



**PANAMÁ - MEDIDAS RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN
DE DETERMINADOS PRODUCTOS
PROCEDENTES DE COSTA RICA**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

Addendum

El presente *addendum* contiene los anexos A a D del informe del Grupo Especial, que figura en el documento WT/DS599/R.

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A****PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial	14

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de Costa Rica	18
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Panamá	48

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de Australia	67
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	71
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	73
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	76
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	82

ANEXO D**RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL**

Índice		Página
Anexo D-1	Resolución preliminar del Grupo Especial, de 5 de abril de 2023	87

ANEXO A

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial	14

ANEXO A-1

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Adoptado el 19 de abril de 2022

Aspectos generales

1. 1) En las presentes actuaciones, el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"). Se aplicará además el Procedimiento de trabajo que se expone a continuación.

2) El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente Procedimiento o adoptar procedimientos adicionales cuando sea necesario, tras consultar con las partes.

3) El idioma de trabajo del Grupo Especial será el español.

Confidencialidad

2. 1) Las deliberaciones del Grupo Especial y los documentos que se hayan sometido a su consideración tendrán carácter confidencial. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial a la que le haya atribuido tal carácter el Miembro que la facilite.

2) De conformidad con el ESD, ninguna de las disposiciones del presente Procedimiento de trabajo impedirá a una parte o a un tercero hacer públicas sus posiciones.

3) A petición de un Miembro, una parte en la diferencia podrá facilitar un resumen no confidencial de la información contenida en sus comunicaciones escritas que pueda hacerse público.

4) Previa solicitud, el Grupo Especial podrá adoptar procedimientos adicionales apropiados para el tratamiento y gestión de la información confidencial, tras consultar con las partes.

Comunicaciones

3. 1) Antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

2) Cada parte presentará también al Grupo Especial, antes de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, un escrito de réplica, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

3) Cada tercero que opte por presentar una comunicación escrita antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes lo hará de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

4) El Grupo Especial podrá invitar a las partes o los terceros a que presenten comunicaciones adicionales en el curso de las actuaciones, incluso con respecto a las solicitudes de resoluciones preliminares, de conformidad con el párrafo 4 *infra*.

Resoluciones preliminares

4. 1) Si Panamá considera que el Grupo Especial debe emitir, antes de dar traslado de su informe, una resolución en el sentido de que determinadas medidas o alegaciones que figuran en la solicitud de establecimiento de un grupo especial o en la primera comunicación escrita de la parte reclamante no han sido debidamente sometidas al Grupo Especial, se aplicará el siguiente procedimiento. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.

- a. Panamá presentará cualquier solicitud de resolución preliminar en la primera oportunidad que tenga para hacerlo y, en cualquier caso, a más tardar en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. Costa Rica presentará su respuesta a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud.
- b. El Grupo Especial podrá emitir una resolución preliminar sobre las cuestiones planteadas en la solicitud de resolución preliminar, de ser posible antes o durante la primera reunión sustantiva, o podrá aplazar la resolución sobre las cuestiones planteadas por la solicitud hasta que dé traslado de su informe a las partes.
- c. En caso de que el Grupo Especial considere adecuado emitir una resolución preliminar antes de dar traslado de su informe, podrá exponer los motivos de la resolución en el momento en que la emita, o posteriormente en su informe.
- d. Se dará traslado a los terceros de cualquier solicitud de resolución preliminar presentada por el demandado antes de la primera reunión, y cualesquiera comunicaciones posteriores presentadas por las partes en relación con ella antes de la primera reunión. El Grupo Especial podrá dar a todos los terceros la oportunidad de hacer observaciones sobre cualquier solicitud de ese tipo, ya sea en sus comunicaciones conforme a lo previsto en el calendario o por separado. Se comunicará a todos los terceros cualquier resolución preliminar emitida por el Grupo Especial antes de la primera reunión sustantiva sobre si determinadas medidas o alegaciones están debidamente sometidas al Grupo Especial.

2) El presente procedimiento se entiende sin perjuicio del derecho de las partes a solicitar otros tipos de resoluciones preliminares o de procedimiento en el curso de las actuaciones, y de los procedimientos que el Grupo Especial pueda seguir con respecto a esas solicitudes.

Pruebas

5. 1) Cada parte presentará al Grupo Especial todas las pruebas a más tardar en la primera reunión sustantiva, salvo las pruebas necesarias a efectos de las réplicas y las pruebas necesarias para responder a preguntas o para formular observaciones sobre las respuestas dadas por la otra parte o por los expertos. Se admitirán excepciones adicionales si existe justificación suficiente.

2) Cuando se haya admitido alguna prueba nueva previa justificación suficiente, el Grupo Especial concederá a la otra parte un plazo adecuado para que formule observaciones sobre la nueva prueba presentada.

6. 1) Cuando el idioma original de una prueba documental o de parte de ella no sea un idioma de trabajo de la OMC, la parte o el tercero que las aporte presentará simultáneamente una traducción de la prueba documental o la parte pertinente al idioma de trabajo de la OMC en que se redacte la comunicación. El Grupo Especial podrá conceder prórrogas prudenciales para la traducción de tales pruebas documentales si existe justificación suficiente.

2) Cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción deberá plantearse sin demora por escrito, de preferencia no más tarde de la comunicación o reunión (lo que ocurra antes) siguiente a la presentación de la comunicación que contenga la traducción de que se trate. Las objeciones irán acompañadas de una explicación detallada de los motivos de la objeción y de una traducción alternativa.

7. 1) Para facilitar el mantenimiento del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, cada parte y cada tercero numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el curso de la diferencia, indicando el nombre del Miembro que ha presentado la prueba y el número de cada prueba documental en su portada. Las pruebas documentales presentadas por Costa Rica deberán numerarse CRI-1, CRI-2, etc. Las pruebas documentales presentadas por Panamá deberán numerarse PAN-1, PAN-2, etc. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada CRI-5, la primera prueba documental en relación con la siguiente comunicación se numeraría por tanto CRI-6. Si una parte retira una prueba documental o deja una o más pruebas documentales en blanco

intencionalmente, deberá indicarlo en la portada que proporcione el número de la prueba documental en blanco.

2) Cada parte facilitará una lista actualizada de pruebas documentales (en formato Word o Excel) junto con cada una de sus comunicaciones, declaraciones orales y respuestas a las preguntas.

3) Si una parte presenta un documento que ya ha sido presentado como prueba documental por la otra parte, deberá explicar por qué lo presenta de nuevo.

4) Si una parte incluye un hipervínculo al contenido de una página de internet en una de sus comunicaciones, y desea que el contenido citado forme parte del expediente oficial, dicha parte deberá presentar el contenido citado de la página de internet como prueba documental.

Guía Editorial

8. A fin de facilitar la labor del Grupo Especial, se invita a las partes y los terceros a que redacten sus comunicaciones de conformidad con la Guía Editorial de la OMC para las comunicaciones presentadas a los grupos especiales (versión electrónica facilitada).

Preguntas

9. El Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes y los terceros en cualquier momento, incluso:

- a. Antes de cualquier reunión, el Grupo Especial podrá enviar preguntas por escrito o una lista de los temas que se propone plantear en las preguntas orales en el curso de una reunión. El Grupo Especial podrá formular preguntas distintas o adicionales en la reunión.
- b. El Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes y los terceros oralmente en el curso de una reunión, y por escrito después de la reunión, conforme a lo previsto en los párrafos 15 y 21 *infra*.

Reuniones sustantivas

10. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada.

11. Las partes solo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial las invite a comparecer.

12. 1) Cada parte tiene derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial.

2) Cada parte será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de su delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y a las comunicaciones de las partes y los terceros.

13. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación a más tardar cinco (5) días hábiles antes del primer día de cada reunión con el Grupo Especial, a las 17 h (hora de Ginebra).

14. Cualquier solicitud de interpretación formulada por una parte deberá presentarse al Grupo Especial lo antes posible, preferiblemente en la etapa de organización o a más tardar tres (3) semanas antes de la reunión, a fin de disponer de tiempo suficiente para asegurar la disponibilidad de intérpretes.

15. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

-
- a. El Grupo Especial invitará a Costa Rica a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a Panamá a exponer su opinión. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración así como cualquier otro material adicional que acompañe a la declaración, como por ejemplo pruebas documentales o presentaciones PowerPoint. En caso de que se requiera interpretación, cada parte facilitará copias adicionales para los intérpretes antes de hacer uso de la palabra.
 - b. Cada parte deberá evitar la reiteración extensa de los argumentos incluidos en sus comunicaciones. Se invita a las partes a que limiten la duración de su declaración inicial a 75 minutos. Si cualquiera de las partes considera que necesita más tiempo para su declaración inicial, deberá informar al Grupo Especial y a la otra parte al menos cinco (5) días hábiles antes de la reunión y deberá dar al mismo tiempo una estimación de la duración de su declaración. El Grupo Especial concederá igual tiempo a ambas partes para que formulen sus declaraciones.
 - c. Una vez concluidas las declaraciones iniciales, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de hacer observaciones o formular preguntas a la otra parte.
 - d. A continuación, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes.
 - e. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una breve declaración final, que Costa Rica formulará en primer lugar. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración final, si dispone de ella.
 - f. Después de la reunión:
 - i. Cada parte presentará una versión escrita definitiva de su declaración inicial y, en su caso, de los materiales adicionales que acompañen a la misma, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión. Al mismo tiempo, cada parte deberá presentar también una versión escrita definitiva de cualquier declaración final preparada que haya formulado en la reunión.
 - ii. Cada parte enviará por escrito, en el plazo establecido por el Grupo Especial antes del final de la reunión, cualquier pregunta a la otra parte respecto de la que desee recibir una respuesta escrita.
 - iii. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que establezca antes del final de la reunión, cualquier pregunta a las partes respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
 - iv. Cada parte responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial y a las preguntas formuladas por la otra parte dentro del plazo establecido por el Grupo Especial antes del final de la reunión.
16. La segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará del mismo modo que la primera reunión sustantiva, con la salvedad de que se dará a Panamá la oportunidad de formular su declaración oral en primer lugar. La parte que haya formulado en primer lugar su declaración inicial formulará en primer lugar su declaración final.

Sesión destinada a los terceros

17. Cada tercero podrá exponer oralmente sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva con las partes reservada para tal fin.
18. Esta sesión contará con interpretación simultánea inglés-español-inglés. Si alguno de los terceros desea hacer su declaración oral en francés, deberá solicitar al Grupo Especial interpretación simultánea francés-español-francés lo antes posible, de preferencia una vez que se hayan recibido

el Procedimiento de trabajo y el calendario de las actuaciones o a más tardar tres (3) semanas antes de la reunión, a fin de disponer de tiempo suficiente para garantizar la disponibilidad de intérpretes.

19. Cada tercero indicará al Grupo Especial si tiene intención de hacer una declaración oral durante la sesión destinada a los terceros, junto con la lista de los miembros de su delegación, a más tardar cinco (5) días hábiles antes de la sesión destinada a los terceros de la reunión con el Grupo Especial.

20. 1) Cada tercero tiene derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial.

2) Cada tercero será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de dicha delegación actúe de conformidad con el ESD, con el presente Procedimiento de trabajo y con cualquier otro procedimiento adicional que adopte el Grupo Especial, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y de las comunicaciones de las partes y los terceros.

21. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:

- a. Todas las partes y terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.
- b. El Grupo Especial escuchará en primer lugar las declaraciones orales de los terceros, que intervendrán por orden alfabético. Cada tercero que formule una declaración oral en la sesión destinada a los terceros facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración antes de hacer uso de la palabra. En caso de que se requiera interpretación de la declaración oral formulada por un tercero, ese tercero facilitará copias adicionales para los intérpretes.
- c. Cada tercero deberá limitar la duración de su declaración a 15 minutos y evitar la repetición de los argumentos ya expuestos en su comunicación. Si un tercero considera que necesita más tiempo para su declaración inicial, deberá informar al Grupo Especial y a las partes al menos cinco (5) días hábiles antes de la reunión, y deberá dar al mismo tiempo una estimación de la duración de su declaración. El Grupo Especial concederá igual tiempo a todos los terceros para sus declaraciones.
- d. Después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, se dará a las partes la oportunidad de formular preguntas a los terceros para aclarar cualquier cuestión planteada en las comunicaciones o declaraciones de los terceros.
- e. A continuación, el Grupo Especial podrá formular preguntas a los terceros.
- f. Después de la sesión destinada a los terceros:
 - i. Cada tercero presentará la versión escrita definitiva de su declaración oral a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión.
 - ii. Cada parte podrá enviar por escrito, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a un tercero o terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
 - iii. El Grupo Especial podrá enviar por escrito, en el plazo que determine antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a un tercero o terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
 - iv. Cada tercero que opte por hacerlo responderá por escrito a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial o una parte, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión.

Consultas del Grupo Especial con expertos

22. En el curso del procedimiento, el Grupo Especial determinará, previa consulta con las partes, si es necesario recabar asesoramiento de expertos. Para tratar asuntos relacionados con el

asesoramiento científico y/o técnico de expertos¹, el Grupo Especial tendrá en cuenta las disposiciones del ESD y podrá tener en cuenta, entre otras cosas, el objetivo de llevar a cabo este procedimiento de manera eficiente y oportuna y a un costo razonable. En ese caso, se aplicarán los procedimientos que se describen a continuación.

23. De conformidad con el artículo 13 del ESD y el artículo 11.2 del Acuerdo MSF, el Grupo Especial podrá pedir asesoramiento a expertos y a organizaciones internacionales, según proceda.

24. Si el Grupo Especial determina que es necesario recabar el asesoramiento de expertos, el Grupo Especial podrá solicitar dicho asesoramiento a cualquier institución competente, y pedirá a las partes que sugieran posibles expertos. A los efectos de la presente diferencia, las partes no se pondrán en contacto directamente con las personas sugeridas.

25. El Grupo Especial facilitará a las partes una lista de posibles expertos, sus currículum vitae y declaraciones de posibles conflictos de intereses. En esa declaración, se solicitará a cada posible experto que divulgue información que podría ser relativa a los siguientes aspectos:

- a. intereses financieros (por ejemplo, inversiones, préstamos, acciones, intereses, otras deudas); intereses comerciales o empresariales (por ejemplo, puestos de dirección u otros intereses contractuales); e intereses patrimoniales pertinentes para la diferencia de que se trate;
- b. intereses profesionales (por ejemplo, una relación pasada o actual con clientes privados o con la rama de producción pertinente, o cualesquiera intereses que la persona pueda tener en procedimientos nacionales o internacionales, y sus implicaciones, cuando estos se refieran a cuestiones análogas a las examinadas en la diferencia de que se trate);
- c. otros intereses activos (por ejemplo, participación activa en grupos de intereses públicos u otras organizaciones que puedan tener un programa declarado que sea pertinente para la diferencia de que se trate);
- d. declaraciones explícitas de opiniones personales sobre cuestiones pertinentes para la diferencia de que se trate (por ejemplo, publicaciones, declaraciones públicas);
- e. intereses de empleo o familiares (por ejemplo, la posibilidad de cualquier ventaja indirecta, o cualquier probabilidad de presión de parte de su empleador, socios comerciales o empresariales, o familiares inmediatos); y
- f. cualquier otra información pertinente.

26. Las partes tendrán la oportunidad de formular observaciones y dar a conocer cualesquiera objeciones de obligada consideración sobre cualquier experto en particular.

27. El Grupo Especial escogerá a los expertos sobre la base de sus aptitudes y de la necesidad de disponer de conocimientos científicos especializados, tomando en cuenta las observaciones de las partes, y no seleccionará a expertos respecto de los que considere que tienen un conflicto de intereses, bien después de la revelación de hechos o en otro momento. El Grupo Especial decidirá el número de expertos teniendo en cuenta el número y el tipo de cuestiones sobre las que se recabará asesoramiento, así como las distintas esferas en las que cada experto puede aportar sus conocimientos especializados.

28. El Grupo Especial comunicará a las partes los expertos y las organizaciones internacionales a las que haya decidido consultar, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Los expertos actuarán a título personal y no como representantes de entidad alguna. Sin embargo, si el Grupo Especial pidiese asesoramiento a una organización internacional, se considerará que tal asesoramiento lo presta la organización internacional y no los funcionarios o representantes individuales de esa organización. Además, se considerará que los funcionarios de tales

¹ A efectos del presente Procedimiento de trabajo, el término "experto" podrá utilizarse para hacer referencia a personas, instituciones, organismos de investigación u organizaciones internacionales.

organizaciones internacionales que asistan a una reunión con el Grupo Especial actúan en nombre y representación de sus respectivas organizaciones.

29. Los expertos deberán atenerse a lo dispuesto en las Normas de Conducta para la aplicación del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias del OSD (WT/DSB/RC/1), documento del que el Grupo Especial les facilitará una copia.

30. El Grupo Especial preparará preguntas escritas dirigidas a los expertos. El Grupo Especial podrá invitar a las partes a que propongan un número limitado de preguntas que el Grupo Especial podrá incluir entre las preguntas que formule a los expertos. Se pedirá a los expertos que proporcionen respuestas por escrito a las preguntas del Grupo Especial dentro del plazo que este establezca. Se solicitará a los expertos que respondan únicamente a las preguntas respecto de las que posean conocimientos suficientes. Las respuestas de los expertos formarán parte del expediente del Grupo Especial, pero no se adjuntarán como anexos al informe de este. El Grupo Especial facilitará copias de las respuestas a las partes, de conformidad con el calendario adoptado. Las partes tendrán la oportunidad de formular observaciones por escrito sobre las respuestas de los expertos. Las partes también tendrán la oportunidad de formular preguntas por escrito a los expertos con antelación a la reunión, que serán respondidas oralmente durante dicha reunión.

