebo no es cocido después de su entrada en Australia, como ocurriría con la mayoría de los productos de salmón para consumo humano; y que, en contraste con los productos de salmón para consumo humano, cuya presencia en el medio acuático sólo sería consecuencia de improbables circunstancias aleatorias, el pescado para cebo se importa con la finalidad concreta de introducirlo en el medio acuático. Con respecto a los peces ornamentales, el Canadá sostiene que no se les aplican varias etapas críticas de reducción de riesgo, entre ellas la preparación del producto (evisceración, etc.), la inspección interna y tratamientos físico/químicos, como la congelación y el cocimiento. A juicio del Canadá, las pruebas empíricas confirman también el mayor riesgo que plantean los peces ornamentales vivos: en contraste con lo que sucede en el caso de los productos muertos eviscerados, en relación con los cuales no se han documentado casos de transmisión de enfermedades en ninguna parte del mundo, se sabe que las importaciones de peces ornamentales vivos han introducido enfermedades exóticas, inclusive en Australia.[370]

8.132 Australia objeta que los informes citados por el Canadá sólo son proyectos de informes o documentos elaborados por consultores independientes, que se utilizan como base para el debate público y no representan la política del Gobierno australiano. Australia considera que esos informes son parte de un proceso de examen de las políticas de cuarentena vigentes con el objetivo final de establecer medidas adecuadas y coherentes de cuarentena para los animales acuáticos y sus productos. Constituyen parte de las prácticas y procesos del Gobierno de Australia, y se elaboraron en una etapa de formulación de políticas. Australia sostiene asimismo que los textos citados por el Canadá se han sacado de contexto. Con respecto al Informe Humphrey de 1995, Australia aduce que ese mismo informe decía más adelante que dada la situación de las enfermedades en Australia, las restricciones a la importación de salmónidos eran razonables, y que tal vez fuera necesario un proceso de evaluación de los riesgos. Según Australia, el informe no dice que las medidas aplicadas al salmón no están justificadas: considera que los salmónidos son una especie de alto riesgo, recomienda un mínimo de restricciones y sostiene que todos los peces deben someterse a estudios específicos para cada caso.[371] Australia comunica que ese proceso de estudio de cada caso ya ha comenzado. Con respecto al Informe BRS de 1995, Australia sostiene que hizo las mismas recomendaciones que el Informe Humphrey de 1995: además de la evisceración, están justificadas las restricciones de cuarentena, pero las restricciones de cuarentena aplicables a los salmónidos y a los animales acuáticos que no son salmónidos deben examinarse y hacerse compatibles.[372]

---

justificación y deben revisarse"; "a efectos de importación deben tenerse en cuenta todos los pescados muertos o productos de ellos derivados destinados al consumo humano" y "debe rechazarse la distinción arbitraria entre salmónidos y peces que no lo son".

[369]Quarantine, Health and Movement, Technical Paper Nº 3, in Draft National Strategy on Aquaculture: Technical Papers for Discussion, Australian and New Zealand Fisheries and Aquaculture Council, diciembre de 1992, Canadian Ex.A-19, página 2: "La distinción arbitraria entre especies para acuicultura o deportivas y otras especies (en especial las especies ornamentales) tiene poco o ningún fundamento científico...".

[370]El Canadá hace referencia al Informe Humphrey de 1995, página 88, y un estudio de Langdon, J.S., del Fish Health Reference Laboratory, titulado: "Diseases of Introduced Australian Fish in Fish diseases: refreshers course for veterinarians", 23 a 27 de mayo de 1988, Canadian Ex. B-32, página 225 y página 231.

[371]Australia hace referencia al Informe Humphrey de 1995, páginas 89 y 120.

[372]Australia hace referencia al Informe BRS de 1995, página 35.

8.133 Al examinar el segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5 recordamos, en primer lugar, que las cuatro comparaciones tienen todas al menos un agente patógeno en común -o, cuando menos, para los productos de salmón examinados con más detalle, suscitan preocupaciones relacionadas con ese patógeno- y que, por tanto, cabe suponer que en cada una de esas comparaciones las dos situaciones comparadas representan el mismo riesgo o un riesgo similar de enfermedad, así como las mismas o similares consecuencias biológicas y económicas conexas. Sin embargo, también recordamos que Australia de hecho prohíbe la importación de los productos de salmón examinados con más detalle, mientras que permite la de las otras cuatro categorías de pescado o productos de pescado. Cabría, por tanto, esperar que esta distinción en las medidas sanitarias y en los niveles de protección correspondientes tuviera alguna justificación, por ejemplo un riesgo *más alto* derivado de las importaciones de los productos de salmón examinados con más detalle. De lo contrario, esas distinciones podrían considerarse "arbitrarias o injustificables" en el sentido del segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5.

8.134 Como disponemos de más datos relacionados con las comparaciones tercera y cuarta, iniciamos nuestro examen con esas dos comparaciones, a saber, la prohibición de los productos de salmón examinados con más detalle comparada con, respectivamente, la autorización de las importaciones de arenque entero congelado para cebo y la autorización de las importaciones de peces ornamentales vivos. Observamos, sin embargo, que todos los argumentos, informes, estudios y opiniones de expertos que se nos han presentado a ese respecto, lejos de sugerir que los productos de salmón examinados con más detalle presentan un riesgo *más alto,* lo que justificaría las medidas sanitarias más estrictas impuestas a esos productos, prueban que cabe suponer que las dos categorías de no salmónidos a las que se aplican medidas sanitarias más indulgentes representan un riesgo al menos tan alto, cuando no mayor , que el derivado de los productos de salmón examinados con más detalle.

8.135 Recordamos que los expertos que asesoraron al Grupo afirmaron que las consecuencias biológicas y económicas de la introducción de una enfermedad (es decir, las consecuencias de una enfermedad una vez radicada en un país) serán por lo general iguales o similares en un país dado, con independencia del producto que introduce la enfermedad.[373] Con respecto a los productos que decidimos comparar en relación con el párrafo 5 del artículo 5 no disponemos de ninguna prueba en contrario. Concretamente, no hay en el Informe final de 1996 (especialmente en su sección 3, que se refiere a las repercusiones económicas y de otra naturaleza de la introducción de enfermedades de salmónidos en Australia) nada que constituya una prueba en contrario. Daremos por supuesto, por consiguiente, que las consecuencias de la introducción de enfermedades en Australia son las mismas o similares con independencia de que la enfermedad haya sido introducida por importaciones de los productos de salmón examinados con más detalle o por las importaciones de arenque para cebo o peces ornamentales vivos.

8.136 Tomamos nota, en primer lugar, de los siguientes extractos de los estudios e informes pertinentes que se nos han presentado y que se refieren al riesgo relativo derivado de los productos de salmón (con inclusión de los productos de salmón examinados con más detalle, o en algunos estudios incluso con referencia expresa a ellos) en contraste con el del pescado para cebo o los peces ornamentales vivos. Tomamos nota de que esos informes no constituyen parte de la evaluación del riesgo oficial de Australia ni representan la política gubernamental oficial de Australia. Sin embargo, en la medida en que representan información científica disponible pertinente presentada al Grupo, consideramos nuestro deber tomarlos en cuenta. Estimamos que a los efectos de nuestro examen lo que importa es el contenido científico y técnico de esos informes y estudios, y no su condición administrativa (es decir, si son informes gubernamentales oficiales o no lo son).[374] Por lo que se refiere al comentario formulado por Australia en la etapa intermedia de reexamen en el sentido de que aparentemente atribuimos menor fuerza probatoria al Informe final de 1996, recordamos que en ese

[373]Párrafo 8.121.
[374]Párrafo 7.5.

Informe no se hace referencia al riesgo relativo de los distintos productos que comparamos en relación con el párrafo 5 del artículo 5.

Documento técnico Nº 3 (1992):

"La serie de controles vigentes engloba toda la gama de posibilidades, desde una prohibición absoluta de los peces vivos y los productos crudos de los salmónidos hasta prácticamente ninguna restricción por motivos sanitarios para los peces de acuario marinos. La separación arbitraria de especies para acuicultura/deportivas y otras especies (especialmente las especies ornamentales) tiene poca o ninguna base científica y ha conducido a la actual situación anómala que se cita más arriba.

...

Peces de agua dulce distintos de los salmónidos - ... Estos requisitos [impuestos por Australia a esa categoría de peces, véase el párrafo 128 *supra*] son claramente inadecuados para prevenir cualquier enfermedad grave, especialmente las que puedan quedar latentes o hacerse patogénicas cuando se transfieren a otra especie ... Es sin duda necesario actualizar urgentemente las condiciones para la importación de peces de acuario de agua dulce".[375] (Subrayado añadido.)

Informe BRS de 1995:

"El Grupo de Trabajo tomó nota de la conclusión del consultor (sección 9.1.2) sobre el riesgo de enfermedad derivados de distintas importaciones. Convino en que los animales acuáticos vivos presentan el mayor riesgo de introducir enfermedades exóticas. Señaló, en particular, que los peces ornamentales vivos son un caso especial porque son vectores conocidos o potenciales de enfermedades de gran importancia a efectos de cuarentena, son objeto de un amplio comercio internacional y se importan anualmente en Australia en grandes números

...

El Grupo de Trabajo tomó nota de la conclusión del consultor (sección 9.1.2.3) de que la utilización de peces vivos para cebo o para alimento de peces carnívoros constituye un riesgo importante de transmisión de enfermedades y de introducción de enfermedades exóticas cuando los peces para cebo o para alimento son importados.

...

El Grupo de Trabajo tomó nota de las conclusiones del consultor (sección 9.1.2.5) sobre contradicciones en la actual política relativa a la importación de animales acuáticos muertos para consumo humano. Reconoció que la transformación puede reducir sustancialmente el riesgo de entrada de patógenos exóticos en esos productos. Reconoció asimismo que tal vez se necesite información epidemiológica detallada de la autoridad exportadora para evaluar el riesgo de la importación de esos productos".[376] (Subrayado añadido.)

"El Grupo de Trabajo se mostró de acuerdo con las conclusiones del consultor (sección 9.2.3.2) sobre la posibilidad de que los peces ornamentales sean vectores de

[375]Documento Técnico Nº 3 (1992), páginas 2 y 3.

[376]Informe BRS de 1995, páginas 4 y 5. Véase también el Informe Humphrey de 1995, páginas 87 a 91.

enfermedades ... El Grupo de Trabajo se mostró de acuerdo con la conclusión del consultor (sección 9.2.3.3) de que hay dos amplias categorías de riesgo por lo que respecta a las importaciones de peces ornamentales [una categoría de alto riesgo y una categoría de riesgo más bajo] ... El Grupo de Trabajo tomó nota de que los peces ornamentales *Carassius auratus*, *Poecilia reticulata* y *Trichogaster trichopterus* constituyen casos especiales que merecen inclusión inmediata en la categoría de más alto riesgo de importaciones de peces vivos porque:

- son vectores reconocidos de enfermedades exóticas de gran importancia a efectos de cuarentena;
- se explotan, o es probable que se exploten, en estructuras de gestión o sistemas abiertos, con acceso directo a aguas naturales; y
- actualmente se importan en grandes números en Australia.

El Grupo de Trabajo tomó nota, con preocupación, de la conclusión del consultor de que el hecho de que determinadas especies de más alto riesgo teóricamente importadas para fines ornamentales estén sujetas a condiciones mínimas de cuarentena, mientras que otras especies de igual o menor riesgo están sujetas a normas de cuarentena mucho más estrictas, constituye una grave contradicción".[377] (Subrayado añadido.)

"El Grupo de Trabajo tomó nota de que se importan peces e invertebrados acuáticos para cebo y alimento de peces, y de que el volumen de esas importaciones está aumentando. El Grupo de Trabajo tomó nota de que algunas importantes enfermedades de animales acuáticos se han difundido internacionalmente como consecuencia de la práctica de importar pescado para cebo. Atendiendo a principios básicos, se mostró de acuerdo con la conclusión del consultor (sección 9.8.1) de que esa actividad conlleva un alto riesgo de introducción de patógenos exóticos".[378] (Subrayado añadido.)

Informe Provisional de 1995:

[en relación con el salmón "utilizado como cebo o carnada" como factor de riesgo] "Se estima que esta práctica [la utilización del salmón como cebo o carnada] es la que presenta el mayor riesgo de introducción de enfermedades ... Los restos de pescado utilizados como cebo presentan tanto riesgo como la carnada que contiene productos de pescado sin cocer. Parte del cebo será ingerido por los peces capturados, pero otra parte puede perderse en el agua o ser ingerida por peces que no son capturados".[379] (Subrayado añadido.)

[en relación con las "conclusiones sobre productos"] "Se ha concluido que cuanto más transformado esté el producto menor es el riesgo que presenta. En general los productos con valor añadido presentan menos riesgos porque la transformación elimina tejidos que tienen más probabilidad de contener patógenos y de ser desechados antes del cocimiento."[380] (Subrayado añadido.)

Observamos, además, que según las estadísticas facilitadas por el Canadá (y a las que Australia no ha objetado), durante el período comprendido entre 1988 y 1995 se importaron en Australia 57.663.000 peces ornamentales vivos de agua dulce y 1.193.000 peces ornamentales vivos de agua

[377] *Ibid*., páginas 17 a 19. Véase también el Informe Humphrey de 1995, páginas 101 y siguientes.
[378] *Ibid*., página 40. Véase también el Informe Humphrey de 1995, página 123.
[379] Informe provisional de 1995, página 33.
[380] *Ibid*., página 214.

salada.[381] Con respecto a las importaciones de cebo, en un informe del Grupo nacional especializado en las importaciones de pescado y productos de pescado se afirma lo siguiente: "Los usuarios de cebo, tanto para fines comerciales como para fines deportivos, importan pescado y productos de pescado. Según el estudio sobre importación, *los usuarios de cebo con fines comerciales dependen en gran medida de la importación de cebo.* Esta dependencia varía entre las diversas industrias."[382] (Cursiva añadida.)

8.137 La información arriba reseñada parece indicar que las importaciones de pescado para cebo y peces ornamentales vivos presentan un riesgo de introducción de enfermedades *mayor* que el derivado de las importaciones de productos de salmón para consumo humano. A pesar de ello, Australia impone medidas sanitarias mucho más estrictas a la segunda categoría que a la primera. A nuestro juicio, el peso científico de esa información no se ve afectado por el hecho de que constituya o no política gubernamental oficial de Australia. Estimamos, por consiguiente, que el Canadá, como parte que impugna la medida objeto de examen en relación con el párrafo 5 del artículo 5, ha establecido la presunción (salvo prueba en contrario) de que las distinciones en los niveles de protección impuestos por Australia para, por un lado, los productos de salmón examinados con más detalle y, por otro, el arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos, son "arbitrarias e injustificables" en el sentido del segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5.

8.138 En segundo lugar, tomamos nota de las siguientes opiniones de expertos que han asesorado al Grupo que confirman la presunción de que se han hecho distinciones "arbitrarias o injustificables":[383]

> Burmaster:
>
> [en respuesta a la pregunta 10 del Grupo y refiriéndose a la alegación del Canadá de que "la probabilidad de radicación de una enfermedad es mayor a través de las importaciones de pescado entero con vísceras para cebo y de peces vivos huéspedes conocidos de dichos agentes patógenos que por medio de las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano"] "Lo considero muy probable, pero no dispongo de información independiente a favor o en contra de dicha tesis".38[384] (Subrayado añadido.)
>
> Rodgers:
>
> [en respuesta a la pregunta 9 del Grupo] "La importación de varios otros grupos [la pregunta del Grupo se refiere a la importación de animales acuáticos o productos de animales acuáticos que no sean salmónidos] representa un riesgo potencial de introducción de la enfermedad que probablemente es por lo menos tan alto, si no más, que el que crea la importación de salmón sin cocer del Canadá. Estos Grupos comprenden peces ornamentales vivos, peces para cebo y morralla para la alimentación de especies cultivadas. Sin embargo, no es posible predecir, sin un estudio de análisis del riesgo de importación, cuál de éstos representa el riesgo mayor. Ahora bien, la importación de peces vivos para la repoblación de cursos de agua en las que hay peces autóctonos y la utilización directa de morralla o peces para cebo como complemento o sustitutivo de la alimentación probablemente sería lo más importante con respecto al riesgo. Los ejemplares que escapan de un sistema cerrado

[381]Anexo A-H de la primera comunicación del Canadá.

[382]Informe del Grupo Nacional Especializado en la Importación de Pescado y Productos de Pescado, informe sobre los efectos derivados de la importación de animales acuáticos, DPIE, diciembre de 1996, página 23, véanse también páginas 24 a 26 y 30.

[383]Citamos únicamente a tres de los cuatro expertos que asesoran al Grupo, ya que sólo tres expresaron opiniones sobre esta cuestión.

[384]Respuestas de Burmaster, página 5. Véase también Burmaster, Transcripción, párrafo 279.

a uno abierto también pueden representar un problema. La introducción de la forunculosis en Australia a través de los peces rojos o en Noruega mediante los esguines de salmón y los primeros brotes notificados de septicemia hemorrágica viral en el rodaballo en Escocia e Irlanda contribuyen a respaldar las hipótesis relativas a la importación de peces vivos y la alimentación, respectivamente" 38[385] (Subrayado añadido.)

[En respuesta a la pregunta 10 del Grupo] "Probablemente se puede afirmar que, para un agente patógeno determinado, la probabilidad de radicación de una enfermedad es más elevada en las importaciones de pescado entero no eviscerado como cebo para peces vivos que en las importaciones de salmón sin cocer para consumo humano".[386] (Subrayado añadido.)

Winton:

"... los subconjuntos de patógenos de esas especies distintas [productos de salmón o para consumo humano, peces para cebo y peces ornamentales vivos] serán diferentes. Los peces ornamentales tienen su propio subconjunto de patógeno. Ahora bien, en sentido general los peces vivos que se introducen son probablemente portadores, en mi opinión, del mayor riesgo de cualquier categoría. Hemos documentado ejemplos de peces ornamentales portadores de enfermedades de comunicación obligatoria de la OIE y de otras enfermedades de los peces que no son de notificación obligatoria en el comercio internacional. El segundo nivel podría ser el de los peces utilizados como cebo. También aquí es válido lo que ha indicado el doctor Rodgers, tal vez no hayamos tomado suficientes muestras de ellos para conocerlos, pero en un ejemplo de hace varios años en la costa de América del Norte, por ejemplo, todos suponían que se enviaban arenques como productos inocuos a lo largo de la costa y se utilizaban como cebo. Ahora sabemos que el arenque del Pacífico, y en realidad también el arenque del Atlántico, del mar Báltico y del mar del Norte, probablemente sean el mayor reservorio del virus de la septicemia hemorrágica viral y probablemente constituyan un riesgo muy superior al de una población certificada de salmónidos muertos o eviscerados. Así pues, yo los colocaría en la segunda categoría de más riesgo. El más inocuo de los tres grupos sería el de los salmónidos capturados en el océano no controlados ni certificados como ya he dicho aquí".[387] (Subrayado añadido.)

---

[385]Respuestas de Rodgers, párrafo 6.97.

[386]Respuestas de Rodgers, párrafo 6.100. Rodgers aborda a continuación lo que llama "nivel real de riesgo", y se refiere a los factores de reducción de riesgo que podían existir (por ejemplo, importación de peces vivos destinados exclusivamente a fines de investigación) o a las medidas que podrían adoptarse (por ejemplo, medidas de control) por lo que respecta a los peces vivos o el cebo. Sin embargo, esos factores no afectan a la comparación del riesgo que aquí se hace, ya que Australia no ha integrado factores de reducción del riesgo para peces para cebo ni establecido medidas estrictas de control con respecto a los peces ornamentales vivos. Véase el párrafo 8.128.

[387]Transcripción, párrafo 267. Véase también Winton, Transcripción, párrafo 179: "existe un conjunto tan amplio de datos científicos que relacionan movimientos de peces vivos y de huevas con enfermedades, y una *ausencia* de datos científicos que relacionen cualquier otro producto para consumo humano que, al parecer, lo que se desprende de los datos es que el riesgo es muy bajo". En la reunión con los expertos, Winton explicó más detalladamente por qué los peces para cebo y los peces ornamentales vivos presentan riesgos más altos: "En primer lugar, los peces que van directamente a los cursos de agua evitan algunos de los métodos de exposición que se hubieran podido suponer, algunos de los cuales no es tan probable que acompañen a los productos para consumo humano, y en segundo lugar porque se sabe que algunos de esos peces son portadores de enfermedades, y si carecen de certificaciones o exámenes particulares podrían ser portadores de esa

> [en respuesta a la pregunta 24 del Grupo] "Los miembros de la Comisión para las enfermedades de los peces habían examinado las pruebas científicas y no habían encontrado ningún indicio de un aumento del área de distribución de los patógenos de los peces a causa de los desplazamientos de pescado eviscerado; por el contrario, había muchos casos documentados en la bibliografía científica de transmisión de enfermedades asociada al transporte de huevas y peces vivos, o incluso de pescado no eviscerado utilizado para la alimentación de otros animales acuáticos".[388]
>
> [comentarios sobre la pregunta 12 del Grupo] "En la Comisión para las enfermedades de los peces se estima que el riesgo de transmisión de enfermedades de los peces por desplazamientos de productos de pescado eviscerado es probablemente más bajo que el de algunas otras actividades (desplazamientos de peces de acuario, agua de lastre de los buques, etc. ...) por lo que no justificaba las restricciones del comercio".[389] (Subrayado añadido.)

8.139 Observamos, además, que Australia no ha presentado ninguna prueba que *contradiga* las opiniones e informes arriba citados a que hace referencia el Canadá y que prueban que los productos de salmón que se examinan con más detalle presentan de hecho *menos* riesgo que el arenque entero congelado para cebo o los peces ornamentales vivos. Tampoco ha presentado Australia pruebas *positivas* de una posible justificación de las distinciones en los niveles de protección que actualmente impone.[390] Por el contrario, en nuestra reunión con los expertos que asesoraron al Grupo, Australia se mostró aparentemente de acuerdo en que en términos generales (y sin perjuicio de la posición de Australia en el sentido de que antes de compararse los riesgos deben realizarse evaluaciones del riesgo), cabe suponer que el riesgo más alto lo presenten los peces vivos, después de ellos los peces para cebo y sólo después de estos últimos los productos de salmón para consumo humano.[391]

8.140 En lo tocante al argumento de Australia de que las importaciones de productos de salmón presentan riesgos más altos que las importaciones de pescado para cebo o peces ornamentales vivos porque los productos de salmón pueden ser portadores de otra serie de enfermedades que figuran en la lista de 24 enfermedades que son motivo de preocupación, recordamos que los productos de salmón que se examinen con más detalle son únicamente los de salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano (entre otras cosas, sólo salmón canadiense) objeto de la diferencia. Según el Canadá39[392] los

---

enfermedad a un nivel igual o superior al de algún producto eviscerado" (Winton, Transcripción, párrafo 281). Véase también Winton, Transcripción, párrafos 42 y 203.

[388]Respuestas de Winton, página 3.

[389]Respuestas de Winton, página 5.

[390]Cuando se le pidió que justificara esa diferencia de trato, Australia se limitó a declarar que se están desarrollando o se prevén realizar análisis de los riesgos relacionados con los peces para cebo y los peces ornamentales vivos (respuesta de Australia a la pregunta adicional 9 del Grupo de 23 de enero de 1998).

[391]En la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo, Australia afirmó lo siguiente: "Como generalización absoluta, todo el mundo está de acuerdo con esos tres niveles de riesgo. Lo que Australia dice es que hay que hacer algo más. Se necesita algo más que una generalización absoluta cuando se está estudiando un producto que tal vez se quiera usar en otra forma. Por consiguiente, Australia sostiene que tanto si se trata de peces ornamentales como si se trata de peces para cebo tenemos que hacer una evaluación del riesgo ... En pocas palabras, estamos de acuerdo con las generalizaciones, pero lo que aquí estamos examinando son cuestiones específicas" (Transcripción, párrafo 285). Véase también la declaración de Australia en Transcripción, párrafo 181 ("En términos relativos, como dijo el Dr. Winton, pues bien, los gametos y lo demás presentan el mayor riesgo, pero en cualquier caso puede ocurrir").

[392]Según Rodgers, uno de los expertos que asesoraron al Grupo, debe atribuirse especial importancia a las opiniones del Canadá sobre prevalencia de las enfermedades. En nuestra reunión con los expertos que asesoraron al Grupo, Rodgers señaló que "los datos actualizados más exactos sobre la prevalencia de enfermedades en un país exportador suelen obrar en poder del propio país exportador, a condición, naturalmente, de que esté reconocido como una autoridad competente. En este caso, el Canadá cuenta por cierto con un sistema de vigilancia bien respetado para este tipo de situación" (Transcripción, párrafo 19).

agentes patógenos cuya presencia es conocida[393] en esta categoría de salmón del Canadá son únicamente cuatro: *Renibacterium salmoninarum*, VNHE, virus de la leucemia del salmón y *Henneguya salminicola*. Australia no ha puesto objeciones. El experto que asesoró al Grupo sobre esta cuestión informó que también se ha registrado la presencia en salmones del Pacífico adultos capturados en el océano de los dos siguientes agentes patógenos: *Kudoa thyrsites* y *Parvicapsula sp.*[394], Sin embargo, sólo una de esas dos enfermedades adicionales (*Parvicapsula sp.*) figura en la lista australiana de 24 enfermedades que son motivo de preocupación para ese país. En total, hasta la fecha sólo se han detectado en los productos de salmón que se examinan con más detalle 5 de las 24 enfermedades que constituyen motivo de preocupación para Australia.[395] Además, ninguno de los cuatro agentes patógenos citados por el Canadá en relación con la tercera comparación y que *se sabe existen* en arenques para cebo (*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica), virus de la necrosis eritrocítica, virus de la necrosis hematopoyética infecciosa y VHSV), se han encontrado, según la información de que disponemos, en los productos de salmón que se examinan con más detalle.[396] Lo mismo cabe decir de los cinco agentes patógenos que guardan relación con la cuarta comparación (*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica), *Yersinia ruckeri*, *Edwardsiella tarda*, IPNV y *Vibrio anguillarum*): *se sabe* que todos ellos *existen* en peces ornamentales vivos, pero no se ha registrado la presencia de ninguno en los productos de salmón que se examinan con más detalle.[397] Además, como se sabe que tanto el arenque para cebo como los peces ornamentales vivos son huéspedes de uno de los agentes patógenos que son objeto de mayor preocupación para Australia (*Aeromonas salmonicida*)[398] una enfermedad que no se ha encontrado en los productos de salmón que

[393]Nos centramos en las enfermedades que "cuya presencia es conocida" (es decir, con respecto a las cuales hay pruebas de que pueden darse en el producto específico), no a aquellas que, en forma más general, constituyen "motivo de preocupación" para Australia. En ese sentido, Wooldridge, refiriéndose a las enfermedades que es adecuado incluir en una evaluación del riesgo, contesta lo siguiente: "procedería examinar todas aquellas enfermedades *cuya posible presencia en el producto estuviera respaldada por pruebas*, que podrían consistir no simplemente en datos trasmitidos a la OIE, sino también en datos procedentes de un análisis bibliográfico o de informes o comunicaciones personales" (Transcripción, párrafo 107, cursiva añadida). Véase también Rodgers, Transcripción, párrafo 193 ("En mi opinión, la mayor parte de los programas de control y la mayor parte de la legislación nacional se basan en el supuesto de que para adoptar medidas es necesario aislar al organismo.") Sin embargo, estamos de acuerdo con Australia en que el hecho de que nos centremos en las enfermedades que han sido "detectadas" en los productos de salmón que se examinan con más detalle, no significa que haya una certeza absoluta de que en esos productos no se den otras enfermedades (véase Transcripción, párrafos 244 a 253 y 327). Véase también la nota 1 del anexo 1 de nuestro informe.

[394]Respuesta de Rodgers a la pregunta 7 del Grupo, respuestas de Rodgers, página 8. En la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo, Rodgers redujo su respuesta de cuatro a sólo tres enfermedades adicionales, confirmando que la cuarta sólo se ha detectado en peces juveniles, no en adultos (Transcripción, párrafo 230). En nuestro informe sólo nos referimos a dos de las tres porque en la etapa intermedia de reexamen, Australia señaló que la tercera enfermedad adicional citada por Rodgers, a saber, la "anemia marina", también se conoce por el nombre de "virus de la leucemia del salmón", enfermedad que está enumerada en el Informe final de 1996 y que es una de las cuatro cuya presencia en los productos de salmón que se examinan con más detalle el Canadá reconoce. Esa enfermedad no es, por tanto, una "enfermedad adicional".

[395]A ese respecto es interesante señalar que según Winton y Rodgers, en términos generales, el salmón del Pacífico capturado en el océano probablemente representa un riesgo menor de enfermedad que los peces de agua dulce o los de explotaciones piscícolas con un suministro de agua incontrolado (Transcripción, párrafos 261 a 263).

[396]Esto se refleja en el diagrama adjunto en el anexo 1. Observamos, en particular, la respuesta de Winton a la pregunta de si los peces para cebo representan un riesgo más alto que los productos de salmón examinados con más detalle: "Podría hacer esa afirmación con un grado elevado de certidumbre para el arenque del Pacífico de América del Norte. Esos peces, utilizados como cebo, contienen una incidencia y prevalencia de infección significativamente y cuantificablemente mayores que el salmón del Pacífico" (Transcripción, párrafo 283).

[397]Véase el gráfico en el anexo 1.

[398]Informe provisional de 1995, página i: "En el análisis del riesgo de las importaciones se examinan 24 enfermedades y se estima que *Aeromonas salmonicida* presenta el mayor riesgo de introducción", e Informe final de 1996, página 38: "*A. salmonicida* tiene un gran número de huéspedes y constituiría una de las amenazas más graves para los peces australianos". En las citas no se hace distinción entre cepas típicas o atípicas de

se examinan con más detalle, consideramos que según la información de que disponemos Australia no ha justificado su argumento de que los productos de salmón que se examinan con más detalle presentan un riesgo más alto que los arenques para cebo o los peces ornamentales vivos.

8.141 Estimamos, por ello, que Australia *no* ha refutado la presunción *juristantum* de distinciones "arbitrarias o injustificables" establecida por el Canadá. Concluimos, por tanto, que por el momento y sobre la base de la información que se nos ha sometido, las distinciones en niveles de protección sanitaria que se reflejan en el trato dado por Australia a los productos de salmón, que se examinan con más detalle por una parte y al arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos, por la otra, son "arbitrarias o injustificables" en el sentido del segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5.

8.142 En el párrafo 8.126 nos referimos al argumento de Australia en el sentido de que deben realizarse evaluaciones del riesgo para todas las situaciones examinadas en relación con el párrafo 5 del artículo 5 antes de que el riesgo derivado de esas situaciones pueda compararse. Además, nuestra conclusión de que las anteriores distinciones en niveles de protección son "arbitrarias o injustificables" no comporta una decisión sobre si las actuales medidas impuestas por Australia a los productos de salmón que se examinan con más detalle -o el nivel adecuado de protección sanitaria que esas medidas reflejan- están justificados. Nuestra conclusión se refiere únicamente a las *distinciones* hechas por Australia en los niveles de protección que aplica a distintas situaciones. No es un juicio de valor sobre ninguno de esos niveles de protección considerado por separado.

8.143 Habida cuenta de que ya hemos concluido que las comparaciones tercera y cuarta referidas por el Canadá con el párrafo 5 del artículo 5 entrañan distinciones en los niveles de protección que son "arbitrarias o injustificables", no nos parece necesario seguir examinando si las distinciones hechas por Australia por lo que se refiere a las comparaciones primera y segunda son justificables. No haremos, por tanto, otras constataciones con respecto a esas comparaciones.

Aeromonas salmonicida. Sin embargo, en la etapa intermedia de reexamen, Australia comunicó que sólo la cepa típica de *Aeromonas salmonicida* (no las cepas atípicas que se han detectado en arenques para cebo y en peces ornamentales vivos) constituye motivo de gran preocupación para ese país, y que en el Informe provisional confundimos las dos cepas. En respuesta a ello, Canadá afirmó que esa presunta "confusión" tiene su origen en el Informe final de Australia de 1996, e hizo referencia a la siguiente afirmación que figura en las páginas 140 y 141: "En algunas zonas de cría de salmón, por ejemplo el Canadá Atlántico, las cepas atípicas aisladas son motivo de mayor preocupación y causan pérdidas más graves que las cepas típicas. Algo parecido cabría esperar si una cepa -típica o atípica- virulenta se estableciera en aguas de Australia".

iii) Distinciones en los niveles de protección que tienen por resultado una "discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional"

8.144 El Canadá opina que las distinciones arbitrarias e injustificables en sus niveles adecuados de protección tienen por resultado una restricción encubierta del comercio internacional. En su interpretación de la expresión "restricción encubierta del comercio internacional" en el sentido del tercer elemento del artículo 5.5, el Canadá, se refirió, antes del Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, a la siguiente declaración del Órgano de Apelación en su Informe sobre *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional* ("*Estados Unidos - Gasolina*"):

> "..." la restricción encubierta", cualesquiera que sean los demás aspectos que comprenda, abarca las restricciones equivalentes a una discriminación arbitraria o injustificable en el comercio internacional aplicadas en la forma de una medida formalmente comprendida en el ámbito de una de las excepciones enumeradas en el artículo XX. Dicho de modo algo diferente, los tipos de consideraciones pertinentes para decidir si la aplicación de una medida determinada equivale a una "discriminación arbitraria o injustificable" pueden también tomarse en consideración para determinar si hay "restricción encubierta" al comercio internacional. La cuestión fundamental ha de hallarse en el propósito y objeto de evitar el abuso o el uso ilícito de las excepciones a las normas sustantivas, que se prevén en el artículo XX."[399]

En opinión del Canadá, este razonamiento del Órgano de Apelación con respecto al artículo XX del GATT de 1994 es igualmente aplicable al párrafo 5 del artículo 5 y a la relación entre distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección y las resultantes restricciones encubiertas del comercio internacional. El Canadá opinó que las distinciones hechas por Australia en sus niveles de protección para los productos de salmón que se examinan con más detalle y para, entre otras cosas, el arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos eran arbitrarias e injustificables y tenían por resultado una prohibición de la importación de esos productos de salmón, es decir, una restricción del comercio internacional encubierta como medida sanitaria.

8.145 Con anterioridad al Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, Australia comunicó que no estaba en desacuerdo con la interpretación jurídica del Canadá de la expresión "restricción encubierta del comercio internacional" contenida en el párrafo 5 del artículo 5. Posteriormente, Australia ha aducido que la aplicación directa al párrafo 5 del artículo 5 de las conclusiones del Órgano de Apelación por lo que respecta a interpretaciones del artículo XX del GATT de 1994 ha sido rechazada por el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*. Australia aduce asimismo que la alegación del Canadá de que se ha producido una "restricción encubierta del comercio internacional" no está sustentada en prueba alguna de que la medida objeto de examen tenga por resultado una restricción encubierta del comercio internacional.

8.146 Con respecto a la interpretación del tercer elemento englobado en el párrafo 5 del artículo 5, es decir, la obligación de evitar distinciones en los niveles de protección que tengan por resultado una "discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional", recordamos las conclusiones del Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*:

> "214. ... El último elemento exige que las diferencias arbitrarias o injustificables produzcan discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. Entendemos que este último elemento se refiere a la medida que refleja o aplica un nivel particular de protección que tiene por resultado, en su aplicación, una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

[399] Informe del Órgano de Apelación, aprobado el 29 de abril de 1996, WT/DS2/AB/R, p. 29.

> 215. Estimamos que los tres elementos del párrafo 5 del artículo 5 son de carácter acumulativo; se ha de demostrar que todos ellos existen para que haya violación del párrafo 5 del artículo 5. En particular, deben estar presentes los elementos segundo y tercero. El segundo elemento por sí solo no basta. Es preciso demostrar la existencia del tercer elemento: se debe demostrar que la medida se aplica de una manera que produce discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. La presencia del segundo elemento -el carácter arbitrario o injustificable de las diferencias en los *niveles de protección* considerados por un Miembro como adecuados en situaciones distintas- puede a efectos prácticos funcionar como una señal de "aviso" de que la *medida podría* en su aplicación ser discriminatoria o *podría* constituir una restricción del comercio internacional encubierta como una medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida o la salud humanas. No obstante, es necesario examinar la medida en sí y evaluarla y, en el contexto de los diferentes niveles de protección, mostrar que tiene por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional."[400] (Cursiva en el original, subrayado añadido.)

Con respecto a la referencia hecha por el Canadá en este caso a las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas* afirmó lo siguiente:

> "... habida cuenta de las diferencias estructurales entre las normas de la parte introductoria del artículo XX del GATT de 1994 y los elementos del párrafo 5 del artículo 5 del *Acuerdo MSF*, el razonamiento desarrollado en nuestro Informe sobre el asunto *Estados Unidos - Gasolina* , citado por el Grupo Especial, no puede ser "importado" descuidadamente en un caso en que esté involucrado el párrafo 5 del artículo 5 del *Acuerdo MSF*."[401]

Refiriéndose concretamente a la cuestión de si la medida objeto de examen en el asunto *CE - Hormonas* "tiene por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional", el Órgano de Apelación indicó lo siguiente:

> "A nuestro juicio, el grado de la diferencia, o la extensión de la discrepancia, entre los niveles de protección, constituye solamente un tipo de factor que, junto a otros, puede llevar, acumulativamente, a la conclusión de que una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional resulta efectivamente de la aplicación de una medida o de medidas que comprenden uno o varios de esos distintos niveles de protección. Por lo tanto, no pensamos que la diferencia entre un nivel "de residuos cero" y un "nivel no limitado de residuos" sea, junto con la constatación de una diferencia arbitraria o injustificable, suficiente para demostrar que la tercera, y más importante, prescripción del párrafo 5 del artículo 5 ha sido satisfecha. Vale la pena tener presente que, después de todo, la diferencia entre los niveles de protección que puede describirse como arbitraria o injustificable es solamente un elemento de prueba (indirecta) de que un Miembro pueda estar aplicando efectivamente una medida sanitaria o fitosanitaria de una manera que constituya una discriminación entre Miembros o una restricción encubierta del comercio internacional, prohibida habida cuenta de las obligaciones básicas establecidas en el párrafo 3 del artículo 2 del *Acuerdo MSF*. Evidentemente, la respuesta a la pregunta en el sentido de si las diferencias o distinciones arbitrarias o injustificables entre los niveles de protección establecidos por un Miembro tienen efectivamente por resultado una discriminación o

[400] *Op. cit.*, párrafos 214-215.
[401] *Ibid.*, párrafo 239.

> una restricción encubierta del comercio internacional, debe buscarse en las circunstancias de cada caso concreto."[402] (Subrayado añadido.)

Tras examinar la cuestión, el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas* concluyó lo siguiente:

> "En consecuencia, llegamos a la conclusión de que la constatación del Grupo Especial en el sentido de que la diferencia "arbitraria o injustificable" en los niveles de protección establecidos por las CE con respecto a las hormonas en cuestión, por una parte, y con respecto al carbadox y al olaquindox, por otra, "tiene por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional", no está apoyada ni por la arquitectura y estructura de las Directivas de las CE aquí objetadas ni por la siguiente Directiva sobre el carbadox y el olaquindox, así como tampoco por las pruebas presentadas por los Estados Unidos y el Canadá ..."[403] (Subrayado añadido.)