31. El Grupo Especial podrá proporcionar a los expertos, con carácter confidencial, partes pertinentes de las comunicaciones de las partes, incluidas pruebas documentales, así como cualquier información adicional que se considere necesaria. Los expertos tendrán la oportunidad de solicitar, a través del Grupo Especial, información fáctica o aclaraciones adicionales a las partes, si ello los ayudase a responder a las preguntas del Grupo Especial.

32. El Grupo Especial podrá organizar una reunión con los expertos después de la primera reunión sustantiva y antes de la segunda reunión sustantiva. Antes de dicha reunión, el Grupo Especial se asegurará de que:

- a. se hayan proporcionado a todos los expertos las observaciones de las partes sobre las respuestas escritas de estos;
- b. se hayan proporcionado a cada uno de los expertos las respuestas de los demás expertos a las preguntas del Grupo Especial; y
- c. se hayan proporcionado a cada uno de los expertos las preguntas que les hubieren formulado, en su caso, la partes por anticipado.

33. La reunión del Grupo Especial con los expertos se desarrollará como sigue:

- a. El Grupo Especial invitará a cada experto a formular una declaración inicial. La declaración podrá incluir, pero no exclusivamente, cualquier aclaración respecto de sus respuestas escritas a las preguntas del Grupo Especial solicitada por el Grupo Especial o por las partes, o información que complemente esas respuestas. Los expertos que tengan la intención de formular una declaración inicial facilitarán al Grupo Especial y a las partes versiones escritas de sus declaraciones antes de hacer uso de la palabra. El Grupo Especial pondrá a disposición de los demás expertos y de las partes una versión definitiva de la declaración escrita de cada experto, no más tarde de las 17 h del primer día hábil posterior a la reunión.
- b. Una vez concluidas las declaraciones, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de formular preguntas a los expertos o hacer observaciones a través del Grupo Especial. Para facilitar este trámite, cada parte podrá enviar por escrito con antelación a la reunión, en un plazo que determinará el Grupo Especial, cualquier pregunta a los expertos respecto de la que desee recibir una respuesta oral en la reunión del Grupo Especial con los expertos. Se invitará a cada experto a responder oralmente a las preguntas que hayan formulado las partes y a dar respuesta a las observaciones que estas hagan.
- c. A continuación, el Grupo Especial podrá formular preguntas a los expertos. Se invitará a los expertos a quienes vayan dirigidas las preguntas a responder oralmente a ellas. El

Grupo Especial podrá también dar la oportunidad a los demás expertos de formular preguntas u observaciones.

- d. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada experto la oportunidad de formular una breve declaración final.
- e. El Grupo Especial podrá formular preguntas adicionales por escrito u organizar reuniones adicionales con los expertos en caso necesario.

34. La Secretaría preparará una recopilación de las respuestas escritas de los expertos a las preguntas del Grupo Especial, así como una transcripción completa de las reuniones con los expertos, que se incorporarán al expediente del procedimiento del Grupo Especial. La transcripción no se adjuntará al informe del Grupo Especial como anexo. Se dará a los expertos la oportunidad de verificar, antes de la finalización de los textos, los borradores de esos textos para garantizar que reflejen con exactitud la información que hayan facilitado. De manera análoga, se dará a las partes la oportunidad de verificar que la transcripción de las reuniones con los expertos refleja fielmente sus propias intervenciones.

Parte expositiva y resúmenes

35. La exposición de los argumentos de las partes y los terceros en la parte expositiva del informe del Grupo Especial estará constituida por los resúmenes integrados facilitados por las partes y los terceros, que se adjuntarán como adiciones al informe. Esos resúmenes integrados no se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes y los terceros en el examen del asunto por el Grupo Especial.

36. Cada parte presentará un resumen integrado. En el resumen integrado se resumirán los hechos y argumentos que la parte haya expuesto al Grupo Especial en sus comunicaciones escritas, sus declaraciones orales y, de ser posible, sus respuestas a las preguntas formuladas después de las reuniones sustantivas. La fecha de presentación del resumen integrado se indicará en el calendario adoptado por el Grupo Especial.

37. El resumen integrado no excederá de 30 páginas.

38. El Grupo Especial podrá pedir a las partes y terceros que faciliten resúmenes de los hechos y argumentos expuestos en cualesquiera otras comunicaciones presentadas al Grupo Especial respecto de las cuales no se haya especificado un plazo en el calendario.

39. Cada tercero presentará un resumen integrado de los argumentos formulados en su comunicación escrita y en su declaración de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen integrado podrá incluir también, si procede, un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen que facilite cada tercero no excederá de seis páginas. Si la comunicación o declaración oral de un tercero no excede de seis páginas en total, podrá servir como resumen de sus argumentos.

Reexamen intermedio

40. Una vez emitido el informe provisional, cada parte podrá presentar una solicitud escrita de que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y solicitar una nueva reunión con el Grupo Especial, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Se hará uso del derecho a solicitar dicha reunión a más tardar en el momento en que se presente la solicitud escrita de reexamen.

41. En caso de que no se solicite una nueva reunión con el Grupo Especial, cada parte podrá presentar observaciones escritas sobre la solicitud escrita de reexamen de la otra parte, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Tales observaciones se limitarán a la solicitud escrita de reexamen presentada por la otra parte.

Informe provisional y definitivo

42. El informe provisional, y el informe definitivo antes de su distribución oficial, tendrán carácter estrictamente confidencial y no se divulgarán.

Notificación de documentos

43. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de todos los documentos que presenten las partes y los terceros durante las actuaciones:

Cada parte y cada tercero presentarán todos los documentos al Grupo Especial a través de la Aplicación de Registro de Diferencias en Línea (DORA), el registro en línea de la OMC (<https://dora.wto.org>), a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial. La versión electrónica que se cargue en DORA constituirá la versión oficial a los efectos de los plazos de presentación y el expediente de la diferencia. La carga de un documento en DORA constituirá también la notificación electrónica por lo que respecta al Grupo Especial, la otra parte y los terceros

A más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del día hábil posterior a la entrega electrónica, cada parte y cada tercero entregará una copia impresa de todos los documentos que presente al Grupo Especial, incluidas las pruebas documentales, en el Registro de Solución de Diferencias (despacho N° 2047). El Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y hora de su presentación. Si algún documento tiene un formato que hace inviable su presentación como copia impresa, la parte de que se trate podrá presentarlo en formato electrónico solamente. En este caso, en la portada de la prueba documental deberá indicarse que la prueba documental solo está disponible en formato electrónico.

El Grupo Especial facilitará a las partes, a través de DORA, la parte expositiva, el informe provisional y el informe definitivo, así como otros documentos o comunicaciones del Grupo Especial, según proceda.

Si las partes o terceros tienen dudas o dificultades técnicas en relación con DORA, se les invita a ponerse en contacto con el Registro de Solución de Diferencias (DSRegistry@wto.org).

Si una parte o un tercero no puede cumplir la hora límite de las 17 h a causa de problemas técnicos para cargar los documentos en DORA, la parte o el tercero afectado lo comunicará al Registro de Solución de Diferencias sin demora, y facilitará una versión electrónica de todos los documentos que deban presentarse al Grupo Especial por correo electrónico, incluidas las pruebas documentales. El correo electrónico se enviará a DSRegistry@wto.org, al Secretario del Grupo Especial, a la otra parte y, cuando proceda, a los terceros. Los documentos enviados por correo electrónico se presentarán a más tardar a las 17,30 h de la fecha límite establecida por el Grupo Especial. Si el tamaño del archivo de pruebas documentales específicas hace imposible la transmisión por correo electrónico, o requeriría más de cinco mensajes de correo electrónico, debido al número de pruebas documentales que se han de presentar o a su tamaño, las grandes pruebas documentales, o las que no puedan adjuntarse a los cinco primeros mensajes de correo electrónico, se presentarán en el Registro de Solución de Diferencias (despacho N° 2047) y se facilitarán a la otra parte y, en su caso, a los terceros no más tarde de las 9,30 h del siguiente día hábil en un medio electrónico aceptable para el receptor. En ese caso, la parte o el tercero de que se trate enviará una notificación al Encargado del Registro de Solución de Diferencias, poniendo en copia al Secretario del Grupo Especial, a la otra parte y a los terceros, según proceda, mediante correo electrónico, identificando el número de las pruebas documentales que no pueden transmitirse por correo electrónico.

Si una parte o un tercero no puede acceder a un documento presentado a través de DORA debido a dificultades técnicas, informará del problema sin demora y, en cualquier caso, a más tardar a las 17 h del día hábil posterior a la fecha límite para la presentación del documento, al Encargado del Registro de Solución de Diferencias, al Secretario del Grupo Especial y a la parte o tercero que haya presentado el documento y, en lo posible, especificará el o los documentos pertinentes. El Encargado del Registro de Solución de Diferencias procurará

hallar sin demora una solución al problema técnico. Mientras tanto, una vez que se le comunique que existe un problema, la parte o el tercero que haya presentado el o los documentos facilitará con prontitud, por correo electrónico, una versión electrónica de los documentos pertinentes a la parte o el tercero afectados, con copia al Registro de Solución de Diferencias (DSRegistry@wto.org) y al Secretario del Grupo Especial, para permitir el acceso a los documentos mientras se resuelve el problema técnico. El Encargado del Registro de Solución de Diferencias podrá facilitar una versión electrónica del documento o los documentos pertinentes, por correo electrónico, si la parte o el tercero afectados lo solicitan. En ese caso, el Encargado del Registro de Solución de Diferencias enviará el mensaje de correo electrónico con copia a la parte o al tercero que haya presentado el o los documentos.

Corrección de errores materiales en las comunicaciones

44. El Grupo Especial podrá autorizar a una parte o un tercero a corregir los errores materiales de cualquiera de sus comunicaciones (con inclusión de la numeración de los párrafos y erratas). En la solicitud de corrección deberá identificarse la naturaleza de los errores que se deben corregir y deberá presentarse con prontitud después de la presentación de la comunicación de que se trate.

ANEXO A-2**PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADICIONAL DEL GRUPO ESPECIAL
RELATIVO A LA INFORMACIÓN COMERCIAL CONFIDENCIAL****Adoptado el 22 de abril de 2022**

1. El presente Procedimiento, adoptado de conformidad con el párrafo 2(4) del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se añade a la protección general de la información confidencial establecida en el párrafo 2(1) de dicho Procedimiento y se aplicará a toda la información comercial confidencial (ICC) que una parte presente en el curso de las presentes actuaciones del Grupo Especial.
2. A los efectos de las actuaciones del Grupo Especial en el presente asunto, la ICC se define como cualquier información que haya sido designada como tal por una parte que presente la información al Grupo Especial, que no esté disponible en el dominio público, y cuya divulgación pueda considerarse razonablemente que causa o amenaza causar un daño grave a los intereses de quienes la hayan originado.
3. Cada parte actuará de buena fe y con moderación al designar información como ICC. El Grupo Especial tendrá derecho a intervenir, en la forma que estime apropiada, si considera que no se ha actuado con moderación al designar la ICC.
4. Únicamente podrá tener acceso a la ICC una persona que sea miembro de la Secretaría¹ o integrante del Grupo Especial, empleado de una parte o de un tercero, un asesor externo o un experto que preste asistencia al Grupo Especial, a una parte o a un tercero y a su personal administrativo a los efectos de la presente diferencia.
5. Toda persona que tenga acceso a la ICC la tratará como confidencial, es decir, solo la comunicará a las personas autorizadas a recibirla de conformidad con el presente Procedimiento. La ICC obtenida con arreglo al presente Procedimiento únicamente podrá utilizarse con fines de información y argumentación en esta diferencia y no podrá utilizarse para ningún otro fin. Corresponde a cada parte y a cada tercero asegurarse de que sus empleados, asesores externos y expertos cumplan el presente Procedimiento.
6. A petición de cualquiera de las partes, el Grupo Especial examinará si determinada información confidencial que ha presentado es tan sensible que no debería facilitarse a los terceros, teniendo en cuenta la necesidad de que el tercero tenga acceso a la información concreta. Si el Grupo Especial constata que esa información es especialmente sensible, encomendará a la parte que la haya presentado que facilite un resumen del contenido de la información suprimida que se pondrá a disposición de los terceros.
7. No se dará acceso a la ICC a un empleado de una parte o un tercero, un asesor externo o un experto que preste asistencia al Grupo Especial, a una parte o a un tercero si dicho empleado, asesor externo o experto es un directivo o empleado de una empresa con actividades de producción, distribución, venta, exportación o importación de los productos afectados por las medidas en litigio en la presente diferencia, o de una asociación de tales empresas.
8. La parte o el tercero que presente ICC, incluido referencias o citas a ICC ya presentada por otra parte, lo señalará en la portada y/o en la primera página del documento que contenga ICC, así como en cada página del documento, para indicar la presencia de dicha información en cualquier documento presentado al Grupo Especial. Los documentos que contengan ICC deberán contener las siguientes indicaciones:

¹ Traductores e intérpretes incluidos.

La primera página o la portada del documento se señalará con la indicación "**Contiene información comercial confidencial en las páginas xxxxxx**" en negrita.

En cada página del documento que contenga ICC se incluirá la mención "**Contiene información comercial confidencial**" en negrita en la parte superior de la página.

Cuando el documento contenga tanto ICC como información no confidencial, la ICC específica de que se trate figurará entre corchetes dobles de la siguiente manera: [[xx,xxx.xx]].

La parte o el tercero indicará que el documento contiene ICC al cargar el documento en la Aplicación de Registro de Diferencias en Línea (DORA).

9. La parte que presente ICC, o el tercero que se refiera a ICC, en forma de una prueba documental, o como parte de ella, además de lo dispuesto *supra*, lo señalará incluyendo la indicación "ICC" junto al número de la prueba documental (por ejemplo, Prueba documental CR-1 (ICC), Prueba documental PAN-1 (ICC)) en la lista de pruebas documentales. La parte o el tercero también indicará que la prueba documental contiene ICC cuando la cargue en DORA. Si el contenido íntegro de una prueba documental constituye ICC, se indicará en la portada y la parte superior de cada página de la prueba documental el siguiente texto en negrita: "**Toda la Información incluida en esta prueba documental es Información Comercial Confidencial**". De este modo, no será necesario situar toda la ICC específica en esa prueba documental entre dobles corchetes.

10. Cuando la ICC se presente codificada en binario, se incluirá la mención "Información comercial confidencial" o "ICC" en el nombre del fichero. Al cargar en DORA un documento codificado en binario que contenga ICC, el nivel de confidencialidad del documento se seleccionará como "BCI" (que son las siglas en inglés usadas en DORA para referirse a ICC). Además, cuando proceda, la etiqueta del medio de almacenamiento se señalará claramente con la mención "Información Comercial Confidencial" o "ICC".

11. Cuando una declaración oral contenga ICC, la parte o tercero formulando dicha declaración informará al Grupo Especial de que la declaración contendrá ICC tres días laborales antes de la reunión con el Grupo Especial con el fin de que puedan adoptarse medidas adecuadas para proteger la confidencialidad de esa información. El Grupo Especial se asegurará de que, cuando se formule la declaración, únicamente las personas autorizadas para acceder a la ICC de conformidad con el presente Procedimiento puedan escuchar dicha información. Las versiones escritas de esas declaraciones orales que se presenten al Grupo Especial se señalarán con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 9 a 11 de este Procedimiento.

12. Si una parte considera que la información presentada o citada por la otra parte o por un tercero debería haberse designado como ICC y se opone a su presentación sin esa designación, señalará inmediatamente su objeción a la atención del Grupo Especial y de la otra parte y, cuando proceda, de los terceros, junto con los motivos que la justifiquen. El Grupo Especial se ocupará de la objeción según proceda. Del mismo modo, si una parte o un tercero considera que la otra parte o un tercero ha designado como ICC información que no debería haberse designado como tal, señalará inmediatamente esta objeción a la atención del Grupo Especial y de la otra parte y, cuando proceda, de los terceros, junto con los motivos que la justifiquen. Salvo que resulte imposible, si una parte impugna la no designación o designación de información como ICC, la parte que formula la objeción lo hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la información. El Grupo Especial decidirá si la información que haya sido objeto de una objeción será considerada ICC a los efectos de estas actuaciones sobre la base de los criterios establecidos en el párrafo 2 de este Procedimiento.

13. Cualquier persona autorizada a tener acceso a los documentos que contengan ICC de conformidad con los términos del presente procedimiento conservará esos documentos, incluidos aquellos en formato electrónico, a fin de impedir el acceso no autorizado a dicha información.

14. El Grupo Especial no revelará la ICC, en su informe ni de ningún otro modo, a personas no autorizadas en virtud del presente Procedimiento para acceder a la ICC. No obstante, el Grupo Especial podrá formular conclusiones basándose en dicha información. Antes de que el Grupo Especial distribuya a los Miembros su informe definitivo, el Grupo Especial dará a cada parte la

oportunidad de examinar el informe para asegurarse de que no se revela ninguna información que la parte haya designado debidamente como ICC.