8.147 En nuestra segunda reunión sustantiva, el Canadá añadió los siguientes factores que a su juicio prueban que la medida objeto de la diferencia, si se aplica el nivel de protección impuesto por Australia para los productos de salmón que se examinan con más detalle, tiene por resultado una restricción encubierta del comercio. En primer lugar, el Canadá alega que Australia no está dispuesta a tolerar ni siquiera la presencia *potencial* de agentes patógenos en los salmónidos (de la que resulta una prohibición de producto sin cocer), en tanto que acepta importaciones de no salmónidos donde se ha *confirmado* la presencia de esos mismos agentes. En segundo lugar, el Canadá afirma que se produjo un cambio radical entre las conclusiones del Informe provisional de 1995, donde se sugería que debían permitirse las importaciones de los productos de salmón que se examinan con más detalle, y las del Informe final de 1996, donde se aboga por el mantenimiento de la prohibición. En tercer lugar, el Canadá aduce que en el Informe final de 1996 se excluye información pertinente que se tuvo en cuenta en el Informe provisional de 1995. En cuarto lugar, el Canadá pone de relieve que a su juicio la medida objeto de examen no tiene fundamento científico alguno. En quinto lugar, el Canadá indica que Australia no ha especificado los patógenos englobados por su medida. En sexto lugar, el Canadá aduce que a pesar de la preocupación expresada por Australia por la salud de sus poblaciones de salmónidos, Australia no controla el movimiento interno de peces (incluidos los salmones) huéspedes de la enfermedad denominada NHE.[404] En séptimo lugar, el Canadá afirma que la medida objeto de examen no se está aplicando para lograr un nivel adecuado de protección, y que Australia está aprovechando la expresión "nivel adecuado de protección" para encubrir una medida restrictiva del comercio.

8.148 Australia responde que el Canadá equipara el segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5 con el tercer elemento, interpretación rechazada por el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*. Australia afirma que ha realizado una evaluación del riesgo para el salmón del Pacífico, y que sobre esa base decidió mantener las restricciones por cuarentena. Para otra serie de productos de animales acuáticos, está desarrollando un programa estructurado de evaluaciones del riesgo. Australia aduce además que importa cantidades sustanciales de productos de animales acuáticos, incluidos salmón ahumado y enlatado del Canadá; que muchas de esas importaciones compiten directamente con productos nacionales en el mercado australiano; y que Australia es también un productor y exportador significativo de productos de animales acuáticos que no son salmónidos. Éstas son, según Australia, las circunstancias particulares que caracterizan las medidas de cuarentena de Australia aplicables a distintos productos de animales acuáticos. A juicio de Australia, la mayoría de los factores a que el Canadá hace referencia representan intentos de inferir motivos de las decisiones de Australia. Australia argumenta que las inferencias de motivos o intenciones no se fundamentan en hechos y no constituyen pruebas de discriminaciones del comercio o de restricciones encubiertas.

---

[402] *Ibid.*, párrafo 240.
[403] *Ibid.*, párrafo 246.
[404] "Necrosis hematopoyética infecciosa", también denominada VNHI, es decir, virus de NHE.

Tras recordar que en el Informe provisional de 1995 no se recomendó que el salmón fresco, refrigerado o congelado se importara sin sujeción a condiciones de cuarentena, Australia opina que entre el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996 sólo hay un grado reducido de diferencia entre dos opciones extremadamente conservadoras. En lo tocante al cambio en las recomendaciones formuladas en esos dos informes, Australia hace referencia a una reevaluación de los datos científicos y de otra naturaleza en el contexto del nivel adecuado de protección de Australia.

8.149 Recordamos, en primer lugar, las *distinciones arbitrarias en los niveles de protección* impuestos por Australia en situaciones comparables[405] (a saber, para los productos de salmón que se examinan con más detalle en contraste con el arenque para cebo y los peces ornamentales vivos). Las pruebas de que disponemos revelan que cabe presumir que las importaciones de arenque para cebo y peces ornamentales vivos, lejos de plantear menos riesgo y por consiguiente justificar medidas sanitarias menos estrictas, representan un riesgo *mayor* que el derivado de las importaciones de los productos de salmón que se examinan más adelante.[406] Esas pruebas nos llevaron a concluir que la diferencia en niveles de protección es "arbitraria o injustificable."[407] Observamos a ese respecto que el Órgano de Apelación en *CE - Hormonas* estimó lo siguiente:

> "el carácter arbitrario o injustificable de las diferencias en los *niveles de protección* considerados por un Miembro como adecuados en situaciones distintas puede a efectos prácticos funcionar como una señal de "aviso" de que la *medida podía* en su aplicación ser discriminatoria o *podría* constituir una restricción del comercio internacional encubierta como una medida sanitaria o fitosanitaria para la protección de la vida o la salud humanas." (Cursiva en el original.)[408]

En la presente diferencia, estimamos que el carácter arbitrario de las diferencias en los niveles de protección es una "señal de aviso" de que la medida objeto de examen puede constituir "una restricción encubierta del comercio internacional."

8.150 En segundo lugar, recordamos que la diferencia arbitraria en niveles de protección así impuesta por Australia en situaciones comparables es una *diferencia bastante sustancial*, a saber, una prohibición de importación de los productos de salmón que se examinan más adelante que contrasta con la tolerancia de las importaciones de arenque para cebo sin control o de peces ornamentales vivos tras su control.[409] Observamos a ese respecto que el Órgano de Apelación en el asunto *CE - Hormonas* estimó que:

> "el grado de la diferencia, o la extensión de la discrepancia, entre los niveles de protección, *constituye solamente un tipo de factor* que, junto a otros, puede llevar, acumulativamente, a la conclusión de que una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional resulta efectivamente de la aplicación de una medida." (Cursiva añadida.)[410]

En la presente diferencia, consideramos que la distinción, bastante sustancial, en los niveles de protección es uno de los factores que debemos tener en cuenta para decidir si la medida objeto de examen constituye una "restricción encubierta del comercio internacional", como sostiene el Canadá.

8.151 Estimamos que en esta diferencia hay otra "señal de aviso" de naturaleza análoga a las dos expuestas más arriba en el sentido de que no es por sí misma concluyente. Recordamos nuestra

---

[405] Es decir, en "diferentes situaciones" en el sentido del primer elemento del artículo 5.5; véanse los párrafos 8.115 y siguientes.
[406] Párrafos 8.136 y siguientes.
[407] Párrafo 8.141.
[408] Informe del Órgano de Apelación, *op. cit.*, párrafo 215.
[409] Párrafo 8.129.
[410] Informe del Órgano de Apelación, *op. cit.*, párrafo 240.

constatación de que la medida sanitaria objeto de examen, en tanto que en efecto y desde una perspectiva sanitaria impone ciertos requisitos de termotratamiento, no está razonablemente fundamentada o justificada por una evaluación de los riesgos, y, por consiguiente, no "se basa" en una evaluación de los riesgos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5.[411] Por la misma razón, también constatamos que la medida objeto de examen incumple igualmente el requisito del párrafo 2 del artículo 2 de que las medidas sanitarias se basen en principios científicos y no se mantengan sin testimonios científicos suficientes.[412] Estimamos que esas dos constataciones de incompatibilidad (tanto con el párrafo 1 del artículo 5 como con el párrafo 2 del artículo 2) constituyen otra "señal de aviso" que podría, junto con otros factores, llevar a la conclusión de que la medida objeto de examen constituye una "restricción encubierta del comercio internacional". De hecho, si se tienen en cuenta esas violaciones del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2, cabría suponer que la medida objeto de examen constituye una prohibición de importación, es decir, una restricción del comercio internacional "encubierta" como medida sanitaria. Recalcamos, no obstante, que esa "señal de aviso" adicional no es por sí misma suficiente para concluir que la medida constituye una "restricción encubierta del comercio internacional".

8.152 A nuestro juicio, las tres "señales de aviso" arriba expuestas se sustentan en otros tres factores de naturaleza más sustancial. Esos factores derivan de la arquitectura y la estructura de las medidas que encarnan los distintos niveles de protección que examinamos en relación con los elementos primero y segundo del párrafo 5 del artículo 5. Los tres sugieren que la aplicación de la medida que regula el nivel de protección para los productos de salmón que se examinan con más detalle (es decir, la medida objeto de examen), constituye, en el contexto de las medidas de aplicación impuestas por Australia para los otros productos comparados en el marco del párrafo 5 del artículo 5, "una restricción encubierta del comercio internacional".

8.153 En primer lugar, en este caso en particular, las distinciones arbitrarias y bastante sustanciales en los *niveles de protección sanitaria* impuestos por Australia (a los que se hace referencia en las dos "señales de aviso" expuestas más arriba) se manifiestan en dos *medidas* de aplicación sustancialmente distintas, a saber, 1) una *prohibición de importación* de los productos de salmón que se examinan más adelante, en contraste con 2) la *tolerancia de las importaciones* de arenque para cebo sin control y de peces ornamentales vivos tras su control.[413] Sin embargo, en relación con el primer elemento del párrafo 5 del artículo 5, consideramos que los productos a los que esas medidas se aplican son comparables (como "diferentes situaciones" en el marco del párrafo 5 del artículo 5).[414] Lo que es más importante, en relación con el segundo elemento del párrafo 5 del artículo 5 también constatamos que podía presumirse que el riesgo derivado de esos productos era el mismo (y que el riesgo relacionado con la importación de arenque para cebo y peces ornamentales vivos podía incluso ser mayor que el derivado de los productos de salmón que se examinan con más detalle).[415] Por tanto, el hecho de que Australia aplique medidas sustancialmente diferentes a productos que cabe suponer representan el mismo riesgo sugiere que Australia está en efecto *discriminando* entre, por un lado, los productos de salmón que se examinan con más detalle (cuyas importaciones están prohibidas) y, por otro, el arenque para cebo y los peces ornamentales vivos (cuyas importaciones se permiten).[416] Habida cuenta de que, a nuestro juicio, el concepto de "restricción encubierta del comercio internacional" en

[411] Párrafo 8.99.
[412] *Ibid.*
[413] Párrafo 8.129.
[414] Párrafo 8.121.
[415] Párrafo 8.137.
[416] Según el Informe del National Task Force on Imported Fish and Fish Products (Grupo nacional especializado en las importaciones de pescado y productos de pescado), de diciembre de 1996, página 24, cuadro 3.8, el arenque entero congelado para cebo importado en Australia procede fundamentalmente de Nueva Zelandia, los Estados Unidos y Holanda. En nuestra reunión intermedia de reexamen, Australia indicó que el Canadá era también un productor y exportador significativo de arenque y que tenía el mismo acceso al mercado australiano que cualquier otro abastecedor. Australia comunicó además que el Canadá también exporta peces ornamentales vivos a varios destinos, entre ellos Australia.

el párrafo 5 del artículo 5 incluye las restricciones que constituyen una discriminación arbitraria o injustificable entre ciertos productos -en particular cuando esa discriminación es consecuencia de medidas impuestas a la importación de esos productos o en relación con ellos (en el presente caso, la prohibición de importación en contraste con la autorización de la importación), estimamos que también podemos tener en cuenta ese factor para decidir si la medida objeto de examen tiene por resultado "una restricción encubierta del comercio internacional".

8.154 El segundo factor adicional que consideramos pertinente sugiere la existencia de elementos de protección nacional.[417] A nuestro juicio, el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996 constituyen parte importante de la "arquitectura" de la medida objeto de la diferencia.[418] La medida objeto de examen se ha mantenido como resultado directo de las conclusiones del Informe final de 1996. El Informe final de 1996, a su vez, se basa en proyectos anteriores, incluido, en particular, el Informe provisional de 1995. El Informe provisional de 1995 llegó a la siguiente conclusión: el presente análisis provisional de los riesgos de las importaciones concluye que "las importaciones de salmón del Pacífico capturado en el océano, sin vísceras ni cabeza, procedente del Canadá y los Estados Unidos deben autorizarse con sujeción a determinadas condiciones".[419] El Informe provisional de 1995 añadía a continuación que los resultados de ese análisis debían revisarse a la luz de cualquier avance significativo de los conocimientos sobre cuestiones científicas y técnicas relacionadas con cuarentenas.[420] Sin embargo, el Informe final de 1996 llegaba a una conclusión distinta de la del Informe provisional de 1995: "... se recomienda el mantenimiento de las actuales políticas de cuarentena para productos de salmón sin cocer".[421] Esta recomendación significa en la práctica que la prohibición de importación de los productos de salmón que se examinan con más detalle debía mantenerse. El cambio entre las recomendaciones del Informe provisional de 1995 y las del Informe final de 1996 consistió, pues, en que de permitir la importación de producto fresco, refrigerado o congelado en determinadas condiciones se pasaba a prohibir su importación o a exigir su termotratamiento, y por ende su transformación en un producto distinto. Aunque hemos pedido varias veces a Australia que aclare este cambio, bastante sustancial, de las conclusiones, estimamos que Australia no nos ha facilitado información sobre lo sucedido o sobre las pruebas que se obtuvieron en el período transcurrido entre la publicación de los dos informes -en particular durante la fase de comunicación de los riesgos que tuvo lugar con posterioridad a la distribución del Informe provisional de 1995- que explique suficientemente el cambio en las recomendaciones (menos de dos años después del Informe provisional de 1995) reflejado en el Informe final de 1996.[422] Australia misma confirmó que la modificación no se debe a un cambio en su nivel adecuado de protección.[423]

---

[417] A ese respecto tomamos también nota de que en las comunicaciones de Australia a este Grupo, Australia indicó que cuando se impuso la cuarentena QP86A, [e]n Australia se deseaba proteger la pesca deportiva basada en salmónidos y proteger el desarrollo potencial de una industria de acuicultura de salmónidos. Además, en la página 5 de un informe titulado *Australian Atlantic Salmon: Effects of Import Competition Industry Commission Research Project*, se señala que la piscicultura de salmón del Atlántico se inició en Australia en 1985, con notable apoyo del Gobierno de Tasmania ... la producción de Tasmania ha aumentado de 20 toneladas en 1986-87 a unas 7.000 toneladas en 1995-96.

[418] Como señaló Australia en su respuesta a la pregunta inicial 16 del Grupo, el proyecto de análisis de riesgo de las importaciones de mayo de 1995 debe comprenderse como parte de un proceso que desembocaría en un Informe final sometido a la decisión del Director de Cuarentena. En el proyecto de mayo de 1995 se presentó una propuesta como base para comentarios y ulteriores debates.

[419] Informe provisional de 1995, página iii).

[420] *Ibid.*

[421] Informe final de 1996, página 70.

[422] Párrafo 7.18.

[423] En una reunión con los expertos que asesoraron al Grupo, Australia afirmó lo siguiente: " ... los expertos mismos han subrayado que la ciencia y la metodología son dinámicas y están en proceso de evolución, circunstancia que desde luego hemos destacado en nuestras comunicaciones. Me permito señalar, sin embargo, que *una cosa que no está cambiando es el nivel adecuado de protección de Australia.* Australia ha adoptado un planteamiento estructurado para el desarrollo de las políticas de cuarentena, que incluye la evaluación y la gestión de los riesgos" (Transcripción, párrafo 79, cursiva añadida).

Según Australia, el cambio se debió a la aparición de nueva información científica (por ejemplo, sobre la difusión de virus del camarón), una reevaluación de la información científica existente y la consiguiente incertidumbre sobre las estimaciones, y una reevaluación de las consecuencias de la introducción de enfermedades, en particular las posibles repercusiones en el medio ambiente y las repercusiones socioeconómicas en la pesca deportiva en Australia. Sin embargo, todos los expertos que asesoraron al Grupo afirmaron que entre el Informe provisional de 1995 y el Informe final de 1996 no se habían presentado pruebas científicas relacionadas con el problema objeto de examen.[424] Según los expertos que asesoraron al Grupo, en el texto del Informe provisional de 1995 no se hablaba *a priori*,de "avances significativos en los conocimientos de cuestiones científicas y técnicas relacionadas con cuarentenas" que justificaran este cambio, bastante sustancial, de las conclusiones del Informe provisional de 1995. Con respecto a los otros factores invocados por Australia, observamos que a ninguno de ellos se hace referencia clara en el Informe final de 1996, y que mucho menos se mencionan en el Informe final de 1996 como razón para modificar las conclusiones de 1995. Sin que ello suponga una declaración concluyente a este respecto, consideramos, sin embargo, que sobre la base de las pruebas de que disponemos, la razón decisiva para modificar las conclusiones del Informe provisional de 1995 -que las importaciones de los productos de salmón que se examinan con más detalle debían permitirse en Australia con sujeción a determinadas condiciones- bien pudo haberse inspirado en presiones internas para proteger a la industria australiana del salmón de la competencia derivada de las importaciones.[425] Reconocemos que ese elemento no constituye por sí mismo prueba suficiente de que la medida tiene por resultado "una restricción encubierta" del comercio, pero consideramos, sin embargo, que puede tenerse en cuenta junto con los demás factores que contemplamos.

8.155 En tercer lugar, recordamos que Australia prohíbe las importaciones de los productos de salmón que se examinan con más detalle, debido a un "reducido" *potencial* de introducción de 24 enfermedades, de las que sólo cinco se han detectado en esos productos de salmón.[426] En lo tocante a las importaciones, Australia impone, pues, medidas sanitarias muy estrictas para mantener un nivel supuestamente muy conservador de protección de su población de peces. Sin embargo, algunos elementos que conocemos nos hacen dudar de que Australia aplique normas igualmente estrictas a los movimientos interiores de productos de salmón en su territorio o al mecanismo interno australiano de supervisión y prevención de enfermedades de los peces en general.

8.156 El Canadá hace referencia, por ejemplo, a la enfermedad denominada necrosis hematopoyética epizoótica (NHE). Esta enfermedad de los peces es una de las cinco "enfermedades de declaración obligatoria a la OIE", lo que significa que según la OIE "se consideran importantes

---

[424] Transcripción, párrafos 298-303. Véase también a ese respecto Rodgers, Transcripción, párrafos 33-34 ("Por lo que a mí se refiere, considero que significa que todos esos informes llegan de hecho a una conclusión científica análoga ... A mi juicio, el problema es el cambio en la orientación y las conclusiones del Informe final de 1996, que aparentemente analiza el asesoramiento científico pero después llega a una decisión política, tras consulta con el público") y Wooldridge, Transcripción, párrafo 55 (" ... el Informe final no aclara qué errores de hecho en el Informe provisional que pudieran alterar los riesgos evaluados se habían producido. Y dado que llegó a una conclusión opuesta a la del Informe provisional, la aclaración de cualquier cambio de hecho es esencial. De esta forma es muy difícil determinar si diferentes conclusiones de una evaluación adecuada serían válidas").

[425] El Canadá aduce, por ejemplo, que "tras la publicación del Informe de mayo de 1995, los productores de salmón de Tasmania se movilizaron activamente contra él. Llegaron incluso a contratar a una empresa especializada en promoción de intereses de grupos ... para cambiar la conclusión ... " (declaración oral del Canadá, segunda reunión sustantiva, página 33). En respuesta, Australia aduce que la promoción de intereses por cualquier entidad interesada (incluidos los gobiernos extranjeros y otros grupos de interés) refleja la estructura abierta y transparente propia de los sistemas democráticos de gobierno y no está implícita o explícitamente proscrita ni desalentada por las disposiciones de la OMC. Habida cuenta de ello, Australia sostiene que no está justificado inferir que la presión ejercida por un grupo en particular afectó a los procesos que desembocaron en las recomendaciones del Informe final de 1996 o influyó en dichos procesos.

[426] Párrafo 8.140.

desde el punto de vista socioeconómico y/o de salud pública en los países" y "tienen repercusiones en el comercio internacional de animales acuáticos y productos de animales acuáticos".[427] Se han *comunicado casos* de NHE en las poblaciones de salmón de Victoria, pero no en otras partes de Australia, como Tasmania, Australia Occidental, Queensland y el Territorio Septentrional.[428] Australia conviene en ello. Sin embargo, Australia no impone restricción alguna al movimiento interior de productos de pescado. Reconocemos los argumentos de Australia en el sentido de que la NHE no es una enfermedad grave de los salmónidos, de que la inclusión en una lista de la OIE de un agente de patógeno no tiene, según Australia, pertinencia científica por lo que respecta a la evaluación de la gravedad de ese agente, y de que las consecuencias biológicas relacionadas con la introducción de la NHE no son comparables con las derivadas de la introducción de agentes patógenos exóticos como el VNHE.[429] Sin embargo, no creemos que tratar de comparar el riesgo derivado de la NHE con el derivado de las enfermedades que constituyen motivo de inquietud para Australia con respecto a los productos de salmón que se examinan con más detalle, o comparar las distintas medidas impuestas por Australia para hacer frente a esos riesgos, reporte ventaja alguna. Observamos, no obstante, que las otras razones aducidas por Australia para justificar la falta de toda restricción *interna* al movimiento de productos de salmón, en particular de Victoria a otras partes de Australia (que el comercio en Tasmania de salmón fresco procedente de Australia no es significativo, que las consecuencias relacionadas con la introducción de enfermedades del salmón en Australia Occidental, donde la piscicultura del salmón es reducida, en Queensland, donde sólo existe una pequeña población de salmón en zonas montañosas aisladas, o en el Territorio Meridional, donde no hay salmón, son mínimas) parecen igualmente válidas en apoyo de la autorización de las *importaciones* de productos del salmón en determinadas partes de Australia.[430]

8.157 Además, cuando preguntamos a Australia, en forma más general, si había establecido medidas sanitarias para evitar la difusión de enfermedades de los peces o detectar y supervisar esas enfermedades *dentro de* las fronteras australianas que sean tan estrictas como las impuestas para proteger a las poblaciones de peces australianas frente a las *importaciones*, Australia reconoció que el control de las enfermedades de los animales acuáticos en Australia como en otros países, está en sus inicios si se compara con su contrapartida terrestre, pero que se había "identificado como importante prioridad nacional, como demostraba la reciente [1997] respuesta del Gobierno al Grupo nacional especializado en las importaciones de pescado y productos de pescado.[431] Sin embargo, las restricciones rigurosas sobre *importaciones* de productos de salmón se impusieron por primera vez hace más de 20 años.

---

[427] Código de la OIE, sección 1.1, definiciones, página 7. Se ha omitido el subrayado en los términos definidos. En la parte 3 del Código de la OIE, que trata "otras enfermedades importantes" se indica que "la lista de enfermedades de animales acuáticos de declaración obligatoria incluye solamente las enfermedades importantes de etiología conocida y extensión limitada", página 123.

[428] Tampoco se han comunicado casos de NHE en salmones canadienses. Australia señaló, en la etapa de reexamen intermedio, que la NHE no se consideraba exótica en Nueva Gales del Sur y Australia Meridional.

[429] Véase, sin embargo, Winton, Transcripción, párrafos 208-211, sobre la NHE, donde se afirma (en el párrafo 209) que es parte de un conjunto de cepas de virus muy estrechamente relacionados que pueden tener efectos devastadores y cuya distribución geográfica es limitada pero cuya distribución por especies es relativamente amplia. La NHE no figura en la lista de 24 enfermedades que son motivo de preocupación para Australia en lo que respecta a los productos de salmón, según Australia porque no es exótica y no se produce en América del Norte.

[430] Observamos a ese respecto que el artículo 6 del Acuerdo MSF estipula lo siguiente: "Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias ... *se adapten a las características ... sanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, ya se trate de todo un país, de parte de un país*, o de la totalidad o partes de varios países. Al evaluar las características sanitarias o fitosanitarias de una región, los Miembros tendrán en cuenta, entre otras cosas, *el nivel de prevalencia de enfermedades o plagas concretas*, la existencia de programas de erradicación o de control, y los criterios o directrices adecuados que puedan elaborar las organizaciones internacionales competentes."

[431] Respuesta de Australia a la pregunta adicional 12 del Grupo, de 8 de diciembre de 1997, respuestas, página 10, referida a: Australian Quarantine - A Shared Responsability, The Government Response, Ministerio de Industrias Primarias y Energía, agosto de 1997.

8.158 Estimamos que los elementos reseñados en relación con este tercer factor adicional, aunque probablemente no son en sí concluyentes, pueden también tenerse en cuenta, sumándose a otros factores, en nuestra decisión sobre si la medida objeto de examen tiene por resultado "una restricción encubierta del comercio internacional".

8.159 Basándonos en todas las "señales de aviso" y en los factores arriba reseñados, considerados en su conjunto, estimamos que el Canadá ha establecido una presunción *juris tantum* de que las distinciones en los niveles de protección impuestos por Australia para, por un lado, los productos de salmón que se examinan con más detalle y, por otro, el arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos, al aplicarse -es decir, por medio de la medida objeto de examen que pone en aplicación el nivel de protección para los productos de salmón que se examinan con más detalle- tiene por resultado "una restricción encubierta del comercio internacional" en el sentido del tercer elemento del artículo 5.5. Estimamos que Australia, por su parte, no ha presentado pruebas suficientes para refutar esa presunción. Concluimos, por consiguiente, que en ese sentido se satisface el tercer elemento del artículo 5.5.

iv) Resumen

8.160 Hemos constatado más arriba:

1) que Australia impone distintos niveles adecuados de protección sanitaria en varias "situaciones diferentes", a saber, con respecto a las cuatro comparaciones expuestas en el párrafo 8.113 (los productos de salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano objeto de examen, comparados con otros productos);

2) que esos niveles de protección presentan diferencias que son "arbitrarias o injustificables" en la medida en que se refieren, por un lado, a los productos de salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano objeto de examen y, por otro, al arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos; y

3) que esas diferencias entre el tratamiento aplicado a, por una parte, los productos de salmón del Pacífico, adulto, capturado en el océano objeto de examen y, por otro, al arenque entero congelado para cebo y los peces ornamentales vivos tienen por resultado, como consecuencia de la medida objeto de examen, una "discriminación o restricción encubierta del comercio internacional".

Como en este asunto están presentes los tres elementos del artículo 5.5, concluimos que Australia, al mantener la medida objeto de examen, actúa en forma incompatible con las obligaciones contraídas en virtud del artículo 5.5. Habiendo antes concluido que cabe presumir que una violación del artículo 5.5, más específico, entraña una violación del artículo 2.3, más general[432] concluimos que en ese sentido Australia también actúa en forma incompatible con el artículo 2.3.

5. Alegaciones del Canadá al amparo del párrafo 6 del artículo 5: Medidas que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección

8.161 Subsidiariamente, para el caso de que el Grupo Especial constate que Australia no ha establecido distinciones en sus niveles de protección o que esas distinciones no son arbitrarias o injustificables, el Canadá alega que, no obstante, la medida en litigio entraña un grado de restricción del comercio mayor que el requerido para lograr el nivel adecuado de protección en lo que respecta a los productos de salmón examinados con más detalle, en contra de lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 5.

[432] Párrafo 8.109.

8.162 El Canadá aduce que Australia ha incumplido las obligaciones que le impone el párrafo 6 del artículo 5 en dos sentidos: en primer lugar, las medidas sanitarias aplicadas por ese país a otras especies distintas de los salmónidos (especialmente a las cuatro categorías de peces o productos de la pesca examinados en el marco del párrafo 5 del artículo 5[433]) son significativamente menos restrictivas del comercio que las impuestas a los productos de salmón examinados con más detalle, y ello a pesar de que los riesgos que suponen los primeros son iguales o mayores que los que entrañan los últimos. Según el Canadá, no hay ninguna razón técnica o económica por la que no puedan razonablemente aplicarse a los productos de salmón examinados con más detalle medidas similares a las que se aplican actualmente a esas especies distintas de los salmónidos. En segundo lugar, el Canadá aduce que, aun en el supuesto de que hubiera una razón plausible para que Australia mantuviera en el caso del salmón medidas que entrañan un grado de restricción del comercio mayor que las aplicadas a las especies distintas de los salmónidos, la medida que se aplica actualmente a los productos de salmón examinados con más detalle (prohibición de las importaciones) es la que entraña el grado mayor de restricción del comercio entre las que tenía a su alcance Australia. El Canadá sostiene además que, dado que en la propia evaluación del riesgo realizada por Australia (el Informe final de 1996) se admite que no es posible distinguir los niveles de riesgo que presentan las cinco opciones analizadas (incluida la finalmente elegida, es decir, el termotratamiento) hay que deducir, lógicamente, que cada una de esas opciones permite lograr el nivel adecuado de protección de Australia, es decir el nivel de protección que se consigue actualmente con la medida objeto de la diferencia. A juicio del Canadá, no hay, por ejemplo, ninguna diferencia en cuanto al nivel de riesgo entre la restricción actual (que impone el termotratamiento sin haber evaluado su eficacia) y la evisceración, norma propuesta por la OIE. Habida cuenta de que cada una de las otras cuatro opciones entraña un grado de restricción del comercio menor que la medida sanitaria aplicada actualmente (una prohibición de las importaciones), el Canadá llega a la conclusión de que Australia ha incumplido las obligaciones que le impone el párrafo 6 del artículo 5.

8.163 Según Australia, se ha determinado, mediante una evaluación del riesgo, que la medida en litigio es necesaria para lograr el nivel adecuado de protección de ese país. Australia afirma que la evaluación del riesgo estableció que no existía ninguna otra medida, razonablemente disponible para Australia teniendo en cuenta los riesgos que presentaban los productos de salmón examinados con más detalle y la viabilidad técnica y económica de la medida, que permitiera lograr el nivel adecuado de protección y fuera significativamente menos restrictiva del comercio. Australia afirma que el Canadá no ha presentado testimonios científicos directamente pertinentes que puedan justificar una conclusión distinta. Australia mantiene que ha acreditado que las diversas opciones descritas en el Informe final de 1996 corresponden a una secuencia continua del riesgo y que con cada una de ellas se conseguiría un nivel distinto de protección. Australia ha reunido datos sobre las diversas opciones analizadas y ha llegado a la conclusión de que, aunque otras opciones podían reducir el riesgo, no lo podían reducir en un grado suficiente para lograr su nivel adecuado de protección. La afirmación del Canadá de que las prescripciones actuales en materia de termotratamiento no han sido objeto de una evaluación suficiente y de que Australia ha optado por la medida que entrañaba un grado mayor de restricción del comercio de las que tenía a su alcance no prueban que existiera una medida disponible para Australia que fuera significativamente menos restrictiva del comercio y con la que pudiera conseguirse el nivel de protección de ese país. Además, Australia aduce que no ha tomado la medida que entrañaba el mayor grado posible de restricción del comercio de salmón, puesto que se permite la importación de una cantidad considerable de salmón termotratado. A juicio de Australia, el Canadá no ha tenido en cuenta las cuestiones asociadas con la viabilidad económica o técnica de las distintas opciones. Con respecto a las medidas aplicadas a las especies distintas de los salmónidos, Australia afirma que el hecho de que en algunos de esos casos haya un agente patógeno idéntico a uno de los 24 agentes patógenos que pueden estar presentes en los productos de salmón examinados con más detalle no significa que esos casos sean comparables a los de los productos de salmón examinados con más detalle, y añade que si la conformidad con el párrafo 6 del artículo 5 exigiera que Australia adoptara para las especies distintas de los salmónidos las mismas medidas sanitarias que aplica a los

[433] Párrafo 8.113 y anexo 1.

productos de salmón examinados con más detalle, Australia tendría que restringir arbitrariamente el comercio, con riesgo de incumplir las obligaciones que le impone el Acuerdo MSF, puesto que no se ha realizado aún ninguna evaluación del riesgo en relación con esos otros productos. Australia sostiene que, al no haberse realizado una evaluación del riesgo, no está en condiciones de determinar si la medida aplicada actualmente a los productos de salmón examinados con más detalle permitiría lograr el nivel adecuado de protección en el caso de esos otros productos distintos de los productos de salmónidos.

8.164 El texto del párrafo 6 del artículo 5 es el siguiente:

> "Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor que el requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica."

La nota a pie de página al párrafo 6 del artículo 5 aclara lo siguiente:

> "A los efectos del párrafo 6 del artículo 5, una medida sólo entrañará un grado de restricción del comercio mayor que el requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva del comercio."

8.165 El párrafo 6 del artículo 5 debe interpretarse teniendo en cuenta su contexto. Como hemos indicado antes[434], una parte importante de ese contexto es el artículo 2. Estimamos que el párrafo 6 del artículo 5, en particular, debe interpretarse teniendo en cuenta el párrafo 2 del artículo 2, cuyo texto, en la parte pertinente, es el siguiente:

> "Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria [...] sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida [...] de los animales." (el subrayado es nuestro)

Dado que ya hemos constatado antes que la medida en litigio es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2[435], no nos ocuparemos de la relación jurídica entre el párrafo 6 del artículo 5 y el párrafo 2 del artículo 2.

8.166 Recordamos que el alcance de nuestro examen de la presente diferencia en el marco del párrafo 6 del artículo 5 se limita a aquellos productos en litigio de salmón del Pacífico adulto, capturado en el Océano, a los que hemos denominado "productos de salmón examinados con más detalle".[436]

8.167 En la presente diferencia, el párrafo 6 del artículo 5 exige que la medida en litigio (en este caso, la QP86A, en la forma en que ha sido aplicada o confirmada por las Condiciones de 1988, las Prescripciones de 1996 y la Decisión de 1996, y ello en la medida en que prohíbe la importación en Australia de salmón fresco, refrigerado o congelado, y en particular en la medida en que -de hecho y desde una perspectiva sanitaria- impone determinadas prescripciones en materia de termotratamiento[437]) no entrañe "un grado de restricción de comercio mayor que el requerido para

---

[434] Párrafo 8.103.
[435] Párrafo 8.99.
[436] Párrafo 8.60.
[437] Párrafos 8.19 y 8.95 y siguientes.

lograr [...] el nivel adecuado de protección [...] de Australia [...], teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica". Con arreglo la nota a pie de página al párrafo 6 del artículo 5 se considerará que la medida en litigio entraña "un grado de restricción del comercio mayor que el requerido" si existe otra medida sanitaria:

1) "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica";
2) "con la que se consiga el nivel adecuado de protección [...] [de Australia]; y
3) que sea "significativamente menos restrictiva del comercio" que la medida sanitaria impugnada.

Consideramos que es necesario que concurran esos tres elementos. Sólo cuando el Canadá haya establecido una presunción (*prima facie*), que no haya sido refutada de forma suficiente por Australia, de que concurren, puede constatarse que la medida en litigio es incompatible con el párrafo 6 del artículo 5.

8.168 Al examinar los tres elementos del párrafo 6 del artículo 5, recordamos que el Informe final de 1996 (sección 1.5.4) identifica cinco opciones posibles en materia de política de cuarentena:

> "Las opciones en materia de política de cuarentena, enumeradas en un orden que no prejuzga sus ventajas, son las siguientes:
>
> 1. Permitir la importación de productos eficazmente termotratados para neutralizar los agentes patógenos en cuestión; el producto puede ser termotratado
>   - antes de la exportación, o
>   - a su llegada, antes de su distribución general.
> 2. Aplicar, en parte o en todo, las recomendaciones del informe BRS "Aquatic Animal Quarantine in Australia: Report of the Scientific Working Party on Aquatic Animal Quarantine" [autorizando, por consiguiente, las importaciones de salmón, pero solamente de carne de salmón eviscerado y en filetes y siempre que se cumplan, entre otras, determinadas prescripciones en materia de certificación e inspección].
> 3. Permitir la importación de filetes preparados para su comercialización al por menor, que podrían ser distribuidos sin cocer en determinadas condiciones.
> 4. Aplicar las recomendaciones del proyecto de análisis de los riesgos de la importación del AQIS, y, en consecuencia, permitir la importación de productos de salmón sin cabeza, limpios y eviscerados en determinadas condiciones.
> 5. Permitir la importación de los productos que se ajusten a las normas internacionales vigentes para el comercio de productos de salmón destinados al consumo humano; la OIE recomienda la evisceración, y no considera necesario adoptar otras medidas para reducir el riesgo."[438]

El Informe final de 1996 concluye después que sigue existiendo un grado inaceptable de riesgo en el caso de las importaciones de los productos de salmón que examina. La conclusión a la que llega es que, para reducir ese riesgo a un nivel aceptable, debe mantenerse la medida en vigor:

> "Teniendo en cuenta el gran número de agentes patógenos de que se trata; las numerosas lagunas en nuestro conocimiento de esos agentes; la imposibilidad de detectar por medio de la inspección la infección no patente de animales; las vías

[438] 1996 Final Report, p.62. Esas opciones se exponen más detalladamente en las páginas 63 a 65 del Informe final de 1996.

> múltiples y complejas a través de las cuales los productos importados pueden pasar a los cursos de agua de Australia; la presencia en los cursos de agua de Australia de posibles especies huéspedes; la posibilidad de radicación de enfermedades en Australia; las importantes repercusiones económicas que la radicación de enfermedades podría tener en la acuicultura de salmónidos; la posible pérdida de atractivos de la pesca deportiva y las actividades comerciales conexas y las repercusiones económicas en ese sector; los posibles impactos ambientales en las especies incluidas en la lista de especies amenazadas y en las especies vulnerables; y la imposibilidad de erradicar las enfermedades, se recomienda que se mantengan las presentes políticas de cuarentena para los productos de salmón sin cocer."[439] (el subrayado es nuestro)

Al recomendar el mantenimiento de la medida en vigor para los productos de salmón sin cocer, el Informe final de 1996 confirmó de hecho la medida en litigio en cuanto ésta impone determinadas prescripciones en materia de termotratamiento.[440]

8.169 El Canadá cita como otras opciones válidas de conformidad con el párrafo 6 del artículo 5 las otras cuatro descritas en el Informe final de 1996 y aboga, en concreto, por la evisceración (es decir por la quinta de las opciones descritas en ese informe).

8.170 Examinamos a continuación si con respecto a alguna de esas opciones concurren los tres elementos exigidos por el párrafo 6 del artículo 5.

a) existencia de otra medida "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica "

8.171 Como primer elemento, el párrafo 6 del artículo 5 requiere la existencia de otra medida "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica". Observamos que el propio Informe final de 1996 presenta las otras cuatro opciones antes indicadas como opciones que merecen tenerse en cuenta, en contraste con las otras dos (supresión de todas las restricciones de cuarentena y prohibición de la importación de todos los productos de salmón) que se estimó que no podían considerarse razonablemente adecuadas, teniendo presentes los riesgos asociados, por lo que se desistió de "seguir examinándolas".[441] En nuestra opinión, de ello se deduce que el Informe final de 1996 presentaba las cuatro opciones en cuestión como opciones de política general técnica y económicamente viables. De ninguna parte del Informe final de 1996, ni de ningún otro testimonio que se nos haya presentado, se infiere que cualquiera de esas cuatro opciones no sea técnica o económicamente viable. En consecuencia, consideramos que el Canadá ha establecido una presunción de que cada una de las cuatro opciones alternativas reseñadas en el Informe final de 1996 es una medida "razonalmente disponible teniendo cuenta su viabilidad técnica y económica". Australia no ha expuesto ningún argumento ni ha aportado ninguna prueba que refute esa presunción. En consecuencia, constatamos que concurre en la presente diferencia el primer elemento requerido por el párrafo 6 del artículo 5.

b) existencia de otra medida "con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria [...] [de Australia]"

8.172 Nos ocupamos a continuación del segundo elemento del párrafo 6 del artículo 5. Es preciso que con la medida alternativa se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria de Australia.

---

[439] *Ibid*, página 70.

[440] En la reunión del reexamen intermedio, Australia confirmó que, provisionalmente y en espera de que se llevaran a cabo nuevas evaluaciones del riesgo, las prescripciones aplicadas al efecto en ese momento eran las recogidas en las Condiciones de 1988.

[441] 1996 Final Report, página 62.