15. Al concluir la diferencia², y dentro del plazo que determine el Grupo Especial, cada parte o tercero devolverá todos los documentos (incluido el material electrónico) que contenga ICC presentados en el curso de las actuaciones del Grupo Especial a la parte que los haya presentado, o certificará por escrito al Grupo Especial y a las demás partes que todos esos documentos han sido destruidos, o protegerá de otro modo la ICC de la divulgación pública, con arreglo a las obligaciones que le correspondan en virtud de sus leyes nacionales. La Secretaría de la OMC se reserva el derecho de conservar una copia de cada uno de los documentos que contengan ICC para los archivos de la OMC.

16. Los documentos que contengan información designada como ICC forman parte del expediente oficial de la diferencia a los efectos de cualquier procedimiento ulterior en el marco del ESD. Las partes que deseen disponer de esa información protegida de manera similar en ulteriores procedimientos deberán dirigir esa petición al órgano competente y hacerlo lo antes posible a fin de asegurar que los procedimientos estén en vigor antes de que el Registro de Solución de Diferencias transmita el expediente del procedimiento. Al transmitir el expediente, el Registro de Solución de Diferencias indicará qué documentos contienen ICC.

17. El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar y/o complementar, después de haber celebrado consultas con las partes, el presente Procedimiento de trabajo adicional relativo a la ICC.

² Se da por concluida la diferencia cuando: a) el OSD adopta el informe del Grupo Especial o del Órgano de Apelación, o decide por consenso no hacerlo; b) queda sin efecto la decisión de establecer el grupo especial de conformidad con el artículo 12.12 del ESD; o c) se notifica al OSD una solución mutuamente convenida de conformidad con el artículo 3.6 del ESD.

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de Costa Rica	18
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Panamá	48

ANEXO B-1

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE COSTA RICA

1 INTRODUCCIÓN

1.1. La presente diferencia versa sobre medidas adoptadas por Panamá en 2019 y 2020 que prohíben la importación de los siguientes productos agropecuarios de Costa Rica: i) productos lácteos y cárnicos; ii) piña; iii) plátano y banano; y iv) fresas.

1.2. En un lapso de dos años, Panamá adoptó medidas para impedir las importaciones costarricenses de estos productos. El 29 de enero de 2019, Panamá cerró el mercado a la piña de Costa Rica, debido, supuestamente, a la presencia de la plaga Cochinilla rosada en territorio costarricense. Nueve meses después, Panamá prohibió la importación de plátano y banano de Costa Rica, el 10 y el 25 de octubre de 2019, respectivamente, aduciendo motivos que son tan confusos e inverosímiles que al propio Panamá le cuesta trabajo mantener una narrativa coherente. Luego de ello, el 20 de enero de 2020, Panamá prohibió las importaciones de fresa costarricense tras detectar residuos de plaguicida en dos envíos de Costa Rica, una circunstancia que es común en el comercio internacional y que puede ser atendida eficazmente con otras medidas. Finalmente, el 30 de junio de 2020, Panamá cerró su mercado a múltiples productos lácteos y cárnicos puesto que, debido a la revocación injustificada de la elegibilidad sanitaria de Costa Rica y a los retrasos ocasionados por Panamá, vencieron las autorizaciones sanitarias de 18 establecimientos costarricenses.

1.3. Las medidas impugnadas se enmarcan en una serie de intentos realizados por Panamá, en años recientes, orientados a restringir las importaciones de productos agropecuarios. El 24 de julio de 2018, la Asamblea Nacional de Panamá discutió un proyecto de ley que buscaba suspender durante un año todas las importaciones de productos agropecuarios, lo cual incluía productos lácteos y productos cárnicos. Posteriormente, en 2019, como parte de su campaña presidencial, el ahora presidente de Panamá prometió "acabar las importaciones en épocas de cosecha"¹ y eliminar la Autoridad Panameña de Seguridad Alimentaria (AUPSA). La eliminación de AUPSA se concretó el 30 de marzo de 2021 mediante la adopción de la Ley 206. Esta autoridad fue reemplazada por la Agencia Panameña de Alimentos (APA), la cual fue descrita como una "entidad que defiende los intereses de los productores y consumidores".²

1.4. Las cuatro medidas objeto de esta diferencia fueron adoptadas por Panamá a inicios de la administración del actual Presidente, entre 2019 y 2020, durante la coyuntura política antes descrita. Si bien estas medidas tienen características diferentes, todas ellas llevaron al mismo resultado: el impedir que Costa Rica exporte productos agropecuarios a Panamá sin brindar mayor justificación técnica.

1.5. Las medidas de Panamá infringen múltiples obligaciones del Acuerdo MSF: la obligación de realizar una evaluación de riesgo; la obligación de armonización con normas internacionales; las obligaciones de no discriminación; la obligación de no restringir el comercio más de lo requerido; así como la obligación de no incurrir en demoras indebidas en los procedimientos. Estas medidas contravienen también diversas disposiciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre la Agricultura.

2 MEDIDA RELATIVA A LA IMPORTACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y CÁRNICOS

Introducción

2.1. Panamá mantiene, desde el 30 de junio de 2020, una prohibición a la importación de productos lácteos y cárnicos de origen costarricense. Esta prohibición es consecuencia de la negativa de Panamá a renovar las autorizaciones sanitarias de 18 establecimientos costarricenses. A pesar de que Costa Rica solicitó la renovación de estas autorizaciones antes de que vencieran el 30 de junio de 2020, Panamá ha obstaculizado el procedimiento de renovación, alegando la necesidad de

¹ "Cortizo reitera su compromiso en acabar las importaciones en épocas de cosecha", *La Estrella de Panamá* (16 de marzo de 2019) (prueba documental CRI-184).

² Declaración del Presidente Cortizo (prueba documental CRI-4).

determinar nuevamente la elegibilidad sanitaria de Costa Rica. Esto equivale a afirmar que Costa Rica ha perdido su elegibilidad sanitaria para exportar productos lácteos y cárnicos, algo que es una precondition para otorgar la renovación.

2.2. Los procedimientos para renovar las autorizaciones sanitarias han sido afectados no sólo por la exigencia de Panamá de realizar un nuevo procedimiento de elegibilidad sanitaria, sino también por demoras causadas por Panamá desde 2017, año en que Costa Rica comenzó a solicitar la renovación de las autorizaciones otorgadas tres años antes. Si bien Panamá exige realizar auditorías *in situ* como requisito para renovar las autorizaciones sanitarias, Panamá no las ha realizado por motivos de índole interno. En la mayoría de los casos, Panamá ni siquiera tomó las acciones necesarias para programar la fecha para estas auditorías.

2.3. Sabiendo que la última renovación de las autorizaciones sanitarias vencería el 30 de junio de 2020, Costa Rica reiteró sus solicitudes previas de renovación, el 12 de junio de 2020, mediante el oficio SENASA-DG-0721-2020.³ Debido a las restricciones de logística vinculadas al Covid-19 que prevalecían durante ese periodo, Costa Rica planteó a Panamá la posibilidad de evaluar y aprobar los establecimientos costarricenses mediante una evaluación documental, bajo el entendido de que la auditoría *in situ* se realizaría en una fecha posterior.⁴ Costa Rica hizo esta propuesta dado que, en dos ocasiones distintas en 2019, Panamá había procedido de esta forma.⁵

2.4. Para sorpresa de Costa Rica, las autoridades panameñas rechazaron esta propuesta, citando como justificación, precisamente, "las circunstancias actuales del Covid-19".⁶ No obstante, las autoridades panameñas sí concedieron este tipo de extensión a los establecimientos de Perú, México y Nueva Zelanda⁷, incluso justificando su decisión en la "situación sanitaria internacional debido a la pandemia causada por el virus COVID-19".⁸

Panamá actuó de manera incompatible con los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF al revocar la elegibilidad sanitaria de Costa Rica sin un análisis de riesgo

2.5. Las autorizaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses no fueron renovadas debido *inter alia* a que Panamá exige que Costa Rica sustancie un nuevo procedimiento de elegibilidad sanitaria de país. Dado que la elegibilidad sanitaria de país es un requisito para tramitar la renovación de las autorizaciones sanitarias de los establecimientos, Panamá se ha rehusado a continuar la tramitación de estos procedimientos de renovación. Esto significa que la elegibilidad sanitaria de país, originalmente reconocida por Panamá en 2009, ha sido revocada por las autoridades panameñas.

2.6. Panamá infringe los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF, ya que la revocación de la elegibilidad sanitaria, que conlleva necesariamente el cierre del mercado, no está basada en una evaluación de riesgo.

2.7. Un análisis conforme al artículo 5.1 comprende cuatro etapas: i) si se ha elaborado una evaluación del riesgo en el sentido del Anexo A(4) del Acuerdo MSF; ii) si dicha evaluación de riesgo es adecuada a las circunstancias; iii) si los conocimientos científicos respaldan las conclusiones alcanzadas en la evaluación del riesgo; y iv) si la medida se basa en dicha evaluación del riesgo.⁹ La constatación, en el contexto de la primera etapa, de que el Miembro importador no realizó ninguna evaluación del riesgo sería suficiente para concluir que existe una incompatibilidad con el artículo 5.1.¹⁰

³ Oficio SENASA-DG-0721-2020 (prueba documental CRI-43).

⁴ Oficio SENASA-DG-0721-2020 (prueba documental CRI-43).

⁵ Nota AUPSA-AG-0399-2019 (prueba documental CRI-35), segundo párrafo; y Resolución AUPSA No. 145-AG-2019 (prueba documental PAN-2), cuarto considerando.

⁶ Nota AUPSA-AG-0229-2020 (prueba documental CRI-45), párrafo 2.

⁷ Resolución 015-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-46); Resolución 014-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-47); y Resolución 018-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-48).

⁸ Resolución 015-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-46), cuarto considerando.

⁹ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.635 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.321).

¹⁰ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafos 7.191-7.192, y *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.713.

2.8. Panamá alega que la impugnación de Costa Rica no abarca requisitos sustantivos como lo sería la revocación de la elegibilidad sanitaria.¹¹ Por esta razón, Panamá no ha presentado argumentos de defensa sobre el reclamo de Costa Rica conforme a los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF relacionados con la falta de evaluación de riesgo. Panamá ni siquiera intenta justificar esta infracción bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.9. Panamá se equivoca al afirmar que nunca ha revocado la elegibilidad sanitaria de Costa Rica y que, por lo tanto, no existe el aspecto sustantivo que es impugnado por Costa Rica. En consecuencia, también se equivoca al aseverar que Costa Rica intenta "convertir los procedimientos de inspección y aprobación en medidas sanitarias y fitosanitarias sustantivas".¹²

2.10. La cronología de eventos y las comunicaciones de Panamá muestran que la elegibilidad sanitaria originalmente otorgada por Panamá a Costa Rica en 2009 fue posteriormente retirada sin justificación. Los hechos muestran que, cuando Costa Rica solicitó la renovación de las autorizaciones de los establecimientos costarricenses, el 12 de junio de 2020, la elegibilidad sanitaria ya no era válida. Así lo informó Panamá el 21 de agosto de 2020 al rechazar la solicitud de renovación de Costa Rica, argumentando que, como condición para tramitar las solicitudes de renovación de los establecimientos costarricenses, "es necesario iniciar el proceso de evaluación zoonosanitaria para determinar su elegibilidad".¹³ La única deducción lógica de esta afirmación de AUPSA es que la elegibilidad sanitaria previamente otorgada, a la cual Panamá también se refiere como elegibilidad zoonosanitaria, había dejado de tener efecto.

2.11. Panamá confirmó esta situación en sus comunicaciones posteriores enviadas a Costa Rica. En su comunicación del 9 de octubre de 2020, Panamá nuevamente aludió a la necesidad de "iniciar el procedimiento de evaluación zoonosanitaria de Costa Rica que permita determinar su elegibilidad".¹⁴ Posteriormente, el 22 de febrero de 2021, Panamá declaró el "inicio formal" del procedimiento para determinar la elegibilidad sanitaria de Costa Rica.¹⁵ Como parte del inicio formal de este procedimiento, Panamá envió a Costa Rica un cuestionario que se titula "[c]uestionario preliminar para determinar la elegibilidad zoonosanitaria de un país".¹⁶ Al exigir que Costa Rica inicie un procedimiento para determinar la elegibilidad sanitaria, Panamá está manifestando que la elegibilidad sanitaria de Costa Rica de 2009 ha perdido efecto.

2.12. El Grupo Especial también debe rechazar el argumento de Panamá de que la información exigida a Costa Rica, el 22 de febrero de 2021, como parte del "inicio formal al procedimiento de evaluación zoonosanitaria de Costa Rica"¹⁷, no era para determinar una nueva elegibilidad sanitaria, sino que es información exigida normalmente en procedimientos para renovar las autorizaciones sanitarias de establecimientos extranjeros.¹⁸ Según Panamá, esto se basó en el párrafo 7 del Manual de AUPSA para la aprobación de establecimientos, el cual establece que, para renovar la aprobación de un establecimiento, AUPSA puede solicitar información sobre la "situación sanitaria y/o fitosanitaria del país exportador".¹⁹ Una lectura correcta del párrafo 7 de ese Manual indica que, en el proceso de renovación de establecimientos, AUPSA podrá solicitar información sobre la situación sanitaria del país exportador. Esto se refiere a una solicitud de la información necesaria para que AUPSA actualice el expediente del país exportador y renueve automáticamente su elegibilidad sanitaria, *salvo* que dicha información indique que hubo un cambio de condición epizootiológica o un incumplimiento con las normas sanitarias.²⁰

2.13. Según la normativa de Panamá, la elegibilidad sanitaria puede ser revocada o suspendida sólo en dos supuestos: i) cuando se verifiquen cambios sustanciales en el estatus sanitario; y ii) cuando

¹¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 65, 74 y 85; y declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 24.

¹² Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 26.

¹³ Nota AUPSA-AG-395-2020 (prueba documental CRI-51), último párrafo. (sin resalte en el original)

¹⁴ Nota AUPSA-AG-481-2020 (prueba documental CRI-52), último párrafo.

¹⁵ Nota AUPSA-AG-100-2021 (prueba documental CRI-57), párrafo 1.

¹⁶ Cuestionario para evaluación zoonosanitaria (22 de febrero de 2021) (prueba documental CRI-268). (sin resalte en el original)

¹⁷ Nota AUPSA-AG-100-2021 (prueba documental CRI-57), párrafo 1.

¹⁸ Respuesta de Panamá a la pregunta 27 c) del Grupo Especial, párrafos 96-97.

¹⁹ Respuesta de Panamá a la pregunta 27 c) del Grupo Especial, párrafo 96. Véase también la respuesta de Panamá a la pregunta 31 a) del Grupo Especial, párrafo 103.

²⁰ Véase Manual de AUPSA para la elegibilidad sanitaria (prueba documental CRI-22), párrafo 37; y Ley 23 de 1997 (prueba documental PAN-105), artículo 67.

existan elementos científicos y técnicos que demuestren de manera contundente el incumplimiento de las normas sanitarias vigentes.²¹ Ninguna de estas circunstancias se verificó en el caso de Costa Rica.

2.14. Como es el caso de cualquier medida sanitaria o fitosanitaria, la revocación de la elegibilidad sanitaria debió haber estado basada en una evaluación de riesgo según lo establecido en el artículo 5.1 del Acuerdo MSF. De hecho, el Resuelto AUPSA-DINAN-0092-2017, que forma parte de la normativa panameña sobre elegibilidad sanitaria, estipula que la revocación o suspensión de la elegibilidad sanitaria en los dos supuestos antes mencionados requiere una evaluación de riesgo.²²

2.15. Panamá no realizó ninguna evaluación de riesgo en relación con la revocación de la elegibilidad sanitaria de Costa Rica. Ninguna de las afirmaciones o señalamientos contenidos en las comunicaciones de AUPSA a Costa Rica constituye una evaluación de riesgo para efectos del Acuerdo MSF. La afirmación de Panamá de que "el sistema sanitario costarricense no ha[] sido objeto de evaluación exhaustiva por nuestras autoridades desde el año 2014"²³, o que el nuevo procedimiento de elegibilidad sanitaria es necesario debido a "las circunstancias actuales del Covid-19"²⁴ no pueden considerarse como una evaluación de riesgo, es decir, un "proceso científico tendiente a establecer la base científica de las medidas sanitarias de los Miembros, basado tanto en métodos de laboratorio como en la situación de la zona concreta donde se evalúa el riesgo".²⁵

2.16. Como se explicó previamente, en casos de ausencia de una evaluación de riesgo, un grupo especial puede constatar una incompatibilidad del artículo 5.1 del Acuerdo MSF sin examinar los demás elementos de esta disposición, cuyo análisis sería factible sólo si existiera una evaluación de riesgo.²⁶ La incompatibilidad con el artículo 5.1 conlleva, como consecuencia, una incompatibilidad con los artículos 5.2, 5.3²⁷ y 2.2 del Acuerdo MSF.²⁸

2.17. En el caso de la medida sobre lácteos y cárnicos, Panamá no invocó el artículo 5.7 como posible justificación de la infracción de los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF. En cualquier caso, incluso si Panamá invocara el artículo 5.7 del Acuerdo MSF para justificar la falta de evaluación de riesgo en relación con la revocación de la elegibilidad sanitaria, no se cumplirían los cuatro requisitos acumulativos de esa exención cualificada: i) insuficiencia de testimonios científicos; ii) que la medida se adopte sobre la base de la información pertinente disponible; iii) que el Miembro importador trate de obtener la información adicional necesaria para realizar una evaluación de riesgo; y iv) que el Miembro importador revise la medida en un plazo razonable.²⁹

2.18. Por lo tanto, Costa Rica solicita al Grupo Especial constatar que Panamá actuó de manera incompatible con los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y, en consecuencia, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF dado que la revocación de la elegibilidad sanitaria de Costa Rica para importar productos lácteos y cárnicos a Panamá no se basó en una evaluación de riesgo.