Coincidimos plenamente con Australia en que la determinación de su *nivel* de protección sanitaria es una decisión que corresponde a ese país, y no a ningún otro Miembro de la OMC o a cualquier otra organización internacional. El Acuerdo MSF (en el párrafo 5 del anexo A) define ese nivel como el nivel de protección "*que estime adecuado el Miembro* que establezca la medida sanitaria", en el presente caso el nivel que estime adecuado Australia. No obstante, esa decisión acerca de cuál sea el nivel adecuado de protección ha de ajustarse al Acuerdo MSF (párrafos 4 y 5 del artículo 5). Lo mismo puede decirse de la decisión de Australia acerca de qué *medida* sanitaria logrará el *nivel* de protección de Australia. La decisión al respecto corresponde a Australia, pero, al adoptar esa decisión, ese país ha de actuar de forma compatible con el Acuerdo MSF, y en particular con su artículo 2 y con los párrafos 1, 3 y 6 de su artículo 5. El objeto del examen que realizamos en el marco del párrafo 6 del artículo 5 no es hacer un análisis *de novo* de cuál sea la medida sanitaria que debería haber elegido Australia para lograr su nivel adecuado de protección. Pero, por otra parte, no podemos dejar esa decisión enteramente en manos de Australia, prescindiendo de lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 5. El artículo 11 del ESD nos impone el mandato de "hacer una evaluación objetiva del asunto [que se nos ha] sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos".[442]

8.173 Para determinar si alguna de las medidas alternativas respondían al nivel adecuado de protección de Australia respecto de los productos de salmón examinados con más detalle, hemos de examinar en primer lugar más detenidamente cuál es ese nivel de protección.[443] A este respecto, recordamos nuestra consideración anterior de que cabe presumir que el *nivel* de protección que supone o refleja una *medida* o un régimen sanitarios establecidos por un Miembro de la OMC es, al menos, tan elevado como el nivel de protección que ese Miembro estima *adecuado*. En consecuencia, en la presente diferencia cabe presumir que el nivel de protección que implica la medida actualmente aplicada -la imposición, de hecho y desde una perspectiva sanitaria, de determinadas prescripciones de termotratamiento- es al menos tan elevado como el nivel adecuado de protección de Australia en el caso de los productos de salmón examinados con más detalle.[444] Así pues, para determinar si alguna de las medidas alternativas se ajusta al nivel adecuado de protección de Australia, hemos de examinar si se ajustan al nivel de protección que se consigue actualmente con la medida en litigio.

8.174 El Informe final de 1996, tras resumir las cinco opciones disponibles, declara lo siguiente:

> "Estas opciones y las variaciones derivadas de estas opciones constituyen una secuencia continua de los niveles estimados de riesgo, en el que el punto más alto de la secuencia continua de riesgo corresponde a la opción 5 y el más bajo a la opción 1; las demás opciones se sitúan entre ambos extremos. Entre los niveles de riesgo correspondientes a cada una de las opciones hay una diferencia gradual que no puede ser cuantificada."[445] (el subrayado es nuestro)

En la conclusión de la sección 1 del Informe final de 1996 (Sección 1.6), se repiten las cinco opciones y se hace una evaluación general de carácter similar:

> "Corresponden a esas opciones diversos niveles de riesgo que no pueden ser cuantificados. El termotratamiento (opción 1) proporciona el mayor grado de

[442] Véase el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit. párrafos 110 a 119, y especialmente el párrafo 117.

[443] Hemos indicado antes que no considerábamos necesario definir claramente o cuantificar ese nivel (párrafo 8.107). Sin embargo, recordamos la declaración de Australia según la cual su nivel de protección con respecto a los productos de salmón examinados con más detalle es elevado o "muy conservador" y que está encaminado a reducir el riesgo a "niveles muy bajos", "si bien no está basado en un enfoque de riesgo cero (íbid). Recordamos también que, según la propia QP86A los productos de salmón sólo pueden entrar si han sido sometidas a "un tratamiento que, en opinión del Director de Cuarentena, *evite probablemente* la introducción de cualquier enfermedad infecciosa o contagiosa" (el subrayado es nuestro, párrafo 8.10).

[444] Párrafo 8.107

[445] 1996 Final Report, página 62-65, página 62.

> seguridad; y la norma internacional que se limita a requerir la evisceración (opción 5) el menor.[446] (el subrayado es nuestro)
>
> El riesgo de entrada y radicación de enfermedades que se derivaría de la adopción de las opciones 1 a 4 parece ser pequeño juzgar por la epidemiología conocida de esos agentes patógenos y la experiencia pasada, pero, hay un cierto grado de inseguridad en esta apreciación del nivel de riesgo, debido a las lagunas existentes en la información disponible y a las consiguientes deficiencias de los datos.
>
> Es sumamente difícil distinguir dentro de la escala continua de riesgo que abarcan las opciones mencionadas, el nivel de riesgo que cada opción presenta y describirlo, especialmente en el caso de las opciones 1, 2, 3 y 4, y es difícil determinar si algunas de las prescripciones de cuarentena propuestas, adicionales a las identificadas en la opción 4, tendría repercusiones sustanciales sobre el riesgo global."[447]

8.175 La medida actualmente en vigor impone, en efecto, determinadas prescripciones de termotratamiento definidas en las Condiciones de 1988. Se hace referencia de forma más general al termotratamiento en la opción 1. En la etapa intermedia de reexamen, Australia manifestó que la opción 1 no coincide con las Condiciones de 1988, ya que el nivel de protección de la opción 1 es mayor que el que se consigue con las Condiciones de 1988, puesto que la opción 1 requiere la desactivación de los agentes patógenos, resultado que no se requiere en las Condiciones de 1988.[448] Dado que el Informe final de 1996 no recomendó formalmente en ningún momento la opción 1 y que por consiguiente, no se definió de forma más precisa esa opción, carecemos de datos para determinar si la opción 1 coincide con las Condiciones de 1988. Recordamos, no obstante, que para determinar si alguna de las medidas alternativas responden al nivel adecuado de protección de Australia, habríamos de examinar si con esas medidas alternativas se consigue el nivel de protección que se logra actualmente con la medida en vigor (de hecho, las prescripciones de termotratamiento de las Condiciones de 1988) y no con el que se refleja en la opción 1, en caso de que ésta no coincida con la medida en vigor.[449] Habida cuenta de que, según Australia, el nivel de protección que se consigue con la medida en vigor es *menor* que el que refleja la opción 1, si hubiera pruebas de que cabe presumir que otras opciones responden al nivel de protección que se refleja en la opción 1, de ello se inferiría necesariamente que esas opciones pueden garantizar el logro del nivel menor de protección que se consigue actualmente con la medida en vigor.

8.176 Según el Informe final de 1996, es probable que la opción 2 (adoptar las conclusiones del Informe BRS de 1995) sea la que entraña un grado de riesgo más próximo al que se consigue con la opción 1.[450] Por consiguiente, centraremos nuestra atención en la opción 2 y examinaremos, en particular, si esa opción permitiría también conseguir el nivel de protección que se logra actualmente con la medida en litigio. Cuatro factores nos llevan a la conclusión de que hay otras medidas distintas de la que está actualmente en vigor con las que podría conseguirse el nivel adecuado de protección de Australia, es decir, el nivel de protección que se consigue actualmente con la medida objeto de la diferencia.

---

[446] *Ibid*., página 69.

[447] *Ibid*., p.70. En la sección 4 del Informe final de 1996 ("A Response to Key Issues Raised in Submissions to the Revised Draft Import Risk Analysis"), páginas 325, 327 y 385, se hacen declaraciones análogas.

[448] Sin embargo, en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial en la reunión del examen intermedio, Australia manifestó que de las opciones expuestas en el Informe final de 1996, la opción 1 es la más próxima a las medidas actualmente en vigor.

[449] Párrafo 8.173.

[450] 1996 Final Report, página 62: "[En la escala continua de riesgo] el punto más alto corresponde a la opción 5 y el más bajo a la opción; las demás opciones se sitúan entre ambos extremos".

8.177 En primer lugar, la propia Australia, en el Informe final de 1996, reconoce que "el riesgo de entrada y radicación de enfermedades que se derivaría de la adopción de las opciones 1 a 4 parece ser pequeño".[451] El Informe final de 1996 va aún más allá, al manifestar que "que es difícil determinar si algunas de las prescripciones de cuarentena propuestas, adicionales a las identificadas en la opción 4, tendría repercusiones sustanciales sobre el riesgo global.". Así pues, según la propia Australia, sólo hay, si acaso, una diferencia mínima entre el nivel de protección sanitaria vinculado a las opciones 2 a 4 y el que se refleja en la opción 1, y en consecuencia, *a fortiori*[452] entre el primero y el que se consigue con la medida en litigio. Párrafo 8.175 *in fine*.

8.178 En segundo lugar, el Informe final de 1996 manifiesta en varias ocasiones que "el termotratamiento (opción 1) proporciona el mayor grado de seguridad"[453] pero, como hemos constatado antes [454], ni en el Informe final de 1996 ni en ningún otro estudio que se nos haya presentado se determina que el termotratamiento entrañe realmente la máxima reducción de los riesgos. El Informe final de 1996 ni siquiera se ocupa del termotratamiento como factor de reducción del riesgo en el caso de 13 de las 24 enfermedades que preocupan a Australia. Según el Informe final de 1996 y otros estudios y opiniones de expertos que se nos han presentado, se sabe que algunos agentes patógenos sobreviven al termotratamiento e incluso se desarrollan cuando éste se limita a las bajas temperaturas que permiten actualmente las Condiciones de 1998; y en el caso de algunos agentes patógenos la congelación parece reducir el riesgo en el mismo grado que el calentamiento.[455] Así pues, la principal razón que Australia da en el Informe final de 1996 para no aceptar el "pequeño" riesgo vinculado a las opciones 2 a 4[456] la existencia de "un cierto grado de inseguridad en esta apreciación del nivel de riesgo, debido a las lagunas existentes en la información disponible y a las consiguientes deficiencias de los datos" parece aplicable en mayor medida al termotratamiento (opción 1) que a todas las demás opciones. De hecho, se han examinado todos los factores de reducción del riesgo expuestos por ejemplo, en el informe BRS de 1995, (opción 2), no sólo en el propio informe BRS 1995, sino también, en lo que respecta a la mayoría de ellos, sino a todos, en el Proyecto de informe de 1995 (opción 4). Tanto en el informe BRS de 1995 como en el Proyecto de informe de 1995, se llegaba, tras un examen amplio de los datos, a la conclusión de que las importaciones de los productos de salmón examinados con más detalle, realizadas en determinadas condiciones, suponían un riesgo insignificante y debían ser permitidas. En ambos informes se ponía, además, en tela de juicio el fundamento racional de las actuales prescripciones de termotratamiento.[457] En nuestra opinión, de los elementos expuestos se desprende 1) que el nivel de protección que se consigue actualmente con la prescripción de termotratamiento (la cual, según hemos constatado antes, no se "basa en" una evaluación del riesgo[458]) no está claramente establecido y es posible que no sea tan elevado o prudente como pretende Australia y 2) que, por consiguiente, el nivel de protección que permitirían conseguir, en concreto, la opción 2 (recomendaciones del informe BRS de 1995), que según el Informe final de 1996 supone el grado de riesgo más próximo a la medida impuesta actualmente, y la opción 4 (recomendaciones del Proyecto de informe de 1995), al basarse las recomendaciones correspondientes a esas opciones en un análisis científico exhaustivo, sería equiparable, o incluso superior, al nivel actual de protección de Australia (conseguido mediante el termotratamiento impuesto).

8.179 En tercer lugar, hay que recordar que Australia ha confirmado que su nivel de protección respecto de los productos de salmón examinados con más detalle no ha variado en el período comprendido entre el Proyecto de informe de 1995 (que recomendaba que se permitieran las

---

[451] *Ibid*., p.70.
[452] Párrafo 8.175 *in fine*.
[453] *Ibid*., p.69; páginas 62 y 70.
[454] Párrafo 8.99.
[455] Párrafo 8.98.
[456] 1996 Final Report, p.70.
[457] Párrafo 8.98.
[458] Párrafo 8.99.

importaciones de esos productos de salmón) y el Informe final de 1996 (que proponía que se mantuviera la prohibición). Recordamos, además, que Australia no nos ha dado razones convincentes de ese cambio, bastante sustancial, en las conclusiones a que llegan esos informes[459] y, en particular, que los expertos que asesoraron al Grupo Especial manifestaron unánimemente que entre uno y otro informe no se habían presentado nuevos testimonios científicos que pudieran explicar ese cambio.[460] Si esto es así, no parece haber ninguna razón (ningún nuevo testimonio científico) para que las recomendaciones del Proyecto de informe de 1995 (opción 4) no satisfagan ya el nivel de protección (que no ha variado) de Australia. De ello se deduce, *a fortiori*, que no habría ninguna razón por la que la opción 2, que según Australia constituye la opción alternativa más estricta, no permita conseguir el nivel de protección de Australia.

8.180 En cuarto lugar, con respecto a lo que Australia califica de opción más liberal (la opción 5), que permitiría "la importación de los productos que se ajusten a las normas internacionales", que en este caso concreto exigen la evisceración, el experto de la OIE que asesoró al Grupo Especial manifestó lo siguiente:

> "La Comisión para las enfermedades de los peces ha examinado cuidadosamente esta cuestión y opina unánimemente que la evisceración del pescado (en el presente caso, los salmónidos) supone un nivel muy elevado de seguridad contra la transmisión de enfermedades y que no es probable que ninguna enfermedad de declaración obligatoria u otra enfermedad importante sea transportada por esos productos. Por tanto, ha juzgado que los productos eviscerados están fuera de su ámbito de interés."[461] (el subrayado es nuestro)
>
> "Las diversas condiciones sanitarias de distintos países miembros (tanto importadores como exportadores) con un problema; sin embargo, no resulta práctico formular recomendaciones distintas para cada país. Por este motivo, la Comisión para las enfermedades de los peces ha tratado de establecer normas mínimas que puedan aplicarse en todo el mundo, pero aliente a los países a que entablen negociaciones bilaterales cuando se produzca diferencias de opinión con respecto a la calidad de los servicios de sanidad de los peces, la presencia de otros patógenos de interés, etc. Sin embargo, esta flexibilidad es aplicable solamente a los peces vivos, los gametos vivos y el pescado sin eviscerar. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión para las enfermedades de los peces considera que el pescado eviscerado representa un riesgo mínimo que no justifica la restricción del comercio".[462]

Dadas las referencias repetidas que se hacen en el Acuerdo MSF a las organizaciones internacionales competentes (en la presente diferencia la OIE), así como a las recomendaciones de esas organizaciones (párrafo 1 del artículo 3 y párrafo 1 del artículo 5)[463] y al objetivo más general de la armonización (párrafo 4 del artículo 3 y párrafo sexto del preámbulo), estimamos que debe darse el

---

[459] Párrafo 8.154.

[460] Transcripción, párrafos 298 a 303.

[461] Respuesta de Winton a la pregunta 24 del Grupo Especial, Winton, respuestas, página 3. Véase también Winton, Transcripción, párrafos 100-101, 305, 326 y 43 ("A la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE no le ha parecido que el pescado eviscerado represente un riesgo importante. Con todo, con acuerdo con el Dr. Rodgers en que probablemente no existe ningún intercambio comercial que esté totalmente exento de riego … En nuestra opinión, como experto y sobre la base de la evaluación de las obras científicas, no encontramos testimonios científicos de que los productos eviscerados hayan representado un riesgo en el pasado. A medida que se disponga, en su caso, de nuevos datos científicos, tal vez tengamos que modificar los tipos de productos o de enfermedades; se trata de un proceso sumamente dinámico, y es probable que nunca podamos conocerlo con completa exactitud.

[462] Respuesta de Winton a la pregunta 25 del Grupo Especial, Winton, respuestas, página 3.

[463] Párrafos 8.44 siguientes y 8.49.

peso apropiado a esta opinión sobre la opción 5.[464] No obstante, con ello no avalamos la idea de que la evisceración sea una medida que permita lograr el nivel de protección de Australia, ni prescindimos de los testimonios que se nos han presentado en lo que respecta a la eficacia relativa de la evisceración, que depende de la enfermedad de que se trate y de los tejidos en los que ésta está localizada.[465] Puesto que, en opinión de Australia, la opción 2 reduce aún más los riesgos que la opción 5, esa opinión apoya, *a fortiori*, la idea de que puede afirmarse que la opción 2 proporciona el mismo nivel de protección que se consigue de hecho con la medida actualmente en vigor.

8.181 Basándose en los cuatro factores antes expuestos, considerados en su conjunto, estimamos que el Canadá ha establecido una presunción de que existen otras medidas disponibles, en particular la opción 2 descrita en el Informe final de 1996, con las que se conseguiría "el nivel adecuado de protección sanitaria [...] [de Australia]" en el sentido del segundo elemento del párrafo 6 del artículo 5, y que Australia no ha aportado pruebas suficientes para refutar esa presunción. En consecuencia, constatamos que en la presente diferencia concurre el segundo elemento del párrafo 6 del artículo 5. Formulamos esta constatación basándonos en los testimonios que nos han sido presentados y que, a nuestro parecer, establecen una presunción -que no ha sido refutada- de que existen otras medidas disponibles con las que se conseguiría el nivel adecuado de protección de Australia. Por consiguiente, nuestra constatación no avala ninguna de las opciones alternativas que hemos examinado, ni implica que la opción 2 permita de hecho conseguir el nivel adecuado de protección de Australia, ni que esa opción sea la única con la que puede lograrse ese nivel.

c) existencia de otra medida que sea "significativamente menos restrictiva del comercio" que la medida sanitaria impugnada

8.182 Por último, nos ocupamos del tercer elemento del párrafo 6 del artículo 5: es preciso que la medida alternativa sea "significativamente menos restrictiva del comercio" que la medida impugnada. El Canadá aduce que las otras cuatro opciones descritas en el Informe final de 1996 son significativamente menos restrictivas del comercio. En su solicitud de acceso al mercado australiano, el Canadá examinó especialmente los productos de salmón sin cabeza y eviscerado y sostuvo que esos productos podían ser importados sin riesgo.[466] Recordamos que la medida impuesta por Australia (de hecho determinadas prescripciones de termotratamiento) *prohíbe* la importación en Australia de salmón fresco refrigerado o congelado, incluidos los productos de salmón examinados con más detalle.[467] Las cuatro opciones alternativas descritas antes *permitirían* las importaciones de los productos de salmón examinados con más detalle, aunque con ciertas condiciones (los productos de salmón tendrían que ser productos de salmón en filetes dispuestos para su comercialización al por menor, eviscerado, sin cabeza o limpio, etc. ...) Estimamos que la imposición de las más rigurosas condiciones de esa naturaleza, aun de las más rigurosas, sería significativamente menos restrictiva del comercio que una prohibición tajante. El termotratamiento, a diferencia de cualquiera de las demás condiciones, modifica de hecho la naturaleza del producto y limita su empleo. Es evidente que el salmón termotratado no puede consumirse como salmón fresco, en tanto que el salmón eviscerado, sin

[464] Otro experto que asesoró el Grupo Especial expuso una opinión similar sobre la eficacia de la evisceración: Rodgers, Transcripción, párrafo 21: "Evidentemente, la cuestión de la evisceración es también pertinente en este caso. Me parece que estamos todos de acuerdo en que un medio eficaz de reducir el nivel de riesgo, aunque el nivel de reducción dependerá en gran parte del tejido en que se halle el agente patógeno y de la eficacia del proceso de evisceración. Con todo, no se conoce ningún caso específico de transmisión de enfermedades de peces de una zona a otra a través de salmónidos eviscerados importados o, en realidad, de peces eviscerados de cualquier especie". Véase también Rodgers, Transcripción, párrafo 307.

[465] A este respecto, nos remitimos a la coincidencia general entre las partes y los expertos que asesoraron al Grupo Especial sobre esta cuestión en que en algunos productos eviscerados pueden seguir presentes algunos de los agentes patógenos en cuestión en el tejido muscular, los restos de tejido renal, las espinas, la piel o el tejido sanguíneo (véase por ejemplo, Transcripción, párrafos 21, 90, 99-101, 203-204, 234 y 305-307).

[466] 1996 Final Report, página 7.

[467] Párrafo 8.19.

cabeza o en filetes puede consumirse fresco o cocido.[468] En consecuencia, estimamos que el Canadá ha establecido una presunción de que las otras cuatro opciones descritas en el Informe final de 1996 son "significativamente menos restrictivas del comercio" que la medida objeto de la diferencia y que Australia no ha refutado esa presunción. Por consiguiente, constatamos que concurre en la presente diferencia el tercer elemento del párrafo 6 del artículo 5.

d) Resumen

8.183 Hemos constatado ya que los tres elementos que requiere el párrafo 6 del artículo 5 para que pueda constatarse la existencia de una violación del párrafo 6 del artículo 5 concurren en la presente diferencia. En consecuencia, constatamos que Australia, al mantener la medida en litigio, actúa de forma incompatible con el párrafo 6 del artículo 5.

6. Alegaciones del Canadá al amparo de los artículos 2 y 3: "Derechos y obligaciones básicos" y "armonización"

8.184 Al haber constatado que la medida objeto de la diferencia es incompatible con las prescripciones de los párrafos 1 y 5 del artículo 5 y del párrafo 6 del artículo 5 y que, por esa razón, es asimismo incompatible con las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 2, no consideramos necesario seguir examinando las restantes alegaciones formuladas por el Canadá al amparo del artículo 2, ni sus alegaciones al amparo del artículo 3.

E. ARTÍCULO XI DEL GATT DE 1994

8.185 Al haber constatado ya que la medida objeto de la diferencia es incompatible con las prescripciones del Acuerdo MSF, no consideramos necesario seguir examinando si es además incompatible con el artículo XI del GATT de 1994.

IX. CONCLUSIONES

9.1 A la luz de las constataciones anteriores, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

i) Australia, al mantener una medida sanitaria que no se basa en una evaluación del riesgo, ha actuado (tanto en el grado en que esa medida se aplica a los productos en litigio de salmón del Pacífico adulto capturado en el Océano, como en cuanto se aplica a las demás categorías de productos de salmón objeto de la diferencia) de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y, por esa razón, ha actuado asimismo de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 2 de dicho Acuerdo;

ii) Australia, al adoptar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección sanitaria que considera adecuados en diferentes situaciones (de un lado, los productos en cuestión de salmón del Pacífico adulto capturado en el Océano, y el arenque congelado entero para ser utilizado como cebo y, de otro, los peces ornamentales vivos) que tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional, ha actuado de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y, por esa

[468] De las 66.234 toneladas a que ascendieron en 1996 las exportaciones canadienses de salmón, 50.838 correspondieron a salmón fresco y congelado, y el resto a salmón en lata. El Canadá afirma que las recientes tendencias indican que los consumidores prefieren el salmón fresco o congelado al salmón en lata o termotratado (Canadá, First Submission, párrafo 31). Australia parece admitir ese hecho cuando afirma que: "en lo que respecta al salmón [australiano] del Atlántico de criadero [el principal tipo de salmón comercializado en Australia] el suministro del mercado interior y del mercado de exportación es predominantemente un suministro de salmones frescos y enteros" (Australia, Second Submission, párrafo 58).

razón, ha actuado, asimismo, de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 2 de dicho Acuerdo;

iii) Australia, al mantener una medida sanitaria (con respecto a los productos de salmón del Pacífico adulto capturado en el Océano en litigio) que entraña un grado de restricción mayor que el necesario para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria, ha actuado de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Dado que, según el párrafo 8 del artículo 3 del ESD "en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo" llegamos a la conclusión de que, en la medida en que Australia ha actuado de forma incompatible con el Acuerdo MSF, ha anulado o menoscabado ventajas derivadas para el Canadá del Acuerdo MSF.

9.2 *Recomendamos* que el Órgano de Solución de Diferencias solicite a Australia que ponga la medida objeto de la diferencia aplicada por ese país en conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

ANEXO 1

Las cuatro comparaciones a que da lugar el párrafo 5 del artículo 5

COMPARACIÓN 1	**Enfermedad motivo de preocupación**	**Manifestación de la enfermedad[469]**	**Tratamiento de las importaciones**
Salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano para consumo humano		Esta enfermedad no ha sido detectada en el salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano[470]	prohibición
Arenque del Pacífico, bacalao, eglefino, anguila japonesa, sollas, para consumo humano	*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica)	Esta enfermedad ha sido detectada en los siguientes pescados sin cocer.[471]	
		Arenque del Pacífico Bacalao Eglefino Anguila japonesa Sollas	acceso permitido acceso permitido acceso permitido acceso permitido acceso permitido

[469] Al abordar la "manifestación de la enfermedad" en el presente anexo nos centramos en determinar si el agente patógeno de que se trate se ha detectado o no en el producto objeto de preocupación. Somos conscientes de que de esa manera simplificamos la comparación y de que, si de dispusiera de más datos, podría efectuarse una comparación más adecuada. No obstante, con arreglo a nuestro mandato, debemos hacer una evaluación objetiva de las pruebas que se nos hayan sometido (artículo 11 del ESD). Por lo tanto, no ha de considerarse que nuestro método implica que las evaluaciones de riesgos deben limitarse a las enfermedades efectivamente detectadas ni que no pueden tomar en cuenta pruebas relacionadas con la investigación científica.

[470] Final Report, página 136; respuesta del Canadá a la pregunta 2, original, del Grupo Especial, página 4.

[471] Final Report, página 138 (declaración general); respuesta australiana a la pregunta 3, original, del Grupo Especial, página 6 (con respecto a las anguilas); respuesta australiana a la pregunta 3, adicional, del Grupo Especial, de 8 de diciembre de 1997, página 6 (con respecto a todos los productos de peces, comparados).

ANEXO 1 (Cont.)

Las cuatro comparaciones a que da lugar el párrafo 5 del artículo 5

COMPARACIÓN 2	**Enfermedad motivo de preocupación**	**Manifestación de la enfermedad**	**Tratamiento de las importaciones**
Salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano para consumo humano		Estas enfermedades no han sido detectadas en el salmón del pacífico adulto del Canadá capturado en el océano[472]	prohibición
Arenque del Pacífico, bacalao del Atlántico y del Pacífico, eglefino, anguila europea y japonesa y lenguado de Dover, para consumo humano	Virus de la septicemia hemorrágica viral (VSHV) Virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI)	Se ha detectado el VSHV en los siguientes pescados sin cocer[473]: Arenque del Pacífico Bacalao del Atlántico Bacalao del Pacífico Eglefino Anguila europea	 acceso permitido acceso permitido acceso permitido acceso permitido acceso permitido
		Se ha detectado el VNPI en los siguientes pescados sin cocer[474]: Bacalao Anguila europea y japonesa Lenguado de Dover	 acceso permitido acceso permitido acceso permitido

[472] En lo que atañe al VSHV, Final Report, página 45; en lo que atañe al VNPI, Final Report, páginas 44 y 197; Australia se mostró de acuerdo con esto en su respuesta a la pregunta 2, original, del Grupo Especial, páginas 4-5.

[473] Con respecto al arenque del Pacífico: Winton, Transcripción, párrafo 236; en cuanto al bacalao y el arenque del Pacífico: Final Report, páginas 45 y 222; en cuanto al bacalao del Pacífico y el arenque en general: respuesta de Australia a la pregunta 3, original, del Grupo Especial, página 7; en cuanto al bacalao del Atlántico y el eglefino: respuesta de Australia a la pregunta 20 del Grupo Especial, presentada en la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial; en cuanto a la anguila: respuesta de Australia a la pregunta 3, adicional del Grupo Especial, de 8 de diciembre de 1997, página 6.

[474] En cuanto al bacalao, el lenguado y las anguilas: respuesta de Australia a la pregunta 3, adicional, del Grupo Especial, de 8 de diciembre de 1997, página 6

ANEXO 1 (Cont.)
Las cuatro comparaciones a que da lugar el párrafo 5 del artículo 5

COMPARACIÓN 3	**Enfermedad motivo de preocupación**	**Manifestación de la enfermedad**	**Tratamiento de las importaciones**
Salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano para consumo humano	*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica) Virus de la necrosis eritrocítica Virus de la necrosis hematopoyética infecciosa (VNHI) Virus de la septicemia hemorrágica viral (VSHV)	En el salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano se ha detectado la presencia sólo del VNHI[475]	prohibición
Arenques enteros, congelados, para uso como cebo		Arenque del Pacífico[476]: Se han detectado las cuatro enfermedades[477] Arenque del Atlántico: Se ha detectado sólo el virus de la necrosis eritrocítica[478]	acceso permitido

COMPARACIÓN 4	**Enfermedad motivo de preocupación**	**Manifestación de la enfermedad**	**Tratamiento de las importaciones**
Salmón del Pacífico adulto del Canadá capturado en el océano para consumo humano	*Aeromonas salmonicida* (cepa atípica) *Yersinia ruckeri* *Edwarsiella tarda* Virus de la necrosis pancreática infecciosa (VNPI) *Vibrio anguillarum*	Ninguna de estas enfermedades ha sido detectada en el salmón del pacífico adulto del Canadá capturado en el océano	prohibición
Peces ornamentales vivos		Las cinco enfermedades han sido detectadas en los peces ornamentales vivos[479]	acceso permitido

[475] Según el Canadá, es sabido que el VNHI se encuentra en estos productos de salmón (respuesta del Canadá a la pregunta 2, original, del Grupo Especial, página 4). Sin embargo, según el Informe final de 1996, página 43, sólo se había detectado una vez el VNHI y se consideraba este hecho como un "acontecimiento inhabitual".

[476] Véase, en términos generales, Winton, Transcripción, párrafo 283, respondiendo a una pregunta acerca de si se podía decir, sin haberse realizado una evaluación completa del riesgo, que los peces utilizados como cebo representaban un nivel de riesgo más elevado que los productos de salmón: "Puedo hacer esa afirmación con un alto nivel de seguridad en el caso del arenque del Pacífico de América del Norte. Como peces de cebo, estos peces muestran una incidencia y una prevalencia de infecciones significativamente más elevadas y cuantificables que el salmón del Pacífico."

[477] Con respecto a la *Aeromonas salmonicida*: véase la comparación 1, nota 2; con respecto al virus de la necrosis eritrocítica: véase Final Report, páginas 43 y 182, y la respuesta de Australia a la pregunta 2, original, del Grupo Especial, página 6; en cuanto al VNHI: véase la respuesta de Australia a la pregunta 20 del Grupo Especial, presentada en la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial; en cuanto al VSHV: respuesta de Australia a la pregunta 2, original, del Grupo Especial, página 7, Winton, Transcripción, párrafos 236 y 267.

[478] Véase el cuadro 6 de la primera comunicación del Canadá, páginas 79-80. Según Winton, el arenque del Atlántico del Mar Báltico y del Mar del Norte es probablemente además un portador importante de VSHV (Transcripción, párrafo 267).

[479] Véase el cuadro 7 de la primera comunicación del Canadá, página 82 y la respuesta de Australia a la pregunta 20 del Grupo Especial, presentada en la reunión con los expertos que asesoraron al Grupo Especial. Véase también Winton, Transcripción, párrafo 267.

ANEXO 2

GRUPO ESPECIAL ENCARGADO DE EXAMINAR EL ASUNTO "AUSTRALIA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LAS IMPORTACIONES DE SALMÓN" GRUPO ESPECIAL ESTABLECIDO A SOLICITUD DEL CANADÁ

Transcripción de la reunión conjunta con los expertos, celebrada el 4 de febrero de 1998

Presidente

1. Permítaseme comenzar por dar la bienvenida a los expertos científicos y a las partes a esta reunión e informarles en primer lugar de que esta reunión está siendo grabada. Por tanto, cuando tomen la palabra por favor asegúrense de encender su micrófono pulsando el botón verde. En el micrófono se enciende una luz roja cuando está encendido. De igual importancia, por favor desconecten su micrófono cuando hayan terminado de hablar; con este sistema solamente se puede encender un micrófono a la vez. Una cuestión más en este sentido, a saber, que procuren hablar de forma razonablemente lenta y clara, porque más tarde habrá que preparar una transcripción y esto facilitará dicho proceso.

2. La finalidad de esta reunión es ofrecer a los expertos la oportunidad de ampliar sus respuestas por escrito a las preguntas del Grupo Especial, resaltando los puntos principales, y hacer posible un intercambio exhaustivo de opiniones entre los expertos, las partes y el Grupo Especial.

3. Querría aprovechar la ocasión para agradecer a los expertos que hayan accedido a actuar como asesores del Grupo Especial y respondido en tan poco tiempo a sus preguntas. Como saben, el tiempo de que disponemos es limitado y debemos preparar informes dentro de determinados plazos. Esto supone una gran presión no sólo para nosotros sino también para ustedes y les agradezco que hayan respondido de esta manera.

4. Para su información, es decir para información de los expertos, después de la reunión de hoy y de una segunda reunión con las partes en la diferencia, que se celebrará mañana, el Grupo Especial debe proceder a preparar su informe. En la primera parte de este informe se resumen los hechos del caso y los alegatos de las partes. Una versión provisional de esta parte será transmitida a las partes para que formulen sus comentarios. Uno de los componentes de esta primera parte fáctica del informe será una recopilación de sus respuestas por escrito a las preguntas del Grupo Especial, que les será distribuida, y se les brindará la oportunidad de hacer cualesquiera correcciones necesarias a este resumen de sus respuestas. Luego, el Grupo Especial debe presentar en primer lugar un informe provisional completo a las partes y después su Informe final. Tenemos previsto incluir una transcripción de la reunión de hoy en un anexo del informe, posiblemente cuando se elabore el Informe provisional o incluso en la etapa final, pues dudo de que la transcripción esté lista a tiempo para ser distribuida con la parte fáctica. En cualquier caso, se publicará y será un acta literal de lo ocurrido hoy. Me ha parecido que desearían enterarse de esto antes de dar comienzo a las actuaciones.

5. Debo subrayar que el procedimiento y las actuaciones del Grupo Especial son confidenciales y que todo lo que se diga en esta sala está sujeto a las normas de la OMC por las que se rige la solución de diferencias, así como a los procedimientos de trabajo del Grupo Especial. Una vez que el Grupo Especial ha concluido su labor y se ha distribuido un Informe final a todos los Miembros de la OMC, el informe, incluida la transcripción de esta reunión, suele ser considerado documento público, y por ende prevemos que el Informe final se distribuya en la forma señalada, probablemente a finales de mayo.

6. En lo que atañe a esta reunión, el Grupo Especial se propone proceder de la siguiente manera. En primer lugar daré la palabra a cada uno de los expertos para que formulen las observaciones

introductorias de carácter general que consideren pertinentes. No hace falta repetir con todo detalle lo que figura ya en sus respuestas por escrito, pero les pediría que destacaran sus observaciones principales en aquellas esferas en que vean las cuestiones y los puntos de discrepancia más importantes. Si desean formular comentarios sobre cualquier observación hecha por otros expertos, les ruego no tener reparos en hacerlo. Querría señalar también su atención sobre varias preguntas adicionales distribuidas por el Grupo Especial además de las incluidas en la primera ronda de preguntas. Quizás podrían aprovechar sus declaraciones introductorias para referirse a las que les incumban. No todas van dirigidas a todos los expertos, pero les ruego responder a las que sean de su incumbencia. Sería útil que hicieran esto en sus declaraciones iniciales.

7. Cuando acabemos esto, daremos la palabra a las partes, empezando por el Canadá. El Canadá podrá formular preguntas y comentarios sobre las opiniones de los expertos y luego se invitará a los expertos a responder. Desearíamos abordar las preguntas una por una para velar por el orden del procedimiento, pero si Australia quisiera formular alguna pregunta complementaria relacionada directamente con una pregunta recién planteada por el Canadá, se le ofrecería la posibilidad de formularla de inmediato para evitar luego tener que ir y venir de un tema a otro. Si abordamos un tema, tratémoslo y liquidémoslo. Análogamente, después de las respuestas de los expertos al Canadá, Australia tendrá ocasión de formular sus preguntas y comentarios sobre las opiniones de los expertos. Si el Canadá deseara formular alguna pregunta complementaria relacionada directamente con lo tratado, se le permitiría intercalarla también. Una vez más los expertos tendrán la oportunidad de responder a cada pregunta conforme se vayan formulando. Ahora bien, subrayo que en realidad corresponde a los expertos determinar cómo responder a estas preguntas, que no les estamos sometiendo a una interrogación, ni estamos en un tribunal de derecho, por lo que han de hacerlo con soltura y aportar por cierto sus conocimientos especializados como crean conveniente. Debo decir que según mi experiencia en anteriores reuniones de este tipo, se han conducido de forma muy satisfactoria en lo concerniente al asesoramiento de los expertos y no entrañan el menor elemento de interrogación.

8. Dicho esto, hoy nos concentraremos sobre todo en dialogar con los expertos y rogaría a las partes que se abstuvieran de rebatir argumentos o formular declaraciones como las que tendrán ocasión de hacer mañana. Mañana será la última oportunidad que tengan para hacer exposiciones, pero hoy la prioridad es consagrar nuestro tiempo a los expertos y a las cuestiones empíricas de carácter científico que están siendo examinadas con ellos.

9. Después de las intervenciones de las partes, quizá el Grupo Especial desee formular más preguntas o pedir nuevas aclaraciones y, por último, daré a los expertos la oportunidad de tomar la palabra de nuevo para que formulen declaraciones finales de forma que puedan destacar las opiniones y conclusiones que consideren más importantes. Ruego tanto a los expertos como a las partes que procuren ser lo más concisos y directos posible y eviten, por ejemplo, repetir en detalle lo que ha sido expuesto ya por escrito. Hechas estas observaciones, voy a dar la palabra a los expertos, cuyos nombres, que figuran en las correspondientes placas, iré diciendo, conforme lo haga. Pediría a las partes que cuando llegue su turno, la persona que vaya a tomar la palabra empezara por decir su nombre y su cargo, no sólo en interés de los expertos y los miembros del Grupo Especial, sino también para que les podamos identificar a efectos de la transcripción.

10. Dicho esto, a menos que hubiera alguna pregunta sobre el procedimiento, propondría invitar ahora a los expertos a tomar la palabra. A falta de un método más adecuado, se la daré por orden alfabético. Empezaré pues dando la bienvenida a esta reunión al Dr. Burmaster, a quien invito a tomar la palabra.

11. Si desea emplear el proyecto de diapositivas o servirse de él para presentar algo, hay un micrófono portátil. De no ser así, le ruego emplear el que tiene enfrente, pues comprobará que es mejor.

Dr. Burmaster

12. Buenos días y gracias. Mucho me complace estar aquí esta mañana. Debo decir que esta es mi primera experiencia de esta naturaleza. Les ruego pues ser pacientes conforme intento ayudar al Grupo Especial lo mejor que puedo. Tengo uno o dos comentarios que formular en este momento para complementar la declaración que presenté por escrito en noviembre del año pasado.

13. Lo primero que dije en noviembre, y lo sigo diciendo ahora, es que en mi opinión una evaluación de riesgos para un asunto de este tipo debe realizarse de forma cuantitativa; que debe entrañar cálculos numéricos tan bien hechos como permitan los conocimientos existentes y explicitar los elementos de incertidumbre. En mi opinión, el grueso de una evaluación de riesgos debe realizarse con razonamientos numéricos; es más, pienso que en ella deben emplearse distribuciones de probabilidades, que pueden revestir distintas formas, pues no hay una única forma correcta de realizar esta clase de análisis. Con todo, creo que comoquiera que se reúnan los datos, debe incluir descripciones probabilísticas de la variabilidad de lo que se sabe sobre los hechos y el carácter de las enfermedades de los peces, la transmisión de las mismas, etc. Además, de algún modo debe especificar lo mejor posible con datos numéricos en qué medida los conocimientos asociados con esos cálculos son ciertos o inciertos. Se me ha preguntado esporádicamente cuáles serían los requisitos mínimos de una evaluación de riesgos y, como vengo de los Estados Unidos, diré que en nuestro país hemos adoptado una suerte de proceso de evaluación de riesgos que suele comprender cuatro etapas. En la primera etapa se identificaría el peligro; en la segunda se evaluaría la dosis-respuesta; en la tercera se evaluaría la exposición; y en la cuarta y última etapa se caracterizarían los riesgos. En los Estados Unidos en la etapa de identificación del peligro generalmente se emplean métodos cualitativos y en ella se determina la naturaleza del problema. En un caso como el que nos ocupa se determinaría qué enfermedades podrían aparecer y qué peces podrían ser más susceptibles a ellas. Esto sería objeto de un examen de carácter cualitativo. Luego, sin embargo, las demás etapas, es decir, de evaluación de dosis-respuesta, las probabilidades de exposición y las probabilidades de aparición, las probabilidades de dosis-respuesta, las probabilidades de exposición y las probabilidades de caracterización de los riesgos. Con esto concluirían las etapas de la evaluación de riesgos y luego se darían otros pasos, a saber, los relacionados con la comunicación y gestión del riesgo que ustedes y otros gestores de riesgos podrían dar.

14. En cuanto a la segunda pregunta formulada, en la situación objeto de examen las enfermedades de peces y las especies de peces potencialmente afectadas son múltiples. Se ha preguntado si, por tratarse de diez enfermedades de peces -diez enfermedades distintas- y cinco especies de peces distintas, para elaborar una respuesta hipotética habría que multiplicar el número de aquéllas por el de éstas y realizar 50 evaluaciones de riesgos distintas (diez multiplicado por cinco). Creo que en la práctica no hace falta realizar 50 evaluaciones distintas. Me parece que esto se puede evitar. Posiblemente habría que realizar una evaluación o dos o un número menor de evaluaciones, pero no las 50. Con esto doy por concluida mi intervención. Gracias.

Presidente

15. Muchas gracias Dr. Burmaster. Permítaseme dar la bienvenida ahora al Dr. Rodgers, a quien invito a formular sus observaciones iniciales. Tiene usted la palabra.

Dr. Rodgers

16. Gracias, señor Presidente. Me voy a extender un poco más que el Dr. Burmaster porque mi campo específico de especialización guarda relación con las enfermedades de los peces y la transmisión y prevalencia de estas enfermedades, o sea, que tengo algunas observaciones importantes que formular a propósito de estas secciones. Sin embargo, antes de formular algunos comentarios, quisiera dar las gracias al Grupo Especial por brindarme la oportunidad de dirigirme a sus miembros y espero también que hasta ahora mis respuestas les hayan facilitado la comprensión de los antecedentes

de este asunto. A mí personalmente este proceso me ha parecido fascinante, aunque a ratos ha sido laborioso y desalentador, no forzosamente a causa de la naturaleza del problema, pero sí de los 20 y pico de kilos de documentos que me enviaron para analizar, es decir, casi un kilo por cada año de duración de la diferencia, lo que en realidad no está nada mal.

17. Mis propias respuestas a las preguntas formuladas a los expertos han ido dirigidas a esclarecer los puntos conflictivos, por así decirlo, que se insertan en un cuadro muy complicado. He procurado también emplear la menor cantidad de tecnicismos posible y he citado hechos para respaldar mis opiniones personales y, repito, espero que al Grupo Especial les hayan parecido útiles hasta ahora. Me parece pues que mis respuestas, y quizá también las de los demás expertos, deben de ser tomadas como un todo y no han de ser sacadas de contexto, ni subdivididas en frases, porque como digo, enfrentamos una situación muy complicada. Dicho esto, reconozco que en determinados casos es prácticamente inevitable que ciertas frases sean sacadas de contexto. Reflexionando de forma retrospectiva, me complacen especialmente mis respuestas a las preguntas 8 y 14, pues por lo visto ambas partes están de acuerdo en que respaldan sus respectivas posturas, y esto me coloca en mejor posición en el día de hoy.

18. Voy a tratar de resumir las respuestas que he dado ya haciendo algunos comentarios generales que reflejan mi opinión sobre algunos puntos importantes, quizá algunos de los puntos más importantes, tal y como yo los veo, y responder al mismo tiempo a las preguntas complementarias que nos enviaron hace algunas semanas, aunque estas últimas no las voy a citar necesariamente por su número. Las secciones o, mejor dicho, las preguntas iniciales estaban divididas en tres secciones, a saber, las referentes a los procedimientos de evaluación del riesgo, a las enfermedades de los peces, su transmisión y prevalencia y a los procedimientos de la OIE. Me voy a referir a ellas siguiendo el orden inverso tradicional, pues ni siquiera intenté responder a las preguntas de la sección relativa a la OIE toda vez que en realidad no poseía suficientes conocimientos prácticos sobre la OIE como para opinar. Tampoco pienso decir gran cosa sobre la sección relativa a las enfermedades de los peces, porque salvo algunas excepciones, que yo calificaría de menores, las respuestas de las partes fueron en gran parte coincidentes, aunque las partes mismas posiblemente no estén de acuerdo en que las excepciones son menores.

19. Básicamente, sin embargo, lo que yo diría sobre la sección relativa a las enfermedades es que los datos actualizados más exactos sobre la prevalencia de enfermedades en un país exportador suelen obrar en poder del propio país exportador, a condición, naturalmente, de que esté reconocido como una autoridad competente. En este caso, el Canadá cuenta por cierto con un sistema de vigilancia bien respetado para ese tipo de situación. El grado de fiabilidad científica de los métodos existentes para detectar enfermedades depende en realidad de los límites de detección más bajos de cada prueba o serie de métodos de identificación. No obstante, esto puede dificultar el aislamiento de determinados agentes patógenos virales de los peces, así como de algunas cepas bacterianas. Además, la sensibilidad de la mayor parte de los métodos de diagnóstico tiene un punto límite que hace que el estado de portador en particular sea difícil de determinar, excepto con los métodos más sensibles. Empero, los defectos de sensibilidad de los métodos existentes son aceptados en general por la comunidad científica teniendo en cuenta tanto su base científica como las políticas legislativas, que estipulan en realidad que han de ser utilizados en los programas permanentes de vigilancia. También es verdad que las poblaciones sometidas a pruebas esporádicas suelen ser consideradas como un riesgo menor que las poblaciones sometidas a pruebas ocasionales o las que no son sometidas a prueba alguna, dado que con el tiempo la vigilancia periódica aportará, por así decirlo, una base de datos e informaciones generales. Con todo, después de su captura el pescado destinado al consumo humano casi nunca se somete a pruebas para detectar enfermedades de los peces.

20. En cuanto a la transmisión de enfermedades propiamente dicha, se conjugan muchos factores biológicos, de comportamiento y ambientales interrelacionados. Esto es insoslayable. Como tales, los factores epidemiológicos relacionados con la transmisión de enfermedades no son necesariamente los mismos para cada enfermedad, pues son complejos y numerosos, aunque los aspectos generales

son comunes. En mi opinión, el factor más significativo en este caso en particular podría ser la introducción de agentes patógenos potenciales en un ambiente estable. Dado que el equilibrio natural de una población de peces autóctonos podría ser alterado quizá de forma irreversible, este es uno de los posibles factores preponderantes en este caso concreto de transmisión. Dicho esto, sin embargo, se acepta en general que faltan datos sobre la aparición de enfermedades en los peces silvestres y las interacciones potenciales entre los peces silvestres y los mecanismos de introducción de enfermedades como tales.

21. Evidentemente, la cuestión de la evisceración es también pertinente en este caso. Me parece que estamos todos de acuerdo en que es un medio eficaz de reducir el nivel de riesgo, aunque el nivel de reducción dependerá en gran parte del tejido en que se halle el agente patógeno y de la eficacia del proceso de evisceración. Con todo, no se conoce ningún caso específico de transmisión de enfermedades de peces de una zona a otra a través de salmónidos eviscerados importados o, en realidad, de peces eviscerados de cualquier otra especie.

22. Además, al llevarse a cabo el examen organoléptico a efectos de clasificación se deberían eliminar los peces de aspecto desagradable, como los que presenten úlceras o muchas hemorragias o alguna clase de daño superficial. Estas condiciones pueden ser producidas por enfermedades, aunque es posible que después de un examen de esta clase aún queden peces portadores con infección subclínica.

23. No tengo la intención de hacer más comentarios sobre las consecuencias de la entrada de enfermedades, pues creo que también estamos de acuerdo respecto de los principales criterios de secuencias de pasos que se han de cumplir para que esto ocurra. Sin embargo, debemos tener presente que la detección precoz de la entrada de enfermedades y la erradicación de cualquier enfermedad después de su establecimiento serían difíciles en cualquier país. La única pregunta complementaria que no se puede incluir fácilmente en ninguna de las tres secciones principales en que se dividieron las preguntas iniciales, en las que se planteó, básicamente, la cuestión de saber qué es una "trucha arcoiris", iba dirigida a mí en particular, o sea que si me lo permiten, la voy a contestar de inmediato, antes de pasar a la sección concerniente a la evaluación de los riesgos. En esencia, las distintas truchas arcoiris son salmónidos y *no* salmones, y pertenecen a la misma especie o sea que son *Oncorhynchus mykiss*. El género *Oncorhynchus* incluye algunos salmones, pero se trata de salmones de verdad, como el salmón plateado y el salmón rojo. La principal diferencia entre las dos clases de trucha arcoiris estriba en su capacidad de migrar. Una es *anádroma*, es decir que se trata de un pez migratorio, mientras que la otra, su equivalente no migratorio, es no *anádroma*. Estos peces fueron incluidos inicialmente en el género *Salmo*, en el que figura aún el salmón del Atlántico, pero un volumen cada vez mayor de datos taxonómicos, por así decirlo, redundó, en 1989, en la introducción del cambio, pues se estimó que estos peces estaban más emparentados con el género *Oncorhynchus* que con el género *Salmo*, que contiene más especies atlánticas de Europa, y al mismo tiempo todas las truchas de río fueron incluidas en el género *Oncorhynchus*.

24. Esto me trae a la última sección, relativa a los procedimientos de evaluación del riesgo, que, para nosotros los expertos es quizá la más conflictiva, en particular cuando se comparan los dos informes que nos han presentado. Para mí, en general, el Informe final de 1996 es menos específico que el Informe provisional de 1995. Su presentación es también más confusa, pero incluye los resultados de un proceso de comunicación, que no figuran en el Informe provisional. De hecho, hace pensar que no se previó nunca incluir en la versión original del Informe provisional información sobre un proceso de comunicación del riesgo. Ninguno de los dos informes puede ser clasificado como una evaluación cuantitativa del riesgo, aunque en mi opinión el Informe provisional contiene una evaluación cualitativa clara del riesgo de las importaciones. Si bien ambos informes descansan en gran parte en la interpretación de los mismos datos de evaluación del riesgo, el Informe final llega a una conclusión distinta en cuanto al análisis del riesgo que, en mi opinión, es el resultado de la consulta pública. En general, el Informe provisional de 1995 cumple los requisitos mínimos de una evaluación del riesgo y lo considero aceptable.

25. En cuanto al Informe final de 1996, se basa, evidentemente, como estaba previsto, en el Informe provisional anterior e incluye también los resultados del proceso de comunicación del riesgo, y por ende debería ser igualmente aceptable. En mi opinión, tenemos el privilegio, por así decirlo, de poder comparar ambos informes y, al compararse, creo yo, da la impresión de que en el Informe final falta algo, lo que me sorprende porque al ser posterior al Informe de 1995 debería contener todos los elementos básicos. El elemento que falta parece relacionarse especialmente con su claridad, su detalle y la metodología en que se basa, que se aproxima mucho a una reseña bibliográfica sin conclusión.

26. Con toda franqueza, al buscar en el Informe final secciones que posiblemente no estaban en su sitio, me perdí por completo, y esto, en mi opinión, hace que sea menos transparente que el Informe provisional inicial. En el Informe final los riesgos se evalúan por enfermedad, pero de forma verbal y en él no se asigna ninguna de las probabilidades que harían falta para alcanzar una conclusión. Por tanto, en este sentido me parece enteramente posible que no llegue a determinar ninguna probabilidad basada en los datos disponibles. Este concepto de probabilidad se recoge en las Directrices de la OIE, que indican que los factores de riesgo deben utilizarse para estimar la probabilidad de que se produzca un acontecimiento perjudicial con estimaciones puntuales de distribuciones de probabilidades, empleadas para representar los valores de forma cuantitativa o cualitativa.

27. En consecuencia, es probable que por sí solo, sin la referencia del Informe provisional, no constituya un proceso globalmente aceptable de evaluación del riesgo, aunque contiene más elementos. Según parece, después del proceso de comunicación del riesgo se modificó el estilo, el contenido y la orientación del Informe final. Personalmente, pienso que esto ha desvalorizado todo el informe que, después de todo, presumiblemente ha de ser la expresión pública de todo el proceso de análisis.

28. Cuando varias enfermedades son objeto de preocupación, los riesgos se determinan efectivamente elaborando una lista de las enfermedades potenciales que pudieran estar asociadas con las importaciones de un producto de pescado determinado y examinando luego las consecuencias de su entrada y establecimiento. Ahora bien, aunque distintas enfermedades tienen muchos factores de riesgo comunes, cada una de ellas puede tener factores únicos que hay que analizar y cada uno de éstos contará con una cantidad y calidad variables de datos que habrá que examinar por separado, lo que hace necesario evaluar los riesgos por enfermedad. Naturalmente, sin embargo, como ha dicho David Burmaster, tal vez sería posible analizar una enfermedad de más alto riesgo para determinar una respuesta en lugar de tener que analizarlas todas una por una.

29. Ahora bien, ¿qué significa todo esto? A mí me desorientó en cierto modo y por ende quizá el momento sea oportuno para que haga una recapitulación general, desde un punto de vista estrictamente científico, de cómo yo veo las cosas. En la práctica esto significa que ahora podemos introducir la evaluación del riesgo de 1997 presentada por el Canadá, en la que se aplicó un método cuantitativo para examinar los datos que estaban disponibles ya en 1995 sobre las dos enfermedades más graves objeto de preocupación, a saber, las causadas por *Aeromonas salmonicida* y *Renibacterium salmoninarum*. Para aclarar este punto felizmente no es necesario, creo yo, examinar el informe a fondo, pues en tal caso podríamos estar aquí hasta mañana, sino más bien las conclusiones generales de los diversos informes siguiendo los distintos elementos de evaluación del riesgo. Lo siento, pero voy a tener que citar algunos pasajes de los distintos informes.

30. En el Informe provisional de 1995 del AQIS se concluye que "se estima que, cuando el salmón silvestre del Pacífico capturado en el océano procedente del Canadá y los Estados Unidos que ha sido eviscerado y al que se ha quitado la cabeza, se consume en hogares y restaurantes, presenta un riesgo insignificante de introducción y establecimiento de enfermedades". En el Informe se observa también que "se considera extremadamente improbable que la importación de salmón silvestre del Pacífico capturado en el océano, eviscerado y sin cabeza, introduzca infecciones en las poblaciones de peces de Australia" (en este pasaje se hace referencia a *Aeromonas salmonicida* en particular), y que

"el riesgo de introducción de enfermedades es aceptablemente bajo habida cuenta de las consecuencias potencialmente graves de dicho acontecimiento".

31. El Informe final de 1996 contiene un pasaje que dice que "existen riesgos de que los productos de salmón contengan agentes patógenos exóticos; sin embargo, el riesgo de establecimiento de una enfermedad exótica es bajo si se toman medidas de gestión adecuadas".

32. En la Evaluación del Riesgo de 1997 del Canadá (la denominada Evaluación de Vose), figura una observación que dice que "el riesgo de infección del salmón nativo con *Aeromonas salmonicida* o *Renibacterium salmoninarum* procedente del salmón del Canadá es extremadamente bajo" y que "los datos con que Australia contaba cuando se redactaron sus informes eran suficientes para que concluyera que el riesgo de forunculosis y renibacteriosis planteado por el salmón del Canadá debe ser considerado insignificantemente bajo". Por último, en él se afirma también que "el salmón del Pacífico del Canadá capturado en el océano, eviscerado, con y sin cabeza, fresco y congelado, presenta un riesgo insignificante de introducción de enfermedades".

33. En mi opinión esto significa que en todos estos informes se alcanza en realidad una conclusión científica semejante, a menos que en un informe "insignificante" se refiera a un nivel de riesgo distinto del de otro, lo que es enteramente posible, y me pregunto si Marion Wooldridge o David Burmaster podrían hacer comentarios más adelante sobre la diferencia entre expresiones como "insignificante", "extremadamente improbable", "aceptablemente bajo", "bajo", "extremadamente bajo" e "insignificantemente bajo". Lo interesante del caso es que tanto en las conclusiones del primer Informe provisional cualitativo del AQIS de 1995 como en las de la Evaluación de Vose de 1997 se emplea la misma expresión, a saber, "riesgo insignificante". Lo que ninguno de los dos contiene es información sobre la comunicación del riesgo.

34. Para mí, el problema parece estribar en el cambio de énfasis y conclusiones del Informe final de 1996, en el que se toman, al parecer, en consideración las opiniones consultivas científicas, pero luego, como he dicho, se alcanza una decisión política después de la consulta pública. Ahora bien, en las Directrices revisadas de la OIE se indica que los países importadores decidirán si el riesgo determinado en el análisis de las importaciones es o no aceptable, pero que el país importador ha de estar dispuesto a justificar su decisión. La disyuntiva entre las opiniones consultivas científicas y una decisión final política, representa, en mi opinión, un problema muy difícil de resolver, puesto que en definitiva la existencia de un riesgo, cualquiera que sea su nivel, puede ser inaceptable.

35. El Acuerdo MSF contiene una prescripción según la cual en circunstancias como éstas se ha de evaluar el riesgo y estipula que la medida deberá basarse "en una evaluación, adecuada a las circunstancias" y que la evaluación del riesgo se hará "teniendo en cuenta las técnicas de evaluación elaboradas por las organizaciones internacionales pertinentes" que, en el caso de la sanidad de los animales acuáticos, son las de la OIE. En las recomendaciones pertinentes de esta Organización no se estipula en ningún momento que haya que realizar evaluaciones cuantitativas. La OIE señala que "un análisis de riesgos debe ser capaz de hacer frente a las complejidades de las situaciones de la vida real y ningún método en particular es aplicable en todos los casos. Por este motivo, los países que deseen realizar análisis de los riesgos de las importaciones tal vez consideren necesario formular su propia metodología o sus propios procesos para ejecutar tales análisis".

36. En resumen, desde una óptica estrictamente científica, personalmente estoy de acuerdo con la recomendación del Informe provisional del AQIS de 1995 basado en una evaluación cualitativa. Estoy de acuerdo también con los resúmenes sobre las enfermedades del informe BRS y la evaluación cuantitativa encargada más recientemente por el Canadá que, en conjunto, admiten que existe un riesgo y que ese riesgo es "bajo", "extremadamente bajo" o "insignificante", dependiendo de la expresión que se desee emplear. Según parece, nadie pone en duda que existe un riesgo. No obstante, para mí el hecho clave *no* es si los procesos de evaluación del riesgo deban ser cualitativos o cuantitativos o incluso si un informe es mejor que otro, porque en definitiva todos alcanzan una

conclusión semejante empleando expresiones distintas. Para mí el hecho clave es lo que se hace con los datos que identifican un nivel de riesgo (el paso siguiente, por así decir), y en este caso identifican un nivel de riesgo insignificante. La decisión final que se tome después de un proceso de comunicación del riesgo en que se han examinado factores adicionales será una decisión política y no una decisión científica. Esta decisión puede o no estar en armonía con las opiniones consultivas científicas, que identifican, como he dicho, un nivel de riesgo determinado. El que luego este riesgo sea aceptable a la luz de consideraciones socioeconómicas y de política internas (que en este caso felizmente no me conciernen), es algo sobre lo que en realidad no me corresponde opinar en esta ocasión. Con todo, lo que sí desearía decir es que los temores adicionales acerca de si un nivel tan bajo de riesgo es aceptable deberían calmarse tomando en consideración una serie de factores de reducción del riesgo. Estos factores, sin embargo, deben ser aceptados por ambas partes. De esta manera, la aplicación de una serie de medidas de esta clase puede demostrar que el riesgo se ha reducido lo bastante como para que sea innecesario realizar una evaluación exacta del riesgo inicial no sujeto a controles, y digo esto basándome una vez más en el manual de la OIE. Para mí, la evaluación del riesgo es un aspecto del proceso que ayuda a las autoridades a alcanzar una conclusión final y no la respuesta en sí.

37. Esto es todo lo que querría decir, excepto concluir felicitando por último a ambas partes por sus exposiciones, porque no es fácil hallar y analizar los datos científicos necesarios para este proceso. Sé por experiencia lo difícil que puede ser y les rogaría, por así decirlo, que, como ha hecho en algún grado Nueva Zelandia, pusieran los datos al alcance de todo el mundo una vez que el Grupo Especial haya tomado una decisión, con independencia de cuál sea, porque son datos sumamente valiosos que deberían emplearse, quizá con alguna clase de auspicio de la OIE, en beneficio de cualquier persona que tome el relevo, a fin de contribuir a apoyar ulteriores procesos de evaluación de riesgos. Gracias, señor Presidente.

Presidente

38. Muchas gracias Dr. Rodgers. Siguiendo el orden señalado doy la palabra ahora al Dr. Winton. Tiene usted la palabra.

Dr. Winton

39. En primer lugar quisiera dar las gracias al Grupo Especial por invitarme a esta reunión. Este proceso me ha parecido muy interesante. Quisiera decir también que mi actitud hacia ambas partes en esta diferencia es amistosa y que tengo colegas científicos en ambos países. Se ha consagrado mucho esfuerzo y tiempo a esta cuestión y apoyo los comentarios del Dr. Rodgers de que ha generado muchos datos de muy buena calidad. He procurado limitarme a formular comentarios sobre la Comisión para las enfermedades de los peces por dos motivos. En parte para no tomar partido, pues estimo que esta es una diferencia amistosa, y en segundo lugar porque el Dr. Blancou, Director General de la OIE, opina que la OIE debería ser imparcial en estos asuntos. He procurado pues limitarme a hacer comentarios relacionados con ámbitos en los que a mi juicio la Comisión para las enfermedades de los peces desempeña alguna función.

40. En primer lugar, la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE y la propia OIE no son forzosamente depositarias de todos los datos ni de todos los dictámenes sobre estas cuestiones. De hecho, no actuamos como un tribunal, sino que reunimos datos en toda la medida de nuestras posibilidades por conducto de una red de colegas, bibliotecas de referencia y amigos. Con todo, hemos sacado provecho de una proporción apreciable de los datos aportados por ambas partes y el Dr. Rodgers, y nosotros mismos estamos aprendiendo en este sentido. Hemos comprobado que en realidad varios de estos procesos van muy por delante de lo que habíamos estimado que las evaluaciones de riesgos podían dar de sí en el campo de las enfermedades de los peces, puesto que la Comisión para las enfermedades de los peces ha adoptado en gran parte los enfoques formulados por la propia OIE para los grandes animales, y la Dra. Wooldridge puede formular más comentarios en

este sentido. Con todo, se trata de un campo en plena evolución en el que hacen falta datos científicos nuevos para promover evaluaciones cuantitativas. Si se desconocen las curvas de supervivencia de los agentes patógenos es difícil asignar valores estimativos a algunos de los factores que se han de incluir en una evaluación cuantitativa del riesgo, y esto lo reconoce la OIE naturalmente.

41. La Comisión para las enfermedades de los peces, como he dicho, adoptó el enfoque de la OIE, a saber, que la evaluación del riesgo ha de ser el método que sirva para resolver diferencias entre partes, particularmente en un caso como éste, relativo a enfermedades de los peces. En general, la OIE había previsto que dichas evaluaciones de riesgos serían cuantitativas en la mayor medida posible, y pienso que, como han señalado el Dr. Rodgers y el Dr. Burmaster, esto es posible. Creo que los informes de Nueva Zelandia y, en cierto modo, los más recientes de Australia y del Canadá han contribuido en forma significativa a poner en evidencia lo que se puede hacer en materia de evaluación de riesgos.

42. La Comisión para las enfermedades de los peces no ha intentado abordar cada uno de los posibles riesgos de enfermedad entre cualesquiera interlocutores comerciales posibles, pues en prácticamente todos los casos existen elementos únicos. Éstos tienen que ver con las especies de los países importadores y exportadores, el volumen del comercio, la clase de producto que pudiera ser objeto de comercio, etc. Lo que la Comisión para las enfermedades de los peces ha intentado hacer es definir un grupo de enfermedades consideradas importantes en el comercio mundial por acuerdo general. La Comisión ha dado por supuesto también que los riesgos más importantes se relacionan con los peces y gametos vivos y en segundo lugar con los productos no eviscerados.

43. A la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE no le ha parecido que el pescado eviscerado represente un riesgo importante. Con todo, concuerdo con el Dr. Rodgers en que probablemente no existe ningún intercambio comercial que esté totalmente exento de riesgo. Pienso que, como han señalado el Dr. Burmaster y la Dra. Wooldridge, hay un equilibrio entre los beneficios y los riesgos, y que la única alternativa exenta de riesgos es la ausencia de comercio. Por tanto, si va a haber comercio, siempre se puede elaborar alguna hipótesis que haga posible el paso de algún agente. Para tratar de restablecer el equilibrio en este sentido, la Comisión para las enfermedades de los peces ha elaborado una lista de enfermedades de declaración obligatoria, que en su opinión es objeto de acuerdo general, y un método o conjunto de protocolos uniformes para obtener certificaciones para que el comercio internacional pueda continuar, principalmente el de productos de la acuicultura. Fuera de esta esfera existe una enorme zona gris que abarca la diferencia relativa a peces silvestres o el pescado eviscerado que nos ocupa. En realidad, la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE no tiene mucho que decir en ese sentido, excepto que, como grupo de expertos, en su evaluación de la bibliografía científica no ha encontrado pruebas científicas de que tales productos eviscerados hayan constituido un riesgo hasta ahora. Si se aportaran datos científicos que demostraran lo contrario, posiblemente modificaría los tipos de productos o los tipos de enfermedades. El proceso es muy dinámico y es probable que nunca consigamos acertar del todo.

44. Paso ahora a responder a algunas de las preguntas sobre la Comisión para las enfermedades de los peces, el detalle de las actas y cómo trabaja este órgano. La Comisión está integrada por cinco miembros elegidos. A menudo se le suman uno o dos expertos. Por ejemplo, me parece que el Dr. Beers asistió hace dos años a una de las reuniones y se le agradeció su aportación en esa ocasión. La Comisión procura invitar a expertos periódicamente para que hagan aportaciones en ámbitos en que es floja. Cierto es que la Comisión es floja en la esfera de la evaluación de riesgos, en la que depende de la OIE y de otras autoridades, como las que están representadas en esta reunión, para que la orienten. Es también relativamente floja en lo que atañe a las enfermedades de los crustáceos y los moluscos y tiene previsto invitar a expertos para que colaboren con ella en estas esferas. Con todo, cuenta con una extensa red de laboratorios de referencia y profesionales encargada de aportar datos al respecto. La Comisión no levanta actas pormenorizadas de sus debates y consultas. Decide sobre todo por consenso y si uno de sus miembros no está de acuerdo se limita a no hacer nada durante un tiempo hasta que se llega a un acuerdo o se consiguen datos nuevos. Las actas que facilita son más

bien resumidas y se presentan en las reuniones generales, en las que cada Estado miembro tiene un representante con derecho de voto. En realidad pues, actúa como órgano técnico de la propia OIE.

45. Creo ... me parece que la Comisión para las enfermedades de los peces, como subgrupo de la OIE, está evolucionando sobre todo con la práctica y pienso que esta diferencia ha sido de verdad muy informativa para ella. El Código para los animales terrestres y el Manual para las enfermedades de los animales de la OIE existen desde hace bastante tiempo. Hace más de 20 años se pensó en hacer este enfoque extensivo a los animales acuáticos, que eran objeto de un comercio que iba en aumento, y se creó la Comisión para las enfermedades de los peces. Hasta la firma de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, a la OIE no se le habían conferido muchas atribuciones respecto de estos asuntos. Después de la Ronda Uruguay, sin embargo, la OIE ha sido considerada en cierto modo como un órgano consultivo y el número de integrantes de la Comisión para las enfermedades de los peces se aumentó a cinco para incrementar su representatividad geográfica y en cierto modo sus conocimientos técnicos. La Comisión no representa a regiones geográficas propiamente dichas y desde luego no representa a países, sino que recoge datos sobre la situación epidemiológica de distintas partes del mundo y para esto algunas aportaciones geográficas son importantes. No cabe duda de que le convendría contar con expertos de otras regiones del mundo, inclusive de Australia y Nueva Zelandia. Los laboratorios de referencia de su red, dos de los cuales se hallan en Australia, son presumiblemente fuentes de información importantes.

46. Creo que puedo formular comentarios sobre una o dos de las preguntas complementarias formuladas por el Grupo Especial. El Dr. Rodgers ha respondido con pericia a la pregunta relativa al salmón y la trucha arcoiris. En esta esfera hay algunas diferencias de opinión, puesto que el genetista les dirá probablemente que todos los miembros del género *Oncorhynchus* están estrechamente emparentados, pero en virtud de una convención los salmones del Pacífico son en realidad las especies tradicionales de salmón del Pacífico que migran al océano, mientras que la variedad *anádroma* de la trucha arcoiris se considera trucha en cierto modo, o sea que en realidad es un salmónido, pero tal vez no un salmón del Pacífico, y en esto casi todo el mundo está de acuerdo.

47. En cuanto a las demás preguntas, la mayor parte de las cuales se relacionan con la evaluación del riesgo, desde luego daría traslado de ellas a la Dra. Wooldridge o al Dr. Burmaster. En el Informe final de Australia de 1996 se tuvieron en cuenta de muchas maneras algunas de las técnicas de evaluación de riesgos elaboradas por la OIE, toda vez que este proceso está evolucionando. Supusimos que una evaluación de los riesgos podría ser necesaria, pero lo cierto es que en estos momentos la OIE continúa avanzando, y perfeccionando y adaptando sus técnicas, y en realidad me parece que se ha progresado bastante más de lo que algunos de los que no estamos familiarizados con los métodos de evaluación de riesgos hubiéramos podido imaginar. En ese sentido, como mencionó, creo, el Dr. Rodgers, el Informe final de 1996 no llega a cumplir los requisitos de una evaluación cuantitativa como la preconizada quizá por el Dr. Burmaster. Con todo, reconozco por cierto el hecho de que existen varios vacíos importantes en los datos científicos necesarios para realizar una evaluación totalmente cuantitativa de los riesgos. No obstante, habida cuenta de los datos científicos disponibles, creo que en el informe de Nueva Zelandia y quizá en algunos otros, se ha hecho un esfuerzo encomiable para cuantificar dichos riesgos. Aunque la probabilidad sea de una en 100.000 toneladas o de una en 50.000 toneladas, estoy seguro de que siempre habrá un margen de error. Con todo, estimo que la noción de que al menos se pueden empezar a evaluar estimaciones de probabilidades es importante y creo que todos tendremos la mirada puesta en este enfoque en el futuro. Con esto doy por concluidas mis observaciones.

Presidente

48. Muchas gracias Dr. Winton. Invito ahora a la Dra. Wooldridge a que haga uso de la palabra.

Dra. Wooldridge

49. Buenos días. Muchas gracias por invitarme a esta reunión. En primer lugar querría decir que tengo muchos amigos en los dos países que son partes en esta diferencia y por ende hago mías algunas de las observaciones formuladas por Jim Winton. Lo que he procurado hacer es examinar este asunto con imparcialidad y analizar en realidad la metodología empleada. Por tanto, en primer lugar voy a formular algunos comentarios para resumir lo que pienso sobre este asunto, después de lo cual me voy a concentrar específicamente en las preguntas iniciales y luego en las preguntas adicionales.

50. En primer lugar debo disculparme por haber asignado el número 16 a mi respuesta a la pregunta 17. Con todo, según parece, esto fue observado por todas las partes y no causó pues mayores dificultades.

51. En mi informe original me referí luego a la terminología y creo que lo dicho por David Burmaster demuestra que se emplean terminologías distintas. No obstante, voy a reiterar otra vez qué terminología se emplea en mis círculos, a saber, que el análisis de riesgos abarca la identificación del peligro, la evaluación del riesgo, la gestión del riesgo y la comunicación del riesgo. En mi opinión, una evaluación del riesgo puede ser cualitativa o cuantitativa, pero en ambos casos los elementos esenciales son peligros identificados y definidos, resultados no deseados identificados y definidos y una vía o secuencia de acontecimientos claramente señalada y biológicamente viable desde el peligro objeto de interés hasta el resultado no deseado cuyo riesgo es objeto de evaluación, y datos para evaluar la *probabilidad* de que se produzcan los acontecimientos previstos en la vía, que luego sirven para evaluar la probabilidad global de que el resultado se produzca. Además, todos los datos han de estar referenciados y toda la evaluación ha de ser transparente.

52. En mi opinión, no basta simplemente con demostrar la *posibilidad* de que un resultado se produzca. Como dije en mi informe por escrito, y Jim lo ha reiterado también, creo que siempre se puede hallar alguna manera viable, al menos en relación con esta pregunta, de que lo probable se produzca y me parece que esto no es suficiente.

53. Solamente diré unas pocas palabras sobre las Directrices de la OIE, a las que hice referencia efectivamente en una de mis respuestas, a la pregunta 29, creo. Como muchos de ustedes probablemente saben, las Directrices están siendo redactadas de nuevo y como yo había participado en esa labor, se me hizo algo difícil distinguir entre lo que decían las Directrices originales y lo que sabía que iban a decir dentro de muy poco. La verdad es que en muchos aspectos son parecidas y uno de ellos es que ni las Directrices originales ni las nuevas requieren evaluaciones cuantitativas y ambas señalan que una vez que se ha evaluado el riesgo su aceptación depende efectivamente de factores locales, que deben ser puestos de manifiesto y resaltados a la hora de tratar de decidir cuáles son las estrategias adecuadas para gestionarlo. Básicamente, el proyecto de directrices para analizar y evaluar riesgos elaboradas por la OIE pretende recoger la mejor metodología disponible actualmente. Esto significa que siempre estarán anticuadas en cierto modo, a menos que sean revisadas de forma continua. Personalmente creo que no empleamos ni deberíamos emplear tecnología y metodologías anticuadas únicamente porque figuran en unas directrices más antiguas si se puede de hecho demostrar que esas metodologías se han perfeccionado, lo que sería un motivo para revisar las Directrices, que es lo que se está haciendo.

54. Sea como fuere, retomando la pregunta objeto de examen, en mi opinión el Informe provisional de 1995 cumple los requisitos citados de evaluación cualitativa del riesgo. Contiene una evaluación del riesgo claramente expuesta y transparente. El Informe final es el resultado del proceso de comunicación del riesgo. En mi opinión este proceso desempeña dos funciones importantes en este caso: i) descubrir errores en los datos empíricos empleados; y ii) recoger opiniones sobre el nivel de riesgo aceptable entre todos los interesados. La alteración de los datos empíricos puede afectar al riesgo evaluado o científico, es decir, a la probabilidad de que algo llegue realmente a ocurrir. Si una evaluación está bien ejecutada, las opiniones no afectarán, o al menos no deben afectar, al riesgo evaluado, y sólo deben tenerse en cuenta en las decisiones administrativas de aceptar o no el riesgo, lo

que supone un juicio de valor que está sujeto a las prescripciones y condiciones locales. Es necesario hacer un distingo claro entre ambas cuestiones para que el riesgo aceptado pueda ser consensuado -o, de ser necesario, impugnado- y los factores determinantes del nivel de riesgo aceptable a nivel local puedan ser comprendidos o modificados por medio de negociaciones si fuera necesario.

55. En mi opinión, el Informe final, que es también de carácter cualitativo, es mucho menos claro y transparente que el provisional. Al igual que al Dr. Rodgers, se me hizo difícil distinguir sus distintas partes, en particular las referentes al riesgo evaluado y al riesgo aceptable, y los efectos que la comunicación del riesgo tuvo en estas dos cuestiones distintas. En particular, en el Informe final no se señalan claramente los posibles errores de hecho contenidos en el Informe provisional que hubieran podido alterar los riesgos evaluados. Y como en aquél se llegó a la conclusión opuesta a la del Informe provisional, una explicación clara de cualquier modificación de consideraciones fácticas es esencial. Sobre esta base es muy difícil determinar la posible validez de las distintas conclusiones de una evaluación bien ejecutada. Con todo, como en el Informe final solamente se examina la posibilidad, más que la probabilidad, de que se produzcan los resultados no deseados de la infección e importación de enfermedades, en mi opinión no cumple en cualquier caso los requisitos esenciales de una evaluación del riesgo. Como dije en mi informe escrito, no soy especialista en patología de los peces y por ende no tengan competencia para determinar si los datos aportados para evaluar los riesgos son exactos y completos. Según declaré, esto afectaría al resultado definitivo y a las conclusiones definitivas de una u otra evaluación y en este sentido quienes más tienen que aportar son el Dr. Rodgers y el Dr. Winton.

56. Declaré inicialmente que una evaluación de riesgos puede ser cualitativa o cuantitativa y que en un primer momento a menudo se realiza una evaluación cuantitativa. Con todo, dije también que con frecuencia no es posible realizar una evaluación cuantitativa por dos motivos. En parte por el hecho de que a menudo no se cuenta con los datos necesarios para llevarla a término satisfactoriamente, aunque también señalé el corolario de esto, es decir, que cuando se pone en marcha una evaluación de este tipo a menudo se comprueba que existen muchos más datos de los previstos inicialmente. En segundo lugar, con mucha frecuencia la falta de tiempo y la necesidad de actuar hacen que en esas circunstancias corresponda realizar una evaluación cualitativa, generalmente mucho más rápida, o que ésta sea la única acción viable. Hay también un tercer motivo, a saber, que si se realiza efectivamente una evaluación cualitativa con más rapidez y todos están de acuerdo con el resultado no tiene ningún sentido ir más lejos y realizar una evaluación cuantitativa. Si se concluye, a la vista de una evaluación cualitativa, que un riesgo estimado es insignificante, y se conviene en que la evaluación es acertada y además todos los interesados convienen también en que ese nivel insignificante es aceptable, es improbable que haga falta una evaluación cuantitativa. Ahora bien, desde esta óptica en realidad no importa lo que la gente entienda por "insignificante" si todo el mundo dice "sí, es insignificante, y esto nos parece aceptable", pues en tal caso no hay discusión, no hay diferencia y no hay ningún problema. El problema sí se plantea, evidentemente cuando hay diferencias de opinión y la gente se pregunta qué quiere decir "insignificante". Menester es reconocer que significa efectivamente muchas cosas diferentes para muchas personas y es por esto que en mi resumen señalo que una manera de resolver este problema es seguir adelante y realizar una evaluación cuantitativa.

57. En cualquier caso, como he dicho, cuando una decisión de que los riesgos son insignificantes no ha sido aceptada por todo el mundo o se necesitan más pruebas para demostrar que el nivel de probabilidad es bajo, como he dicho, una evaluación cuantitativa es, en mi opinión, a todas luces el paso siguiente del proceso que cabe intentar. Esto es lo que se hizo en Nueva Zelandia y me parece que no había ningún motivo para que Australia no *intentara* realizar una evaluación de este tipo de la enfermedad estimada en su Informe provisional como la de más alto riesgo. En mi opinión, como he declarado en mi testimonio por escrito, el método básico y muchos de los datos empleados por Nueva Zelandia son aplicables por igual en este caso. Además, y esto es aún más importante, el intento de realizar una evaluación cuantitativa, tanto si se consiguen todos los datos como si no, e independientemente de si es posible incorporar todas las variables en el modelo y conseguir una

respuesta cuantitativa, despeja los procesos mentales y por ende pone de relieve las insuficiencias específicas de los datos, suponiendo que existan. Esto ayuda también a corregir el carácter subjetivo de una evaluación cualitativa y a diferenciar claramente la cuestión del riesgo evaluado de la del riesgo aceptable.

58. En resumen, no acepto la afirmación de Australia de que es imposible intentar realizar una evaluación cuantitativa en esta situación. En mi opinión, salta a la vista que esta es la manera de avanzar. El método específico empleado para estimar la probabilidad de que se produzca el resultado no deseado puede ser examinado luego con absoluta prescindencia de la cuestión de si esa probabilidad es o no aceptable. La evaluación del riesgo realizada por David Vose es un ejemplo de esto. De considerarse pertinente, se podría realizar una evaluación de riesgos separada. Para mí, salta a la vista que la manera de avanzar cuando se plantea cualquier diferencia de esta clase es tratar de aclarar las cuestiones por etapas haciendo esta evaluación cuantitativa y diría que es a todas luces el paso siguiente.