Panamá actuó de manera incompatible con la obligación de no restringir el comercio más de lo requerido de los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF

2.19. Panamá infringió el artículo 5.6 del Acuerdo MSF ya que, en lo relativo a productos lácteos y cárnicos, aplicó una medida que restringe el comercio más de lo requerido para lograr su NADP.

2.20. El artículo 5.6 del Acuerdo MSF señala que, al aplicar medidas sanitarias o fitosanitarias, "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

²¹ Resuelto AUPSA-DINAN 092-2007 (prueba documental CRI-26), artículo 4. Véanse también la respuesta de Panamá a la pregunta 42 (d) del Grupo especial, párrafo 134; y la respuesta de Panamá a la pregunta 45 (b) del Grupo Especial, párrafo 140.

²² Véanse Resuelto AUPSA-DINAN-0092-2017 (prueba documental CRI-26), artículo 5; y Manual de AUPSA para la elegibilidad sanitaria (prueba documental CRI-22), definición de "análisis de riesgo", página 4.

²³ Nota AUPSA-AG-0229-2020 (prueba documental CRI-45), párrafo 3.

²⁴ Nota AUPSA-AG-0229-2020 (prueba documental CRI-45), párrafo 2.

²⁵ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.636.

²⁶ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Aves de corral (China)*, párrafos 7.191-7.192; y *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.713.

²⁷ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.774.

²⁸ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafos 7.713-7.714; y 7.719.

²⁹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 545-584.

en cuenta su viabilidad técnica y económica". La nota 3 del Acuerdo MSF señala que una medida entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido cuando exista una medida alternativa que reúna tres características: i) que esté razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; ii) que consiga el nivel adecuado de protección (NADP) del Miembro importador; y iii) que sea significativamente menos restrictiva del comercio.³⁰

2.21. En su primera comunicación escrita, Costa Rica identificó una medida alternativa que Panamá tenía a su disposición: renovar las autorizaciones de los establecimientos costarricenses de manera documental, dejando la auditoría *in situ* para una fecha posterior, según su práctica previa y tal como lo hizo con los establecimientos de Perú, México y Nueva Zelanda.³¹

2.22. Esta medida alternativa reúne los tres elementos de la nota 3 del Acuerdo MSF. En cuanto al primer y segundo elemento de la nota 3, el hecho de que Panamá haya aceptado renovar las autorizaciones sanitarias de los establecimientos de Perú, México y Nueva Zelanda, los cuales tienen condiciones similares a los establecimientos de Costa Rica, muestra que esta medida alternativa está razonablemente disponible para Panamá en vista de su viabilidad técnica y económica, y permitiría a Panamá conseguir su NADP.³² A pesar de que Panamá afirmó que, en el caso de Costa Rica, "[u]na evaluación únicamente documental no satisface ni asegura el cumplimiento de los requisitos exigidos en la legislación sanitaria de Panamá atribuibles a dichos establecimientos"³³, en el caso de Perú, México y Nueva Zelanda, las autoridades panameñas permitieron que el procedimiento de renovación iniciara mediante una revisión documental, dejando la auditoría *in situ* para una fecha posterior, la cual podría realizarse incluso después del vencimiento de la prórroga.³⁴

2.23. En cuanto al tercer elemento, la medida alternativa es significativamente menos restrictiva del comercio que la medida impugnada.³⁵ Si Panamá hubiera permitido que el procedimiento de renovación se realizara de manera documental sin auditorías *in situ* inmediatas, los establecimientos costarricenses habrían obtenido una renovación de sus autorizaciones sanitarias que les habría permitido continuar exportando a Panamá de manera ininterrumpida. Costa Rica recuerda que una prohibición a la importación es "todo lo restrictiva del comercio que puede ser".³⁶ Dado que la medida alternativa permitiría reanudar el comercio, ésta restringiría el comercio significativamente menos que la prohibición a la importación actual.

2.24. Panamá ha decidido no presentar argumentos de réplica específicos a este reclamo de Costa Rica. Panamá señala erróneamente que la medida impugnada relativa a lácteos y cárnicos se refiere exclusivamente a procedimientos de control, inspección y aprobación y "[c]omo tal, estos procedimientos no entran en el ámbito de los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.6 y 5.7 del Acuerdo MSF".³⁷ Como Costa Rica ha explicado, la caracterización de Panamá sobre la medida impugnada es incorrecta y, en consecuencia, la ausencia de argumentos de réplica implica una falta de refutación efectiva del caso *prima facie* presentado por Costa Rica.³⁸

2.25. En vista de lo anterior, Costa Rica sostiene que Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF ya que la prohibición de productos lácteos y cárnicos entraña un grado de restricción del comercio mayor del requerido. Como consecuencia, la medida tampoco cumple con la obligación del artículo 2.2 del Acuerdo MSF de aplicar una MSF sólo "en cuanto sea necesaria".³⁹

³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Radionúclidos*, párrafo 5.22.

³¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 587-589.

³² Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 591-597.

³³ Nota AUPSA-AG-0229-2020 (prueba documental CRI-45), párrafo 3.

³⁴ Resolución 014-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-47), cuarto considerando y artículo 4; resolución 015-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-46), séptimo considerando y artículo 4; y resolución 018-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-48), séptimo considerando y artículo 4.

³⁵ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 598-599.

³⁶ Informe del Grupo Especial, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, párrafo 7.114.

³⁷ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 65.

³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *India - Productos agropecuarios*, párrafos 5.37-5.38.

Panamá actuó de manera incompatible con las obligaciones de discriminación de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF

2.26. Panamá infringió las obligaciones de no discriminación de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF ya que, si bien Panamá se negó a prorrogar las autorizaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses mediante una revisión documental sin una auditoría *in situ* previa, sí concedió este tipo de prórroga a los establecimientos similares de Perú, México y Nueva Zelanda.

2.27. Esto conlleva una infracción de la obligación del artículo 2.3 del Acuerdo MSF de no discriminar de manera arbitraria e injustificable entre Miembros en que prevalecen condiciones similares o idénticas.⁴⁰ Costa Rica demostró los tres elementos necesarios de una violación de esta disposición.

2.28. Primero, Costa Rica se encuentra en condiciones idénticas o similares a las de Perú, México y Nueva Zelanda debido a la similitud en varios aspectos: la validez de la elegibilidad sanitaria de los diferentes países; los tipos de establecimiento y los productos en cuestión; las gestiones realizadas por estos países para solicitar la renovación de las aprobaciones de sus establecimientos; el tipo de extensión que correspondía a Panamá otorgar tanto a Costa Rica como a los otros países; y el aspecto temporal de las decisiones de AUPSA sobre el rechazo o aceptación de las extensiones solicitadas.⁴¹

2.29. Segundo, existe discriminación en perjuicio de Costa Rica porque, a diferencia del trato concedido a Perú, México y Nueva Zelanda, Panamá no prorrogó las aprobaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses para poder seguir exportando a Panamá.⁴² Tercero, la discriminación es arbitraria o injustificable.⁴³ En opinión de Costa Rica, no hay causa o fundamento para explicar la discriminación en perjuicio de los establecimientos costarricenses. Panamá se refirió a la situación sanitaria del Covid-19 como motivo para rechazar la extensión de las aprobaciones sanitarias solicitada por Costa Rica, pero citó esta misma circunstancia para conceder esta extensión a Perú.⁴⁴

2.30. Asimismo, Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 5.5 del Acuerdo MSF puesto que aplicó, de manera arbitraria o injustificable, distintos NADP en situaciones comparables.⁴⁵ Costa Rica ha demostrado lo siguiente.

2.31. Primero, Panamá aplica distintos NADP en situaciones diferentes pero comparables. Esto se refiere a la similitud que existe entre la situación de Costa Rica y las situaciones de Perú, México y Nueva Zelanda, según lo antes explicado en el análisis del artículo 2.3 del Acuerdo MSF.

2.32. Segundo, los hechos muestran que las diferencias en los NADP aplicados por Panamá son arbitrarias o injustificables.⁴⁶ Panamá no ha identificado aspecto sustantivo alguno, ya sea sobre inocuidad de los alimentos o sobre el estatus sanitario de Costa Rica, que justifique su decisión de no extender las aprobaciones sanitarias para establecimientos costarricenses, pero sí conceder esta extensión a los establecimientos de Perú, México y Nueva Zelanda. Contradictoriamente, el Covid-19 fue una circunstancia invocada por Panamá para rechazar la extensión solicitada por Costa Rica, pero para aceptar la solicitud de Perú.

2.33. Tercero, la distinción en los NADP resulta en una "discriminación o restricción encubierta del comercio internacional" en el sentido del artículo 5.5 del Acuerdo MSF.⁴⁷ La jurisprudencia ha identificado ciertas "señales de aviso" y factores que indican la existencia de una discriminación o restricción encubierta al comercio internacional: i) el carácter arbitrario o injustificable en las distinciones de los NADP; ii) la diferencia sustancial en los NADP; y iii) la incompatibilidad de la

⁴⁰ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 603-645.

⁴¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 612-621; y respuesta de Panamá a la pregunta 22 del Grupo Especial.

⁴² Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 622-636.

⁴³ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 637-644.

⁴⁴ Oficio SENASA-DG-0721-2020 (prueba documental CRI-43), párrafos tercero y cuarto; y Resolución 015-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-46), cuarto considerando.

⁴⁵ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 646-669.

⁴⁶ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 658-662.

⁴⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 663-667.

medida con la obligación de realizar una evaluación de riesgo de los artículos 5.1 y 2.2 del Acuerdo MSF. Costa Rica explicó que todas estas señales de aviso están presentes en este caso.⁴⁸

2.34. Costa Rica propone al Grupo Especial abordar primero el reclamo bajo el artículo 2.3 del Acuerdo MSF, y después el reclamo bajo el artículo 5.5 del Acuerdo MSF⁴⁹, debido al alcance más amplio de las obligaciones de no discriminación establecidas en el artículo 2.3 del Acuerdo MSF, en contraposición a la especial atención que se presta en el artículo 5.5 a la discriminación que puede surgir con respecto a las distinciones en los niveles de protección.⁵⁰ Este es el orden de análisis que adoptaron los grupos especiales en *India - Productos agropecuarios* y *Rusia - Porcinos (UE)*.⁵¹ No obstante, si el Grupo Especial decidiera examinar el reclamo bajo el artículo 5.5 del Acuerdo MSF en primer lugar, Costa Rica recuerda que, cuando un Miembro actúa de forma incompatible con la obligación del artículo 5.5 del Acuerdo MSF también actúa, como consecuencia, de forma incompatible con el artículo 2.3 del Acuerdo MSF.⁵²

2.35. En su primera comunicación escrita, Panamá argumentó que la impugnación de Costa Rica relativa a productos lácteos y cárnicos no abarca medidas sustantivas "sujetas a las disciplinas de los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 5.6 y 5.7 del Acuerdo MSF".⁵³ Por esta razón, Panamá no presentó argumentos específicos de defensa sobre algunos reclamos de Costa Rica, incluyendo aquéllos conforme a los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF. Costa Rica solicita al Grupo Especial concluir que Panamá actuó de manera incompatible con los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF debido a la falta de refutación efectiva del caso *prima facie* establecido por Costa Rica.⁵⁴

Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF al incurrir en demoras indebidas en los procedimientos de renovación de las aprobaciones sanitarias

2.36. Costa Rica sostiene que, desde 2017, Panamá ha infringido el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF por incurrir en demoras indebidas en el inicio y ultimación de los procedimientos de renovación de las autorizaciones sanitarias de 18 establecimientos costarricenses.⁵⁵

2.37. En el contexto del Anexo C(1)(a), el término "demora" se refiere a un "periodo de tiempo perdido por inactividad o por incapacidad de avanzar"⁵⁶, mientras que el término "indebido" se refiere a algo "[q]ue va más allá de lo aceptado" y que es "injustificable".⁵⁷ La jurisprudencia ha entendido que "la inactividad o la incapacidad de avanzar respecto de los aspectos de fondo de la solicitud sería algo que estaría fuera del curso habitual del procedimiento, y debería considerarse una demora en el sentido del artículo 8 y del párrafo 1 a) del Acuerdo MSF".⁵⁸

2.38. Panamá actuó con "demoras" en el sentido del Anexo C(1)(a) debido a los retrasos en la realización de las auditorías *in situ* relacionadas con el proceso de renovación de las autorizaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses. Tal como lo indica el anexo a la primera comunicación escrita de Costa Rica, las autoridades costarricenses solicitaron a Panamá la renovación de las autorizaciones sanitarias originalmente otorgadas entre 2014 y 2016.⁵⁹

⁴⁸ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 663-667.

⁴⁹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 883 y 932.

⁵⁰ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.1261.

⁵¹ Informes de los Grupos Especiales, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.481; y *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.1264.

⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 178.

⁵³ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 85.

⁵⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

⁵⁵ La solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica identifica los 18 establecimientos costarricenses afectados (véase la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 3, nota 6 y anexo).

⁵⁶ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1495.

⁵⁷ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1495.

⁵⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.113.

⁵⁹ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, Sección VIII, Anexo —Cuadro sobre autorizaciones y renovaciones de los establecimientos costarricenses.

2.39. A pesar de que Panamá exige realizar auditorías *in situ* como parte necesaria del procedimiento para renovar autorizaciones sanitarias de establecimientos, Panamá no ha realizado ninguna auditoría en los procedimientos de renovación vinculados a establecimientos costarricenses. Panamá ha reconocido que, en la gran mayoría de los casos, ni siquiera programó la fecha para estas auditorías *in situ*.⁶⁰

2.40. El único procedimiento en el que Panamá sí programó la fecha para una auditoría es aquél correspondiente al establecimiento Dos Pinos. Sin embargo, también hubo demoras en ese caso porque Panamá nunca realizó la auditoría *in situ*, ya que decidió unilateralmente suspenderla de manera indefinida.⁶¹

2.41. Panamá afirma que cualquier demora en los procedimientos de renovación pudo haber ocurrido sólo después del 30 de junio de 2020 dado que, antes de esa fecha, AUPSA supuestamente completó los procedimientos de renovación.⁶² El Grupo Especial debe rechazar este argumento. Es incorrecto afirmar que, durante el periodo 2017-2020, Panamá completó los procedimientos de renovación de las aprobaciones sanitarias. Si bien las prórrogas automáticas e informales de AUPSA permitieron continuar el comercio más allá de la expiración de las autorizaciones originales, ello no implica que AUPSA haya tramitado y concluido correctamente los procedimientos de renovación. En algunas ocasiones, estas prórrogas no se realizaban por escrito y, en otras ocasiones, consistían en una breve indicación de que todos los establecimientos costarricenses podrían continuar exportando.⁶³ Panamá no puede, por un lado, manifestar que "las auditorías *in situ* eran absolutamente necesarias para renovar las aprobaciones de cada establecimiento"⁶⁴ y, por otro, afirmar que completó formalmente los procedimientos de renovación al otorgar prórrogas sin realizar dichas auditorías *in situ*. Además, la jurisprudencia ha entendido que una vez que ocurre una demora indebida, el Miembro no puede subsanarla ni enmendarla incluso si condujera posteriormente esos procedimientos sin demoras indebidas.⁶⁵

2.42. El Grupo Especial también debe desestimar el argumento de Panamá de que las demoras ocurridas después del 30 de junio de 2020 están justificadas por las restricciones asociadas al Covid-19⁶⁶ y por la negativa de Costa Rica a proporcionar la información exigida por Panamá.⁶⁷ Considerando, precisamente, la dificultad de realizar las auditorías *in situ* en territorio costarricense debido al Covid-19, Costa Rica propuso a Panamá evaluar y aprobar los establecimientos costarricenses de manera documental, quedando entendido que la auditoría se realizaría en una fecha posterior.⁶⁸ Panamá rechazó la propuesta de Costa Rica⁶⁹, pero sí aceptó una renovación de este tipo para los establecimientos de Perú, México y Nueva Zelanda a la luz, contradictoriamente, de la "situación sanitaria internacional debido a la pandemia causada por el virus COVID-19".⁷⁰ Es pertinente también reiterar que Panamá se ha rehusado a realizar las auditorías *in situ* aun después del retiro de las restricciones de viaje vinculadas al Covid-19.

2.43. En relación con la supuesta negativa de Costa Rica a proporcionar la información exigida por Panamá, debe recordarse que Costa Rica proporcionó información sobre su sistema sanitario en tres ocasiones. El 19 de febrero de 2020, Costa Rica proporcionó sus respuestas al cuestionario que fue enviado por Panamá el 2 de enero en relación con el procedimiento de renovación del

⁶⁰ Respuesta de Panamá a la pregunta 29 del Grupo Especial, párrafo 100.

⁶¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 683-684.

⁶² Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 128; y declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 29.

⁶³ Nota AUPSA-AG-0399-2019 (prueba documental CRI-35).

⁶⁴ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 145.

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, *Indonesia - Pollo (artículo 21.5 - Brasil)*, párrafo 7.51. (no se reproduce la nota de pie; sin resalte en el original)

⁶⁶ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 133-149; declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 30-35; y respuesta de Panamá a la pregunta 28 del Grupo Especial, párrafos 99-100.