59. A continuación voy a repasar las respuestas a las preguntas específicas planteadas la semana pasada. Las preguntas 1, 2 y 3 que figuran en el documento pertinente no iban dirigidas a mí o eran ajenas a mi campo de especialización. En cuanto a la pregunta 4, la sección 2 del Informe final de 1996 contiene descripciones, con referencias, de cada una de las enfermedades consideradas pertinentes y un resumen de los datos proporcionados. Sin embargo, en mi opinión en estos resúmenes no se intenta estimar la probabilidad de importación de enfermedades infecciosas y por ende no cumple mis requisitos mínimos para una evaluación de riesgos.

60. Las distintas enfermedades se examinan también en la sección 1.4.2, relativa a los elementos de análisis del riesgo, del Informe final (página 37). Esta estructura parece innecesariamente repetitiva y confusa -en cualquier caso, a mí me desorientó- y en ella se reitera gran parte de la información contenida ya en la sección 2, sólo que en este caso no está referenciada. Respecto de 19 de los 25 organismos enumerados, la conclusión alcanzada después del examen de la enfermedad y de algunas medidas de salvaguardia posibles está redactada en los siguientes términos: "A causa de vacíos en la base de datos, existe aún cierta incertidumbre sobre la posible eficacia de este tratamiento o estos tratamientos en la práctica". Esto tampoco cumple mis requisitos mínimos para una evaluación de riesgos (véanse mis respuestas iniciales, donde digo que, en mi opinión, no basta con demostrar solamente la posibilidad de que se produzca un resultado no deseado).

61. Así pues, en mi opinión, en el Informe final no se han evaluado los riesgos por enfermedad, aunque en él los datos sí se han clasificado sobre esa base. Solamente para poner de relieve las diferencias entre las secciones del Informe provisional (de mayo de 1995) y del Informe final de diciembre de 1996 relativas a las distintas enfermedades, voy a comparar las secciones relacionadas con *Renibacterium salmoninarum*. En la sección 4.2.8 del Informe provisional (Consideraciones, página 75), se concluye que "... es muy improbable que los títulos de las bacterias presentes pudieran ser suficientes para provocar un brote de enfermedad". No consigo hallar ninguna conclusión comparable en el Resumen del Informe final (sección 2.4.9, página 162), ni en los pasajes de la sección sobre los factores de análisis del riesgo que tratan de *Renibacterium salmoninarum* (sección 1.4.2, páginas 41 y 42), que concuerde con dicha conclusión o la contradiga. En realidad, no consigo hallar conclusión alguna basada en esos datos, al menos no donde lógicamente cabría buscarla.

62. Ahora bien, solamente para poner de relieve el carácter subjetivo de una evaluación cualitativa y las dificultades que acarrea, quisiera hacer otra pequeña observación comparativa sobre sendas partes del Informe provisional y del Informe final. Hay una diferencia de redacción interesante e importante entre los pasajes relativos a la supervivencia en el medio ambiente de la bacteria *Renibacterium salmoninarum*. En la sección de Informe provisional (Consideraciones), se afirma que "*Renibacterium salmoninarum* no sobrevive bien en el medio ambiente", mientras que en el Resumen del Informe final se dice que: "El organismo (*Renibacterium salmoninarum*) tiene la capacidad potencial de sobrevivir en el medio ambiente durante largos períodos". Cuando se

consultan los datos y las referencias aportados, da la impresión de que ambas conclusiones se basan en la misma fuente, a saber, Austin y Rayment (1985), Journal of Fish Diseases, volumen 8, páginas 505 a 509. Creo que no es posible hallar un ejemplo más claro de las dificultades ocasionadas por una evaluación cualitativa y de su carácter potencialmente subjetivo. Esto significa en último término que si se realiza una evaluación cualitativa y no es posible llegar a un acuerdo, no queda más remedio que seguir adelante e intentar realizar una evaluación cuantitativa.

63. Según parece, el propósito de la pregunta 5 es averiguar si en un análisis del riesgo de las importaciones es imperativo evaluar los riesgos a la luz de cada una de las distintas opciones de gestión de riesgo objeto de examen. Estas opciones generalmente suponen introducir medidas para reducir el riesgo o medidas de salvaguardia, como también se las denomina. Una evaluación del riesgo básico, que a veces procede evaluar, no entrañaría medida de salvaguardia alguna. Sin embargo, con frecuencia algunas de esas medidas forman parte integrante de la evaluación del riesgo inicial, bien porque se hallan ya en vigor (por ejemplo, regímenes legales de pruebas obligatorias), bien porque se incorporan automáticamente en la vía de riesgo pertinente (por ejemplo, si solamente se trata de estimar el riesgo de un producto cocido, la medida de salvaguardia consiste en cocerlo).

64. Si el país importador considera aceptable la estimación del riesgo básico, o del riesgo con la reglamentación vigente, o con las medidas de salvaguardia "usuales" en vigor, señalada por un análisis de riesgos, no haría falta evaluar ninguna hipótesis más. Solamente habría necesidad de ir más lejos si este riesgo básico o inicial fuera inaceptable. Si en tal caso existieran otras medidas de salvaguardia identificadas como viables de emplear, en mi opinión, sería necesario que el país importador evaluara los riesgos con la más estricta combinación viable de dichas medidas de salvaguardia en vigor y demostrara que el riesgo era todavía inaceptable para que prohibiera las importaciones. La cuestión de saber si hace falta evaluar las combinaciones intermedias de salvaguardias por separado depende del problema concreto objeto de examen.

65. Por ejemplo, supóngase que se evalúan los riesgos de las importaciones de canales enteras, frescas, sin enfriar, sin elaborar y sin cocer, del animal X en el país Y, y se considera que el resultado supone un riesgo aceptable. En tal caso, tal vez la eliminación de las vísceras bastaría para reducir el riesgo a un nivel aceptable. No obstante, si las vísceras se eliminan *siempre*, y cuando digo esto quiero decir sin excepción alguna, por ejemplo, en conjunción con la práctica de deshuesar y ahumar, no tendría sentido evaluar el efecto de la eliminación de las vísceras por separado (a menos que en realidad se estuviera evaluando el riesgo con un producto nuevo). En este caso una evaluación que incluyera estos tres procesos sería la adecuada, pero si se dispusiera de más de un conjunto enteramente separado de medidas de salvaguardia, en mi opinión sería necesario evaluarlos todos para demostrar la inexistencia de métodos para reducir los riesgos de las importaciones a un nivel aceptable.

66. La pregunta 6 no iba dirigida a mí en realidad, pero desearía formular solamente algunos comentarios sobre su redacción. En mi opinión, la OIE ha dicho que se emplean determinadas técnicas de evaluación de riesgos, pero que dichas técnicas han sido elaboradas por terceros y no por la OIE, que se encarga más bien de recopilarlas y publicarlas. Esto es todo lo que tengo que decir en este momento. Gracias.

Presidente

67. Muchas gracias. Antes de dar la palabra a las partes quizá convendría que preguntara de nuevo a los expertos si desean responder a cualquiera de las observaciones hechas hasta ahora o complementarlas. Una o dos observaciones concretas han sido dirigidas por un experto a otro. Por ejemplo, el Dr. Rodgers hizo una observación sobre la expresión "carácter insignificante" a la que la Dra. Wooldridge ha dado ya respuesta, pero me parece que iba dirigida también al Dr. Burmaster. No sé pues si desean decir algo más para ampliar algún comentario o responder de algún modo en este momento. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

68. No tengo más observaciones que hacer en este momento.

Presidente

69. Bien, en tal caso daremos la palabra a las partes y, como dije antes, empezaremos por el Canadá. Les ruego que al tomar la palabra se identifiquen antes de formular sus preguntas o comentarios. Tiene la palabra el Canadá.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

70. Gracias señor Presidente. Me llamo Valery Hughes y soy Consejera Jurídica de la División de Derecho Mercantil del Ministerio de Asuntos Exteriores en materia de comercio internacional. Desearía comenzar dando las gracias a los expertos en nombre de mi delegación y del Gobierno del Canadá por acceder a participar en este proceso y por todo el trabajo que han realizado hasta ahora. Mucho les agradecemos que hayan dejado temporalmente de lado sus deberes y funciones para acudir a esta reunión. Como hemos tenido ya ocasión de formular comentarios sobre las respuestas dadas por los expertos a las preguntas que les formuló el Grupo Especial, gran parte de lo que el Canadá tiene que decir ha sido dicho ya y por ende no hace falta repetirlo ahora. Me pregunto, señor Presidente, si acaso me podría conceder unos cinco minutos para intercambiar opiniones con mi delegación sobre lo que acabamos de escuchar a fin de que pueda decidir si tenemos o no otras cosas que mencionar en este momento.

Presidente

71. Bien, haremos una corta pausa. Nos volveremos a reunir aquí dentro de diez minutos para que los que deseen bajar a tomar un café puedan hacerlo.

[Pausa]

Presidente

72. Bien, continuemos. Doy la palabra al Canadá para que dirija preguntas y observaciones a los expertos. Canadá.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

73. Gracias, señor Presidente. Querría agradecer en este momento a los expertos las muy útiles y provechosas observaciones e informaciones adicionales que nos aportaron esta mañana [fallo del micrófono]. Como decía, querría dar las gracias a los expertos por las nuevas intervenciones y aclaraciones que hicieron esta mañana, de las que hemos sacado mucho provecho. En este momento no tengo mas preguntas que formular a los expertos, pero querría reservarme el derecho de hacerlo más adelante si en el curso del día se plantearan otros asuntos sobre los que tuviéramos preguntas que hacer. Si me lo permite, quisiera dirigirle una corta pregunta a usted señor Presidente, a propósito del proceso de preparación de la transcripción. Me he estado preguntando si ésta será distribuida a las partes esta tarde, mañana o alguna vez.

Presidente

74. Me temo que la preparación de la transcripción depende de lo que dure la reunión y que el proceso puede ser largo. Lo único que puedo decir es que se publicará tan pronto como se acabe de preparar si el material es mucho, esto puede llevar varias semanas. Lo siento pues, pero así son las cosas. Con todo, lo publicaremos lo antes posible y como será una transcripción literal, no debería ser

necesario que formulen preguntas o comentarios por escrito sobre lo que hayan dicho en el curso de esta reunión.

75. En ese caso quizá pueda continuar con Australia y preguntar a su delegación si tiene algún comentario o pregunta que dirigir a los expertos. Tiene usted la palabra.

Australia (Sr. Ric Wells)

76. Gracias, señor Presidente, soy Ric Wells, Representante Permanente Adjunto de la Misión de Australia en Ginebra. Señor Presidente, querría pedirle que me orientara, pues hemos preparado una declaración general sobre las cuestiones tratadas en las intervenciones de los expertos que desearíamos formular en algún momento.

Presidente

77. Siempre que guarde relación con los asuntos objeto de examen, no cabe duda alguna de que puede ser considerada como un comentario, y si contiene preguntas no hay inconveniente, aunque ofreceremos de todos modos a los expertos la oportunidad de responder a todo lo que se diga en ella. Le ruego pues continuar.

Australia (Sr. Ric Wells)

78. Gracias señor Presidente. En primer lugar, Australia no tiene la intención de abordar cuestiones jurídicas concernientes a la OMC en este momento y sus observaciones serán sin perjuicio de su opinión jurídica sobre preguntas, respuestas y testimonio determinados. En primer lugar desearíamos agradecer a los expertos su participación en estas audiencias, así como el tiempo y el esfuerzo que han dedicado a responder a las preguntas del Grupo Especial.

79. Los datos científicos de base examinados y evaluados en el Informe final no han sido impugnados por los expertos ni por el Canadá; a Australia tampoco se le han presentado nuevas pruebas que justifiquen la revisión de su evaluación del riesgo. Con todo, desearía hacer notar, señor Presidente, que los propios expertos han subrayado el hecho de que la ciencia y la metodología son dinámicas y están evolucionando, observación que, por cierto, hemos formulado en nuestras comunicaciones. No obstante, querría destacar que lo único que no está cambiando es el nivel adecuado de protección de Australia. Australia ha adoptado un enfoque estructurado de elaboración de políticas de cuarentena que abarca la evaluación y la gestión de los riesgos. El tercer elemento del análisis de los riesgos, es decir su comunicación, es muy importante y forma parte integrante del régimen australiano de análisis de los riesgos de las importaciones. Esto redunda a menudo en una serie de consultas y en la revisión consiguiente de documentos provisionales, así como en nuevas evaluaciones de riesgos para velar por que la decisión sea congruente con el nivel adecuado de protección de Australia.

80. En esta reunión desearía subrayar que, como hemos dicho antes, el Informe final abarca todas las consideraciones y todos los documentos científicos de referencia comprendidos en el Informe provisional de 1995. Querría subrayar también que las consecuencias forman parte integrante por igual tanto del análisis del riesgo como de su evaluación. El excelente estado de salud de los animales de Australia, en particular de los animales acuáticos, que generalmente está por encima del de muchos otros países, sustenta en grado importante la rentabilidad de las industrias primarias de Australia y la amplia aceptación de sus productos en el país y el extranjero. En consecuencia, un gobierno australiano tras de otro ha adoptado un enfoque muy conservador de gestión de los riesgos con la finalidad de conservar las ventajas obtenidas gracias a la evitación de las pérdidas de producción causadas por estas enfermedades a fin de contribuir a mantener los mercados de exportación y proteger el medio ambiente.

81. En la práctica Australia solamente está dispuesta a aceptar una baja probabilidad de que entren, se establezcan o propaguen enfermedades que son motivo de preocupación por motivos de cuarentena si se prevén consecuencias importantes como resultado de la entrada de una plaga o enfermedad. Cuando la falta de datos epidemiológicos importantes no hace posible garantizar razonablemente que una enfermedad no entrará, se establecerá o propagará, se procede con la debida cautela en toda la evaluación del riesgo y se adoptan medidas consiguientemente conservadoras de gestión del riesgo.

82. Australia ha realizado un exhaustivo análisis del riesgo, incluida una evaluación del mismo, en que, a su juicio, se empleó una metodología adecuada a las circunstancias. En el Informe final se tuvieron en cuenta todos los elementos de la evaluación de riesgos identificados en el Acuerdo MSF y en el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos. Este Código es objeto de elaboración y perfeccionamiento continuos. Quedan cuestiones importantes por resolver, incluidos los criterios empleados para inscribir enfermedades en la lista. El Código contiene unas Directrices mínimas de carácter voluntario que deben ser aplicadas en el comercio internacional por los países importadores y exportadores.

83. La característica del Informe final que más salta a la vista es el alto número de agentes patógenos potencialmente presentes en el salmón del Pacífico del Canadá que no han sido hallados en Australia. Existen muchos vacíos en la base de datos sobre estos agentes, que incluyen la dosis infectante y la ruta de infección, la prevalencia en las poblaciones fuente, el número de agentes hallados en distintos tejidos del huésped y la capacidad de adaptación del agente cuando se le somete a distintos tratamientos fisicoquímicos. Todos estos factores tiene un efecto importante en el nivel del riesgo.

84. A continuación, Australia desearía referirse a tres cuestiones principales, a saber, el análisis del riesgo, las normas internacionales y las enfermedades de los peces. Las respuestas de los expertos a la pregunta de qué constituye un análisis adecuado de riesgos demuestra que existen diversos análisis aceptables, que van desde el análisis estrictamente cuantitativo preconizado por el Dr. Burmaster hasta el enfoque más bien cuantitativo de los doctores Wooldridge y Rodgers. El Informe final de Australia constituye un análisis del riesgo que queda comprendido en este último espectro de descripciones y en él se tuvieron en cuenta las Directrices recomendadas por la OIE. Es importante hacer notar que el Acuerdo MSF no prescribe que deba emplearse una metodología de evaluación de riesgos determinada, sino más bien que cualquiera que sea el método adoptado, ha de ser adecuado a las circunstancias. La variedad de los comentarios de los expertos sobre esta cuestión pone de manifiesto el carácter altamente subjetivo de lo que es adecuado en términos de evaluación del riesgo, así como los efectos que unas circunstancias determinadas pueden tener en la determinación que corresponda tomar, y desearíamos subrayar que los expertos reconocen, al parecer, que no existe obligación alguna de realizar un análisis cuantitativo del riesgo. Para decidir qué clase de evaluación del riesgo es más adecuada en determinadas circunstancias, lo más importante es un examen y evaluación de los datos disponibles. Es posible que haya diferencias de opinión legítimas entre los expertos sobre si es preferible un método cuantitativo o cualitativo dependiendo de su opinión personal sobre cuestiones como la utilidad de aplicar métodos cuantitativos cuando se dispone de pocos datos empíricos. Por ejemplo, la determinación de Nueva Zelandia de que en sus circunstancias cabía realizar una evaluación cuantitativa del riesgo respecto de las importaciones del salmón no guarda relación directa con la situación de Australia. Por estos mismos motivos unos resultados obtenidos en otros países no puede servir de indicador de cómo Australia debería haber realizado una evaluación del riesgo respecto del salmón del Canadá.

85. En su Informe final Australia tuvo plenamente en cuenta todos los conocimientos disponibles y determinó que no existían datos suficientes para realizar un análisis cuantitativo, sobre todo a la vista de la orientación conservadora de la política australiana de cuarentena y del elevado nivel de incertidumbre reinante. La evaluación del riesgo realizada por Australia fue exhaustiva e intensiva. Dadas las circunstancias, era la más rigurosa evaluación del riesgo que se podía realizar. En cuanto a

la observancia de las normas mundiales, medida teniendo en cuenta las evaluaciones publicadas por otros países, la evaluación del riesgo hecha por Australia es excepcionalmente minuciosa, rigurosa y transparente. En ella se tuvieron en cuenta todos los datos científicos pertinentes, así como los vacíos existentes en ellos, y se determinó que la probabilidad de establecimiento de agentes patógenos era baja. Sin embargo, en vista de la incertidumbre inherente a esta evaluación, por ejemplo, a causa de la escasez de datos sobre la dosis infectante, la prevalencia y el índice de transmisión, así como de las muy graves consecuencias potenciales, en el informe se concluyó que el riesgo existente era incompatible con el nivel adecuado de protección de Australia. Al respecto, quisiera subrayar que los expertos reconocen, al parecer, que le corresponde a Australia tomar una decisión sobre la aceptabilidad del riesgo y repito otra vez que Australia sí tomó esa decisión teniendo en cuenta su nivel adecuado de protección.

86. Pasando a las normas internacionales, como se ha determinado que el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos es lo que más se aproxima a un modelo internacional, acogemos con agrado la participación en estas audiencias de un integrante de la Comisión para las enfermedades de los peces, el Dr. Winton, y la información acerca del funcionamiento de dicha Comisión que ha aportado a estos debates. En estas actuaciones Australia ha manifestado cierta preocupación por la falta de medios para determinar la opinión o intención de esta comisión de la OIE en relación con las Directrices del Código, puesto que no se levantan actas de sus reuniones, así como por el equilibrio de la representación del mundo en dicha Comisión, en particular por lo que se refiere a sus efectos en la inscripción de enfermedades en la Lista. En las respuestas que figuran en la página 22 de su réplica de octubre de 1997, Australia pone en tela de juicio el procedimiento seguido para seleccionar las enfermedades sujetas actualmente a declaración obligatoria y otras enfermedades importantes. Australia desearía subrayar también que dicho Código se halla en una fase de elaboración y está sujeto a revisión continua. Es más, solamente aporta directrices mínimas de aplicación voluntaria. En otras palabras, el Código es una obra en curso y no un documento acabado. Al respecto, quisiera destacar que el Dr. Winton ha reconocido la utilidad de los antecedentes que están siendo aportados en relación con las condiciones reinantes en Australia y Nueva Zelandia.

87. La opinión que acabo de expresar cuenta con el respaldo del actual Director General de la OIE. Cito: "El Código y el Manual de la OIE para los animales acuáticos no son de ninguna manera inalterables, sino que se prevé que sean perfeccionados y revisados a fondo en forma continua a medida que los países los vayan aplicando y adquiriendo experiencia en ese sentido". Fin de la cita, que ha sido tomada de la Revista científica y técnica de la OIE (15 de junio de 1996, página 378).

88. Australia ha manifestado también preocupaciones por la manera en que la OIE aplica las definiciones empleadas para clasificar las enfermedades y por la exclusión consiguiente de enfermedades que pueden ser motivo de mucha preocupación en algunos países. Por ejemplo, a pesar de que la lista de enfermedades que se han de notificar obligatoriamente a la OIE contiene enfermedades transmisibles consideradas importantes desde el punto de vista socioeconómico o de la sanidad pública dentro de los países, así como en el comercio internacional de animales acuáticos y productos de animales acuáticos, una enfermedad no se inscribe en ella si tiene una distribución geográfica amplia. La forunculosis es una de las enfermedades más importantes de los salmónidos, en particular del salmón del Atlántico, pese a lo cual no figura en la lista de la OIE, presumiblemente porque es endémica en la mayoría de los países productores de salmónidos. Esto contrasta con las enfermedades de los animales terrestres que tienen una distribución geográfica extendida y consecuencias importantes, que sí figuran en el Código Sanitario para los Animales de la OIE.

89. El Acuerdo MSF autoriza a los Miembros de la OMC a decidir si las recomendaciones mínimas de la OIE pueden constituir una base apropiada para alcanzar su nivel adecuado de protección. Ninguna organización internacional tiene por función determinar el nivel adecuado de protección de un Estado soberano. Las Directrices mínimas de aplicación voluntaria aportadas por la OIE son una de las opciones que los países importadores deben tomar en consideración al examinar el riesgo de las importaciones. El que estas Directrices basten por sí solas para alcanzar el nivel

adecuado de protección de los países es algo que cada país importador debe determinar mediante un análisis del riesgo.

90. A continuación me voy a referir a las "enfermedades". La sola evisceración no satisfaría el nivel adecuado de protección de Australia. Otros factores afectan al nivel de riesgo, incluso el hecho de que el agente patógeno puede hallarse en la carne y la sangre. En la respuesta australiana de octubre de 1997 a la pregunta 13 figura una evaluación más detallada de esta cuestión y en ellas se identifican los principales tejidos que alojan potencialmente agentes patógenos después de la evisceración, a saber, los músculos, los restos de tejido de riñón, los huesos, las agallas, la piel y los apéndices, la cabeza con sus órganos especializados y la sangre, especialmente en los restos de grandes vasos sanguíneos, las zonas muy vascularizadas y los lechos capilares. Según parece, la Comisión para las enfermedades de los peces ha adoptado, sin ningún tipo de evaluación de riesgos, la posición de que la evisceración es un método eficaz de tratar el pescado con aletas para reducir la presencia de cualquier agente patógeno a niveles aceptables.

91. Por contraste con los animales terrestres, no hay ningún caso fehacientemente comprobado de propagación de enfermedades de los peces a través de productos para el consumo humano. No obstante, como se subrayó anteriormente en la primera comunicación de Australia, esto debe ser examinado en el contexto de la situación reinante en casi todo el mundo, donde muchas enfermedades objeto de preocupación, si no todas, son endémicas, lo que significa que hay pocas posibilidades de demostrar cuál es la fuente de los brotes de las enfermedades de los salmónidos. De hecho, una vez que una enfermedad se establece, los altos costos de las investigaciones científicas encaminadas a determinar su fuente y vía de entrada pueden hacer que se les otorgue una prioridad menor que a la asignación de fondos públicos para la gestión de enfermedades. Las enfermedades de los salmónidos han seguido propagándose por todo el hemisferio norte, donde acarrean pérdidas de producción y consecuencias económicas apreciables a pesar de las Directrices de la OIE, que fueron concebidas para reducir el riesgo de propagación de enfermedades. Australia opina que con el tiempo se aportarán pruebas concluyentes de propagación de enfermedades de los peces a través de productos destinados al consumo humano. Gracias, señor Presidente. Quisiera adelantar, sin embargo, que mi delegación formulará algunas preguntas más a propósito de las respuestas de los expertos.

Presidente

92. Muchas gracias. ¿Tiene usted por escrito la declaración que acaba de formular? Aunque no hace falta para el acta, en vista de lo mucho que se dice en ella, puede que a los expertos les convenga tener el texto para referirse a él cuando traten de responder. De ser así, quizá la podríamos reproducir.

Australia (Sr. Ric Wells)

93. Podremos facilitar una versión definitiva dentro de poco, señor Presidente.

Presidente

94. Creo que sería útil contar con ella antes de pedir a los expertos que intenten responder.

Australia (Sr. Ric Wells)

95. Podemos facilitar una versión sin corregir ahora mismo.

Presidente

96. Muy bien. Quizá la Secretaría podría conseguir que se hicieran copias rápidamente. Supongo que los expertos preferirán esperar a fin de contar con el documento antes de responder. Si están dispuestos a decir algo ahora mismo, podemos empezar sin más.

Dr. Winton

97. No voy a formular comentarios sobre los campos relacionados con la evaluación de los riesgos, pero me parece que el Sr. Wells se ha referido a dos cuestiones que quedan comprendidas en las esferas de interés de la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE. No cabe duda alguna de que esta Comisión de la OIE es una obra en curso y nos apoyamos en diversos expertos de todo el mundo, así como en aportaciones de países miembros. Australia, Nueva Zelandia, el Canadá, Suecia y varios países más han sido muy diligentes a la hora de trasmitir comentarios sobre el Código y el Manual a la Comisión para las enfermedades de los peces. Éstos se examinan en las reuniones anuales de la Comisión y de hecho muchas de estas recomendaciones se adoptan. Muchas se refieren a cuestiones de precisión técnica o a cambios de redacción y nos parece muy útiles.

98. Ocasionalmente los propios países discrepan entre sí sobre algunos asuntos. Uno de ellos puede ser partidario de añadir una enfermedad, mientras que otro puede esgrimir argumentos para que sea excluida y en tal caso procuramos ponderar científicamente. Pero incluso he traído un ejemplar de los comentarios de Australia examinados en la última reunión, que descansan en razonamientos bien hilvanados, y en general nos han parecido útiles. Agradecemos pues los comentarios y el gran esfuerzo que Australia, el Canadá y otros países han consagrado a este proceso por conducto de sus representantes en la OIE.

99. Me parece también que si bien la óptica de la lista de enfermedades transmisibles de la OIE difiere en cierto modo de la de enfermedades terrestres, es una norma mínima aceptable y, como ha dicho la OIE, es posible que las situaciones no abarcadas por la OIE requieran negociaciones bilaterales o incluso un proceso como el que hoy nos ocupa. Con todo, en general la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE se ha basado en la falta de pruebas documentadas de transmisión a través de productos eviscerados, así como en algunas experiencias personales y, de hecho, en algunos estudios inéditos, para concluir que la práctica de eviscerar es un método que puede reducir los riesgos lo bastante como para excluir determinadas enfermedades de los peces vivos de la categoría generalmente aceptada de las enfermedades de declaración obligatoria.

100. Ahora bien, no creo que nadie sea capaz de pensar que no existen casos de posible transmisión de enfermedades de los peces y otros animales en diversas situaciones. Con todo, a falta de datos científicos que demuestren lo contrario, la Comisión para las enfermedades de los peces al menos, ha estimado que la evisceración es una manera de abordar esta cuestión o incluso motivo suficiente para excluirla del proceso de la OIE. No cabe duda alguna de que hay casos en que es posible prever la presencia de agentes patógenos en filetes o productos eviscerados. No discuto que es posible prever que determinados agentes patógenos puedan estar presentes en ellos, pero habida cuenta de todos los riesgos existentes, me pregunto si son trasmitidos con el producto, si consiguen hallar un huésped susceptible, etc. Es posible que en último término el riesgo global sea de hecho extremadamente bajo y hay muchos ejemplos de enfermedades de los peces que han sido transmitidas por movimientos de peces vivos o incluso de gametos, y unos pocos casos en que han sido trasmitidas a través de pescado no eviscerado, particularmente a través del pescado utilizado en la acuicultura. Creo que los dos ejemplos citados por el Dr. Rodgers de especies de peces marinos consideradas ahora como un riesgo importante de propagación de enfermedades cuando se emplean para alimentar especies acuícolas hacen especialmente al caso. En Australia desde luego es bien conocida la epizootia de la sardina declarada en ese país, y si bien no creo que esto haya sido demostrado científicamente y el Dr. Barry Munday y otros pueden hablar sobre esto con más propiedad que yo, existe algún motivo al menos para suponer que en dicho caso el agente fue introducido por el empleo de pescado marino crudo procedente de Sudamérica en el hemisferio sur.

101. Análogamente, es también probable que el *septicema hemorrágico viral* haya sido introducido en el Reino Unido, que estaba libre de esta enfermedad según se demostró después de analizar muchas muestras, a través de la utilización de peces marinos. Hay pues muchos casos en que el pescado no eviscerado, particularmente el utilizado sin más para alimentar especies susceptibles, así como peces y

gametos, han transmitido enfermedades de peces. No obstante, a falta de información comparable sobre los productos eviscerados, la Comisión para las enfermedades de los peces ha decidido simplemente no abordar dichas cuestiones. No quiero dar a entender que la Comisión piensa que la evisceración es una opción exenta de riesgos. Puede que el agua de lastre no suponga un riesgo nulo y desde luego no ocurre así en el caso de los peces ornamentales, ni tampoco en el de los peces marinos sin eviscerar. La Comisión ha dado por supuesto que en términos relativos esto entraña un riesgo muy bajo, si no nulo. Muchas gracias.

Presidente

102. Muchas gracias. ¿Desearía la Dra. Wooldridge responder a Australia?

Dra. Wooldridge

103. Quisiera referirme a una o dos cuestiones que en mi opinión quedan comprendidas en el extenso campo de la metodología de evaluación y análisis de los riesgos. He tomado nota de la observación de que el tipo de evaluación de riesgos más adecuado depende de un examen de los datos disponibles. En mi opinión, esta no es en realidad la manera correcta de encarar la cuestión. Yo diría que normalmente se realiza en primer lugar la evaluación cualitativa del riesgo, y que luego, de ser necesario, esto se complementa con un intento de realizar una evaluación cuantitativa del mismo, y que esto no depende de un examen de los datos en la fase inicial para decidir qué tipo de evaluación se desea realizar. A mi juicio, en una evaluación cualitativa se recogen los datos, éstos se clasifican y ordenan, y su resultado es una valoración cualitativa. Dejando de lado el significado de las palabras, ésta puede ser de que el riesgo es "alto", "bajo" o "insignificante". Ahora bien, si todos están de acuerdo sobre esta base en que el riesgo es demasiado alto para ser aceptable, no hay dificultad alguna, y si todo el mundo está de acuerdo en que el riesgo es insignificante, tampoco hay ninguna dificultad, y el significado de estas palabras no importa en esta fase.

104. Querría insistir en que, cuando hay una diferencia, y posiblemente en otros casos, pero sobre todo cuando hay una diferencia, el método más apropiado para seguir tratando de dirimirla y de reunir más datos es una evaluación cuantitativa. En este sentido desearía reiterar la observación que hice antes en mi testimonio escrito de que el punto de partida de una evaluación cuantitativa es la elaboración de un modelo en el que se introducen datos. Tanto si se cuenta con los datos como si no, es posible elaborar un modelo e introducirle datos ficticios para determinar las vías que se cree que el peligro identificado puede seguir para llegar a convertirse en el resultado no deseado que se intenta evaluar. La gran ventaja de esto estriba en que pone claramente de manifiesto las vías requeridas y los datos que hacen falta. Y si se piensa que no se dispone de datos para realizar una evaluación cuantitativa y no se intenta de hecho elaborar el modelo necesario para ello, no creo que se pueda afirmar tajantemente que no se dispone de dichos datos. He ahí mi observación teórica. Desde una óptica práctica yo diría que cuando si se intenta organizar una evaluación cuantitativa de los riesgos, casi siempre se hallan muchos más datos del tipo apropiado de los previstos inicialmente. Por tanto, yo diría que no se puede determinar si se dispone o no de datos suficientes para realizar una evaluación cuantitativa hasta que se intenta realizar una.

105. En relación con esto querría decir que me temo que el Informe final no me pareció transparente. Se ha citado alguna fuente o comentado, creo que la versión final es transparente. A mí personalmente me pareció mucho menos transparente que la versión provisional y me costó hallar la información que buscaba. En algunos casos la encontré y en otros no. A mí no me pareció que su presentación hiciera fácil hallar la información o diferenciar el riesgo evaluado del riesgo aceptable.

106. Dicho esto, desearía reiterar, y en este sentido comparto la opinión expresada por Australia, que incumbe al país, a la zona o a la localidad de que se trate decidir lo que allí se considera un riesgo aceptable. En consecuencia, cualesquiera que sean las conclusiones del Informe provisional o del Informe final de Australia respecto del riesgo evaluado, corresponde a Australia decidir si el riesgo es

aceptable o no y en este sentido no tiene importancia que yo piense que esto esté bien o mal hecho. Con todo, me parece que las directrices internacionales indican que si Australia ha llegado a la conclusión de que no es aceptable, debe ser capaz de justificarla en una reunión como esta.

107. Querría decir unas palabras sobre las enfermedades mismas, y no me refiero a enfermedades determinadas sino a cuáles enfermedades es conveniente incluir en una evaluación de riesgos, cómo esto interactúa con la lista de enfermedades de declaración obligatoria y las listas uniformes de enfermedades, etc. Mientras redactábamos de nuevo las Directrices para la Evaluación de Riesgos del Código de la OIE intercambiamos muchas opiniones sobre qué datos era conveniente incluir en una evaluación internacional de riesgos. Hubo quienes opinaron que las únicas enfermedades de una fuente dada que se podían incluir eran las que habían sido declaradas y quienes opinaron que "no, es necesario poder incluir cualquier enfermedad si existen motivos para suponer que puede estar presente en el producto objeto de examen o conocimientos que respalden esto". Esto fue lo que yo opiné y, de hecho, la opinión final del grupo de trabajo fue de que procedía examinar todas aquellas enfermedades cuya posible presencia en el producto estuviera respaldada por pruebas, que podían consistir no simplemente en datos transmitidos a la OIE, sino también en datos procedentes de un análisis bibliográfico o de informes o comunicaciones personales. El fundamento lógico de esto fue que cuando alguien está realizando un análisis y una evaluación de los riegos de las importaciones desea contar con los datos más completos, apropiados y de mejor calidad disponibles, y éstos no son necesariamente los que han sido notificados oficialmente a la OIE o a cualquier otro órgano. Por ahora, estos son mis únicos comentarios. Gracias.

Presidente

108. Muchas gracias. Pasemos a la otra mesa. ¿Dr. Burmaster? Tiene usted la palabra.

Dr. Burmaster

109. Tengo algunos comentarios que formular en respuesta a la declaración general de Australia. Las evaluaciones de riesgos, al menos en el sentido que yo le atribuyo a la expresión, siempre anticipan algún acontecimiento. Esto significa que cuando un grupo de personas está contemplando la posibilidad de reformar una política o de tomar una medida nueva, por definición no contaremos *nunca* con datos suficientes para describirla. En toda evaluación de riesgos siempre faltan algunos datos que alguien, en algún sitio, considera importantes. Esto forma parte del proceso y como estamos anticipando el porvenir, por definición una parte de éste se nos escapa. No obstante, tiendo a estar de acuerdo con la Dra. Wooldridge en que la elaboración de un modelo da resultados muy provechosos. Agudiza el pensamiento. Cuando digo esto me refiero a un modelo cuantitativo, es decir matemático, que nos permite introducir cifras o distribuciones y hacer cálculos sobre preguntas como "¿qué ocurriría si?", "¿qué ocurriría si esto o aquello fuera cierto?", "¿qué ocurriría si hiciéramos esto?", "¿qué pruebas tenemos?". Sin embargo, nunca contaremos con datos perfectos y no estoy enterado de ninguna situación en que una evaluación de riesgos se haya hecho en campo o momento o con objetivo alguno con datos perfectos. El concepto de datos perfectos no existe en la evaluación de riesgos y puede que tampoco exista en la ciencia en general.

110. No obstante, hay maneras de aprovechar el modelo para emplear una combinación de datos y una combinación de opiniones y testimonios de expertos, inclusive de expertos en otros campos, para hacer cálculos que de algún modo asignan un valor numérico a la medida propuesta. También puede señalar qué datos faltan y dónde buscarlos. Esto, a su vez, puede indicar dónde faltan más datos y cuáles podrían ser más útiles (esto se denomina método del valor de los datos). Ahora bien, esto forma parte de la evaluación del riesgo y del esfuerzo encaminado a determinar qué riesgos se podrían plantear en el futuro. Luego viene una etapa distinta, que se denomina de gestión del riesgo, en que cabe preguntarse si el riesgo estimado es o no aceptable. Yo hago un distingo tajante entre la evaluación y la gestión de un riesgo. Con esto doy por concluida mi intervención.

Presidente

111. Muchas gracias. Dr. Rodgers, ¿desea usted responder algo a Australia? Tiene usted la palabra.

Dr. Rodgers

112. Gracias, señor Presidente. Uno de los atractivos de ser el último estriba en que no hace falta decir gran cosa, siempre que los demás expertos hayan hablado por uno y esto es lo que ha ocurrido en este caso en cierto modo. Seré, pues, breve. En la última reunión semestral internacional de la Asociación Europea de Patología de los Peces, celebrada en Edimburgo en septiembre del año pasado, organizamos un seminario sobre la evaluación de los riesgos sanitarios para los animales acuáticos. La sala tenía capacidad para 120 personas y había gente de pie. La reunión estuvo abierta a la participación de cualquier asistente a la conferencia principal y en ella examinamos muchas de las cuestiones que han sido planteadas por ambas partes en sus comunicaciones. La reunión redundó no sólo en una sensación de alivio por el hecho de que alguien hubiese de hecho reunido a un grupo de personas para tratar este tema, sino también en la conclusión de que faltaban datos sobre algunos aspectos importantes de la sanidad de los animales acuáticos para uso en evaluaciones cualitativas o cuantitativas de riesgos. Éstos se relacionan en particular con la susceptibilidad de las especies, las técnicas de diagnóstico, los parámetros de supervivencia en los peces de los agentes patógenos mismos, especialmente después de la captura y la inactivación de los agentes patógenos.

113. Ahora bien, tiendo a pensar que la necesidad de evaluar los riesgos para la salud de los animales acuáticos es real, pero esto está redundando ya en la necesidad paralela de realizar estudios epidemiológicos básicos para llenar los vacíos en los datos, por así decir. Como científico, no me había tocado conocer personalmente una situación como ésta porque lo que suele ocurrir en este tipo de situación es que se generen datos ejecutando proyectos de investigación, que luego redundan en otras necesidades, como la de evaluar riesgos. En este caso el orden se ha invertido; el impulso viene de arriba y arranca, en mi opinión, de acuerdos como el Acuerdo MSF, que estipula que se ha de emplear esta técnica. Estoy de acuerdo en que esto es nuevo y está evolucionando, pero en último término está señalando los vacíos en los datos, como acaba de decir David Burmaster. Creo que en este momento otro de los aspectos más importantes de la evaluación de riesgos es que puede impulsar proyectos de investigación, porque señala dónde se hallan los datos que faltan. Al mismo tiempo, sin embargo, a veces da la impresión de que pisamos un terreno peligroso porque buscamos información, una parte de la cual está disponible; con todo, en la mayor parte de los casos no lo está. Cuando los datos no están disponibles, se necesitan opiniones de expertos. Creo que no se ha hecho aún bastante en este sentido en materia de sanidad para los animales acuáticos. De hecho, nadie ha reunido a expertos, excepto en foros como éste, para que puedan realmente opinar sobre los datos que faltan. En términos estadísticos y de evaluación de riesgos esto es aceptable para respaldar el análisis del riesgo. Lo admirable de esta técnica es que los expertos tampoco tienen por qué estar de acuerdo y de hecho probablemente es preferible que no lo estén, pues en ese caso el resultado será un espectro de probabilidades, un espectro de distribución y una distribución de probabilidades. El Dr. X podrá decir que hay una posibilidad en un millón de que esto ocurra y el Dr. Y podrá discrepar y decir que puede ocurrir al día siguiente. Esto es útil y no creo que haya sido hecho aún en materia de sanidad para los animales acuáticos. No tengo más comentarios que hacer al respecto.