⁶⁷ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 150-154; declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 4-6; y respuesta de Panamá a la pregunta 4 a) del Grupo Especial, párrafos 17 y 20, y a la pregunta 5 c) del Grupo Especial.

⁶⁸ Oficio SENASA-DG-0721-2020 (prueba documental CRI-43).

⁶⁹ Nota AUPSA-AG-0229-2020 (prueba documental CRI-45), párrafo 2.

⁷⁰ Resolución 015-AG-AUPSA-2020 (prueba documental CRI-46), cuarto considerando.

establecimiento Dos Pinos.⁷¹ Posteriormente, el 24 de marzo de 2021, Costa Rica envió a Panamá una versión actualizada de sus respuestas originales del 19 de febrero de 2020.⁷² Finalmente, el 3 de junio de 2021, Costa Rica proporcionó información en respuesta al cuestionario enviado por Panamá el 22 de febrero de 2021.⁷³

2.44. Costa Rica, por lo tanto, solicita al Grupo Especial constatar que Panamá incurrió en demoras indebidas en contravención del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF. Puesto que una violación del Anexo C(1)(a) conlleva una violación del artículo 8⁷⁴, Costa Rica solicita que el Grupo Especial también constata una infracción del artículo 8 del Acuerdo MSF.

Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF al exigir más información de la necesaria para tramitar los procedimientos de renovación de las autorizaciones sanitarias

2.45. El Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF establece que los Miembros se asegurarán "de que no se exija más información de la necesaria a efectos de los procedimientos de control, inspección y aprobación apropiados".

2.46. Panamá exige, como condición para renovar las autorizaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses, que Costa Rica sustancie un nuevo proceso de elegibilidad sanitaria. En cuanto al carácter excesivo de la información solicitada por Panamá, Costa Rica ha explicado que no hay razón para declarar inválida la elegibilidad sanitaria concedida a Costa Rica en 2009. La normativa panameña indica que la elegibilidad sanitaria puede revocarse únicamente en dos situaciones: cuando se verifiquen cambios sustanciales en el estatus sanitario del país exportador o cuando se demuestre "de manera contundente" un incumplimiento con las normas sanitarias y fitosanitarias.⁷⁵ Ninguna de estas dos situaciones ha ocurrido en el caso de Costa Rica.

2.47. Panamá, por lo tanto, infringe el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF por exigir más información de la necesaria a efectos de un procedimiento de control, inspección o aprobación.⁷⁶

La medida es incompatible con los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF

2.48. Según el artículo 1.1 del Acuerdo MSF, todas las medidas sanitarias o fitosanitarias que afectan al comercio internacional "se elaborarán y aplicarán de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo".⁷⁷ Asimismo, el artículo 2.1 del Acuerdo MSF reconoce el derecho de los Miembros de la OMC de adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias "siempre que tales medidas no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo".

2.49. A la luz de todas las incompatibilidades demostradas por Costa Rica en relación con la prohibición a la importación de productos lácteos y cárnicos, el Grupo Especial debería constatar, en consecuencia, que Panamá infringió las obligaciones de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

MEDIDA RELATIVA A LA IMPORTACIÓN DE PIÑA

Introducción

2.50. Panamá mantiene una prohibición a la importación de piña fresca procedente de Costa Rica por motivos supuestamente fitosanitarios -i.e. la presencia de la plaga Cochinilla rosada

⁷¹ El 19 de febrero de 2020, Costa Rica proporcionó, mediante correo electrónico (prueba documental CRI-39), sus respuestas (prueba documental CRI-6) al cuestionario enviado por Panamá el 2 de enero de 2020 (prueba documental CRI-38).

⁷² El 24 de marzo de 2021, mediante el Oficio SENASA-DG-340-2021 (prueba documental CRI-60), Costa Rica envió a Panamá una versión actualizada de sus respuestas (prueba documental CRI-61), previamente enviadas el 19 de febrero de 2020.

⁷³ Oficio SENASA-DG-725-2021 (prueba documental CRI-63).

⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 434. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.62; y *Corea - Radionúclidos*, párrafo 7.363.

⁷⁵ Resuelto AUPSA-DINAN 092-2007 (prueba documental CRI-26), artículo 4.

⁷⁶ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 705-715.

⁷⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.719 (el grupo especial observó que una medida que infringe alguna disposición del Acuerdo MSF, también, por consiguiente, infringe el artículo 1.1 del Acuerdo MSF).

(*Maconellicoccus hirsutus* o *M. hirsutus*) en territorio costarricense. Esta medida fue comunicada a Costa Rica el 29 de enero de 2019, mediante nota AUPSA-AG-032-2019⁷⁸, y, a la fecha, lleva casi cinco años impidiendo el acceso de la piña costarricense al mercado panameño.

2.51. La Cochinilla rosada es un insecto ampliamente conocido, que se alimenta de centenares de especies de plantas y que está presente en todos los continentes del mundo.⁷⁹ En Costa Rica, esta plaga es cuarentenaria desde que se reportó en 2014.⁸⁰ Sólo se ha detectado en una zona del país, en un solo hospedante -la planta ornamental del hibisco-, y nunca en las zonas productoras de piña. Tras importar piña fresca de Costa Rica durante años, Panamá cerró repentinamente su mercado a este producto sin justificación alguna, en enero de 2019, bajo el pretexto de la Cochinilla rosada. Costa Rica ha demostrado que esta medida es incompatible con múltiples obligaciones del Acuerdo MSF.

La medida es incompatible con los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF y no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

2.52. El artículo 5.1 del Acuerdo MSF obliga a los Miembros a asegurarse de que sus medidas fitosanitarias se basen en una adecuada evaluación de riesgo, en el sentido del Anexo A(4). La jurisprudencia ha establecido que el incumplimiento del artículo 5.1, conlleva necesariamente el incumplimiento de los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF⁸¹, los cuales listan determinados factores que los Miembros deben tener en cuenta al evaluar los riesgos. Asimismo, cuando una medida no está basada en una evaluación del riesgo, de conformidad con el artículo 5.1 del Acuerdo MSF, dicha medida se presume incompatible con el artículo 2.2 de dicho Acuerdo.⁸²

2.53. Panamá ha reconocido expresamente que "[l]a medida provisional de suspensión de la importación de piñas procedentes de Costa Rica no se basó en una evaluación del riesgo".⁸³ Ello debería ser suficiente para concluir que Panamá ha actuado de forma incompatible con sus obligaciones bajo los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF. Según Panamá, no obstante, la prohibición a la importación de piña de Costa Rica es una medida provisional, en virtud del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, y, por ende, no es incompatible con los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF.⁸⁴ Sin embargo, Panamá no ha satisfecho su carga de demostrar el cumplimiento con los cuatro requisitos acumulativos del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.54. Primero, Panamá no ha demostrado que su medida se adoptara en una situación en la que los testimonios científicos pertinentes fueran *insuficientes* para realizar una evaluación de riesgo. Cuando Panamá cerró su mercado, en enero de 2019, sus autoridades fitosanitarias contaban con evidencia científica extensísima sobre la plaga de la Cochinilla rosada y sabían, desde mayo de 2014, que dicha plaga era cuarentenaria en Costa Rica, puesto que así lo había comunicado Costa Rica directamente a Panamá y a la CIPF.⁸⁵ En efecto, Panamá ha reconocido que, desde mayo del 2014, conocía dicho estatus, el cual se ha mantenido, en palabras del propio Panamá, "inalterado".⁸⁶ Panamá no ha demostrado, por ende, que, a enero de 2019, le faltara información o se encontrara en una situación en la que "nuevos testimonios científicos siembran dudas en cuanto a si el conjunto de testimonios científicos anteriormente existente sigue permitiendo realizar una evaluación del riesgo suficientemente objetiva".⁸⁷ Panamá podía perfectamente llevar a cabo una adecuada evaluación de riesgo, la cual no hubiera concluido que se justificaba una medida de prohibición total

⁷⁸ Nota AUPSA-AG-032-2019 (prueba documental CRI-65).

⁷⁹ Ficha técnica de EPPO, 2021 (prueba documental CRI-144), páginas 2 y 5.

⁸⁰ La NIMF 5 define "plaga cuarentenaria" como "[p]laga de importancia económica potencial para el área en peligro aun cuando la plaga no esté presente o, si está presente, no está extendida y se encuentra bajo control oficial" (NIMF 5 (prueba documental CRI-75), página 56).

⁸¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.320. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Japón - Manzanas*, párrafo 8.230; *Australia - Manzanas*, párrafo 7.211; y *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.770.

⁸² Informes del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 180; *Australia - Manzanas*, párrafo 209; e *India - Productos agropecuarios*, párrafo 5.29.

⁸³ Respuesta de Panamá a la pregunta 50 del Grupo Especial, párrafo 143. Véase también la respuesta de Panamá a la pregunta 9 b) del Grupo Especial, párrafo 32.

⁸⁴ Respuesta de Panamá a la pregunta 9 b) del Grupo Especial, párrafo 32.

⁸⁵ Oficio DSFE-261-2014 (prueba documental CRI-68); y Reporte a la CIPF (prueba documental CRI-69).

⁸⁶ Respuesta de Panamá a la pregunta 52 a) del Grupo Especial, párrafo 147.

⁸⁷ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 703.

a las piñas costarricenses en razón de la Cochinilla rosada. No obstante, en vez de realizar la tarea que le correspondía, Panamá cerró directamente su mercado sin justificación alguna. Puesto que Panamá contaba con suficientes testimonios científicos pertinentes para realizar una evaluación del riesgo, no se cumple la primera condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.55. Segundo, incluso asumiendo que la evidencia científica hubiera sido insuficiente para llevar a cabo una evaluación del riesgo en el presente caso, Panamá no ha demostrado que su medida se basara en la "información pertinente" disponible, lo cual constituye la segunda condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF. El artículo 5.7 señala, como "información pertinente", la "procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otr[os Miembros]". Costa Rica se refirió expresamente a ambas.

2.56. Costa Rica se refirió, en primer lugar, a la información pertinente procedente de normas internacionales de la CIPF, que es la organización internacional competente en materia de preservación de los vegetales, de conformidad con el Anexo A(3)(c) del Acuerdo MSF. En concreto, Costa Rica se refirió a la NIMF 2 y a la NIMF 20. La NIMF 2 establece que "[c]uando ya exista comercio, no deberían aplicarse nuevas medidas hasta que el examen o el nuevo ARP se hayan completado, a menos que lo justifiquen situaciones fitosanitarias nuevas o inesperadas que puedan exigir medidas de emergencia".⁸⁸ Por su parte, la NIMF 20 indica que "la acción de emergencia puede requerirse ante una situación fitosanitaria nueva o imprevista" y reserva la prohibición, "[p]ara los casos de reincidencia o cuando ocurra un caso de incumplimiento de importancia o una intercepción que justifique una acción de emergencia".⁸⁹ En el presente caso, a enero de 2019, no había ocurrido *ningún* evento inesperado con respecto a las importaciones de piña costarricense y la plaga Cochinilla rosada. Por ende, no hay ninguna "relación racional y objetiva" entre la prohibición de Panamá y la información pertinente que ofrecen la NIMF 2 y la NIMF 20 sobre las situaciones que ameritan la adopción de una medida provisional de emergencia.

2.57. Costa Rica identificó, asimismo, "información pertinente" procedente de medidas fitosanitarias adoptadas por otros Miembros de la OMC, y por el propio Panamá, con respecto a la Cochinilla rosada.⁹⁰ Costa Rica observó, por ejemplo, que Perú requiere, para las importaciones de aguacates y piñas de Colombia (país donde la Cochinilla rosada está presente⁹¹), que el envío venga acompañado del certificado fitosanitario oficial con la declaración adicional de "[p]roducto libre de: *Maconellicoccus hirsutus*".⁹² Costa Rica también observó que el propio Panamá permite las importaciones de aguacate de Colombia, exigiendo solamente que se certifique que "la partida está libre de *Maconellicoccus hirsutus*"⁹³, y que no impone ningún requisito relativo a la Cochinilla rosada a las importaciones de Estados Unidos y Colombia, a pesar de que ambos países tienen reportada la presencia de esta plaga.⁹⁴ A la luz de ello, la prohibición de Panamá no tiene ninguna "relación racional y objetiva" con la información pertinente que aportan las medidas adoptadas por otros Miembros, y por el propio Panamá, con respecto a la Cochinilla rosada.

2.58. Tercero, incluso asumiendo que Panamá hubiera cumplido con las primeras dos condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, Panamá no ha demostrado que cumple con el tercer requisito de esta disposición, esto es, "tratar[] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo". Para satisfacer este requisito el Miembro "debe estar en condiciones de identificar las insuficiencias de los testimonios científicos pertinentes" y "debe esforzarse al máximo por suplir las deficiencias" de dichos testimonios.⁹⁵ Sin embargo, los hechos demuestran que, desde el cierre repentino del mercado, en enero de 2019, fue Costa Rica quien confirmó reiteradamente a Panamá su condición fitosanitaria con respecto a la Cochinilla rosada, mientras Panamá se mantenía en absoluto silencio y no identificaba ninguna insuficiencia de información que presuntamente le impidiera realizar una evaluación de riesgo. Tras más de dos años de prohibición a la importación de piña costarricense, Panamá solicitó a Costa Rica un listado de información a todas luces excesivo

⁸⁸ NIMF 2 (prueba documental CRI-101).

⁸⁹ NIMF 20 (prueba documental CRI-161).

⁹⁰ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 786-788.

⁹¹ EPPO, distribución de Cochinilla rosada en Colombia (prueba documental CRI-167).

⁹² Resolución Directoral de Perú 0042-2016-MINAGRI-SENASA-DSV (prueba documental CRI-163); y Requisitos de Perú a la piña fresca de Colombia (prueba documental CRI-372).

⁹³ Resuelto AUPSA-DINAN-122-2009 (prueba documental CRI-164).

⁹⁴ EPPO, distribución de Cochinilla rosada en los Estados Unidos (prueba documental CRI-165); y EPPO, distribución de Cochinilla rosada en Colombia (prueba documental CRI-167).

⁹⁵ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 679.

e innecesario. A pesar de que Costa Rica remitió a Panamá *toda* la información solicitada y de que Panamá no ha identificado ninguna insuficiencia con respecto a la misma, la prohibición sigue vigente casi cinco años después de su adopción. Panamá no ha cumplido, por ende, con la tercera condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.59. Cuarto, incluso asumiendo que Panamá hubiera cumplido con las primeras tres condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, Panamá no ha demostrado que satisface el cuarto requisito de esta disposición, esto es, revisar la medida fitosanitaria provisional "en un plazo razonable". A la fecha de establecimiento del Grupo Especial, Panamá llevaba casi 2 años y 8 meses de inacción, durante los cuales no hay constancia de que examinara ninguna información proporcionada por Costa Rica ni de que tuviera "dificultad de obtener[la]".⁹⁶ Costa Rica observa que esta demora es más de cuatro veces mayor que la incurrida por Rusia en *Rusia - Porcinos (UE)*, la cual fue de siete meses y considerada violatoria del artículo 5.7.⁹⁷ Asimismo, Costa Rica subraya que, a la fecha, Panamá lleva casi 5 años prohibiendo las importaciones de piña fresca de Costa Rica y causando graves perjuicios económicos al sector productor costarricense. A la luz de todo ello, resulta evidente que Panamá no ha revisado su medida "en un plazo razonable". En consecuencia, Panamá no ha satisfecho la cuarta condición bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.60. Puesto que la medida de Panamá no cumple con ninguna de las cuatro condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, no está cubierta por esta disposición. Por ende, Panamá no puede beneficiarse de esta "exención cualificada"⁹⁸ de las obligaciones previstas en los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF, cuyas violaciones el Grupo Especial debería constatar.

La medida es incompatible con la obligación de armonización del artículo 3.1 del Acuerdo MSF

2.61. La medida de Panamá que prohíbe las importaciones de piña fresca de Costa Rica es incompatible con el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, puesto que no se basa en las normas, directrices o recomendaciones internacionales existentes, en particular, la NIMF 2 y la NIMF 20.

2.62. Como se ha observado, la NIMF 2 establece que "[c]uando ya exista comercio, no deberían aplicarse nuevas medidas hasta que el examen o el nuevo ARP se hayan completado, a menos que lo justifiquen situaciones fitosanitarias nuevas o inesperadas que puedan exigir medidas de emergencia".⁹⁹ Por su parte, la NIMF 20 indica que "la acción de emergencia puede requerirse ante una situación fitosanitaria nueva o imprevista" y reserva la prohibición, "[p]ara los casos de reincidencia o cuando ocurra un caso de incumplimiento de importancia o una intercepción que justifique una acción de emergencia".¹⁰⁰

2.63. En el presente caso, Panamá adoptó una prohibición a la importación de piña fresca de Costa Rica cuando ya existía comercio de años, cuando no se había producido ninguna situación "nueva", "inesperada" o "imprevista" en relación con el comercio de piña fresca con Costa Rica, y cuando Panamá no había reportado ninguna "detección", "reincidencia" o "incumplimiento de importancia" en envíos de este producto de Costa Rica.¹⁰¹ La adopción de una *prohibición* a la importación en casos en que la norma internacional prevé la *continuación* del comercio equivale a contradecir la norma internacional.¹⁰² A su vez, la jurisprudencia ha indicado que una medida que contradice la norma internacional lógicamente no está basada en dicha norma internacional.¹⁰³ Por ende, como Costa Rica acreditó *prima facie* en su primera comunicación escrita, la medida de Panamá que prohíbe las importaciones de piña costarricense es incompatible con el artículo 3.1 del Acuerdo MSF.¹⁰⁴

⁹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 93.

⁹⁷ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafos 7.705 y 7.1186.

⁹⁸ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.632 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 91).

⁹⁹ NIMF 2 (prueba documental CRI-101).

¹⁰⁰ NIMF 20 (prueba documental CRI-161).

¹⁰¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 845.

¹⁰² Informe del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafos 7.270-7.274. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 5.111.

¹⁰³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 245.

¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 847.

2.64. Panamá no ha presentado argumentos de refutación al caso *prima facie* que Costa Rica desarrolló en su primera comunicación escrita bajo el artículo 3.1 del Acuerdo MSF. Lo único que Panamá ha argumentado con respecto al reclamo de Costa Rica es que "las medidas provisionales adoptadas de conformidad con los requisitos del artículo 5.7 del Acuerdo MSF están exentas de la obligación prevista en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF".¹⁰⁵ Sin embargo, la teoría de Panamá, según la cual una medida provisional de conformidad con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF ya no está sujeta a las demás obligaciones de dicho acuerdo no está respaldada por el texto de dicha disposición y, de hecho, ha sido desmentida por la jurisprudencia. En efecto, el grupo especial encargado del asunto *Rusia - Porcinos (UE)* constató que "incluso cuando una medida se adopta de conformidad con el párrafo 7 del artículo 5, sin una evaluación de riesgo, la obligación establecida en el [artículo 5.3] sigue siendo aplicable en lo que respecta a la elección de la medida [provisional] que ha de aplicarse".¹⁰⁶ Por lo tanto, la adopción de una medida provisional bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF no conlleva, como consecuencia *ipso jure*, la inaplicabilidad de las demás obligaciones del Acuerdo MSF a dicha medida provisional. En cualquier caso, la medida de Panamá en litigio no cumple con los requisitos del artículo 5.7, así que el Grupo Especial no tendrá que abordar la teoría de Panamá relativa a la no aplicabilidad de las demás obligaciones del Acuerdo MSF a las medidas provisionales.

2.65. Costa Rica ha acreditado *prima facie* que la medida de prohibición a la piña de Costa Rica es incompatible con la obligación de armonización del artículo 3.1 del Acuerdo MSF. A falta de una refutación efectiva por parte de Panamá, el Grupo Especial debería, "como cuestión de derecho"¹⁰⁷, pronunciarse en favor de Costa Rica y constatar que la medida no es conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

La medida es incompatible con la obligación de no restringir el comercio más de lo requerido bajo los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF

2.66. La medida de Panamá que prohíbe las importaciones de piña fresca de Costa Rica es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, con el artículo 2.2 del Acuerdo MSF, dado que entraña un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección de Panamá y no se aplica sólo en cuanto sea necesaria para preservar los vegetales.¹⁰⁸

2.67. Costa Rica presentó dos medidas alternativas que cumplen los tres requisitos acumulativos de la nota 3 al artículo 5.6 del Acuerdo MSF: i) estar "razonablemente disponible[s] teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica"; ii) conseguir el NADP de Panamá; y iii) ser "significativamente menos restrictiva[s] del comercio".¹⁰⁹

2.68. En primer lugar, Costa Rica propuso aplicar los mismos requisitos fitosanitarios que Panamá imponía a la piña de Costa Rica antes del cierre del mercado y que se encuentran recogidos en el Resuelto AUPSA-DINAN-116-2008.¹¹⁰ Costa Rica señaló que, teniendo en cuenta que Panamá ya aplicó estos requisitos durante más de una década, se trata de una medida "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica".¹¹¹ Costa Rica también observó que estos requisitos, los cuales permitían las importaciones, constituyen una medida "significativamente menos restrictiva del comercio" que la prohibición total a las importaciones de piña fresca costarricense.¹¹² Finalmente, Costa Rica observó que la aplicación de estos requisitos fitosanitarios *consigue el NADP de Panamá*, "incluso asumiendo que Panamá haya fijado un NADP muy elevado".¹¹³ Desde mayo de 2014 (cuando Costa Rica comunicó a Panamá y a la CIPF la presencia de Cochinilla rosada en su territorio) hasta enero de 2019 (cuando Panamá cerró su mercado) las exportaciones de piña costarricense a Panamá se mantuvieron con total normalidad durante casi cinco años, bajo

¹⁰⁵ Respuesta de Panamá a la pregunta 75 del Grupo Especial, párrafo 214. Véase también la primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 438.

¹⁰⁶ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.777.

¹⁰⁷ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

¹⁰⁸ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7; y primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 848-879.

¹⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Radionúclidos*, párrafo 5.22.

¹¹⁰ Resuelto AUPSA-DINAN-116-2008 (prueba documental CRI-66).

¹¹¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 859. (sin resalte en el original)

¹¹² Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 864. (sin resalte en el original)

¹¹³ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 860.

los requisitos fitosanitarios aplicados por Panamá, sin que se reportara ninguna incidencia.¹¹⁴ Ello confirma que la medida alternativa consigue un alto nivel de protección y satisface el NADP de Panamá de evitar la introducción de la plaga.

2.69. En segundo lugar, Costa Rica propuso, como otra medida alternativa conceptual, la aplicación de requisitos fitosanitarios específicos para la plaga Cochinilla rosada sobre las importaciones de piña fresca de Costa Rica.¹¹⁵ Costa Rica indicó que Panamá podría requerir, por ejemplo, que los envíos de piña fresca de Costa Rica vinieran certificados como *envíos libres de Cochinilla rosada*¹¹⁶ o certificados como procedentes de *áreas, lugares o sitios de producción libres de Cochinilla rosada*.¹¹⁷ Costa Rica señaló que ambas opciones están *razonablemente disponibles*, como lo demuestra el hecho de que Panamá ya aplica estos requisitos a productos de otros orígenes, como los aguacates de Colombia o las almendras de China.¹¹⁸ Costa Rica también indicó que ambas opciones de certificación constituyen medidas "*significativamente menos restrictiva[s] del comercio*" que la prohibición a la importación, puesto que permitirían el acceso de la piña fresca costarricense al mercado panameño.¹¹⁹ Finalmente, Costa Rica observó que el hecho de que Panamá haya aplicado estos requisitos de certificación específica con respecto a la Cochinilla rosada sobre productos procedentes de países con presencia de la plaga, confirma también que estas alternativas *logran el NADP de Panamá*. En este sentido, si los envíos de aguacates de Colombia y de almendras de China logran el NADP de Panamá cuando vienen certificados como libres de Cochinilla rosada o como procedentes de lugares libres de la misma, respectivamente, los envíos de piña de Costa Rica certificados de la misma forma deberían lograr también el NADP de Panamá.¹²⁰

2.70. Puesto que Costa Rica ha identificado medidas alternativas que cumplen con las condiciones de la nota 3 al artículo 5.6 del Acuerdo MSF, la prohibición de Panamá es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF y, como consecuencia, también con el artículo 2.2 de dicho Acuerdo.¹²¹ Como en el caso del reclamo bajo el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, Panamá no ha presentado ningún argumento de refutación al caso *prima facie* de Costa Rica bajo los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF. Por ende, el Grupo Especial debería, "como cuestión de derecho", pronunciarse en favor de Costa Rica.¹²²

La medida es incompatible con la obligación de no discriminación de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF

2.71. La medida de Panamá que prohíbe las importaciones de piña fresca de Costa Rica es incompatible con el artículo 2.3 del Acuerdo MSF, dado que discrimina de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalecen condiciones idénticas o similares y constituye una restricción encubierta del comercio internacional.¹²³ Asimismo, la medida es también incompatible con el artículo 5.5 del Acuerdo MSF, puesto que supone distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que Panamá considera adecuados en diferentes situaciones, teniendo por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.¹²⁴

2.72. Con respecto al artículo 2.3 del Acuerdo MSF, Costa Rica demostró los tres elementos necesarios de una violación de esta disposición. En primer lugar, las "condiciones" fitosanitarias pertinentes -aquéllas relativas a la presencia de la Cochinilla rosada- son "idénticas o similares" en Costa Rica y en otros Miembros de la OMC que exportan piña y otros productos a Panamá, como los Estados Unidos o Colombia. En segundo lugar, la medida de Panamá "discrimin[a]" a Costa Rica *vis-à-vis* otros Miembros. Panamá prohíbe la importación de piña de Costa Rica supuestamente porque la Cochinilla rosada está presente en territorio costarricense, pero, en cambio, no prohíbe las importaciones de piña de Estados Unidos y Colombia, a pesar de que la Cochinilla rosada está

¹¹⁴ INEC, datos oficiales de importaciones de piña 2010-2020 (prueba documental CRI-77).

¹¹⁵ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 866.

¹¹⁶ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 867.

¹¹⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 868.

¹¹⁸ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 870.

¹¹⁹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 872.

¹²⁰ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 871.

¹²¹ Informe del Órgano de Apelación, *India - Productos agropecuarios*, párrafos 5.37-5.38.

¹²² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

¹²³ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7; y primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 884-907.

¹²⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7; y primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 912-931.

igualmente presente en estos países.¹²⁵ Asimismo, mientras Panamá prohíbe las importaciones de piña de Costa Rica, mantiene su mercado abierto al aguacate de Colombia, a pesar de que es también un fruto hospedante de la Cochinilla rosada.¹²⁶ En tercer lugar, la medida de Panamá discrimina de manera "arbitraria o injustificable" entre Costa Rica y los Estados Unidos o Colombia. La piña fresca de Costa Rica presenta el mismo nivel de riesgo que la piña fresca de Estados Unidos o de Colombia y, sin embargo, Panamá únicamente ha prohibido las importaciones procedentes de Costa Rica.¹²⁷ Del mismo modo, la diferencia de trato que Panamá otorga al aguacate de Colombia y a la piña de Costa Rica no tiene una "conexión racional"¹²⁸ con el presunto objetivo de Panamá de protegerse frente al riesgo de introducción de la Cochinilla rosada. En conclusión, la prohibición de Panamá a la importación de piña fresca de Costa Rica discrimina de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalecen condiciones idénticas o similares —lo que necesariamente constituye una restricción encubierta del comercio internacional— y es, por ende, incompatible con el artículo 2.3 del Acuerdo MSF.

2.73. Con respecto al artículo 5.5 del Acuerdo MSF, Costa Rica también ha demostrado los tres elementos necesarios de una violación de esta disposición. En primer lugar, se dan "diferentes situaciones" que son comparables. Las exportaciones de piña fresca de Costa Rica a Panamá constituyen una situación diferente, pero "comparable" a las exportaciones de piña fresca de Estados Unidos o de Colombia a Panamá. Asimismo, las exportaciones a Panamá de piña fresca de Costa Rica constituyen una situación diferente, pero "comparable" a las exportaciones a Panamá de otros frutos que son hospedantes de la Cochinilla rosada, como el aguacate procedente de Colombia. En segundo lugar, las distinciones en los niveles de protección de Panamá son "arbitrarias o injustificables". El trato dado por Panamá a la piña de Costa Rica es de *prohibición* total de las importaciones.¹²⁹ En cambio, el trato dado por Panamá a la piña de Estados Unidos y Colombia es de *tolerancia* de las importaciones.¹³⁰ Sin embargo, la piña fresca de Costa Rica representa un riesgo igual al de la piña fresca de Estados Unidos o Colombia, puesto que la condición fitosanitaria de Costa Rica, Estados Unidos, y Colombia es la misma con respecto a la Cochinilla rosada.¹³¹ Asimismo, mientras que Panamá prohíbe la piña fresca de Costa Rica, dispensa un trato más tolerante al aguacate de Colombia, el cual sólo debe venir acompañado de un certificado fitosanitario que indique que "la partida está libre de *Maconellicoccus hirsutus*".¹³² En tercer lugar, estas distinciones arbitrarias y sustanciales en los niveles de protección de Panamá, así como el hecho de la medida no tenga respaldo en una evaluación de riesgo, son "señales de aviso" que indican la existencia de una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. En conclusión, la prohibición de Panamá a la piña fresca de Costa Rica es incompatible con el artículo 5.5 del Acuerdo MSF.

2.74. De nuevo, Panamá no ha presentado ningún argumento de refutación al caso *prima facie* de Costa Rica bajo los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF. Por ende, el Grupo Especial debería, "como cuestión de derecho", pronunciarse en favor de Costa Rica.¹³³

Panamá incurre en demoras indebidas de forma incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF

2.75. Panamá ha indicado que está llevando a cabo un proceso de revisión de sus requisitos fitosanitarios que incluye una fase de análisis de riesgo, para la cual se requiere determinar el estatus fitosanitario de Costa Rica. Sin embargo, Panamá ha incurrido, e incurre, en "demoras indebidas"

¹²⁵ INEC, datos oficiales de importaciones de piña 2010-2020 (prueba documental CRI-77).

¹²⁶ Ficha técnica de CABI, 2021 (prueba documental CRI-71), página 21.

¹²⁷ En el contexto del artículo 5.5 del Acuerdo MSF (que constituye una especificación de la obligación básica contenida en el artículo 2.3 del Acuerdo MSF), el Órgano de Apelación confirmó en *Australia - Salmón* la constatación del grupo especial según la cual la medida en litigio discriminaba de manera arbitraria e injustificable porque dispensaba un trato diferente a dos productos que presentaban el mismo nivel de riesgo (Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinas (UE)*, párrafo 7.1322 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, párrafo 158)).

¹²⁸ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinas (UE)*, párrafo 7.1323.

¹²⁹ Nota AUPSA-AG-032-2019 (prueba documental CRI-65).

¹³⁰ INEC, datos oficiales de importaciones de piña 2010-2020 (prueba documental CRI-77); y USDA, exportaciones de piña fresca a Panamá (prueba documental CRI-368).

¹³¹ EPPO, distribución de Cochinilla rosada en Costa Rica (prueba documental CRI-174); EPPO, distribución de Cochinilla rosada en los Estados Unidos (prueba documental CRI-165); y EPPO, distribución de Cochinilla rosada en Colombia (prueba documental CRI-167).

¹³² Resuelto AUPSA-DINAN-122-2009 (prueba documental CRI-164).

¹³³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

con respecto a su supuesto proceso de revisión, de forma incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

2.76. A la fecha de establecimiento del Grupo Especial, el 27 de septiembre de 2021, habían transcurrido casi 2 años y 8 meses desde el primer envío de información por parte de Costa Rica sobre su situación fitosanitaria con respecto a la Cochinilla rosada, el 6 de febrero de 2019. Este período, durante el cual Panamá no hizo absolutamente nada, constituye una "demora", en el sentido del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF. Esta demora es, además, "indebida", puesto que no existe "una razón o justificación legítima"¹³⁴ que la explique. Además, Panamá ha mantenido su total "inactividad"¹³⁵ desde el 27 de septiembre de 2021, momento en el que se estableció el Grupo Especial. El establecimiento de este Grupo Especial no tendría por qué haber impedido a las autoridades panameñas finalizar -a la luz de toda la información proporcionada por Costa Rica- el proceso de revisión que iniciaron hace casi 5 años. Panamá parece querer alargar al máximo una prohibición a la importación que no tiene fundamento técnico ni está amparada por las disciplinas del Acuerdo MSF.

2.77. En conclusión, el Grupo Especial debería constatar que Panamá incurre en demoras indebidas, de forma incompatible con el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF. Puesto que "el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Anexo C supone también una infracción del artículo 8"¹³⁶, el Grupo Especial debería constatar también que Panamá actúa de forma incompatible con el artículo 8 del Acuerdo MSF.¹³⁷

La medida es incompatible con los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF

2.78. A la luz de todas las incompatibilidades con obligaciones del Acuerdo MSF demostradas por Costa Rica en relación con la medida de Panamá que prohíbe la importación de piña fresca de Costa Rica, el Grupo Especial debería constatar que Panamá actúa, en consecuencia, también de forma incompatible con las obligaciones de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

MEDIDA RELATIVA A LA IMPORTACIÓN DE PLÁTANO Y BANANO

Introducción

2.79. Tan sólo nueve meses después de haber prohibido las importaciones de piña fresca de origen costarricense, Panamá prohibió también, repentinamente, la importación de plátano y banano frescos procedentes de Costa Rica. Mediante nota AUPSA-AG-392-2019, de 10 de octubre de 2019, Panamá comunicó a Costa Rica que procedía a inhabilitar los requisitos fitosanitarios para la importación de plátano de Costa Rica.¹³⁸ Mediante nota AUPSA-AG-424-2019, de 25 de octubre de 2019, Panamá comunicó a Costa Rica que procedía a inhabilitar los requisitos fitosanitarios para la importación de banano de Costa Rica.¹³⁹ A la fecha, el mercado panameño lleva más de cuatro años cerrado a las importaciones de plátano y banano de Costa Rica, causando graves perjuicios económicos al sector productor costarricense.

2.80. Uno de los problemas de base fundamentales con respecto a esta medida es la constante variación de motivos que Panamá adujo para explicar su prohibición. Al momento de cerrar su mercado, en octubre de 2019, Panamá indicó que prohibía las importaciones de plátanos y bananos costarricenses debido a un proceso de revisión técnica de los requisitos fitosanitarios y a la necesidad, en el caso del plátano, de aprobar las plantas de empaque en Costa Rica.¹⁴⁰ Dos meses después, en diciembre de 2019, Panamá indicó que el cierre del mercado se debía a la alerta nacional por la plaga del *Fusarium oxysporum* f. sp. cubense raza 4 tropical (Foc R4T), declarada el 12 de septiembre de 2019. El Foc R4T es un hongo que afecta a las musáceas y que está, como Panamá

¹³⁴ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1496.