Presidente

114. Muchas gracias. ¿Hay otras preguntas u observaciones para los expertos? Australia.

Australia (Sr. Ric Wells)

115. Gracias, señor Presidente. Sí, tenemos algunas preguntas para los expertos, pero desearía saber si nos podría conceder cinco minutos a solas antes de formularlas.

Presidente

116. En tal caso haremos una pausa de cinco minutos.

[Pausa]

Presidente

117. Si pudiéramos reanudar la sesión, rogaría de nuevo a Australia que si tuviera otras preguntas u observaciones para los expertos se sirviera formularlas ahora. Australia tiene la palabra. Sr. Wells.

Australia (Sr. Ric Wells)

118. Señor Presidente, voy a pedir al Dr. Gardner Murray, oficial veterinario jefe de Australia que formule las preguntas. Gracias.

Australia (Sr. Gardner Murray)

119. Gracias, señor Presidente, soy Gardner Murray, de Australia, a pesar del acento escocés. Tenemos varias preguntas. Supongo que la primera pregunta que querría formular guarda relación con las consecuencias. Me parece que solamente uno de los expertos se refirió esta mañana a las posibles consecuencias de la entrada irreversible de enfermedades en Australia. Mi pregunta es la siguiente: ¿cuál sería la mejor manera de resolver el problema que se podría plantear caso de que una enfermedad con una baja probabilidad de establecimiento y consecuencias socioeconómicas importantes entrara en un país? Lo pregunto porque esto es lo que se plantea en la comunicación de Australia, es decir, baja probabilidad y consecuencias muy importantes. Gracias.

Presidente

120. Gracias. ¿La pregunta va dirigida a todos los expertos o a uno en particular? Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

121. Quizá pueda aclarar este asunto en algún grado. No cabe duda de que se trata de un aspecto clave de esta diferencia entre ambos países, pero es también una característica que se repite en muchísimas evaluaciones. Por ejemplo, hay quienes hacen evaluaciones de grandes terremotos en Los Ángeles de California, en los Estados Unidos. Ahora bien, si se registrara un terremoto de baja probabilidad en Los Ángeles de California, podría provocar cientos de miles de víctimas y daños materiales valorados en centenares de millones de dólares o más. Así, difícilmente se me puede inducir a pensar que esta es la primera vez que alguien en algún sitio ha pensado nunca en unos acontecimientos poco probables con consecuencias importantes. Se trata de una pregunta de lo más usual que se formula muchas veces en muchas evaluaciones de riesgos.

Presidente

122. Gracias. ¿Alguien más quiere responder? Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

123. En repuesta a esto yo diría únicamente que el riesgo de baja probabilidad se puede reducir aún más, si se quiere, teniendo en cuenta determinados factores de reducción del riesgo, como dije esta mañana. De existir acuerdo entre las partes respecto de estos factores, me parece que esto no tendría por qué acarrear ninguna dificultad. Naturalmente, hay que tener en cuenta las consecuencias importantes

de la introducción de una enfermedad, aunque es posible que ni siquiera esto redujera el nivel de riesgo a un nivel aceptable para Australia en este caso.

Presidente

124. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

125. Supongo que puedo volver atrás y decir que los valores numéricos son útiles precisamente en las situaciones de baja probabilidad y consecuencias importantes. Es posible prever la repetición de un fenómeno hidrológico y la gente habla de tormentas de cierta magnitud, como habla también de una tormenta que podría repetirse cada 100 años o de una tormenta tan fuerte que solamente se podría repetir una de fuerza comparable cada 100 años aproximadamente por término medio o una vez cada 500 años o una vez cada 1.000 años, es decir, a inundaciones de distinta magnitud. Es importante empezar a referirse a esto en términos numéricos, en lugar de decir únicamente "vaya, es una gran inundación". "Gran" significa cosas enteramente diferentes para distintas personas; no hay una definición uniforme. Creo que si se preguntara a los presentes ¿qué significa "baja probabilidad?", no habría acuerdo en la sala, y que ni siquiera los integrantes de la delegación de Australia, ni solamente los de la canadiense, estarían de acuerdo. Si yo empleara el calificativo "bajo" para describir algo y cada uno de ustedes escribiera en una hoja de papel lo que en su opinión podría significar, habría distintos órdenes de magnitud y opiniones distintas al respecto. Estoy empleando una sola expresión, "baja probabilidad", pero los presentes pensarían en distintos órdenes de magnitud y tendrían opiniones distintas acerca del significado de la expresión "baja probabilidad" en el contexto de lo que se ha dicho en esta sala. Por tanto, si no empleamos cifras nos enfrascamos en una labor que no puede converger. El idioma inglés no se concibió para encarar esto; las matemáticas, en cambio, fueron concebidas para responder a este tipo de pregunta y nos suministran los instrumentos que necesitamos para resolver este tipo de diferencia y determinar lo que sabemos y lo que no sabemos. Lo que sabemos es importante y lo que no sabes es importante. Aquello y esto debe ser planteado de una forma que nos permita intercambiar opiniones al respecto y entender lo que los demás quieren decir. Gracias.

Presidente

126. Muchas gracias. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

127. Estoy de acuerdo en general con lo dicho por Dave Burmaster, pero lo voy a repasar y explicar desde mi punto de vista. Creo que lo que debemos hacer es decidir en primer lugar a qué nos referimos cuando decimos "consecuencias" y luego hacer lo mismo respecto de la identificación del peligro enumerando cada una de las consecuencias objeto de preocupación. Estas consecuencias pueden ser sencillas o complejas. Por ejemplo, nos hemos referido a la probabilidad de que se importen enfermedades, que es quizá la consecuencia más sencilla que se puede prever en este caso. La importación de enfermedades es pues una consecuencia. Luego podríamos pensar quizá en otra a saber, una epidemia de esa enfermedad. Ahora bien, la importación de una enfermedad puede o no redundar en una epidemia. Así, la consecuencia anterior puede tener varias consecuencias distintas, algunas de las cuales podrán producirse y otras no, pero cuando se emplea un modelo cuantitativo, éste se puede de hecho adaptar y convertir en la etapa siguiente de la vía hipotética para poder calcular la probabilidad de que se importe la enfermedad. Luego se puede calcular la probabilidad de que una epidemia de esa enfermedad afecte a una especie determinada o a todas las especies o a lo que sea que interese. Puede que en la lista de consecuencias objeto de preocupación y clasificación figuren también, por algún motivo, unas pérdidas económicas de una cuantía determinada. No soy economista y no me propongo tratar de explicar esto más detalladamente, pero acabo de hacer una nota que dice "pérdida de X cantidad de dinero como resultado de la declaración de esta epidemia".

En la práctica esto se puede añadir al modelo y permite calcular la probabilidad de que se registre esa pérdida, aunque es probable que todas estas probabilidades estén sujetas a márgenes de error muy grandes.

128. Es pues posible determinar cuantitativamente la probabilidad de que se produzca cada una de las consecuencias de gran envergadura en cuestión. Una vez evaluado el riesgo y calculada la pérdida económica en cuestión, lo que se plantea, suponiendo que todos estén de acuerdo con la metodología y la conclusión, es decir, la probabilidad de esa pérdida o de esa epidemia o lo que fuere, es un problema de gestión del riesgo, a saber, si esto es aceptable. Hay una gran diferencia entre esto y la evaluación del riesgo. En el caso citado las consecuencias de gran envergadura habrán sido de hecho incluidas en la evaluación del riesgo mediante el cálculo de la probabilidad de que se produzcan. Acto seguido, cabría preguntarse si la probabilidad de esa epidemia es aceptable y si se está dispuesto a aceptar esa serie determinada de consecuencias. Es muy difícil tomar una decisión en este sentido, pero una manera posible de hacerlo consiste en realizar algo parecido a una evaluación del riesgo, a saber, un análisis costos-beneficios. También esto se puede realizar de forma cuantitativa, pues de plantearse en la práctica una situación en la que es posible pero poco probable que un acontecimiento se produzca, pueden de hecho compararse las dos posibilidades y valorarse los beneficios que supondría dejar que el proceso continuara. Como he dicho, desde el punto de vista metodológico, un análisis costos-beneficios se puede realizar de manera parecida a una evaluación de riesgos, toda vez que admite la incorporación de márgenes de error tanto respecto de los beneficios como de la posible importación de la enfermedad. Esta es la forma más directa que conozco de evaluar esta clase de problema. Con todo, reconozco que es un problema difícil y, desde luego, distintas personas en distintos lugares con distinta formación y ópticas y culturas diferentes tendrán opiniones diferentes sobre la aceptabilidad de las posibles consecuencias en todo el mundo. Por tanto, como he dicho, yo recomendaría algo parecido a un análisis de costos-beneficios, que también es largo, laborioso y lleva tiempo, pero esto no tiene remedio.

Presidente

129. Muchas gracias. ¿Dr. Winton?

Dr. Winton

130. Solamente un comentario breve. El Dr. Murray tiene toda la razón cuando dice que las consecuencias de la introducción de ciertas enfermedades pueden ser muy importantes en algunos casos, pero desde luego esto no ocurre en todos. El espectro puede oscilar entre efectos casi nulos y efectos de un nivel controlable. Por ejemplo, cuando la septicemia hemorrágica viral se introdujo en el Reino Unido, presumiblemente a causa de la utilización de peces marinos sin eviscerar en los viveros locales de rodaballos, el país dejó de ser una zona libre de dicho virus, pero se consiguió aislar y erradicar la enfermedad y el Reino Unido se ha convertido de nuevo en zona libre de septicemia hemorrágica viral. Así pues, aunque las consecuencias eran potencialmente muy graves, se gestionaron y controlaron. Australia desde luego ha sido testigo de los efectos que la introducción de una enfermedad puede tener en los peces silvestres, por ejemplo, a raíz de la mortalidad de sardinas registrada en ese país, que está considerada por acuerdo general, creo, como la mayor muerte en masa de peces silvestres registrada nunca en el planeta. Una vez que una enfermedad se introduce en una población silvestre, se vuelve mucho más difícil de erradicar. La enfermedad del vértigo introducida en los Estados Unidos desde Europa es un ejemplo de una enfermedad que ha sido prácticamente imposible erradicar en extensas zonas a causa de su presencia en peces silvestres.

131. Las consecuencias pueden oscilar también entre consecuencias biológicas, como la desaparición de poblaciones naturales de peces, y económicas, que afectan generalmente a la acuicultura. Así, comparto desde luego la opinión de la Dra. Wooldridge de que una evaluación de riesgos puede abarcar también, por ejemplo, este espectro de consecuencias y procurar quizá cuantificarlas.

132. El Sr. Wells se refirió a la forunculosis como un ejemplo de enfermedad que no figura en la lista de la OIE de enfermedades de declaración obligatoria, presumiblemente porque está muy extendida. Esto se debe también a que esta enfermedad se puede controlar en el contexto de la acuicultura empleando agentes terapéuticos y vacunas en un grado que hace que sea objeto de menos preocupación para la industria acuícola. En Australia existe también una cepa de forunculosis que desde luego no es virulenta en sí misma, y por ende no cabe duda de que la forunculosis es un ejemplo de una enfermedad que puede ser objeto de más preocupación en algunos sitios que en otros, pero no creo que su ausencia en Australia y su presencia en otras regiones signifique que pueda servir de ejemplo de un caso especial. Me parece que hay muchos casos de enfermedades que están presentes en otras partes del mundo o incluso cepas de enfermedades que están presentes ya en Australia que podrían ser importantes en algunos sentidos. Así pues, la probabilidad de importación puede oscilar entre cero y una muy alta, pero las consecuencias pueden oscilar también entre muy escasas y relativamente importantes dependiendo del lugar y del agente patógeno de introducción, así como de la especie de pez afectada. Es prácticamente imposible que la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE o quizá cualquier otro grupo de expertos pueda prever todas estas variaciones. Me parece que es en este contexto que interviene la utilidad de estas evaluaciones de riesgos, toda vez que permiten empezar a valorar dichas probabilidades y consecuencias de una manera más cuantitativa para que puedan ser analizadas con más lucidez. Gracias.

Presidente

133. Gracias. Bien, ésta es la respuesta a la pregunta de Australia. Faltan cinco minutos para la una y convendría hacer una pausa para comer. Sin embargo, antes de suspender la sesión quisiera preguntar si las partes tienen más preguntas que formular. Australia desde luego las tiene y quizá también el Canadá.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

134. No en este momento.

Presidente

135. Australia formulará pues más preguntas esta tarde. Reanudaremos la sesión a las tres de la tarde en esta sala. Sr. Wells.

Australia (Dr. Gardner Murray)

136. Soy Gardner Murray, señor Presidente. No tengo ninguna pregunta que formular en este momento, pero querría hacer una observación a propósito de uno de los comentarios del Dr. Winton respecto de los casos de mortalidad de sardinas. En nuestra opinión y también en la de Nueva Zelandia, el organismo causante del virus del herpes es endémico en Oceanía y no conseguimos descubrir relación alguna entre la importación de piensos y ese fenómeno, en particular porque se inició en Nueva Zelandia. Con todo, esta es nuestra opinión y desde luego hay quienes piensan otra cosa. Gracias.

Presidente

137. Dr. Winton.

Dr. Winton

138. Agradezco esta aclaración. Creo haber dicho antes que desde el punto de vista científico no se cumplieron los postulados de Koch y no me parece que esta epizootia se entienda del todo. Con todo, agradezco esta aclaración, aunque en tal caso, suponiendo que fuese así, éste no constituiría un muy

buen ejemplo de importación de una enfermedad. No lo sé y me pregunto si existe alguna explicación de tan elevada mortandad o si intervino también algún factor ambiental. ¿Cuál es la otra explicación?

Australia (Dr. Gardner Murray)

139. La explicación, que procede sobre todo de Nueva Zelandia, así como de Australia, es que el virus en cuestión, el virus del herpes, que afecta a la sardina, se puede manifestar cuando está sometida a tensión. Según parece, en este caso los factores de tensión fueron un descenso brusco de la temperatura, ya que la sardina es muy sensible a los descensos bruscos de la temperatura, y probablemente cambios hormonales fisiológicos en esa época del año. Esto explica los factores de tensión. Gracias.

Presidente

140. Una pregunta aclaratoria. ¿Es ésta la única pregunta pendiente de Australia o habrá otras? Habrá otras. Bien, reanudaremos la sesión a las tres de la tarde en esta sala y escucharemos las demás preguntas. Antes de que abandonemos la sala, quisiera decir que el Grupo Especial dirigirá más tarde algunas preguntas a los expertos. Las preguntas se están acabando de preparar. Estarán listas dentro de cinco minutos aproximadamente y se van a distribuir por escrito o sea que les ruego recoger un ejemplar antes de abandonar la sala.

Presidente

141. Comenzaré por invitar a Australia a que prosiga. Australia tiene la palabra.

Australia (Dr. Gardner Murray)

142. Gracias, señor Presidente. Esta primera pregunta va dirigida a los expertos que quieran responder. ¿A su entender, es usual o excepcional que los países basen sus políticas de importación en evaluaciones cuantitativas de riesgos únicamente?

Presidente

143. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

144. Creo que en este momento es probable que siga siendo excepcional, pero me parece que somos muchos los que pensamos que ésta es probablemente la manera de avanzar y que se tenderá a ello.

Presidente

145. ¿Alguien más? Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

146. No sé qué la respuesta para todo el mundo, pero desde luego esta es la vía del futuro y es así como se van a dirimir las diferencias y desavenencias de este tipo, como ha empezado a ocurrir, creo, en los dos últimos años, y esto va continuar en el futuro.

Dr. Rodgers

147. Permítaseme decir solamente que estoy de acuerdo con Marion, pues me parece que no hay muchos ejemplos de leyes sanitarias relativas a los animales acuáticos basadas en evaluaciones cuantitativas de riesgos u otros procesos de evaluación de riesgos. En particular, tengo en mente las

directivas de la UE por las que se rige actualmente la entrada y salida de peces de la Comunidad, que se elaboraron, creo, únicamente mediante negociaciones más que sobre la base de mecanismos plenamente operativos de evaluación de riesgos.

Presidente

148. Gracias. Pregunta siguiente.

Australia (Dr. Gardner Murray)

149. Gracias, señor Presidente. También esta pregunta guarda relación con la evaluación cuantitativa de los riesgos. En el supuesto de que se haya realizado una evaluación cuantitativa del riesgo, ¿acaso la relación entre esto y el nivel aceptable de protección de un país no depende de todos modos de un juicio subjetivo?

Presidente

150. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

151. Sí.

Presidente

152. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

153. También yo voy a decir "sí", aunque con un "pero". Me voy a servir de un ejemplo tomado de otro campo en que se realizan evaluaciones de riesgos, como podría ser el de los residuos de pesticidas hallados en los alimentos, que no es el tema de debate de esta reunión. El concepto de evaluación de riesgos es comparativo en parte; su finalidad es comparar los resultados de una actividad con los de otra distinta. Si una evaluación de riesgos o los avances de las distintas disciplinas ponen de relieve unas diferencias importantes entre dos actividades que redundan en dos niveles de riesgo diferentes, aportan conocimientos -nuestro tema de reflexión- que ayudan a comprender cómo se produjo la diferencia, así como a determinar si es realmente intencional y si la gente desea mantener esas políticas distintas o piensa que las diferencias son un motivo para reformarlas para que ambos riesgos se vuelvan más uniformes incrementando uno o reduciendo el otro. La evaluación del riesgo persigue pues una finalidad que es en parte específica y en parte general.

Presidente

154. Gracias. Creo que ésta es la respuesta, a menos que alguien quiera añadir algo. Gracias.

Australia (Dr. Gardner Murray)

155. Por lo que respecta a Australia, sostenemos que hemos realizado una evaluación probabilística del riesgo. Dicho esto, sin embargo, me pregunto cómo se puede diferenciar una probabilidad baja de una posibilidad. ¿Acaso la evaluación de un riesgo como bajo o pequeño no entraña una afirmación probabilística?

Presidente

156. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

157. Sí. Cuando en el idioma inglés se dice que algo es poco probable, constituye una afirmación. Con todo, yo retomaría el ejemplo que puse esta mañana, a saber, que hiciéramos una encuesta en la sala. Les dije que tenía en mente una actividad determinada asociada con una baja probabilidad y luego les pedí que anotaran en una hoja en qué podía estar pensando el Dr. Burmaster. ¿Qué puede constituir una baja probabilidad? Creo que las respuestas a esta pregunta abarcarían varios órdenes de magnitud. Me parece pues, si me permiten ahondar en este sentido, que en rigor la expresión "baja probabilidad" no significa nada, que no tiene ningún sentido. No tiene ningún sentido consistentemente acordado ni tan siquiera en esta sala, ni lo tendrá dentro de 10 minutos. Cuando salgan de esta sala y conforme pase el tiempo y vayan pasando de un ambiente a otro en distintos lugares y hablen con otras personas, muchas de las cuales sólo habrán cursado estudios secundarios, etc., la expresión "baja probabilidad" habrá perdido todo sentido. Es una expresión que no significa absolutamente nada. Por tanto, si se desea avanzar y hacer algo racional, y puede que no sea así, pero si la finalidad es hacer algo racional, me parece que hay que asignar valores numéricos o escalas de valores numéricos o distribuciones de probabilidades para poder sostener un diálogo que tenga algún sentido.

Presidente

158. Gracias. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

159. Estoy de acuerdo en general con el Dr. Burmaster. Esto plantea un problema y me parece que en parte es práctico, puesto que, teóricamente, creo, cuando se habla de una vía de entrada de una enfermedad en un país determinado, siempre se puede dar con una secuencia de acontecimientos que haga que esto sea posible. Siempre se pueden formular las hipótesis más inverosímiles y por ende poco probables respecto de algún tramo de la vía para decir que algo es *posible*. Empero, si se realiza una evaluación del riesgo de que algo llegue realmente a ocurrir y se determina que es poco probable, evidentemente se está afirmando que esto es posible. Cuando se afirma que algo es posible, no significa forzosamente que es poco probable; también puede significar que es muy probable o que la probabilidad sea otra. Lo que quiero decir es que si se busca el significado de las palabras del idioma inglés, se comprueba que significan cosas distintas. Con todo, me parece que desde el punto de vista de unas distinciones realmente útiles en términos de evaluaciones o análisis de riesgos, el problema es práctico. Si se ha llegado a la conclusión de que algo es poco probable y hace falta ir más lejos, creo que la única manera de avanzar, si alguien no está satisfecho con esto y no está dispuesto a aceptar que es así, es tratar de convertir esa conclusión en una evaluación cuantitativa. Me parece pues que, en último término, cuando se crea una situación en que hay opiniones divergentes sobre el verdadero significado de "baja probabilidad" o "probabilidad insignificante", no queda más remedio que seguir la vía cuantitativa. He ahí mi opinión.

Presidente

160. Dr. Burmaster.

161. Permítaseme añadir algo a propósito de las dificultades ocasionadas no sólo por el idioma inglés, que no es el único que acarrea problemas semánticos. Me figuro que éstos se plantean también en francés y en español y en muchos otros idiomas, es decir que el problema es más serio aún. Una de las cosas que a los científicos más les agrada poder hacer, y representa la primera, así como la más elemental actividad científica de la evaluación de riesgos, es tratar de clasificar dos cosas o dos alternativas, y solamente determinar cuál tiene más posibilidades de ocurrir y cual menos. Lo que se desea es solamente poder coger dos acontecimientos hipotéticos y compararlos sin asignar un valor absoluto a su aparición y solamente procurar clasificarlos y decir "creo que esto es más probable". "Creo que es más probable que hoy se ponga el sol". Lo creo y pienso que hoy es más probable que el sol se

ponga que se registre un terremoto en los próximos 10 minutos y pasemos la tarde en el lago. Ahora bien, ambas cosas son posibles. Es posible que hoy el sol se ponga; esta es una posibilidad. También es posible que se registre un terremoto en los próximos 10 minutos y que tengamos que salvar el pellejo saliendo del lago a nado. Ambas cosas son posibles. Personalmente creo que es más posible -clasifico pues- que el sol se ponga y menos probable que salgamos juntos del lago a nado. Con todo esta es mi clasificación personal y puede que algunos de ustedes clasifiquen estas posibilidades de otras maneras. El problema con el inglés, es que si yo digo "acontecimiento A" (prescindan de ambos ejemplos) o, mejor dicho, si yo clasifico dos actividades y a una le asigno una "baja probabilidad" y digo que la otra es "improbable", no hay manera de compararlas. Ustedes no saben cuál de las dos me parece más probable y cuál menos. Los problemas semánticos son serios. En mi opinión la única manera de salir de este atolladero semántico es empezar a asignar valores numéricos o probabilidades o distribuciones a estas cosas. En tal caso podemos sostener una conversación coherente. Si no podemos sostener una conversación coherente, solamente nos movemos en círculos.

Presidente

162. Gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

163. Doy las gracias a la Dra. Wooldridge y al Dr. Burmaster porque de hecho han respondido a la pregunta 2, que era exactamente lo que pensaba hacer, pero lo han hecho por mí. La terminología puede ser desconcertante, toda vez que siempre existe la posibilidad de que algo ocurra, pero si a esto se le asigna una probabilidad, es más comprensible. No era mi intención desconcertar en absoluto al Grupo Especial con mis respuestas escritas. Lo que yo añadiría es que incluso si se cuenta con una distribución probabilística o una estimación, siempre es necesario volver atrás y verbalizar, por así decirlo, esa afirmación para los no entendidos, porque en definitiva una probabilidad de 0,13 es algo que la mayor parte de la gente no puede entender o algo a lo que simplemente no puede atribuir un sentido tangible. Por tanto, siempre habrá necesidad de emplear expresiones como "riesgo insignificante" o "bajo" o "alto" u otras. Esto es todo lo quería decir.

Presidente

164. Gracias. Ha contribuido, por tanto, a abreviar el proceso subsiguiente. ¿Alguna otra pregunta por parte de Australia?

Australia (Dr. Gardner Murray)

165. Sí. Lo que estábamos hablando, pido excusas, que deberíamos insistir en algunas de las respuestas. Supongo que se podría enfocar de maneras muy distintas. El hecho de utilizar, por ejemplo, la expresión "baja probabilidad" carece de sentido, de hecho la mayor parte de los países del mundo utilizan este tipo de expresiones. No parecen muy adecuadas, en cierto sentido, teniendo en cuenta las prácticas en vigor. Pero me gustaría hacer una pregunta referente al riesgo aceptable de las cuarentenas, o el nivel aceptable de protección, creo saber la respuesta, pero, ¿es la norma, o es una excepción, expresar el riesgo aceptable en términos cuantitativos?

Presidente

166. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

167. En mi experiencia en la evaluación del riesgo en los Estados Unidos, no he visto, ¿cómo podría decirlo? Las evaluaciones del riesgo son siempre cuantitativas. Por eso me sentí sorprendido

cuando me pidieron que participara en este Grupo Especial al consultar el material de referencia. Realmente me sorprendió, desde mi punto de vista, que todo el material preparado fuera cualitativo. Me pareció que eso era muy poco habitual.

Presidente

168. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

169. La respuesta es, creo que es, una vez más estoy de acuerdo con el Dr. Burmaster, creo que en algunos campos es normal determinar el riesgo cuantitativo y establecer si es aceptable o no. No estoy muy familiarizada con algunos de esos campos, pero, por lo que se refiere a las importaciones y exportaciones agrícolas, las cuestiones veterinarias, con las que realmente estoy familiarizada, creo que hasta este momento, o hasta fecha muy reciente, ha sido mucho más frecuente determinar el riesgo aceptable negociando y acordando determinadas expresiones, más que unos valores numéricos. Me referiré de nuevo a una observación que hice anteriormente, creo que las cosas están empezando a cambiar y que la determinación de un valor numérico permitiría disponer de una base mejor definida para negociar y abordar algo y llegar a un acuerdo o constatar una discrepancia. Porque se dispondría de un valor numérico, se podría estar de acuerdo o en desacuerdo con respecto al método utilizado, y si uno estuviera en desacuerdo se podrían examinar las distintas partes del modelo y acordarlas. Entonces, todos hablaríamos sobre lo mismo: "estamos de acuerdo en que éste es el riesgo evaluado", "no nos parece aceptable" o "estamos de acuerdo en que es el riesgo evaluado y lo consideramos aceptable". A mi juicio, eso facilitaría enormemente el proceso de negociación. Pero como ya hemos dicho antes, eso no bastaría para establecer si era aceptable o no.

Presidente

170. Gracias. Australia.

Australia (Dr. Gardner Murray)

171. Gracias. Esta pregunta está dirigida también a cualquiera de los expertos que quiera contestarla: en el caso de muchas enfermedades de animales terrestres, se conoce perfectamente su transmisión a través de productos para consumo humano. ¿Creen que existen razones científicas para suponer que esto no puede ocurrir en los animales acuáticos?

Presidente

172. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

173. ¿Se refiere a una enfermedad humana o a una enfermedad animal? Una enfermedad animal. Porque, ciertamente, el cólera es una enfermedad que se puede transmitir de los peces a los seres humanos, pero ignoro lo que ocurre en el caso de los animales terrestres. Perdonen, estaba pensando en voz alta.

Presidente

174. ¿Quiere usted continuar abordando este punto, Dra. Wooldridge?

Dra. Wooldridge

175. Una breve observación. A mi juicio, por lo que respecta a la evaluación del riesgo, cuando se inicia este proceso, en esta fase de identificación del peligro es necesario tener en cuenta si se trata de enfermedades que se pueden transmitir a través de los productos destinados al consumo humano. Como dije anteriormente, creo que se puede pensar en varias vías que indican la posibilidad de que eso ocurra. El hecho de que existan pruebas científicas que permitan afirmar si eso ocurrirá o no, depende en parte de los datos disponibles, pero por otra parte, si se demuestra que ha ocurrido en un caso concreto, ya se dispone de una prueba. En caso de que no sea así, si se examinan las vías de transmisión y se lleva a cabo una evaluación cuantitativa, siempre existirá una probabilidad de que ocurra, aunque en el caso de que los datos no sean muy completos, se tratará de una probabilidad con un grado muy alto de incertidumbre.

Presidente

176. Gracias. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

177. Supongo, en general me dedico a una profesión en la que -parece una contradicción en los términos- no existe la probabilidad cero. Siempre hay un riesgo de algo. Siempre hay alguna -incluso en el caso de acontecimientos inhabituales- hay una pequeña, una probabilidad finita mayor de cero de que pueda producirse una consecuencia no deseable. Por ejemplo, con arreglo a las leyes de la física estadística (este ejemplo se utiliza desde hace más de 50 años y se puede encontrar en muchos manuales) existe una pequeña posibilidad de que todos cuantos nos encontramos en esta habitación muramos asfixiados dentro de un minuto. ¿Cómo podría ocurrir esto? ¿Cómo podemos analizarlo? Bien, con arreglo a la mecánica estadística referente a las moléculas del aire y las moléculas de oxígeno y nitrógeno que hay en esta habitación, existe una probabilidad mayor de cero de que todas esas moléculas se concentren en ese extremo de la habitación dentro de un minuto y que permanezcan allí durante el tiempo suficiente, como parte de un proceso normal, para que todos nosotros muramos. ¿Existe una probabilidad cero de que se produzca ese fenómeno? No. ¿Qué probabilidad existe? Creo que es reducida, probablemente es tan pequeña que sería difícil calcularla. Pero no es cero. Volviendo, pues, a la pregunta: "¿Existe la posibilidad de que una enfermedad pueda ser introducida desde el país Nº 1 hasta el país Nº 2?" ¿Podemos descartarlo y afirmar que la probabilidad es cero? No. Nunca podemos decir que la probabilidad es cero. Pero puede ser pequeña, o puede ser grande, para determinarlo es preciso hacer cálculos.

Presidente

178. Dr. Winton.

Dr. Winton

179. Dejando aparte la probabilidad y las cifras, yo siempre he procurado mantenerme al margen de esto, y sin duda entenderían por qué si pudieran ver las puntuaciones que obtenía en matemáticas en mi época de estudiante. Desde la perspectiva más concreta de las enfermedades de los peces, la respuesta, y en gran medida se trata de una opinión, es que la probabilidad es, en relación con otras fuentes de introducción de enfermedades de peces, en el caso de enfermedades acuáticas, es relativamente baja por lo que respecta a los productos destinados a consumo humano. Están en lo cierto al decir que en el caso de [¿el jamón?], por ejemplo, y la fiebre aftosa, y otros productos, la peste porcina africana, se ha estimado que contienen un riesgo; que los productos para consumo humano presentan un riesgo de contraer enfermedades animales. Pero existe un conjunto tan amplio de datos científicos que relacionan movimientos de peces vivos y de huevos con enfermedades, y una *ausencia* de datos científicos que relacionen cualquier otro producto para consumo humano que, al parecer, lo que se desprende de los datos es que el riesgo es muy bajo. Además, como ya mencioné en mis observaciones, hay algunos estudios inéditos realizados por personas que han investigado

minuciosamente la existencia de enfermedades en productos destinados al consumo humano sin poder encontrarlas, al menos aplicando los métodos habituales. Creo que nadie afirmaría que no puede ocurrir, pero al menos desde mi punto de vista, la probabilidad es muy baja, en comparación con otras causas de riesgo, ya sean los barcos, los turistas u otros productos importados, en los que el riesgo no es cero. Hasta que se demuestre lo contrario, creo que se estima que el riesgo es muy bajo.

Presidente

180. Australia.

Australia (Dr. Gardner Murray)

181. Gracias. Creo que las respuestas a esa pregunta indican que, de hecho, los productos de salmónidos podrían contener agentes exóticos. En términos relativos, como dijo el Dr. Winton, bien, los gametos y todo lo demás plantean un riesgo más elevado, pero de todas formas, podría darse el caso. Pero para continuar avanzando, Sr. Presidente, tengo aquí una larga lista de preguntas y, le ruego que acepte mis excusas, pero se refieren a la cuestión de la falta de pruebas que planteó usted. ¿Qué hace un país si no existen pruebas? ¿Espera hasta que se plantee el problema, y entonces dice "¡Aleluya, ya disponemos de pruebas!" o toma medidas, como ha hecho Australia? Pido disculpas si mis intervenciones son hoy largas y complicadas, pero agradecería que me respondieran. Habida cuenta del elevado costo que comporta investigar los brotes de enfermedades, en los casos en que la causa no es evidente, se puede dar menos prioridad a la determinación de la causa de un brote que a la adopción de medidas de lucha contra una enfermedad. En aquellos países en los que muchas de las enfermedades de las que estamos ocupándonos (o todas ellas) son endémicas, es probable que la causa de todos los nuevos brotes de cualquiera de esas enfermedades endémicas se investiguen de forma exhaustiva para determinar su origen. ¿Es posible que se produzcan brotes de enfermedades endémicas causadas por productos importados para el consumo humano y que no sean advertidos? ¿Pueden producirse brotes de enfermedades endémicas causadas por cepas introducidas que no sean advertidos?

Presidente

182. Dr. Winton.

Dr. Winton

183. Ciertamente, podría resultar difícil o imposible reconocer algunas introducciones en el origen de una serie de casos. Tiene usted razón, en algunos de ellos la investigación resulta muy costosa. En algunos casos se han llevado a cabo investigaciones y nuestros laboratorios, utilizando algunos instrumentos moleculares, están empezando a establecer la epidemiología de algunos brotes. Creo que estos métodos pueden ser útiles a este respecto, pero no creo que nadie pudiera decir, "de todos los casos de furunculosis habidos en América del Norte, ¿podrían haber sido causados algunos de ellos por el salmón del Atlántico importado de Noruega y no ser una enfermedad endémica?" No sería posible saberlo. Por consiguiente, su presunción es correcta. Sin embargo, cuando se trata de brotes poco usuales, por ejemplo, cuando se manifestó por primera vez en América del Norte la septicemia hemorrágica vírica, se dedicó un ingente esfuerzo a esa enfermedad. En nuestro laboratorio, investigamos esas cepas a nivel molecular, y desde entonces hemos puesto a punto procedimientos para identificar perfectamente esas cepas y ahora disponemos de un mecanismo de vigilancia para poder diferenciar una cepa europea de una norteamericana. Así pues, ese trabajo se ha hecho, al menos para esta enfermedad y este caso concretos, y sabemos que todos los casos en que se ha aislado la SHV en América del Norte se han tipificado en nuestro laboratorio y todos tienen su origen en América del Norte. Por lo tanto, en algunos casos lo sabemos. Pero en un gran número de casos, no, no lo haríamos o le concederíamos una menor prioridad.

Presidente

184. Muchas gracias. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

185. Una observación muy breve sobre una enfermedad completamente diferente. Por mi experiencia personal, en el intento de distinguir entre las diferentes procedencias de una enfermedad determinada con manifestaciones clínicas y patológicas similares, puedo decir que aun cuando se sepan cuáles son las distintas procedencias que se tratan de identificar, puede resultar muy difícil establecer si se trata de una enfermedad diferente de origen distinto o si es otro brote endémico. El caso al que me estoy refiriendo no tiene nada que ver con los peces.

Presidente

186. Gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

187. Quisiera simplemente hacerme eco de lo que ha dicho Jim Winton. Sólo querría añadir que es mucho más fácil caracterizar e identificar el agente causante de una enfermedad en un brote clínico que, por ejemplo, en el curso de un programa rutinario de control. Cuando se lleva a cabo un control rutinario, a menos que se seleccionen peces, en este caso, aquellos que parecen enfermos o moribundos, para estudiar la muestra con el fin de encontrar algo, se encuentra uno con los límites de las pruebas de detección, algo a lo que ya me he referido esta mañana. El control rutinario casi siempre da resultados negativos, pero sobre la base de los límites de las pruebas de detección.

Presidente

188. Muchas gracias. Dr. Winton.

Dr. Winton

189. Tal vez un comentario adicional, que en este caso es también un factor de complicación. Quería mencionarlo en algún momento hoy y creo que ésta puede ser una ocasión tan oportuna como cualquier otra. Dado que los métodos de detección se perfeccionan, siempre parece haber casos que no se han detectado antes, o portadores y agentes de una enfermedad subclínicos, no todos los cuales son, naturalmente, introducciones, pero sí se detectan por primera vez. Creo que muchas veces tenemos dificultad incluso para distinguir entre lo que es una introducción y lo que constituye un descubrimiento, debido al perfeccionamiento de la metodología del diagnóstico. Frecuentemente, se cree que el primer caso de una enfermedad que se manifiesta en un país ha sido importado, hasta que se demuestra lo contrario. Pero creo que hemos acumulado ya una cierta experiencia que nos permite indicar que en muchos de esos casos se trata simplemente de que se dispone de métodos más adecuados de detección y de que se ha incrementado la labor de observación. En lo que respecta al Canadá y Australia, no creo que en este momento se conozca con seguridad la distribución de todas las enfermedades que se han mencionado. Esto se aclarará en los próximos 10 siglos.

Presidente

190. Gracias. Dr. Winton, me pregunto si ahora que está en el uso de la palabra podría ayudar al Grupo Especial explicando el significado del término "gametos", pues lo hemos oído usar un par de veces pero no sabemos con exactitud qué significa.

Dr. Winton

191. Los gametos son el esperma o los óvulos y a menudo se importan por separado para fecundar óvulos en un país determinado o para utilizar únicamente los óvulos o el esperma en lugar de los óvulos fecundados, que es el otro término. Los gametos serían simplemente la semilla. Muchos patógenos, particularmente patógenos víricos y algunas bacterias, pueden ser transmitidos por los propios gametos, por los huevos fecundados o por los peces vivos.

Presidente

192. Gracias por esta aclaración. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

193. Bien, querría hacer simplemente una observación, no sobre los gametos, sino para proseguir acerca de la identificación y caracterización de las enfermedades. No conozco, tal vez Jim podrá corregirme si me equivoco, no conozco ninguna legislación nacional que, respecto al descubrimiento de un agente patógeno, a menos que el agente patógeno fuera aislado y cumpliera los postulados de Koch, no se adoptarían medidas, por ejemplo, en el caso de una técnica molecular que indicara que se había detectado la SHV pero que no se pudiera aislar en un cultivo. En mi opinión, la mayor parte de los programas de control y la mayor parte de la legislación nacional se basan en el supuesto de que para adoptar medidas es necesario aislar al organismo.

Presidente

194. Dr. Winton.

Dr. Winton

195. Creo que en general es cierto y que eso va a suscitar algunos problemas cuando alcancen mayor difusión algunas de las técnicas moleculares, porque en este momento existen técnicas que, como usted dice, permiten encontrar pruebas de la existencia de agentes en ausencia de la dosis infecciosa, o incluso en ocasiones los propios agentes viables, simplemente genomas u organismos muertos. Por tanto, esto va a suscitar un problema, aunque, obviamente, no tan sólo en los peces.

Presidente

196. Australia

Australia (Dr. Gardner Murray)

197. Respecto de la última observación. En Australia se dan ocasiones y circunstancias en las que podríamos adoptar medidas sin aislar al organismo, particularmente en situaciones de emergencia.

Presidente

198. Antes de que pasen a otro punto, ¿quiere intervenir Canadá acerca de esta cuestión?

Canadá (Sra. Valery Hughes)

199. Ciertamente, no voy a comentar aspectos científicos. Me pregunto si podría pedir una aclaración, pues se acumulan las preguntas, cada vez más largas, y cada vez nos resulta más difícil seguirlas, me preguntaba si se nos podría facilitar una copia de esas preguntas. Eso nos facilitaría las cosas.