¹³⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.164.

¹³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 434. Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.62; y *Corea - Radionúclidos*, párrafo 7.363.

¹³⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 965-969.

¹³⁸ Nota AUPSA-AG-392-2019 (prueba documental CRI-95).

¹³⁹ Nota AUPSA-AG-424-2019 (prueba documental CRI-97).

¹⁴⁰ Nota AUPSA-AG-392-2019 (prueba documental CRI-95); y Nota AUPSA-AG-424-2019 (prueba documental CRI-97).

reconoce¹⁴¹, ausente de Costa Rica.¹⁴² Más de un año después, en febrero de 2021, Panamá indicó que la prohibición también era "debida" a una supuesta inconformidad con el límite máximo de residuos (LMR) del pesticida Clorpirifos en un envío de banano de Costa Rica¹⁴³ que había ocurrido, supuestamente, el 26 de septiembre de 2019.

2.81. En un intento por darle sentido a esta situación confusa, en su primera comunicación escrita, Panamá sostuvo que el cierre del mercado se dio con motivo de la alerta por Foc R4T. Esta narrativa que Panamá presentó ante el Grupo Especial, sin embargo, no encuentra reflejo en las notas que Panamá remitió a Costa Rica y que constan en el expediente fáctico de esta diferencia. Por la cronología de los hechos, Panamá pudo haberse referido al estado de alerta nacional por Foc R4T y a la supuesta inconformidad con su LMR de Clorpirifos cuando cerró el mercado en octubre de 2019. Sin embargo, no lo hizo. A juicio de Costa Rica, no debería permitirse a los Miembros racionalizar *ex post facto* sus medidas fitosanitarias.¹⁴⁴

2.82. Con respecto a los reclamos de Costa Rica bajo el Acuerdo MSF, Panamá ha reconocido que su prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica es una medida fitosanitaria, en el sentido del Anexo A(1) del Acuerdo MSF, que afecta al comercio internacional, en el sentido del artículo 1.1 del Acuerdo MSF, y que, por ende, está sujeta a las obligaciones del Acuerdo MSF.¹⁴⁵ Costa Rica ha demostrado violaciones de múltiples obligaciones del Acuerdo MSF.

La medida es incompatible con los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF y no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

2.83. Panamá ha reconocido expresamente que la medida de prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica no está basada en una evaluación de riesgo. Ello es suficiente para concluir que Panamá ha actuado de forma incompatible con sus obligaciones bajo los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF. Panamá aduce, no obstante, que su prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica es una medida provisional, en virtud del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, y, por ende, no es incompatible con dichas obligaciones.¹⁴⁶ Sin embargo, asumiendo que, tal y como aduce Panamá, su medida fue adoptada en razón del Foc R4T, Panamá no ha cumplido su carga de probar el cumplimiento con los cuatro requisitos acumulativos del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.84. Primero, Panamá no ha demostrado que su prohibición se adoptara en una situación en la que los testimonios científicos pertinentes sobre el Foc R4T eran *insuficientes* para realizar una evaluación de riesgo, lo cual constituye el primer requisito establecido en el artículo 5.7 del Acuerdo MSF para adoptar una medida provisional. Costa Rica observa, de inicio, que Panamá no discute que el Foc R4T es una plaga que está ausente del territorio de Costa Rica.¹⁴⁷ Este hecho, por sí solo, ya constituye un claro indicio de que la prohibición al plátano y banano costarricenses no persigue realmente un objetivo fitosanitario relacionado con esta plaga.

2.85. Panamá aduce, no obstante, que al momento de adoptar su medida no había suficientes testimonios científicos pertinentes para realizar una evaluación de riesgo con respecto al Foc R4T y a las importaciones de plátanos y bananos de Costa Rica porque existe la "posibilidad de que el Foc R4T infecte la fruta del banano".¹⁴⁸ Para respaldar esta afirmación, Panamá se apoya principalmente en el análisis de riesgo de plaga (ARP) realizado por OIRSA -la organización regional que opera en el marco de la CIPF, en el sentido del Anexo A(3)(c) del Acuerdo MSF, y de la cual tanto Costa Rica como Panamá son países miembros.¹⁴⁹ Dicho ARP indica que no hay evidencia científica de la

¹⁴¹ Véase la respuesta de Panamá a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 28.

¹⁴² Nota del Ministro de Panamá, DM-N-1352-2019 (prueba documental CRI-103).

¹⁴³ Nota DNSV-0113-2021-OIAR (prueba documental CRI-109).

¹⁴⁴ Primera comunicación escrita de Costa Rica, 1004-1011; declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 58-59; y respuesta de Costa Rica a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafos 2.139-2.148.

¹⁴⁵ Respuesta de Panamá a la pregunta 9 b) del Grupo Especial, párrafo 32.

¹⁴⁶ Respuesta de Panamá a la pregunta 9 b) del Grupo Especial, párrafo 32.

¹⁴⁷ Véase la respuesta de Panamá a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 28.

¹⁴⁸ Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 49. Véase también la primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 390.

¹⁴⁹ En febrero de 2018, OIRSA presentó, para comentarios de sus países miembros, el "Análisis de riesgo de plagas *Fusarium oxysporum* f. sp. *cubense* raza 4 Tropical (Foc R4T), como plaga cuarentenaria para la región del OIRSA" (prueba documental CRI-188). En diciembre de 2018, OIRSA compartió una segunda versión del ARP que incluía los comentarios recibidos por los países miembros (prueba documental CRI-189).

dispersión de Foc R4T a través de los frutos de musáceas, pero observa que "faltan más estudios para determinar el grado de asociación de la plaga con el fruto como contaminante".¹⁵⁰ Según Panamá, esto es "un ejemplo típico del escenario contemplado por el artículo 5.7"¹⁵¹ Panamá se equivoca. La posibilidad de seguir investigando no impide evaluar los riesgos y llegar a conclusiones científicas razonablemente justificadas.¹⁵² Las conclusiones del ARP de OIRSA, elaborado sobre la base de una bibliografía científica extensísima¹⁵³, no quedan invalidadas por indicar que debería estudiarse más la posibilidad de asociación del Foc R4T con los frutos de plátano y banano. El mero hecho de que OIRSA ya haya realizado una evaluación de riesgo —la cual concluye, precisamente, que el riesgo de entrada, establecimiento y dispersión del Foc R4T a través de frutos frescos de plátano y banano es "[m]uy bajo"¹⁵⁴— tiene, objetivamente, "un valor probatorio en cuanto a la suficiencia de los testimonios científicos que son necesarios para llevar a cabo [dicha] evaluación del riesgo" con respecto al Foc R4T.¹⁵⁵ Panamá, por ende, no ha demostrado cumplir con la primera condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.86. Segundo, incluso asumiendo que la evidencia científica hubiera sido insuficiente para llevar a cabo una evaluación del riesgo específica en el presente caso, Panamá no ha demostrado que su prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica se basara en la "información pertinente" disponible, lo cual constituye la segunda condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF. En primer lugar, Panamá contaba con una multitud de estudios de OIRSA con respecto al Foc R4T que indicaban, de forma unánime, que los frutos de plátano y banano no son una vía significativa de transmisión de la plaga.¹⁵⁶ Panamá también sabía que el Foc R4T está *ausente* del territorio costarricense, un hecho que nunca ha disputado.¹⁵⁷ Esta información no tiene absolutamente ninguna "relación racional y objetiva"¹⁵⁸ con una prohibición total a los plátanos y bananos de Costa Rica.

2.87. Costa Rica recuerda que el artículo 5.7 señala, como "información pertinente", la "procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otr[os Miembros]". Costa Rica se refirió a ambas.

2.88. Costa Rica recordó, en primer lugar, que la NIMF 2 estipula expresamente que, "[c]uando ya exista comercio, no deberían aplicarse nuevas medidas hasta que el examen o el nuevo ARP se hayan completado, a menos que lo justifiquen situaciones fitosanitarias nuevas o inesperadas que puedan exigir medidas de emergencia"¹⁵⁹, y que la NIMF 20 reserva la prohibición a la importación "[p]ara los casos de reincidencia o cuando ocurra un caso de incumplimiento de importancia o una intercepción que justifique una acción de emergencia".¹⁶⁰ Panamá ignoró completamente la NIMF 2 y la NIMF 20, puesto que cerró su mercado, a pesar de que, a octubre de 2019, no tenía constancia de ninguna situación nueva, inesperada o imprevista ni había reportado ninguna detección, reincidencia o incumplimiento de importancia con respecto a las importaciones de plátano y banano de Costa Rica.¹⁶¹ En segundo lugar, Costa Rica observó que las medidas fitosanitarias aplicadas por

En octubre de 2019, OIRSA puso a disposición una nueva versión de su ARP para Foc R4T, "ante la sospecha de presencia de la enfermedad en el sur del continente americano" (prueba documental CRI-123). Las conclusiones científicas reflejadas en las tres versiones son, esencialmente, las mismas. Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 1049 y 1085.

¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 392 (donde se cita el ARP de OIRSA para Foc R4T, febrero de 2018 (prueba documental CRI-188), página 118; y el ARP de OIRSA para Foc R4T, octubre de 2019 (prueba documental CRI-123), página 122).

¹⁵¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 396.

¹⁵² Respuesta de Costa Rica a la pregunta 59 del Grupo Especial, párrafo 2.156.

¹⁵³ Véase, por ejemplo, la literatura consultada para el ARP de OIRSA para Foc R4T, octubre de 2019 (prueba documental CRI-123), páginas 223-264.

¹⁵⁴ ARP de OIRSA para Foc R4T, octubre de 2019 (prueba documental CRI-123), página 177.

¹⁵⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 708.

¹⁵⁶ Costa Rica presentó, junto con su primera comunicación escrita, los siguientes estudios de OIRSA: OIRSA, plan de contingencia Foc R4T 2013 (prueba documental CRI-124); OIRSA, plan de contingencia sobre el Foc R4T 2017 (prueba documental CRI-187); ARP de OIRSA para Foc R4T, febrero de 2018 (prueba documental CRI-188); ARP de OIRSA para Foc R4T, diciembre de 2018 (prueba documental CRI-189); y ARP de OIRSA para Foc R4T, octubre de 2019 (prueba documental CRI-123).

¹⁵⁷ Respuesta de Panamá a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 28.

¹⁵⁸ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 679.

¹⁵⁹ NIMF 2 (prueba documental CRI-101), página 8, sección 1.1.3.

¹⁶⁰ NIMF 20 (prueba documental CRI-161), página 23.

¹⁶¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1068.

otros Miembros confirman que el Foc R4T no es una plaga que conlleve una prohibición a la importación de frutos de plátano y banano. En particular, Costa Rica observó que ni los Estados Unidos ni los países de la región del OIRSA aplican prohibiciones a la importación de frutos de plátano y banano en razón del Foc R4T. De hecho, sorprendentemente, la prohibición de Panamá al plátano y banano de Costa Rica ni siquiera es consistente con su propia Resolución N° OAL-102-ADM-2019 que declara el estado de alerta nacional por Foc R4T y que establece que únicamente se debe "[p]rohibir el ingreso al país de plantas, materia de reproducción [] y de materia vegetal [] de musáceas y heliconias procedentes de áreas donde la plaga haya sido reportada".¹⁶²

2.89. En conclusión, no existe ninguna "relación racional y objetiva"¹⁶³ entre la medida de Panamá y la información pertinente disponible, con lo que la medida no puede considerarse adoptada "sobre la base de" esta información. Por ende, Panamá no cumple con la segunda condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.90. Tercero, incluso asumiendo que Panamá hubiera cumplido con las primeras dos condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, Panamá no ha demostrado que cumple con el tercer requisito de esta disposición, a saber, "tratar[] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo". Panamá sostiene que "buscó obtener información verificada por las autoridades panameñas sobre las condiciones fitosanitarias de los establecimientos costarricenses de banano y plátano" ya que éstos "nunca habían sido evaluados y aprobados por las autoridades de Panamá en primer lugar".¹⁶⁴ Sin embargo, hay una evidente falta de coherencia interna entre los distintos argumentos que Panamá presenta bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF. Panamá aduce que lo que motivó el cierre del mercado era la posibilidad de que el Foc R4T pudiera estar asociado con los frutos de plátano y banano y la falta de estudios al respecto. Sin embargo, según Panamá, la información adicional necesaria era relativa a los establecimientos o plantas de proceso de Costa Rica (un país que no tiene Foc R4T) que nunca habían sido visitados *in situ*.¹⁶⁵ La desconexión entre la supuesta insuficiencia científica, por un lado, y la información adicional que Panamá adujo que quería recabar, por otro, es total y absoluta.¹⁶⁶ Panamá, por ende, no cumple con la tercera condición del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.91. Cuarto, incluso asumiendo que Panamá hubiera cumplido con las primeras tres condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, Panamá no ha demostrado que cumple con el cuarto requisito de esta disposición, a saber, revisar la medida fitosanitaria provisional "en un plazo razonable". Contrariamente a lo aducido por Panamá, no fue la pandemia del Covid-19, sino la pasividad de Panamá, la que impidió la aprobación de las plantas de empaque costarricenses que supuestamente era tan necesaria.¹⁶⁷ El 30 de enero de 2020 Costa Rica indicó a Panamá que estaba "en la mayor disposición de realizar las coordinaciones necesarias para cumplir con la aprobación de las plantas de empaque".¹⁶⁸ Panamá no respondió. Panamá tampoco respondió a los subsiguientes oficios de Costa Rica. Panamá se mantuvo en silencio hasta febrero de 2021 y, cuando finalmente respondió, no expresó ninguna intención de coordinar las visitas a las plantas de empaque costarricenses.¹⁶⁹ Al momento de establecimiento del Grupo Especial, Panamá había incurrido en "inactividad sin justificación"¹⁷⁰ durante 1 año y 11 meses, a pesar de haber contado con todas las facilidades por parte de Costa Rica para llevar a cabo la aprobación de las plantas de empaque. A la fecha, Panamá lleva más de 4 años manteniendo su prohibición al plátano y banano de Costa Rica, sin que exista indicación alguna de que sus autoridades están tratando de revisar la medida. Esto no constituye, bajo ningún punto de vista, un "plazo razonable", en el sentido del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

2.92. Puesto que la prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica no cumple con ninguna de las cuatro condiciones del artículo 5.7 del Acuerdo MSF, Panamá no puede beneficiarse

¹⁶² Resolución OAL-102-ADM-2019 (prueba documental CRI-104), artículo 2. (sin resalte en el original)

¹⁶³ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678.

¹⁶⁴ Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 56.

¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 411, 412 y 424.

¹⁶⁶ Declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 67; y respuesta de Costa Rica a la pregunta 79 a) del Grupo Especial, párrafo 3.100.

¹⁶⁷ Declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 68.

¹⁶⁸ Oficio DSFE-0079-2020 (prueba documental CRI-105); y oficio DSFE-0080-2020 (prueba documental CRI-106).

¹⁶⁹ Nota DNSV-0113-2021-OIAR (prueba documental CRI-109); nota DNSV-0129-2021 (prueba documental CRI-111); y nota DNSV-0207-2021 (prueba documental CRI-112).

¹⁷⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.164.

de esta "exención cualificada"¹⁷¹ de las obligaciones previstas en los artículos 5.1, 5.2, 5.3 y 2.2 del Acuerdo MSF y, por ende, el Grupo Especial debería constatar que Panamá incumple dichas obligaciones.

La medida es incompatible con la obligación de armonización del artículo 3.1 del Acuerdo MSF

2.93. La medida de Panamá que prohíbe las importaciones de plátano y banano de Costa Rica es también incompatible con el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, puesto que no se basa en las normas, directrices o recomendaciones internacionales existentes.¹⁷²

2.94. Costa Rica identificó la NIMF 2¹⁷³ y la NIMF 20¹⁷⁴ de la CIPF. Como ya se ha observado, la NIMF 2 establece que "[c]uando ya exista comercio, no deberían aplicarse nuevas medidas hasta que el examen o el nuevo ARP se hayan completado, a menos que lo justifiquen situaciones fitosanitarias nuevas o inesperadas que puedan exigir medidas de emergencia".¹⁷⁵ Por su parte, la NIMF 20 dispone que "[l]a acción de emergencia puede requerirse ante una situación nueva o imprevista, tales como la detección de plagas cuarentenarias"¹⁷⁶ y reserva la prohibición "[p]ara los casos de reincidencia o cuando ocurra un caso de incumplimiento de importancia o una intercepción que justifique una acción de emergencia".¹⁷⁷

2.95. En el presente caso, Panamá adoptó una prohibición a la importación de plátano y banano de Costa Rica cuando ya existía comercio de años, cuando no se había producido ninguna situación "nueva", "inesperada" o "impresvista" en relación con el comercio de plátano y banano con Costa Rica, y cuando Panamá no había reportado ninguna "detección", "reincidencia" o "incumplimiento de importancia" en envíos de estos frutos procedentes de Costa Rica (país que, como Panamá reconoce, está ausente de Foc R4T¹⁷⁸).¹⁷⁹ La adopción de una *prohibición* a la importación en casos en los que la norma internacional prevé la *continuación* del comercio equivale a contradecir la norma internacional.¹⁸⁰ A su vez, una medida que contradice la norma internacional lógicamente no está basada en dicha norma internacional.¹⁸¹ Por ende, la medida de Panamá es incompatible con el artículo 3.1 del Acuerdo MSF.¹⁸²

2.96. Panamá no ha presentado argumentos de refutación al caso *prima facie* de Costa Rica bajo el artículo 3.1 del Acuerdo MSF. Lo único que ha argumentado es que una medida cubierta por el artículo 5.7 del Acuerdo MSF no puede ser incompatible con la obligación prevista en el artículo 3.1 de dicho acuerdo.¹⁸³ Sin embargo, esta teoría no encuentra apoyo ni en el texto del Acuerdo MSF ni en la jurisprudencia. En cualquier caso, dicha teoría no deberá ser abordada por el Grupo Especial porque Panamá no ha demostrado que su medida cumpla con los requisitos del artículo 5.7. A falta de una refutación efectiva por parte de Panamá, el Grupo Especial debería, "como cuestión de derecho"¹⁸⁴, pronunciarse en favor de Costa Rica y constatar que la medida no es conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

¹⁷¹ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.632 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 91; y al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.290).