Australia (Dr. Gardner Murray)

200. Bien, la buena noticia es que sólo faltan dos preguntas. Supongo que la mala noticia es que son bastante largas, por lo que pido disculpas. Tuvimos que introducir una serie de modificaciones en esas preguntas durante el almuerzo, por lo cual no pude mecanografiarlas ni entregárselas. Les pido disculpas.

201. La penúltima pregunta está dirigida al Dr. Winton. Creo que ya ha hecho alguna referencia a este punto esta mañana, pero querría pedirle una aclaración. Ha señalado usted, Dr. Winton, que la Comisión para las enfermedades de los peces consideró de forma unánime que la evisceración es una medida eficaz para reducir sustancialmente el riesgo de transmisión de enfermedades de declaración obligatoria. ¿Cuál es su opinión sobre la eficacia de la evisceración en el caso de las restantes enfermedades importantes, como el síndrome ulcerante epizoótico y la encepalopatía y retinopatía vírica? ¿Es esto también aplicable en el caso de los peces procedentes de un sacrificio de emergencia, es decir la evisceración? o ¿la evisceración del salmón canadiense reduciría en el mismo grado la infectividad de todos los patógenos identificados en el Informe final?

Presidente

202. Dr. Winton

Dr. Winton

203. Es una pregunta difícil. Ante todo, quiere decir que no es exacto afirmar que la Comisión para las enfermedades de los peces consideró que la evisceración reduciría, por sí sola, las enfermedades de declaración obligatoria y, por consiguiente, se concibió como una medida recomendada. En buena medida, y me parece importante aclararlo, la Comisión para las enfermedades de los peces llegó unánimemente a la conclusión de que los productos eviscerados, por sí solos, representaban un riesgo tan bajo que no correspondía a la Comisión evaluarlos. Nos preocupaban más los productos de la acuicultura, particularmente los peces vivos y los huevos que eran objeto de expedición internacional. Como han hecho varios países, se adoptó el supuesto de que si el producto se evisceraba, tanto si procedía de un animal en libertad como de una instalación acuícola –incluso de una instalación acuícola en la que se había producido un brote de enfermedad- la evisceración situaba ese producto al margen de las recomendaciones de la OIE. Por consiguiente, no tenemos necesariamente una opinión, *per se*, sobre la evisceración, salvo el hecho de que parecía reducir significativamente el riesgo, de forma que ya no era objeto de interés para nosotros en ese momento. Si los testimonios científicos indicaran que los productos eviscerados presentan un riesgo, en tal caso tal vez modificaríamos esta opinión. Por ejemplo, hemos estudiado los peces para cebo no eviscerados y si deberían o no ser incluidos como objeto de análisis, pero en el momento presente tampoco nos ocupamos de ellos.

204. Además de afirmar que se consideró que la evisceración de los peces reducía las enfermedades de declaración obligatoria, está en lo cierto al decir que, probablemente, la evisceración es más eficaz en algunas enfermedades que en otras. Previsiblemente, los agentes más estables, particularmente los agentes que se pueden encontrar en la carne del animal, a diferencia de lo que ocurre en las vísceras, sobrevivirán durante más tiempo en ese producto, por lo cual tal vez presentarán un riesgo ligeramente más alto. No podemos realizar ese tipo de análisis porque no disponemos de las curvas de supervivencia de todos los patógenos potenciales en esos productos. Si embargo, creo que se puede afirmar que tanto en el caso de las enfermedades de declaración obligatoria, como en el de las restantes enfermedades, dimos por sentado que la evisceración reducía significativamente el riesgo hasta un nivel que ya no era de nuestra competencia.

Presidente

205. Gracias. Dr. Murray.

Australia (Dr. Gardner Murray)

206. Una última pregunta al Dr. Winton. Dr. Winton, ¿es anómalo que se declare de notificación obligatoria una enfermedad que se manifiesta en el hemisferio sur, la NHE, y que no se actúe del mismo modo con respecto a una enfermedad que se manifiesta exclusivamente en el hemisferio norte, por ejemplo la AIS, especialmente teniendo en cuenta que esta última es mucho más devastadora que la primera? ¿Qué consecuencias tiene este hecho para la aplicación del Código?

Presidente

207. Dr. Winton.

Dr. Winton

208. Bien, ha planteado una cuestión en la que subyace la sugerencia de que de algún modo Australia está siendo objeto de un trato injusto en el caso de la NHE, en comparación con la AIS. La Comisión para las enfermedades de los peces califica las denominadas enfermedades registradas no sólo en función de su distribución geográfica. En el caso de la AIS, se sabe que en este momento se circunscribe a Noruega y el Canadá. En cuanto a la NHE, se creyó en un principio que sólo existía en Australia. Pero lo que consideramos a continuación es hasta qué punto son objeto de tratamiento. En este caso, ninguna de ellas lo es, al tratarse de enfermedades víricas. Por último, se tiene en cuenta el grado solvencia de los métodos de diagnóstico y certificación. En el caso de la NHE, existía un método idóneo de detección mediante cultivo celular en la identificación serológica, que permitía, de hecho, certificar que una población de peces estaba libre del virus NHE, lo que permitía su expedición. Éste no era el caso de la AIS, enfermedad para la que, hasta hace un mes aproximadamente, no existía un método normalizado de diagnóstico, excepto los signos clínicos. Era imposible, literalmente, certificar que una población estaba libre de la AIS.

209. Ahora bien, la Comisión para las enfermedades de los peces puede decidir incluir la AIS, basándose en los descubrimientos de AIS en el Canadá y en los métodos mejorados de diagnóstico, incluso una línea celular que puede replicar el virus, y un método molecular. El segundo aspecto es que en el momento presente la NHE se considera como parte de un conjunto mucho más amplio de iridovirus de los peces. El principal problema que deberemos afrontar durante el próximo año en la Comisión para las enfermedades de los peces es cómo definir este grupo. Prácticamente, puedo asegurarle que este grupo se ampliará de ser simplemente un iridovirus en Australia, principalmente de la perca, hasta convertirse en un conjunto de virus y los virus noda en el medio ambiente marino van a plantear la misma dificultad. Es un conjunto de cepas de virus estrechamente relacionadas que pueden tener efectos devastadores, con una distribución geográfica limitada pero una amplia distribución entre especies. Nos encontraremos con algunas dificultades para tratar de definir este nuevo hallazgo. Por ejemplo, he pedido al Dr. Ron Hedrick (de la Comisión para las enfermedades de los peces) que nos ayude a definir estos iridovirus de los peces. Como ha dicho usted, se trata de un trabajo en curso y llevaremos a cabo los ajustes necesarios. Pero yo creo, debe creerme a este respecto, creo que no existen prejuicios en relación con la situación del virus de la AIS y la NHE en Australia.

Presidente

210. Me pregunto si podría explicar al Grupo Especial qué son la NHE y la AIS.

Dr. Winton

211. Bien, se trata de una iridovirosis, que se detectó por primera vez en la perca de aleta roja, pero hay expertos aquí que pueden darles mucha más información que yo. Se creyó que se circunscribía al continente australiano, y ahora parece estar relacionada con una serie de virus del bagre y el siluro en Europa y los Estados Unidos, que son muy difíciles de distinguir entre sí y guardan una cierta relación con un virus de las ranas y un virus anfibio, y esta enfermedad concreta, llamada necrosis hemorrágica epizoótica se describió por primera vez en Australia. En cuanto a la AIS, la anemia infecciosa del salmón, se describió inicialmente en Noruega y se sabe que está causada por un ortomixovirus.

Presidente

212. Muchas gracias y perdone por esta digresión. ¿Alguna otra pregunta?

Australia (Dr. Gardner Murray)

213. No, creo que hemos concluido. Para terminar, querría agradecer sinceramente a los expertos el esfuerzo que han realizado y que hayan contestado con tanta franqueza y sinceridad a las preguntas que les he formulado. Muchas gracias.

Presidente

214. Muchas gracias. ¿Podemos dar por concluidas las preguntas de las partes? ¿Quiere el Canadá añadir algo? Tiene la palabra.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

215. Gracias, Sr. Presidente. Pensaba, ya sé que se está haciendo tarde, pero pensaba si podría concederme cinco minutos para consultar con los expertos que me acompañan, porque se nos ha facilitado mucha información desde que hemos regresado.

Presidente

216. Muy bien, cinco minutos.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

217. Gracias.

[Se suspende la reunión]

Presidente

218. Muchas gracias por respetar más o menos el plazo de cinco minutos. El Canadá tiene la palabra.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

219. Gracias, Sr. Presidente, y gracias por concedernos este tiempo. No formularemos ninguna pregunta.

Presidente

220. Bien, en tal caso parece que podemos dar por concluida esta fase de la reunión. Podríamos tal vez centrarnos en las preguntas planteadas por el Grupo Especial que se presentaron inmediatamente antes del almuerzo. Pediría a los expertos que abordaran esas preguntas. Concederé la palabra a los

expertos uno por uno y les pido que contesten a todas las preguntas de la lista. Creo que a la luz del debate que hemos mantenido esta tarde, algunas de ellas pueden ser suprimidas y no es necesario volver a abordarlas; me refiero particularmente a las preguntas 1, 2 y 6, pues creo que ya se ha hecho referencia a esas cuestiones. De todas formas, no duden en añadir cuanto crean necesario, pero creo que ya se han abordado esta tarde. Si no hay inconveniente, nos gustaría cambiar el orden, de manera que la pregunta Nº 17 sea la Nº 1. Por otra parte, quiero añadir algo a la pregunta 15. Se ha debatido sobre la evisceración y querríamos añadir algo a esa pregunta, que rezaría de la siguiente forma: ¿Hasta qué punto es eficaz la evisceración para reducir el riesgo derivado de *Renibacterium salmoninarum*, el VNHI, el virus de la leucemia del salmón y *Henneguya salminicola*?, es decir para esas cuatro enfermedades; ése sería el texto añadido a la pregunta 15. Si no hay dudas al respecto podríamos iniciar el turno de palabras en orden alfabético, comenzando, tal vez, con el Dr. Burmaster, si tiene usted la amabilidad de responder a las preguntas.

[El Dr. Rodgers fue el primero en hacer uso de la palabra]

Dr. Rodgers

221. Me gustaría que aclarara si quiere que las abordemos tal como figuran o desea que cada uno de los expertos responda a todas las preguntas una por una.

Presidente

222. Bien, daré la palabra a cada uno de los expertos y les pediré que contesten a las preguntas que creen que pueden, no, tal vez, sí, vayamos pregunta por pregunta. Sí, discúlpenme, estoy creando un poco de confusión. Vayamos pregunta por pregunta comenzando por la pregunta 1, que es la 17, que se ha renumerado y ha pasado a ser la 1, mientras que se han eliminado la 1, la 2 y la 6.

Dr. Burmaster

223. Pregunta 17, que ha sido renumerada y es ahora la número 1. No entiendo muy bien la pregunta, así que tal vez sería mejor que interviniéramos en orden alfabético empezando por el final. Discúlpenme.

Dra. Wooldridge

224. Me parece comprender el significado de la pregunta, aunque no estoy muy segura. ¿Pueden aclarar la pregunta?

La Secretaría (Sr. Joost Pauwelyn)

225. Bien, la pregunta se refiere al tercero de los requisitos invocados por el Canadá; la idea de que es necesario evaluar las medidas contenidas en el Acuerdo MSF que se quieran tomar en consideración. Si se cree que esto es un requisito, ¿se considera suficiente con evaluar por separado cada una de las opciones?, o ¿es necesario -una vez que se ha llevado a cabo la evaluación- es necesario comparar las distintas opciones? ¿Es necesario comparar y examinar los riesgos relativos que comporta cada una de esas opciones? Y, por último, ¿es necesario justificar la opción que se ha elegido, en el sentido de que esa opción reduce adecuadamente el riesgo?

Dra. Wooldridge

226. Si se lleva a cabo una evaluación cuantitativa del riesgo para cada una de las opciones objeto de examen, las respuestas establecerán automáticamente una comparación de las distintas opciones. Por consiguiente, si se ha realizado una evaluación cuantitativa, creo que la pregunta es superflua, o lo es cuando menos la parte central de la pregunta. En cuanto al hecho de dar una explicación racional

de la adopción de esas medidas, supongo que si son medidas aceptables para todo aquel que está involucrado en la cuestión objeto de consideración, no es necesario dar una explicación racional, pues serán aceptadas sin explicación alguna. En caso de que no fueran aceptadas, habría que dar una explicación racional si se deseara persuadir a alguien de que las aceptara. No veo, pues, en qué puede consistir la pregunta, pues la respuesta es casi automática. Si existen -y creo haber respondido esta mañana al contestar las preguntas adicionales- si existen varias opciones, si se va a indicar que los riesgos que comporta importar un producto determinado son inaceptables, será necesario haber considerado la combinación de garantías más estricta posible y haber llegado a la conclusión de que el riesgo sigue siendo inaceptable para justificar adecuadamente la decisión de rechazar las importaciones. ¿Está claro? ¿He respondido a la pregunta? Bien, en cualquier caso, he tratado de responderla lo mejor que he podido.

Presidente

227. Ha resultado de utilidad, gracias. Dr. Burmaster, ¿quiere usted decir algo al respecto?

Dr. Burmaster

228. Después de escuchar la respuesta, no tengo nada que añadir.

Presidente

229. Gracias. Quiero aclarar sí, bien, sí. A menos que alguien quiera abordar esa pregunta, tal vez podemos pasar a la pregunta Nº 3. Está dirigida principalmente al Dr. Rodgers, pero también se refiere a una cuestión que ha planteado el Canadá, así que, tal vez, podemos comenzar por el Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

230. Sí, gracias, señor Presidente. No pretendía confundir a nadie al no citar las obras publicadas. En aras de ser lo más completo posible, trataba de responder a la pregunta en la que se dice "qué agentes patógenos", no "qué agentes patógenos de la lista australiana", sólo dice "qué agentes patógenos"; trataba, pues, de completarlo. Estoy de acuerdo en que la flexibacteriosis se manifiesta en todas partes al igual que *Kudoa*, y en que probablemente no suscita preocupación. No obstante, en las publicaciones científicas hay referencias a la aparición de *Kudoa* en el salmón canadiense, pero ignoro si los canadienses lo saben o no. Por ejemplo, hay una referencia de Kabata y Whitaker en 1989 que afirma que en todas las especies de salmón adulto que regresan en la Columbia Británica, salmónidos del Pacífico, con la excepción del salmón keta y del salmón rojo, se ha aislado *Kudoa* en el músculo cardíaco y creo que esto también se notificó en un seminario sobre *Kudoa* que tuvo lugar en Nanaimo en 1994. Pero, como estaba diciendo, *Kudoa* está presente en todas partes y coincido en que probablemente no suscita preocupación en este momento, especialmente dado que Australia lo ha eliminado de la lista. Por lo que se refiere al otro agente patógeno, *Parvicapsula*, hay un informe realizado por Kent en 1992 en el que se afirma haberse aislado *Parvicapsula* en salmones rojos en libertad y que aparecieron en la costa de Columbia Británica, supongo que en la orilla, no lo sé, supongo que en aguas canadienses. Hay una publicación muy reciente de Kent *et al*, de 1997, según la cual se ha aislado lo que se ha identificado como una nueva especie de *Parvicapsula* en salmones rojos adultos que habían regresado recientemente a Weaver Creek desde el Océano Pacífico. Así pues, por lo que me concierne como científico, hay referencias en las publicaciones a ambas especies, o más bien ambos agentes patógenos. Pero coincido en que no son para nosotros objeto del máximo interés. ¿Consideran que esto da respuesta a su pregunta? Creo que había otro aspecto. ¡Oh, el SPR! Creo que no se ha encontrado el SPR en salmones adultos del Pacífico, se manifiesta en ejemplares jóvenes, y si han estado expuestos al SPR durante la fase juvenil, la mayor parte de los salmones adultos adquirirán resistencia a una exposición posterior. Pero creo que no se han notificado en los salmones adultos. De eso no hay duda.

Presidente

231. Muchas gracias. No sé si el Canadá desea intervenir o no. Sí, Canadá.

Canadá (Sra. Valery Hughes)

232. Sr. Presidente: Deseo simplemente recordar al Grupo Especial que el Canadá ha comentado esto anteriormente en sus observaciones del 18 de diciembre y mantenemos la respuesta dada a la pregunta 2 del 7 de octubre. Creo que el Dr. Rodgers ha confirmado este punto. Gracias.

Presidente

233. Muchas gracias. Tal vez podríamos pasar ahora a la pregunta 4. No sé si usted, Dr. Rodgers, desea seguir con este tema.

Dr. Rodgers

234. Gracias, Sr. Presidente. Se establece aquí la distinción entre peces muertos y peces eviscerados y supongo que se trata de lo mismo. Esto se debe a que un pez muerto que no está eviscerado, bueno, en realidad un pez muerto eviscerado también está sometido a procesos autolíticos que podrían inactivar algunos agentes patógenos simplemente por la acción de las enzimas autolíticas que están presentes en el proceso efectivo de descomposición. Cualquier pez incorporado al proceso de evisceración, como portador podría mantener el mismo nivel de agentes patógenos en función de cuál sea éste, como ya se ha dicho hoy, debido a que el proceso de evisceración no es totalmente eficaz en la eliminación de todos los patógenos, particularmente de los presentes en los riñones, por ejemplo. La máquina evisceradora (si es que se utiliza la máquina) tiende a dejar parte de los riñones dentro del cuerpo del pez y, por ejemplo, cualquier agente vírico podría permanecer también en la sangre, aunque no se sabe durante cuánto tiempo, puesto que se han realizado muy pocos estudios sobre la supervivencia de los patógenos en los peces eviscerados, de manera que no puedo decir a qué nivel se produciría esto. Ahora bien, como ha dicho Jim Winton la evisceración es un sistema eficaz para reducir el nivel, pero una cuestión totalmente distinta es en qué medida y si ese nivel será aceptable.

Presidente

235. De acuerdo, gracias. Dr. Winton.

Dr. Winton

236. Una cosa que hay que tener en cuenta es la definición de portadores y reservorios. En sentido general, los portadores y reservorios son especies vivas, las mismas en las que se mantienen las infecciones, o en algunos casos una distinta. Un buen ejemplo podría ser el arenque del Pacífico, del que se sabe ahora que es un reservorio y portador importante del virus de la SHV en América del Norte. Este virus se ha introducido en algunos salmónidos norteamericanos, pero ha sido fundamentalmente a partir de la reserva enzoótica de esos portadores. El animal muerto probablemente se deba incluir con mayor precisión en la definición de fomite, objeto inanimado que actúa como posible fuente de contaminación, como podrían serlo unas botas u otros artículos contaminados, donde el microorganismo no se reproduce en ese estado, y realmente es el fomite el que se ha contaminado en algún punto, y luego habrá una curva descendente cuya trayectoria depende del microorganismo, del tiempo transcurrido y de las condiciones. Por consiguiente, un fomite en general, o un pez muerto, realmente despierta menos preocupación en cierto modo, puesto que no reproduce el agente en estado activo o lo mantiene de manera que se podría prever que tiene un nivel elevado en cualquier momento.

Presidente

237. Muchas gracias. Si no hay nada más que decir sobre la pregunta 4, podemos pasar a la 5. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

238. Básicamente sí. El salmón ocupa un lugar bastante elevado en su cadena alimentaria. Podría comer residuos de carne de salmón. La respuesta es afirmativa.

Presidente

239. Si no hay nadie que desee añadir algo sobre esto, pasaremos a la pregunta 6, de la cual ya nos hemos ocupado, e iremos directamente a la 7. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

240. De esta pregunta deduzco que no estaba usted muy seguro de lo que intenté decir en mi respuesta 2.4.3, ¿estoy en lo cierto?

Presidente

241. Sí, es una aclaración de eso.

Dra. Wooldridge

242. Desde el punto de vista teórico, la evaluación del riesgo que usted desea hacer depende del riesgo que desee evaluar, por lo que en el plano teórico he planteado en mi respuesta 2.4.3 dos posibles preguntas, y aunque hay otras muchas he elegido dos. La primera es: "¿cuál es el riesgo de introducción de una enfermedad exótica con el producto X?", y aquí cabe imaginar una situación en la que alguien desee introducir el producto X y se necesite evaluar *cualquier* riesgo de *cualquier* enfermedad potencialmente presente en el producto X. Así pues, es necesario realizar una labor de identificación del peligro, examinando todas las enfermedades potenciales que podrían estar en el producto X, y de alguna manera evaluar el riesgo de introducción de cada una de ellas para ese producto. Sin embargo, si su pregunta inicial se refería simplemente a una enfermedad, y por algún motivo alguien ha planteado tal vez la cuestión de *una* enfermedad particular, en ese caso sólo se necesita examinar esa enfermedad, puesto que ése es el peligro que se ha identificado en relación con el requisito establecido de efectuar una evaluación del riesgo. Éste es el fundamento teórico en relación con la decisión de si se va a realizar una evaluación enfermedad por enfermedad o producto por producto. Esto depende en gran parte de la pregunta que está usted intentado contestar. Pero su pregunta 7 no termina aquí, a continuación se añade "¿son estos dos modelos alternativos?", bien, la frase final. En una situación real, si usted está realmente interesado en conocer todas las maneras posibles en que podría introducirse la enfermedad exótica Y, tendría que examinar todos los productos que pudieran ser portadores de la enfermedad exótica Y. Así pues, para su identificación de la enfermedad y del peligro habrá que decir "peligro de esta enfermedad en *ese* producto, de esta enfermedad en *ese* producto, de esta enfermedad en *ese* producto". En una situación práctica, sería necesario ampliar esto a otros productos, pero el análisis final, la manera en que usted lo plantea, depende en gran medida de la pregunta que trata de contestar. ¿Sirve esto de aclaración o no?

Presidente

243. Sí, creo que ha dado en el punto, muchas gracias. Así pues, no hay nada más sobre esto, tal vez podamos pasar a la pregunta 8. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

244. Gracias, Sr. Presidente. Básicamente, no puedo responder a la pregunta 8 sin realizar un análisis cuantitativo completo del riesgo. Siguiendo con lo que se ha dicho esta mañana acerca de la terminología, ¿puede especificar lo que entiende por el término muy pequeño?

Presidente

245. Insignificante.

Dr. Rodgers

246. Creo que la respuesta está vinculada a la sensibilidad de su método de detección. Teniendo esto en cuenta, de acuerdo, no puede decir que la enfermedad está totalmente ausente si no la ha encontrado, a menos que tenga una base de datos de antecedentes con el tiempo de pruebas regulares, e incluso entonces, si nunca ha encontrado un solo pez, y tal vez haya analizado miles, incluso entonces no puede decir que la enfermedad esté ausente. Esto le dará una probabilidad -gracias, estaba a punto de decirlo- una [distribución beta] que indicará el nivel de probabilidad de que esté ausente. Tal vez Marion desee aclarar más esto.

Presidente

247. Gracias. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

248. Creo que sí, si no busca algo probablemente no lo encontrará. Aquí hay varios problemas distintos. Si una enfermedad no se ha encontrado en una categoría de peces esto puede significar simplemente que no disponemos todavía de una prueba capaz de detectarla. También puede significar que todavía no hemos analizado realmente ningún pez, y en este caso sí, estamos hablando del número de peces que se han analizado, estamos hablando de la sensibilidad de la prueba, y si no se ha encontrado ningún pez en un determinado número analizado, seguirá existiendo una probabilidad, porque se podrá encontrar en cualquier nuevo pez que se analice que efectivamente tiene esa enfermedad. No se puede decir que hay una probabilidad muy pequeña, bueno, estamos hablando de nuevo de cuántos se han analizado. Si usted ha analizado dos peces y no la ha encontrado, no está hablando necesariamente de una probabilidad muy pequeña. Si ha analizado 10 millones de peces y no la ha encontrado, probablemente hable de una probabilidad muy pequeña, siempre que haya realizado una prueba capaz de detectarla.

Presidente

249. Gracias. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

250. Estoy de acuerdo con las dos exposiciones anteriores y creo que en relación con la ciencia se resumen como sigue: en la ciencia nunca se puede demostrar lo negativo. Usted nunca puede demostrar lo negativo, no puede hacerlo en la ciencia.

Presidente

251. No estoy muy seguro de la medida en que se ha abordado ya la pregunta 9 también en estas respuestas, pero tal vez podamos echarle un vistazo y ver lo que hay. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

252. Creo que en parte se ha abordado la pregunta 9, pero la forma de ésta es algo distinta. Se trata de la primera frase: "¿se debe tener en cuenta esta enfermedad, no obstante, en una evaluación de los riesgos de los peces de esta zona?" Creo que la respuesta es afirmativa, esta enfermedad se debe tener en cuenta en la medida en que se hace cuando se efectúa una identificación del peligro, que debe ser su primera fase, pues ustedes han de comenzar pensando en las posibles enfermedades que podría haber en esa especie particular de peces y luego limitarse -o podría luego dar prioridad- a las enfermedades ya encontradas en esa especie y en esa zona. Así pues, las tendrían en cuenta, no las descartarían. Luego podrían decir, bien, si no se las ha encontrado, a la vista de lo que ya hemos dicho aquí en relación con la pregunta anterior y en el caso de que se haya encontrado alguna otra cosa, en nuestra evaluación inicial del riesgo, en la que tal vez se obtengan nuevos detalles y se realice una evaluación cuantitativa, puede ser necesario establecer prioridades entre las que se han encontrado.

253. Partiendo de la hipótesis de que dispongan de pruebas igualmente sensibles, y podrían no serlo, y de la hipótesis de que hayan analizado un número igual de peces para ambas enfermedades, y podrían no haberlo hecho, si han encontrado una enfermedad y no la otra, es probable que terminen atribuyendo mayores riesgos en conjunto a la que han encontrado. Por consiguiente, si desean seguir adelante con el aspecto cuantitativo y realizan una evaluación cuantitativa basada en la prevalencia de la enfermedad que efectivamente han encontrado, y se encuentran un riesgo que al cuantificarlo resulta aceptablemente bajo, se podría decir sin temor a equivocarse (si están de acuerdo con el uso de la expresión "sin temor a equivocarse") que lo que tiene una prevalencia menor tendría también una probabilidad incluso menor de ser importado, por lo que también es aceptable. Si llegan a la conclusión de que la enfermedad encontrada, y en consecuencia con una prevalencia probable más alta, presenta un riesgo inaceptablemente elevado, y no hay medidas de salvaguardia, atenuación o reducción de la enfermedad que se puedan aplicar y se quedan con el convencimiento de que la enfermedad que han encontrado supone un riesgo inaceptablemente elevado, realmente no importa que estén presentes o no las otras enfermedades, porque no las van a tener en cuenta, porque existe un riesgo excesivo por *esa* razón. Así pues, ustedes consideran estos aspectos, pero la determinación o no en el último análisis de una diferencia práctica depende de las circunstancias exactas, aunque podrían argumentar que en realidad tal vez no necesiten preocuparse demasiado ante la reserva, puesto que ustedes han realizado el análisis y han utilizado una prueba sensible.

Presidente

254. Gracias. ¿Alguna otra cosa, Dr. Burmaster? No. Si nadie desea añadir nada sobre la pregunta 9, pasamos a la 10. Creo que uno de los expertos mencionó esto como ejemplo esta mañana. No sé si tienen alguna otra cosa que añadir sobre el tema de la "evaluación de Vose".

Dra. Wooldridge

255. Bien, en términos generales ésta es la manera en que me gusta que se aborde cualquier problema de este tipo. No hablo de los detalles, porque aunque lo he leído no los recuerdo todos de memoria, pero en general ésta es la manera en que deseo que se lleve adelante cualquier diferencia de esta índole avanzando de un paso a otro. David Vose indicó algo en este sentido. Creo que es muy pertinente.

Presidente

256. Gracias. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

257. Sí, estoy totalmente de acuerdo con lo indicado por la Dra. Wooldridge.

Presidente

258. Gracias. Si no hay nada más sobre esto pasamos a la pregunta 11 de la que se ocupa el Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

259. Bien, me remito de nuevo a mi respuesta anterior, que es afirmativa. No estoy seguro de si hay tal vez algún detalle semántico que se me haya escapado, pero permítame explicar mi respuesta afirmativa. Supongamos que hay una bacteria que es la causante de alguna enfermedad terrible en alguna población de peces. Y supongamos que esa bacteria podría haber tenido su origen solamente en dos lugares del mundo. Es decir, podría haber tenido su origen en el país A o en el país B. De alguna manera esa bacteria ha llegado al país C y ha ocasionado daños a los peces, ha producido una enfermedad de los peces en el país C. Desde el punto de vista de los peces, la bacteria está en el país C y está ocasionando daños a la población de peces del país C, y desde el punto de vista de los peces, para ellos realmente no importa que proceda del país A o del país B, los peces están enfermos y de ninguna manera les gusta esta experiencia. Estoy tratando de no hacer un planteamiento artificial de esto, pero son únicamente las personas las que realmente se preocupan del origen. Las personas se preocupan mucho de si procede de A o de B, porque pueden desear ir hacia atrás y en virtud de algún tratado comercial o de alguna otra cosa tal vez deseen que se les indemnice con dinero los daños o alguna otra cosa. Pero realmente la frase que estoy destacando aquí es "la independencia del huésped importado", y me pregunto si ha quedado claro. Gracias.

Presidente

260. Gracias. La pregunta 12 se dirige a todos. Dr. Winton.

Dr. Winton

261. La pregunta 12 es muy difícil, porque quizás se podría, suponiendo que haya información suficiente sobre una enfermedad específica, establecer un orden entre esos riesgos relativos. En sentido general, los peces que se han sometido a un procedimiento de inspección competente y que están en un agua libre del patógeno, o por lo menos en un agua controlada, presentan un nivel bastante elevado de inocuidad. Estas son las zonas en las que la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE supone que se va a producir la mayor parte del comercio. En el caso del pescado canadiense del que se trata aquí, estamos hablando del salmón del Pacífico capturado en el océano, que tiene su propia serie de enfermedades en contraposición al salmón del Pacífico en agua dulce, que tiene un conjunto de enfermedades ligeramente distintas, en contraposición al salmón cultivado en la costa del Pacífico, bien inspeccionado pero con un agua de procedencia no controlada, el salmón del Atlántico, que es una especie huésped distinta. Por consiguiente, podría haber distintos subconjuntos -en realidad es muy probable que haya subconjuntos diferentes- de patógenos en todos estos diversos grupos. Así pues, es difícil establecer un orden entre ellos diciendo que representan un riesgo mayor o menor de enfermedad. Si se tratase de peces adultos silvestres que se desplazan vivos, creo que ustedes podrían encontrar un conjunto de patógenos. Si se trata de pescado muerto o eviscerado, podrían encontrar un conjunto ligeramente distinto de patógenos supervivientes. Creo, pues, que es una cuestión muy difícil. Ahora bien, en sentido general el salmón del Pacífico silvestre capturado en el océano durante su fase oceánica probablemente estaría libre de algunas de las enfermedades que cabría esperar encontrar en el de agua dulce o con un mayor nivel en los peces criados en cautividad. Así pues, en sentido general los peces de agua dulce y cultivados, suponiendo que estén en un agua no controlada, podrían ser en realidad un producto algo más peligroso que los peces silvestres del océano abierto en esa fase de su vida. En realidad esto depende mucho de la enfermedad de que se trate.

Presidente

262. Muchas gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

263. Estoy totalmente de acuerdo. Solamente deseo añadir lo siguiente: si se tiene un programa de vigilancia y supervisión y se utilizan pruebas de diagnóstico en las que se confía, y luego se establece un orden, previsto si lo desean para los grupos de peces con riesgo creciente, en la base estarían los silvestres capturados en el océano, en medio los silvestres que emigran hacia el agua dulce y en la cima los cultivados (que son, como ha señalado Jim, los que presentan mayor riesgo). Pero también cabe la posibilidad de que una población silvestre de peces no supervisada pueda tener patógenos normales que incluso no se hayan encontrado nunca en ninguna parte, que incluso todavía no se hayan descubierto y que, llevados a otra situación, como la del cultivo, podrían ocasionar numerosos daños.

Presidente

264. Gracias. Creo, Jeff, que tal vez tengas que añadir algo sobre esto. Sí, quizás el asesor jurídico desee hacer alguna puntualización.

Secretaría (Sr. Jeff Gertler)

265. Gracias, Sr. Presidente. No se trata directamente de esta pregunta, pero creo que es algo que interesa al Grupo Especial reunido aquí. ¿Se puede establecer el mismo tipo de comparación del riesgo relativo de enfermedad del salmón canadiense, es decir, el salmón del Pacífico silvestre capturado en el océano, con respecto al riesgo de los peces ornamentales vivos o los utilizados para cebo?

Presidente

266. Dr. Winton

Dr. Winton

267. Repito, los conjuntos de patógenos de esas especies distintas serán diferentes. Los peces ornamentales tienen su propio subconjunto de patógenos. Ahora bien, en sentido general los peces vivos que se introducen son probablemente portadores, en mi opinión, del mayor riesgo de cualquier categoría. Hemos documentado ejemplos de peces ornamentales portadores de enfermedades de comunicación obligatoria de la OIE y de otras enfermedades de los peces que no son de notificación obligatoria en el comercio internacional. El segundo nivel podría ser el de los peces utilizados como cebo. También aquí es válido lo que ha indicado el Dr. Rodgers, tal vez no hayamos tomado suficientes muestras de ellos para conocerlo, pero en un ejemplo de hace varios años en la costa de América del Norte, por ejemplo, todos suponían que se enviaban arenques como productos inocuos a lo largo de la costa y se utilizaban como cebo. Ahora sabemos que el arenque del Pacífico, y en realidad también el arenque del Atlántico, del mar Báltico y del mar del Norte, probablemente será el principal reservorio del virus de la septicemia hemorrágica viral, y probablemente constituyan un riesgo muy superior al de una población certificada de salmónidos muertos o eviscerados. Así pues, yo los colocaría en la segunda categoría de más riesgo. El más inocuo de los tres grupos sería el de los salmónidos capturados en el océano no controlados ni certificados, como ya he dicho aquí.

268. Sin embargo, en la práctica puede haber niveles mayores de inocuidad en un entorno de acuicultura bien inspeccionado, donde por ejemplo el agua se extrae de un pozo, los peces proceden de una población libre de enfermedad certificada y se trata de una sola especie que se ha examinado durante años utilizando métodos muy buenos. En mi opinión, ésta podría ser la más inocua de todas

las posibilidades, pero de las tres mencionadas yo indicaría como la más peligrosa los peces ornamentales vivos, en segundo lugar los peces utilizados para cebo y en tercer lugar los salmónidos del océano abierto.

Presidente

269. Muchas gracias. Podría ser una precaución oportuna Jeff, que se registrara esa pregunta, porque yo ...

Sr. Gertler

270. Sr. Presidente: Es simplemente que esta luz no funciona.

Presidente

271. De acuerdo. Pasamos así al número 13, también para cualquiera de los expertos o para todos. Dra. Wooldridge: ¿Desea comenzar?

Dra. Wooldridge

272. Creo que tal vez ésta sea la pregunta más difícil en la práctica hasta el momento. Opino, englobando en esta frase todos los aspectos que se están examinando, que se tiende a perder de vista lo que realmente estamos tratando aquí. Creo que es necesario desglosarla en las partes que la componen, porque estamos hablando de peces para cebo sin eviscerar, peces vivos, peces eviscerados y peces de una especie distinta, y en esta fase hay varias cosas diferentes que están implícitas y que es necesario analizar. La mayoría de ellas se han examinado en una parte o en otra, pero creo que es necesario dejar claro lo que estamos tratando de comparar. Se pregunta si es necesario realizar una evaluación científica del riesgo totalmente detallada para cada una de estas situaciones.

273. Mi respuesta es que en la evaluación del riesgo es necesario tener en cuenta todas las diferencias. Se debe poder hacer esto en una evaluación cuantitativa en función de los modelos que se estén utilizando. Por ejemplo, se puede comparar directamente la evisceración y la no evisceración examinando aspectos como la localización del microorganismo en el animal o el pez. De esta manera se debe estar en condiciones de decir que la probabilidad de que el microorganismo esté presente en el pez sin eviscerar es ésta y en el pez eviscerado aquella. Luego, en función del tipo del que se esté hablando en el modelo de evaluación del riesgo, se puede señalar la probabilidad de que el microorganismo esté presente o no. Al pensar si se está hablando de un pez que se va a destinar al consumo humano una vez elaborado de una manera particular o si es un pez vivo que va a ir a parar a una corriente de agua como cebo o de otra manera, el planteamiento supone que se ha de ajustar el modelo con una exposición distinta y posiblemente con rutas de transmisión diferentes. Se necesitaría, pues, tener en cuenta y aplicar la ruta apropiada para esta situación que se está examinando. Cuando se habla de especies distintas, puede ser innecesario tener presente que podría haber diferencias en la localización del microorganismo o la cantidad viable que podría estar presente en diversas especies y en distintos tejidos de especies diferentes.

274. Por consiguiente, mi respuesta es: "más o menos". Se pueden examinar todos estos factores en una evaluación del riesgo, pero se podría terminar por tener, o parecer que se tienen, o incluir varios modelos distintos, en función del aspecto particular que se esté analizando. Así pues, en la práctica se podría terminar habiendo realizado efectivamente varias evaluaciones del riesgo distintas a fin de comparar las diferencias. Entonces no doy ni una respuesta afirmativa ni una negativa. Realmente supongo que depende en cierta medida de lo que se denomine una evaluación única del riesgo y de la complejidad de los datos que sean necesarios para comparar en la práctica las diferencias.

Presidente

275. Gracias. ¿Alguien más desea dar una respuesta? Claudia, ¿deseas ...? por favor.

Grupo Especial (Sra. Claudia Orozco)

276. Si me lo permite, Sr. Presidente ... Bien, gracias por la respuesta, como no soy experta en evaluación del riesgo me he quedado perpleja. Hace un par de minutos, quizás intentando aclarar una respuesta a la pregunta 12, se hizo algún tipo de generalización de lo que los expertos parecen entender por distintos niveles de riesgo de diversas situaciones. Ahora vamos a tratar de ver si necesitamos realizar una evaluación completa del riesgo, y tenemos esta explicación completa. Si establecemos una relación de esto con la pregunta 7, no veo con claridad hasta dónde ha de llegar una evaluación del riesgo en una situación como la que estamos examinando, en la que se han identificado varias enfermedades de interés y parece haber ... varios productos en el pescado y en las especies de peces que se sabe que son portadores de esas enfermedades. Así pues, al tratar de efectuar una evaluación completa del riesgo, ¿es necesario incorporar una evaluación del riesgo de esos otros productos, debido a que se han identificado varias enfermedades de interés? De lo que acaban de decir ahora parece deducirse que podría ser necesario, que se puede, no está claro si se puede generalizar o no, que los peces utilizados para cebo, por ejemplo, representan un riesgo mayor o no. De lo que están diciendo parece deducirse que podría ser necesario realizar una evaluación del riesgo, completa o con la parte del análisis que se está realizando. Sin embargo, con el fin de tener un cuadro completo, ¿hay que explicar el ámbito de la evaluación original del riesgo una vez identificadas varias enfermedades de interés y conocido que pueden ser portadores otros productos además del que se había pensado?

Dra. Wooldridge

277. Creo que en parte éste es el motivo de que dijera que probablemente ésta es la pregunta más difícil. Creo que todo lo que puedo decir realmente, y me gustaría conocer la opinión de Dave Burmaster al respecto, es que lo que se hace depende del riesgo particular que se trata de evaluar. De esta manera se vuelve a la pregunta 7, en relación con las variedades de productos. Si se necesita examinar los riesgos, si se trata de examinar una enfermedad particular X que puede estar presente en determinados productos, hay que realizar una evaluación de cada uno de esos productos.

278. En esta pregunta, lo que se trata de hacer tal vez sea, bueno, si se intenta evaluar efectivamente la probabilidad por ejemplo de la importación de una determinada enfermedad en un cierto producto y se realiza una evaluación cuantitativa, en la práctica no hay que preocuparse por la probabilidad en un producto distinto, si solamente se está pensando en ese producto particular. Sin embargo, si se trata de decir qué es lo que representa mayor riesgo entonces sí es necesario conocer algo al respecto y posiblemente hacer una evaluación completa para otro producto. Lo más probable es que si se dispone de datos completos para la evaluación original realmente no haya que preocuparse por los otros productos en ese sentido. Pero la cuestión o el problema se plantea cuando no se dispone de los datos que idealmente se desearían tal vez para la evaluación inicial del riesgo y hay que basar algunas partes de ese modelo y de los datos que se le incorporan en conocimientos procedentes de una fuente distinta, y en este caso se diría o se podría decir algo como "bueno, hemos estado importando esto y" o bien "se ha estado importando algo que parece que presenta más riesgo, por lo que no debe haber problemas". Si luego se desea comparar esto realmente de manera apropiada para la evaluación del riesgo, será necesario tomar efectivamente las diferencias observadas y demostrar que lo que se decía presentaba más riesgo, realmente *tenía* más riesgo en la parte concreta de la que se estaba hablando. Por ejemplo, si se trata de comparar el pescado eviscerado con el pescado sin eviscerar, se deseará tener datos que demuestren dónde está localizado el microorganismo en el pescado. Si se trata de comparar la *utilización* del producto, se desearán datos de comparación de las rutas de exposición, por ejemplo. No sé muy bien si esto aclara realmente las cosas o si las

estoy dejando más confusas. Deseo que intervenga Dave para ver si puede explicarlo de una manera distinta que tal vez aclare la cuestión desde una perspectiva diferente.

Dr. Burmaster

279. Gracias, Sr. Presidente. Veamos, tal como está redactada la pregunta (pregunta 13) la primera frase expresa una opinión, una generalización muy amplia. Se trata de una generalización muy amplia, y me temo que soy escéptico con respecto a ella tal como está redactada. No tengo conocimientos suficientes para demostrar que es absolutamente verdadera, no puedo decir que sea absolutamente verdadera, y tampoco puedo decir que sea absolutamente falsa. No puedo citar aquí ningún ejemplo en contra. Una de las cosas que los científicos desean hacer es encontrar un ejemplo contrario de algo y decir "bien, aquí hay un ejemplo específico en contra", de manera que se demuestre que la generalización es falsa. Así pues, me temo que no puedo respaldar, criticar o condenar la generalización que aparece, o estar en desacuerdo con ella. No obstante, en ella puede haber algún tipo de núcleo de verdad. He oído que uno de los expertos anteriores decía que no obstante podría haber un núcleo de verdad en esto, que el pescado eviscerado -creo que en la lista de tres que se ha citado antes- que el pescado eviscerado era el que presentaba menos riesgo. ¿Estoy en lo cierto?

Presidente

280. Bien, creo que es en parte de aquí de donde procede la confusión del Grupo Especial, porque en el debate anterior dedujimos que los peces puestos directamente en la corriente de agua, que son los dos primeros mencionados aquí, los peces utilizados como cebo y los peces vivos, probablemente tengan mayor riesgo que el producto que se importa exclusivamente para consumo humano y no está destinado a corrientes de agua. ¿Es esta afirmación compatible con las respuestas que se han dado ahora?

Dr. Winton

281. Sí, por dos motivos. En primer lugar, los peces que van directamente a las corrientes de agua evitan algunos de los métodos de exposición que se hubieran podido suponer, algunos de los cuales no es tan probable que acompañen a los productos para consumo humano, y en segundo lugar porque se sabe que algunos de esos peces son portadores de enfermedades, y si carecen de certificaciones o exámenes particulares podrían ser portadores de esa enfermedad a un nivel igual o superior al de algún producto eviscerado.

Presidente

282. ¿Se puede hacer esta afirmación sin realizar una evaluación científica del riesgo?

Dr. Winton

283. Se puede hacer esa afirmación para determinadas especies de peces en ciertas zonas del mundo. Podría hacer dicha afirmación con un grado elevado de certidumbre para el arenque del Pacífico de América del Norte. Esos peces utilizados como cebo contienen una incidencia y prevalencia de infección significativamente y cuantificablemente mayores que el salmón del Pacífico. Gracias.

Presidente

284. Australia, ¿algo que añadir?

Australia (Sr. Gardner Murray)

285. Gardner Murray. Sí, simplemente deseo hacer una observación más. Como generalización amplia todos están de acuerdo con este tipo de clasificación en tres niveles de riesgo. Lo que Australia dice es que no hay que limitarse a esto. No hay que detenerse en las generalizaciones amplias si se está examinando un producto que puede tener una finalidad prevista distinta. Por consiguiente, Australia sostiene que, ya se trate de peces ornamentales o peces destinados a cebo, se necesita efectuar una evaluación del riesgo, porque la procedencia, en la que pueden intervenir los factores del país, el número de enfermedades, el uso previsto, las rutas, las consecuencias socioeconómicas, puede llevar a una ecuación distinta. En resumen, pues, estamos de acuerdo con las generalizaciones, pero de lo que estamos tratando aquí realmente es de aspectos específicos.

Presidente

286. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

287. Creo que en realidad ése era exactamente el punto que he tratado de plantear, quizás cuando dije que en la práctica es necesario poder disponer de los datos de cada parte cuando pueda haber una diferencia, y comparar o incorporar al modelo esas diferencias. Por ejemplo, si se está hablando del pescado eviscerado en contraposición al no eviscerado, es necesario disponer de las dos partes de la información para compararla en el modelo que se está utilizando. Si se está hablando de una *utilización* diferente del pescado, por ejemplo peces utilizados para cebo en contraposición al consumo humano, es necesario poder incorporar específicamente a ese modelo los datos correspondientes a las distintas rutas de exposición. Es decir, creo que de algún modo aquí estamos diciendo lo mismo. La pregunta era si se necesita una evaluación científica detallada y completa del riesgo. La respuesta más simple es sí, pero muchas partes de esa evaluación del riesgo, muchas partes del modelo, podrían estar ya presentes en el modelo anterior para una de las otras hipótesis, y podría ser preciso alterar específicamente determinadas partes de ese modelo para tener en cuenta cada una de las diferencias que aparecen en las distintas hipótesis que se podría estar intentando comparar.

Presidente

288. Gracias. No deseo insistir demasiado en esto, pero si se va a realizar una evaluación del riesgo en esos tres sectores mencionados, ¿no sería lógico comenzar con el que se considera el sector de riesgo más alto en lugar de comenzar con el que se estima que es el de riesgo más bajo? Es decir, si se tiene previsto asignar recursos a una evaluación del riesgo ...

Grupo Especial (Sr. Kari Bergholm)

289. En mis preguntas en realidad se indica esto, creo que aquí no estamos hablando tanto de la evaluación del riesgo cuanto de la identificación del peligro. Se ha dicho que la primera etapa debe ser siempre una identificación del peligro. Sabemos que el objetivo de la medida australiana es proteger su población propia de salmones, esa es la finalidad, el objetivo de su medida. Así pues, creo que la primera fase de la evaluación del riesgo debe ser la identificación del peligro. ¿Cuál es su opinión como expertos, dónde estaría el peligro más probable, en este caso, en el salmón eviscerado o en los peces para cebo o los ornamentales? Si se realiza la identificación del peligro ¿dónde debería concentrarse la evaluación del riesgo? Gracias.

Presidente

290. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

291. Sí, la identificación del peligro es el primer paso. A partir de aquí, habría que establecer prioridades para seguir el camino que pareciera más lógico. Como saben, no soy experta en ictiología. Con las diversas hipótesis propuestas en relación con esta pregunta particular, me dirigiría a un ictiólogo y le preguntaría cuál es el orden apropiado de prioridades para realizar la evaluación del riesgo y aunque esto sea escurrir el bulto, es la mejor manera de actuar. No me corresponde a mí, que no soy experta, decidir lo que hay que hacer. Por lo tanto, la respuesta es afirmativa, pero comenzando de manera completamente abierta, sería oportuno evaluar el orden de prioridades establecido al principio para comenzar con el riesgo más alto, aunque hasta que no se haya hecho la evaluación del riesgo no se podrá en realidad estar seguro de haber actuado correctamente. Por consiguiente, se trata aquí de un círculo vicioso, hay un problema y uno puede equivocarse con cualquier manera de actuar, y es posible que no se sepa nunca.

Presidente

292. Gracias. Dr. Winton, ¿tiene algo que añadir? No. Dr. Rodgers, ¿qué puede decir como ictiólogo sobre la identificación del peligro?

Dr. Rodgers

293. Gracias. Tengo la clara impresión de que en este caso estamos hablando del salmón del Pacífico silvestre capturado, que es para lo que estamos aquí, y no de peces ornamentales. Con esta premisa, el punto de partida sería la identificación del riesgo, la labor de la evaluación del riesgo en ese grupo de peces. Sin embargo, si preocupa el hecho de que haya importaciones potenciales o reales en otro grupo de peces para los que se haya demostrado ya mediante bibliografía científica que son portadores o que sufren de determinados brotes de enfermedad clínica para los que exista el convencimiento, derivado de la vigilancia, de que no existen en el país, en ese caso es casi seguro que habría que realizar un análisis del riesgo y una evaluación del riesgo también en ese grupo. Como ha dicho Marion, se trata de un círculo vicioso, si la cuestión es el salmón del Pacífico silvestre capturado en el océano, no hay muchos motivos para comenzar con los peces ornamentales, aunque puedan entrar en la ecuación.

Presidente

294. Pero si de lo que se trata es de las medidas para proteger el salmón australiano, ¿cuál sería la respuesta?

Dr. Rodgers

295. Esa es una decisión política. Habría que realizar una evaluación científica del riesgo que diera una respuesta sobre cuál es el grupo con mayor riesgo y, con independencia del grupo del que se tratase, esto se debería comunicar al sector equivalente al mío de la administración. He sido funcionario público y podría decir muy bien una cosa u otra. No, sin el análisis del riesgo, el análisis completo del riesgo, no se puede decir lo que está incluido en la comunicación del riesgo, de manera que ...

Presidente

296. Creo que probablemente ya está dicho todo lo que se podía decir sobre este tema. No me parece que haya que tratar de seguir exprimiendo el limón. ¿Podemos pasar a la pregunta 14, de la que se ocupan todos? ¿Quién desea comenzar ahora? Sí, Australia, ¿se refiere todavía a la pregunta 13?

Australia (Sr. Gardner Murray)

297. Sí, simplemente quería hacer otra observación, en parte se refiere a su planteamiento lógico y en parte a la cuestión que estamos tratando. Estamos aquí porque ha habido una solicitud, y por consiguiente hemos realizado un análisis completo del riesgo para cumplir con nuestra obligación. En relación con el segundo tema, es decir, la lógica de la situación, nuestro gobierno ha decidido que es necesario realizar una serie de evaluaciones del riesgo sobre una gama de productos, y para esto se requiere personal adicional y un calendario para dichas evaluaciones. Están comprendidos aquí los peces ornamentales, con una reevaluación de nuestros criterios relativos a ellos; esto se extiende también a una reevaluación de nuestra política en relación con los peces utilizados como cebo. Al mismo tiempo, sin embargo, el servicio de cuarentena tiene que hacer frente también a las solicitudes de acceso de países, de manera que se trata de un esfuerzo enorme. Simultáneamente, se plantean las solicitudes del Canadá y de otros países y se realizan evaluaciones del riesgo, teniendo que examinar al mismo tiempo los sectores de los que uno desea ocuparse debido a que se quiere proteger continuamente la salud de los peces propios, y éste es el equilibrio que Australia trata de conseguir en este momento.

Presidente

298. Gracias. Bien, de acuerdo, evidentemente no cabe duda de que tendremos la oportunidad de seguir con este tema mañana. Por el momento, creo que tal vez podríamos pasar a la siguiente pregunta. ¿Quién de los expertos desea ocuparse de la número 14? ¿Dr. Burmaster?

Dr. Burmaster

299. Gracias, Sr. Presidente. No conozco ningún avance de los conocimientos científicos que se haya registrado entre mayo de 1995 y 1996 que justifique los cambios entre los dos documentos.

Presidente

300. Perdón, por favor, ¿puede repetir la respuesta?

Dr. Burmaster

301. Sí, la repetiré. Desconozco, no conozco ningún adelanto en los conocimientos científicos que justifique los cambios en las conclusiones entre el proyecto de Informe de mayo de 1995 y el Informe final de 1996.

Presidente

302. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

303. Creo que todos los expertos estamos de acuerdo.

Presidente

304. Muy bien, en ese caso pasemos a la pregunta 15, que es en la que yo tenía algo que añadir. Supongo que habrá observado lo que he añadido, Dr. Winton.

Dr. Winton

305. Lo único que ha hecho ha sido aumentar la dificultad de la pregunta, pero intentaré responderla. Creo que ya he tratado de decir que la evisceración se considera realmente como una manera de reducir el riesgo, quizás no solo de las enfermedades de comunicación obligatoria, sino de

otras, pero ciertamente en distintos niveles con respecto al carácter de la enfermedad, el lugar donde podría encontrarse el microorganismo y sus niveles. En relación con cada enfermedad tenemos alguna información, pero tal vez insuficiente, para poder establecer un orden convincente. En relación con la evisceración para eliminar *Renibacterium salmoninarum*, el virus de la NHI, el virus de la leucemia del salmón y *Henneguya* resulta bastante difícil. Por ejemplo, *Renibacterium salmoninarum* se considera en general que es un patógeno que ataca exclusivamente a los salmónidos y, como su nombre indica, *Renibacterium* está asociado fundamentalmente con la renibacteriosis. Está presente en grandes cantidades en el riñón y en otros tejidos hematopoyéticos (bazo), por lo que se reduciría considerablemente mediante la evisceración. Sin embargo, se han encontrado focos de *Renibacterium salmoninarum* en otras partes del pez, tal vez con menor frecuencia, pero un lugar es detrás de los ojos y en ocasiones en los músculos. *Renibacterium* se suele transmitir verticalmente del adulto a la descendencia a través del huevo, en muchos casos registrados en el salmón real y el salmón del noroeste, y en ocasiones por exposición en el agua, aunque los niveles de ésta son algo menores. Ahora bien, la eficacia de la evisceración para *Renibacterium salmoninarum* es en general bastante buena, puesto que los órganos viscerales son las zonas donde se supone que se encontrarán las mayores concentraciones de bacterias. Lo mismo ocurre con el virus de la NHI, que está presente primordialmente en las células hematopoyéticas, los riñones y el bazo de los peces, y del cual también habría concentraciones elevadas en los intestinos. Sin embargo los exámenes de distintos tejidos y organismos, de órganos de los peces, han puesto de manifiesto también niveles altos de virus de la NHI en la mucosidad y la piel de la superficie de los peces, y ciertamente en la sangre, por lo que también en este caso la evisceración podría considerarse que permite alcanzar un nivel importante, si no completo. Desconozco si hay datos suficientes acerca del virus de la leucemia del salmón para poder dar un parecer, pero cabe suponer que estará presente sobre todo en las células sanguíneas de los peces, y en la medida en que la evisceración elimina alrededor del 90 por ciento de la sangre, es de suponer que también tendrá alguna eficacia. En relación con *Henneguya* me remito al Dr. Rodgers, en parte porque no soy parasitólogo por formación, pero *Henneguya* no sobrevive bien a todo esto si no es en los animales vivos, como muchos parásitos. Creo que es difícil dar un parecer en mi opinión, y supongo que la evisceración probablemente no influiría tanto como en relación con las otras enfermedades.

Presidente

306. Gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

307. De acuerdo, pero también soy bacteriólogo, así que ... No, estoy de acuerdo en que no sobrevive particularmente bien fuera del huésped, y éste probablemente sea un método eficaz, en particular con la fase de lavado en la evisceración.

Presidente

308. Muchas gracias. Si no hay nada más que añadir, tal vez podamos pasar a la pregunta 16 que corresponde a todos. ¿Quién desea comenzar? Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

309. Creo que ya me he referido a esto en las respuestas por escrito que he dado (las adicionales) esta mañana. Con una evaluación del riesgo normalmente se examina la situación inicial sin la aplicación de salvaguardias o con el nivel presente de aplicación. Si se obtiene un riesgo inaceptable, es necesario examinar la evaluación con diversas salvaguardias aplicadas. Si ya había restricciones de cuarentena como parte de las salvaguardias normales, no veo ningún motivo para que no se incluyan en la evaluación inicial. Si en la práctica se llega a un resultado de la evaluación que da un nivel aceptablemente bajo habiendo introducido un número elevado de medidas adicionales de

salvaguardia, en este caso, sin examinar las fases intermedias, creo que probablemente no sea aceptable. Pero aquí no tenemos esta situación; tenemos una situación en la que, incluso aplicando todas las medidas de salvaguardia, la evaluación del riesgo ha terminado dando un nivel inaceptable de riesgo. Así pues, en mi opinión la conclusión es que, a fin de conseguir un nivel aceptable, tal como está la situación por el momento en Australia, serían necesarias incluso más salvaguardias, que no estoy segura de que se estén aplicando por el momento. Por consiguiente, en *sus* condiciones todavía no hemos alcanzado el nivel apropiado de protección. Lo que trato de decir es que si hemos alcanzado lo que ellos consideran el nivel apropiado de protección y que tal vez se haya alcanzado en realidad de alguna manera antes de aplicar todas estas salvaguardias, la metodología apropiada consistiría en volver hacia atrás y examinar el problema con menos salvaguardias. Pero en sus condiciones no hemos alcanzado ese punto, de manera que, desde su punto de vista, todavía no hay una opción apropiada. ¿Responde esto a la pregunta?

Presidente

310. Creo que sí, pero pienso que puede ser necesaria alguna aclaración ulterior. Ruego al asesor jurídico que diga simplemente una palabra o dos al respecto.

Secretaría (Sr. Jeff Gertler)

311. Gracias, Sr. Presidente. Simplemente señalar que la salvaguardia actual como la hemos entendido aquí es el tratamiento térmico, ¿se debe incorporar? ¿Cambia esto, modifica su respuesta de alguna manera?

Dra. Wooldridge

312. En la medida en que el tratamiento térmico cambia el producto, nos encontramos efectivamente ante una hipótesis distinta, de manera que lo que en ese caso está diciendo usted es eso, pienso que lógicamente debería, bueno, ¿qué estoy tratando de decir aquí? voy a intentar aclararlo. El tratamiento térmico ni siquiera ..., si el nivel de protección es aceptable sin tratamiento térmico, cualquier otra salvaguardia, por ejemplo la eliminación de los despojos, de las espinas, etc., es aceptable para incluirla en la metodología. Si el tratamiento térmico lleva a una fase en la que se cambia de inaceptable a aceptable, entonces será necesario efectuar dos evaluaciones del riesgo distintas, una incluida y la otra no, a fin de comparar las diferencias y decir "esto es lo que encontramos aceptable y esto es lo que encontramos inaceptable". No creo que bastará realizar simplemente una evaluación del riesgo con tratamiento térmico, cuantitativamente, que es de lo que estoy hablando ahora y decir "necesitamos esta salvaguardia". Creo que sería necesario demostrar que sin eso el riesgo sería inaceptable. ¿Aclara esto ...?

Presidente

313. Gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

314. Solamente deseo añadir que pienso que lo que Marion está tratando de decir es que, si se desea, se puede adaptar el modelo poniendo o quitando, en este caso medidas de gestión del riesgo, los factores propios de reducción del riesgo, para ver de qué manera influyen en el resultado final. El tratamiento térmico es un factor potencial de reducción del riesgo, al igual que la evisceración por ejemplo, y puede ser el último, el más eficaz, pero esto no se sabrá mientras no se haya incorporado al modelo y se haya visto cómo influiría en el resultado final.

Dra. Wooldridge

315. Creo que la cuestión estaba, es mi opinión, en ver si basta decir simplemente "necesitamos hacer eso para conseguir que sea aceptable". ¿Necesitamos demostrar realmente que el nivel por debajo de ése es inaceptable? Creo que si se dice que es necesario eso como medida adicional aparte de las normales de cuarentena o de prueba que se realizarían, en ese caso realmente habría que hacer las dos y demostrar la diferencia. Seguir el camino más directo y realizar una evaluación del riesgo que incluya el tratamiento térmico cuando éste no figura en la salvaguardia básica normal no es una metodología apropiada.

Presidente

316. Gracias. Sí, Jeff.

Secretaría (Sr. Jeff Gertler)

317. Supongamos, como creo entender que es el caso de Australia, que el tratamiento térmico es la salvaguardia básica normal, ¿es en ese caso apropiado incorporarla a la evaluación del riesgo o debería realizarse a pesar de todo una con esa salvaguardia y otra sin ella?

Dra. Wooldridge

318. Puesto que pienso que el tratamiento térmico efectivamente cambia el producto, o sea, si se está examinando la carne muscular y se eliminan las vísceras y las espinas, el producto no se ha cambiado, se da al consumidor el producto que piensa que está recibiendo. Si se somete a tratamiento térmico ese músculo, entonces se está cambiando el producto, por lo que efectivamente se importa un producto distinto. Por consiguiente, si se habla de la importación de salmón sin cocinar, sin tratamiento térmico, fresco, no es realmente una salvaguardia que se pueda aplicar y se tiene el mismo producto. Así pues, se necesita realizar en la práctica una evaluación del riesgo en la que no se aplique eso para obtener un nivel de riesgo a partir del cual se haya de decidir si es aceptable o no.

Presidente

319. Gracias. Perdón, siga.

Dr. Burmaster

320. De acuerdo, gracias, Sr. Presidente, es una respuesta interesante. Es muy difícil importar salmón fresco que se haya cocinado. Creo que es una contradicción. Si se tiene interés en hacer una evaluación del riesgo en salmón fresco creo que se ha de hacer en salmón fresco, y hay un antiguo adagio en la informática que deseo recordar, pero primero voy a preparar el terreno. Creo que el tipo de evaluación del riesgo que se necesita hacer en esta situación es el que se haría de alguna manera utilizando computadoras y programas informáticos para una simulación. Tendría muchas de las características indicadas en el informe preparado por David Vose. Este informe sería una simulación de computadora en la que se tendrían en cuenta diversos riesgos, diversas opciones. Ahora, el adagio de la informática: la finalidad de ésta es el análisis, y me parece que si se pidiera una opinión aquí, en esta sala, acerca del efecto de la cocción, se podría preparar un programa informático, con un conmutador en el que figurase cocción sí o cocción no, y poniendo en marcha el programa de dos maneras distintas, con el conmutador activado se obtendrían ciertos resultados y con él apagado se obtendría un conjunto distinto de resultados y se podría comparar la diferencia. A partir de esa diferencia uno se podría figurar lo que ocurre, lo que sucede en el programa informático o lo que ocurre en el mundo real. Creo que éstas son mis dos ideas.

Presidente

321. Muchas gracias. ¿Tiene alguien algo que añadir? Bien, creo que con esto llegamos al final de la lista de preguntas. Nos hemos ocupado de 17. Propongo en este momento que se invite a los expertos uno por uno a formular las observaciones conclusivas que puedan tener, poniendo fin al debate y destacando las opiniones que se consideren importantes. Tal vez podamos ir de nuevo en orden alfabético. Dr. Burmaster.

Dr. Burmaster

322. A riesgo de limitarme a insistir en lo que ya dije en mi respuesta por escrito y en mis observaciones orales de hoy, creo que hay un tema constante y creo que puedo terminar la tarde exponiéndolo de manera bastante clara. En mi opinión, los documentos preparados, el de mayo, perdón, permítame consultar las fechas, las dos evaluaciones del riesgo, así denominadas, preparadas por Australia en 1995 y en 1996 *no* cumplen lo que yo considero que son los requisitos mínimos de la evaluación del riesgo. Así pues, en las dos últimas semanas me he planteado, bien, son documentos largos y densos y se ha requerido un gran esfuerzo para prepararlos, la preparación de estos documentos ha exigido un esfuerzo sincero en nombre de Australia ¿qué podrían ser? Si no son evaluaciones del riesgo, ¿qué pueden ser estos maravillosos, estos densos y largos documentos? Y creo que he llegado a pensar que son identificaciones del peligro. Son largos, y creo que detallados, y si he comprendido las observaciones del Dr. Winton y del Dr. Rodgers, se ha examinado realmente una lista amplia de enfermedades bacterianas y víricas que *posiblemente* podrían transmitirse a los peces de Australia. Pero no hay una cuantificación, no hay argumentos cuantitativos, por lo que creo que esos documentos preparados por Australia no se ajustan a mi definición de lo que son los requisitos mínimos para una evaluación del riesgo. Así pues, opino que hemos estado leyendo identificaciones muy pormenorizadas de peligros y todavía no disponemos de una evaluación del riesgo de Australia. Gracias.

Presidente

323. Muchas gracias. Dr. Rodgers.

Dr. Rodgers

324. Gracias, Sr. Presidente. Realmente no tengo nada nuevo que añadir y no deseo resumir la labor de todo el día en dos minutos. Mantengo lo que dije esta mañana en mis 20 minutos iniciales. El único punto que deseo reiterar de lo que dije esta mañana es que pienso que todos están de acuerdo en general en que hay un nivel de riesgo y que la cuestión fundamental es si ese riesgo es aceptable. El nivel de riesgo solamente puede ser aceptable en el caso de que se aplique un procedimiento de gestión del riesgo que sea una reducción del riesgo, un conjunto de factores de reducción del riesgo, que sean aceptables para ambas partes. Ésta es la única manera de tener cierto margen de seguridad en tal situación. Ahora bien, personalmente opino que examinando el Acuerdo SFS y las directrices de la OIE no parece que un país pueda establecer su propio nivel de, su propio nivel aceptable de riesgo, cualquiera que sea éste. Volviendo a lo que decía Marion ahora, en algún punto a lo largo del proceso, en alguna parte, mediante el establecimiento de un conjunto de factores de reducción del riesgo, se llega a un punto en el que se encuentra un nivel aceptable de riesgo. Esto puede ocurrir cuando finalmente se ha introducido el último factor de reducción del riesgo, o puede ocurrir a la mitad. Es simplemente algo que hay que hacer mediante el análisis del riesgo, y también mediante la negociación si las partes no consiguen llegar a un acuerdo acerca de cuál es el nivel aceptable de riesgo.

Presidente

325. Muchas gracias. Dr. Winton.

Dr. Winton

326. Solamente deseo hacer dos observaciones, y espero que sean relativamente breves. Una desde el punto de vista de la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE, en la pregunta 6, que en la práctica hemos ignorado, en la última frase, si esto es efectivamente la recomendación de la OIE, es decir, la evisceración o una norma *de facto*. Creo que he tratado de explicar que la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE, en ausencia de información que demuestre lo contrario, consideraba que la evisceración hacía descender el riesgo por debajo del que se mantendría en el texto. Sin embargo, en cierta medida es también una norma *de facto* en el sentido de que muchos países con comercio de salmones han considerado que la evisceración es aceptable para las importaciones, por ejemplo la reglamentación de los Estados Unidos, toda la Comunidad Europea y el Canadá, y ahora permiten la importación de pescado eviscerado sin inspección con independencia del origen. En cierta medida, pues, muchos de los socios que comercian con salmón han decidido ya esto por sí mismos, por lo que es difícil decir que es una norma *de facto*, pero no es la Comisión para las enfermedades de los peces de la OIE la que está presionando en realidad en este sentido, sino que pienso que es algo más amplio.

327. En segundo lugar, creo que hoy se ha señalado la necesidad perentoria de nueva información científica. Como investigador, me voy de aquí realmente con el convencimiento de que necesitamos mucha más información sobre temas como las curvas descendentes de los patógenos, los reservorios de infecciones, los mecanismos de transmisión y la epidemiología básica de las enfermedades de los peces. Opino que muchos de los puntos de desacuerdo se deben en parte a la falta de información, y en ausencia de información Australia presenta un criterio más prudente; en ausencia de la misma información, el Canadá aplica un criterio más orientado al comercio. En ninguno de los dos casos, sin embargo, se dispone de todos los datos que se requieren para organizar la evaluación cuantitativa del riesgo perfecta y definitiva. Por ejemplo, a medida que mejoren los métodos de detección no me extrañaría que apareciera *Renibacterium salmoninarum* en algún salmón real de Australia. No puedo predecir esto con certeza, pero estaría dispuesto a apostar una buena suma de dinero. Lo mismo ocurrió en Nueva Zelandia cuando preparamos una nueva prueba para *Renibacterium salmoninarum*. Estábamos buscando tejidos testigo negativos para nuestra prueba y nos enviaron algunos de Nueva Zelandia y lo cierto es que encontramos niveles bajos de casos positivos, y en un examen exhaustivo encontramos en la práctica en nuestro laboratorio pruebas de que había un número muy pequeño de esos salmones que en realidad tenían un nivel subclínico muy bajo. Esto no es de extrañar, teniendo en cuenta que el salmón real se había llevado a Nueva Zelandia de los Estados Unidos y que esa enfermedad se suele transmitir con los huevos. Así pues, creo que a medida que mejoren los métodos de detección y nuestros conocimientos y datos, muchas de estas cuestiones se comenzarán a solucionar por sí solas, y pido disculpas, como científico, por no disponer de datos suficientes para lo que hubiera sido necesario en esta importante labor. Pienso que tal vez si hubiéramos realizado mejor nuestro trabajo se hubiera podido disponer de mucha de esta información y hubiera resultado más fácil adoptar este tipo de decisiones. Gracias.

Presidente

328. Muchas gracias. Dra. Wooldridge.

Dra. Wooldridge

329. No estoy segura de que quede mucho por decir realmente, parece que ya hemos dicho muchas cosas, pero simplemente deseo reiterar, destacar de nuevo dos aspectos que son muy importantes desde mi punto de vista y tal como yo veo las cosas. El primero es la necesidad absoluta de establecer una diferencia entre el riesgo evaluado y el aceptable, y pienso que al comienzo del día quizás esto no estaba del todo claro. Estimo que ahora sabemos todos que hay una diferencia entre las dos cosas y que hay que tener presentes ambas, pero de manera distinta. El otro aspecto que deseo señalar es que considero la evaluación del riesgo como una especie de proceso bastante pragmático en cierto sentido, puesto que se comienza en el nivel más simple con lo que yo llamaría una evaluación cualitativa del riesgo, lo que Dave Burmaster llamaría una identificación muy pormenorizada del peligro, y si todos

están de acuerdo en los resultados allí es donde hay que llegar, teniendo en cuenta cosas como estas que son increíblemente costosas, requieren mucho tiempo, etc. ... Sin embargo, si no hay acuerdo es necesario ir al paso siguiente, que probablemente consiste en realizar o intentar realizar una evaluación cuantitativa. Si se tiene éxito en esto y todos están de acuerdo, perfecto. Pero si resulta que uno no está de acuerdo con los datos o no se dispone de éstos, será necesario continuar al siguiente paso y realizar los estudios o experimentos epidemiológicos, o bacteriológicos o de otro tipo necesarios para conseguir las pruebas que permitan completar una evaluación cuantitativa del riesgo. En consecuencia creo que se ha de ir tan lejos como sea necesario hasta que se llega a un acuerdo apropiado de todos los interesados sobre el nivel de riesgo. Cuando se ha conseguido esto, y se trataba de la parte fácil, hay que pasar a la parte difícil de establecer lo que es aceptable. Todos hemos podido comprobar que aquí hay variaciones, y creo que resulta en la práctica mucho más difícil llegar a un acuerdo al respecto. Esto es realmente todo lo que tenía que decir, gracias.

Presidente

330. Bien, muchas gracias. Creo que lo único que puedo añadir es dar las gracias a los expertos por sus respuestas muy pacientes y técnicas a nuestras preguntas no siempre planteadas de manera muy técnica. Creo que al terminar el día estará claro que nuestra aportación ha sido extraordinariamente valiosa para el trabajo del Grupo Especial, y les agradecemos mucho su participación en este proceso de hoy y las respuestas por escrito que ya habían dado. Así pues muchas gracias a todos. Nos reuniremos mañana por la mañana con las partes a las 10 en punto en la Sala C, en la planta baja, y continuaremos nuestro proceso, pero por lo que se refiere a los expertos, gracias. Se concluye así nuestra sesión de hoy, buen viaje de vuelta. Muchas gracias.

ANEXO

Preguntas planteadas durante la reunión conjunta con los expertos, celebrada el 4 febrero de 1998

1. **Al Dr. Winton:** En relación con la pregunta 3 inicial del Grupo Especial, ¿cree que en una evaluación del riesgo se debe considerar la **probabilidad** de riesgo, o es suficiente determinar la posibilidad de riesgo?

2. **Al Dr. Rodgers:** Seguimos teniendo las ideas algo confusas con respecto a sus opiniones sobre la probabilidad frente a la posibilidad en cuanto a la evaluación del riesgo. En algunas de sus respuestas por escrito, parece equiparar las estimaciones de probabilidad con las evaluaciones cuantitativas del riesgo y las conclusiones relativas a la posibilidad con las cualitativas. En otra respuesta (a la pregunta 1 inicial), indica que en el proyecto de Informe de mayo de 1995 se utiliza una metodología de evaluación cualitativa del riesgo para determinar las probabilidades de introducción de una enfermedad. Por favor, ¿puede aclarar su opinión sobre las diferencias de estos términos en relación con la evaluación del riesgo?

3. **Al Dr. Rodgers/Canadá:** Con respecto a la identificación de posibles enfermedades en el salmón canadiense, el Dr. Rodgers ha identificado cuatro agentes patógenos no incluidos en la lista del Canadá (*Kudoa thyrsites, Parvicapsula* sp., flexibacteriosis y síndrome de proliferación renal (SPR)). El Canadá argumenta que éstas no se deben incluir en el examen del Grupo Especial debido a que los dos primeros agentes patógenos no se han encontrado en salmones del Pacífico silvestres adultos capturados en el océano y no se conoce la presencia del SPR en ninguna de las cinco categorías de salmón adulto. Además, el Canadá observa que Australia no incluye *Kudoa thyrsites* o la flexibacteriosis en su lista más reciente de enfermedades de interés. ¿En qué medida estima el Dr. Rodgers que estas enfermedades tienen suficiente interés para tenerlas en cuenta en la evaluación del riesgo?

4. **Al Dr. Rodgers y el Dr. Winton:** Con respecto a la preocupación por los "peces portadores" como "reservorios" de un agente patógeno, ¿hasta qué punto es aplicable esta preocupación a los peces muertos (más que a los vivos), o al pescado eviscerado?

5. **Al Dr. Rodgers:** ¿Hasta qué punto son los salmones consumidores de detritos? ¿Consumen restos de carne de salmón?

6. **Al Dr. Winton:** El Informe final se refiere a las "... normas internacionales vigentes para el comercio de productos de salmón con destino al consumo humano, es decir, la OIE recomienda que el producto esté eviscerado y que no es necesario adoptar ninguna otra medida de reducción del riesgo". ¿Es ésta realmente la recomendación de la OIE o una norma *de facto*?

7. **A la Dra. Wooldridge:** Por favor, ¿puede aclarar si cree que en una evaluación del riesgo se debe considerar el riesgo tanto enfermedad por enfermedad como producto por producto, o bien en un caso o el otro? En la respuesta a la pregunta 2.4.3 parecen indicarse dos criterios alternativos, ¿cuál es el riesgo de que la enfermedad exótica Y se introduzca con el producto X? O bien, ¿cuál es el riesgo de introducción de la enfermedad exótica Y, con independencia del producto? ¿Son alternativos estos dos modelos o una vez que se decide que hay pruebas o sospechas de que la enfermedad exótica Y pueda estar en el producto Z es necesario ampliar el análisis del riesgo a cualquier otro producto del que se tengan pruebas de que es portador de la enfermedad Y?

8. **Al Dr. Rodgers:** En la medida en que una enfermedad particular no se ha encontrado en ninguna categoría de peces, ¿se puede suponer que la probabilidad de su existencia es muy pequeña?

9. **A cualquiera de los expertos o a todos:** Si no se ha encontrado la presencia de una enfermedad en los peces de unas aguas o de una zona determinada, ¿se debe examinar no obstante esta enfermedad en la evaluación del riesgo de los peces de esa zona? Si se incluyen varias enfermedades en un modelo de la evaluación del riesgo debido a que se sospecha que el producto en cuestión pueda ser portador y durante el análisis no se encuentran pruebas que demuestren la presencia de la enfermedad en el producto correspondiente, es decir, no se produce el primer elemento de la cadena de acontecimientos, ¿se debe restringir el análisis a las enfermedades cuya presencia se ha confirmado en el producto en cuestión?

10. **A todos los expertos:** Se desea conocer las observaciones/reacciones a la "evaluación de Vose" proporcionada por el Canadá.

11. **Al Dr. Burmaster:** Al responder a la pregunta 6 relativa a las consecuencias para el establecimiento de una enfermedad con independencia del huésped importado, indicó que creía que la afirmación era correcta y que no recordaba ningún ejemplo que fuera en contra de este principio. ¿Opina que este principio es válido prácticamente en todas las circunstancias? ¿Opina que este principio es válido con respecto a las enfermedades de los peces de interés identificadas por Australia?

12. **A cualquiera de los expertos o a todos:** ¿Creen que el salmón del Pacífico silvestre adulto capturado en el océano plantea menos riesgo de enfermedad que las otras categorías de salmón identificadas por el Canadá (es decir, i) el salmón del Pacífico silvestre adulto **capturado en agua dulce**; el salmón **del Pacífico** adulto cultivado en agua de mar en la **costa del Pacífico**; el salmón **del Atlántico** adulto cultivado en agua de mar en la **costa del Pacífico**; y el salmón **del Atlántico** adulto cultivado en agua de mar en la **costa del Atlántico**)?

13. **A cualquiera de los expertos o a todos:** Australia sostiene que la "generalización de que los peces para cebo sin eviscerar o los peces vivos representan una amenaza mayor que el pescado eviscerado de una especie distinta no se puede demostrar sin un análisis del riesgo, incluida la evaluación científica detallada del riesgo". ¿Están de acuerdo con esta opinión?

14. **A cualquiera de los expertos o a todos:** El Grupo Especial había preguntado antes (pregunta 18) si se había registrado algún avance en el conocimiento científico que justificara algún cambio en las conclusiones entre el proyecto de Informe de mayo de 1995 y el Informe final de 1996. ¿Conocen alguna nueva información científica al respecto?

15. **Al Dr. Winton:** Australia puntualiza que sus respuestas con respecto a la evisceración se limitan a la lista de enfermedades "de comunicación obligatoria" de la Comisión para las enfermedades de los peces. ¿Cree que la evisceración proporciona la misma reducción efectiva de los riesgos para las enfermedades "que no son de comunicación obligatoria"?

16. **A cualquiera de los expertos o a todos:** Australia indica que "había opciones en cuanto a las condiciones de cuarentena antes y después de la entrada para un producto importado incorporadas a todas las fases del análisis del riesgo y que no se podían separar. Esto comprende ... la evaluación de medidas para reducir el riesgo y las consecuencias en el ámbito del nivel apropiado de protección". ¿Es esta metodología apropiada para el examen de las diversas opciones sanitarias con objeto de reducir el riesgo a un nivel aceptable? En el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se estipula que:

> "... cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica".

En una nota de pie de página de esta disposición se indica que:

"A los efectos del párrafo 6 del artículo 5, una medida sólo entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva del comercio."

17. **A cualquiera de los expertos o a todos:** Si en su opinión uno de los requisitos mínimos de la evaluación del riesgo es una evaluación opción por opción, ¿es suficiente "evaluar" los riesgos asociados con cada una de las opciones en el Acuerdo SFS (es decir medidas de reducción del riesgo) que examina un país? ¿O bien se necesita también "comparar" los riesgos relativos a esas opciones distintas y en último término dar una explicación racional, en cuanto al riesgo relativo, de por qué se elige una opción y no otra?