¹⁷² Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7; y primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 1109-1129.

¹⁷³ NIMF 2 (prueba documental CRI-101).

¹⁷⁴ NIMF 20 (prueba documental CRI-161).

¹⁷⁵ NIMF 2 (prueba documental CRI-101), página 8.

¹⁷⁶ NIMF 20 (prueba documental CRI-161), página 22.

¹⁷⁷ NIMF 20 (prueba documental CRI-161), página 23.

¹⁷⁸ Respuesta de Panamá a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafo 28.

¹⁷⁹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1123.

¹⁸⁰ Informe del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafos 7.270-7.274. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 5.111.

¹⁸¹ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Sardinas*, párrafo 245.

¹⁸² Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 1128-1129.

¹⁸³ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 438.

¹⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

La medida es incompatible con la obligación de no restringir el comercio más de lo requerido bajo los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF

2.97. La medida de Panamá que prohíbe las importaciones de plátano y banano de Costa Rica es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, con el artículo 2.2 del Acuerdo MSF, dado que entraña un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección de Panamá y no se aplica sólo en cuanto sea necesaria para preservar los vegetales.¹⁸⁵

2.98. Costa Rica observó que la rehabilitación de los requisitos fitosanitarios previstos en los Resueltos AUPSA-DINAN-106-2009 y AUPSA-DINAN-019-2012 es una medida alternativa válida que cumple con las tres condiciones previstas en la nota 3 al artículo 5.6 del Acuerdo MSF.

2.99. Costa Rica demostró, primero, que esta alternativa está "razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica", puesto que, a octubre de 2019, Panamá llevaba casi una década aplicando a los plátanos de Costa Rica el Resuelto AUPSA-DINAN-106-2009, y más de siete años aplicando a los bananos de Costa Rica el Resuelto AUPSA-DINAN-019-2012.¹⁸⁶ Asimismo, Costa Rica demostró que esta alternativa es "significativamente menos restrictiva del comercio"¹⁸⁷ porque, a diferencia de una prohibición, permitiría la entrada de plátanos y bananos costarricenses al mercado panameño. Finalmente, esta alternativa permite lograr el nivel de protección de Panamá de evitar la introducción del Foc R4T en su territorio. La aplicación de los anteriores requisitos fitosanitarios al plátano y banano procedentes de Costa Rica -que es un país con *ausencia* de Foc R4T- logra perfectamente este NADP. Costa Rica observa que, según Panamá, su NADP frente al Foc R4T es muy "restrictivo" y, por ello, Panamá ha prohibido las importaciones de todos los orígenes. Sin embargo, ello no es correcto. Costa Rica ha presentado pruebas que muestran que Panamá parece haber importado plátano fresco de los Estados Unidos en años posteriores a la prohibición impuesta a Costa Rica¹⁸⁸, así como banano fresco de Perú -un país con *presencia* de Foc R4T.¹⁸⁹

2.100. En conclusión, la medida de Panamá es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.¹⁹⁰ Panamá no ha presentado ningún argumento de refutación al caso *prima facie* de Costa Rica. Lo único que ha alegado al respecto es que "se deduce que las medidas provisionales adoptadas de conformidad con los requisitos del artículo 5.7 también están exentas de la disciplina prevista en el artículo 5.6 del Acuerdo MSF".¹⁹¹ Ello no encuentra apoyo ni en el texto del Acuerdo MSF ni en la jurisprudencia.¹⁹² En últimas, a falta de refutación efectiva, el Grupo Especial debería, "como cuestión de derecho"¹⁹³, pronunciarse en favor de Costa Rica y constatar la violación de los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF.

Panamá incurre en demoras indebidas de forma incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF

2.101. Panamá ha indicado que está llevando a cabo un proceso de revisión de sus requisitos fitosanitarios para la importación de plátano y banano de Costa Rica, que incluye, según Panamá, un proceso de evaluación de riesgo y la aprobación de plantas de empaque costarricenses. Sin embargo, Panamá ha incurrido, e incurre, en "demoras indebidas" con respecto a su supuesto proceso de revisión, de forma incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

2.102. El 30 enero de 2020, Costa Rica indicó a Panamá que estaba "en la mayor disposición de realizar las coordinaciones necesarias para cumplir con la aprobación de las plantas de empaque", pero Panamá no emitió respuesta alguna. Costa Rica remitió dos oficios más a Panamá en relación

¹⁸⁵ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7; y primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 1130-1161.

¹⁸⁶ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1136.

¹⁸⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1144. (con resalte en el original)

¹⁸⁸ Véase la prueba documental CRI-401; también puede consultarse el sitio oficial del INEC en: Véase [INEC - Dashboard](#) (consultado el 15 de enero de 2024).

¹⁸⁹ Notas de prensa sobre exportaciones de banano de Perú (2023) (prueba documental CRI-407).

¹⁹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *India - Productos agropecuarios*, párrafos 5.37-5.38.

¹⁹¹ Respuesta de Panamá a la pregunta 75 del Grupo Especial, párrafo 212.

¹⁹² Véase *supra* párrafo 3.15.

¹⁹³ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.

con la aprobación de las plantas de empaque.¹⁹⁴ Panamá se mantuvo en silencio durante dos años y, cuando finalmente respondió a Costa Rica, no expresó ninguna intención de coordinar las visitas a las plantas de empaque costarricenses.¹⁹⁵ A la fecha de establecimiento del Grupo Especial, el 27 de septiembre de 2021, habían transcurrido 1 año y 11 meses desde que Panamá iniciara su supuesto "proceso de revisión técnica" de los requisitos fitosanitarios para la importación de plátano y banano de Costa Rica.¹⁹⁶ Este período constituye una "demora", en el sentido del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF, que es, además, "indebida", puesto que no existe ninguna "razón o justificación legítima"¹⁹⁷ que la explique. La pandemia por Covid-19 no justifica el silencio de Panamá ante reiteradas comunicaciones de Costa Rica y Panamá tampoco ha explicado de qué modo la pandemia le habría impedido la supuesta "realización de una evaluación de riesgo para los plátanos y bananos".¹⁹⁸ Panamá tampoco ha abordado qué le impidió llevar a cabo la aprobación de las plantas de empaque costarricenses, una vez la pandemia ya no impedía visitas de inspección *in situ*.

Asimismo, Panamá ha mantenido su total "inactividad"¹⁹⁹ desde el 27 de septiembre de 2021. El establecimiento de este Grupo Especial no tendría por qué haber impedido a las autoridades panameñas realizar las inspecciones *in situ* en las plantas de empaque costarricenses y finalizar el proceso de revisión que supuestamente iniciaron hace más de 4 años. El único motivo que puede existir para no haberlo hecho es que Panamá quiera dilatar al máximo la aplicación de una prohibición a la importación de plátano y banano que no tiene fundamento técnico ni está amparada por las disciplinas del Acuerdo MSF.

En conclusión, Costa Rica ha demostrado que Panamá ha incurrido, e incurre, en "demoras indebidas" con respecto a su proceso de revisión de los requisitos fitosanitarios para la importación de plátano y banano de Costa Rica. Por ende, el Grupo Especial debería constatar que Panamá actúa de forma incompatible con el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF y, en consecuencia, también con el artículo 8 del Acuerdo MSF.²⁰⁰

La medida es incompatible con los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF

A la luz de todas las incompatibilidades con obligaciones del Acuerdo MSF demostradas por Costa Rica, el Grupo Especial debería constatar que Panamá actúa también, en consecuencia, de forma incompatible con las obligaciones de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

MEDIDA RELATIVA A LA IMPORTACIÓN DE FRESAS

Introducción

Desde el 20 de febrero de 2020, Panamá mantiene una prohibición a la importación de fresas de Costa Rica, la cual deriva de la supuesta detección del pesticida Oxamilo en dos envíos de fresas de Costa Rica provenientes de un mismo productor, a niveles que supuestamente excedían los límites máximos de residuos (LMR) de Panamá. Lo anterior habría ocurrido a pesar de que, en Costa Rica, no está autorizado el uso de Oxamilo para el cultivo de fresas.²⁰¹ Pese a que estos dos envíos fueron exportados por un mismo productor costarricense, la prohibición adoptada por Panamá, vigente a la fecha, aplica a cualquier productor de fresas de Costa Rica. Por lo tanto, actualmente, ningún productor de Costa Rica puede exportar fresas a Panamá. Tras realizar sus propias inspecciones, las autoridades fitosanitarias costarricenses constataron la ausencia de Oxamilo en el proceso productivo del productor costarricense afectado, por lo que Costa Rica solicitó a Panamá los detalles sobre sus análisis. Hasta la fecha, Panamá se ha rehusado a proporcionar dicha información. En

¹⁹⁴ Oficio DSFE-0348-2020 (prueba documental CRI-107); y oficio DSFE-0110-2021 (prueba documental CRI-108).

¹⁹⁵ Nota DNSV-0113-2021-OIAR (prueba documental CRI-109); nota DNSV-0129-2021 (prueba documental CRI-111); y nota DNSV-0207-2021 (prueba documental CRI-112).

¹⁹⁶ Nota AUPSA-AG-392-2019 (prueba documental CRI-95); y nota AUPSA-AG-424-2019 (prueba documental CRI-97).

¹⁹⁷ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1496.

¹⁹⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 424.

¹⁹⁹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.164.

²⁰⁰ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 965-969.

²⁰¹ Certificación de plaguicidas para uso en fresas, AE-REG-C-0035-2022 (prueba documental CRI-5).

cualquier caso, Costa Rica envió la información que Panamá identificó como necesaria para retirar la prohibición.

El incumplimiento con algún LMR por parte de un productor específico indica que ese productor específico probablemente no respetó las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) aplicables al cultivo del producto. *A priori*, no habría razón para concluir que otros productores, ajenos al incumplimiento, tampoco están aplicando correctamente las BPA en sus propios procesos de cultivo, recolección, selección, empaque, almacenamiento y transporte. Por lo tanto, resulta completamente desproporcionado prohibir las importaciones de un producto de todo un país luego de detectar que un productor específico de dicho país incumplió un LMR.

Así, resulta lógico que ni las normas del Codex ni las medidas de otros Miembros de la OMC recomienden una prohibición a la importación en casos de incumplimientos con LMRs. Las dos normas del Codex identificadas por Costa Rica señalan que, en dichos casos, pueden aplicarse medidas para cambiar la forma de gestionar el riesgo, por ejemplo, aumentando la intensidad de los controles en frontera respecto de envíos futuros del productor responsable del incumplimiento.²⁰² Las medidas de la Unión Europea, Estados Unidos y Australia son ejemplos concretos de la aplicación de este principio. Luego de detectar un incumplimiento con un LMR, la Unión Europea aplica controles más intensos en frontera al productor implicado y, si continúan los incumplimientos de ese productor, exige entonces que la autoridad del país exportador realice muestreos y análisis previo a la exportación sobre los envíos de ese productor.²⁰³ De manera similar, Australia ordena que todas las futuras importaciones del productor extranjero responsable del incumplimiento sean sometidas a inspección.²⁰⁴ Estados Unidos, por su parte, invierte la carga de la prueba para que, en futuros envíos, sea el productor quien demuestre que su producto respeta el LMR de Estados Unidos.²⁰⁵ En todos estos casos, los controles adicionales son retirados una vez que el importador establece un historial de cumplimiento.

En el caso que nos ocupa, Panamá no adoptó ninguna de estas acciones sugeridas por el Codex y por las medidas de otros Miembros de la OMC. Panamá pasó directamente a la medida de último recurso que, según las normas de Codex, está reservada para casos graves y reincidentes.²⁰⁶ Claramente, éstas no son las circunstancias del presente caso. Panamá confirmó que adoptó la prohibición del 20 de febrero de 2020 únicamente sobre la base de los dos incumplimientos identificados en la nota AUPSA-AG-051-2020.²⁰⁷

La medida es incompatible con los artículos 5.1, 5.2 y 2.2 del Acuerdo MSF y no está amparada por el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

Panamá ha reconocido que la medida de fresas, al igual que las medidas de piñas y plátanos y bananos, "no se basan en evaluaciones de riesgo".²⁰⁸ La confirmación de la ausencia de una evaluación de riesgo permite al Grupo Especial concluir, sin necesidad de continuar con los demás elementos del análisis del artículo 5.1, que Costa Rica presentó un caso *prima facie* de violación bajo los artículos 5.1, 5.2 y 2.2 del Acuerdo MSF.

La defensa de Panamá es que, debido a la insuficiencia de testimonios científicos, ésta es una medida temporal cubierta por el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.²⁰⁹ Cabe recalcar que, al afirmar que su medida está amparada por el artículo 5.7 del Acuerdo MSF, le corresponde a Panamá "la carga de probar

²⁰² Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos (CAC/CL 26-1997) (prueba documental CRI-126) y Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos (CAC/GL 47-2003) (prueba documental CRI-127). Véase también la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 339-351.

²⁰³ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 353-355.

²⁰⁴ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 357.

²⁰⁵ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 356.

²⁰⁶ Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos, CAC/GL 26-1997 (prueba documental CRI-126), párrafo 34 del Anexo; y Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos, CAC/GL 47-2003 (prueba documental CRI-127), párrafo 20 del Apéndice. Véase también la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 339-347.

²⁰⁷ Respuesta de Panamá a la pregunta 19 a) del Grupo Especial, párrafo 83.

²⁰⁸ Respuesta de Panamá a la pregunta 9 b) del Grupo Especial, párrafo 32.

²⁰⁹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 166.

que se han cumplido cada uno de los cuatro requisitos acumulativos" de esta disposición.²¹⁰ Para recordar, estos cuatro requisitos son los siguientes: i) insuficiencia de testimonios científicos; ii) adoptar la medida sobre la base de la información pertinente de que se disponga; iii) tratar de obtener información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo; y iv) revisar la medida en un plazo razonable. Panamá no logró demostrar que su medida cumple con los elementos del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

A fin de cumplir con la primera condición del artículo 5.7, Panamá tendría que probar que no existían testimonios científicos suficientes para realizar una evaluación de riesgo que sirviera de base para aplicar una medida que asegure el cumplimiento del LMR de Oxamilo en envíos futuros de fresas del productor costarricense implicado.

Para empezar, Panamá propone un enfoque equivocado sobre lo que constituye una falta de testimonios científicos para efectos del artículo 5.7 del Acuerdo MSF. Panamá alude a circunstancias que presuntamente "pusieron en tela de juicio" las conclusiones que sustentaban su decisión de permitir la importación de fresas costarricenses que cumplan el LMR de Oxamilo.²¹¹ Panamá alega que "[l]os casos de no conformidad son incuestionablemente información científica del tipo que puede poner en tela de juicio las conclusiones de un Miembro con respecto al riesgo".²¹² Dicho de otra manera, Panamá afirma que el incumplimiento con el LMR de Oxamilo en los dos envíos de fresas de Costa Rica puso en tela de juicio su entendimiento de que era seguro importar fresas de Costa Rica siempre que se aplicara un LMR de 0.01 mg/kg para Oxamilo.

Al formular este argumento, Panamá hace una analogía errónea con la diferencia *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*. En esa diferencia, el Órgano de Apelación constató que podría haber insuficiencia de testimonios científicos cuando existe "una opinión científica calificada y respetada que pone en tela de juicio la relación entre los testimonios científicos pertinentes y las conclusiones relativas al riesgo, y que no permite la realización de una evaluación suficientemente objetiva del riesgo sobre la base de los testimonios científicos existentes".²¹³

Panamá cita estas constataciones del Órgano de Apelación para alegar que los incumplimientos con el LMR de Oxamilo pusieron en tela de juicio sus conclusiones sobre su decisión de permitir las importaciones de fresas costarricenses sujetas a un LMR de 0.01 mg/kg para Oxamilo. No obstante, Panamá no explica la cuestión más importante: por qué esta circunstancia convirtió los testimonios científicos previos en insuficientes de tal manera que era imposible hacer una nueva evaluación de riesgo.

Vale la pena recordar que el hecho que motivó la prohibición a la importación fue la detección de residuos de Oxamilo en dos envíos de fresas de un mismo productor costarricense. En este contexto, no hay ninguna indicación de que los testimonios científicos fueran insuficientes para que Panamá realizara una evaluación de riesgo. Panamá tenía la información sobre los dos envíos de fresas en cuestión, el plaguicida en cuestión, las cantidades exactas del residuo, el nombre del productor costarricense en cuestión, el historial de cumplimiento de ese productor y sabía que el uso de Oxamilo está prohibido en Costa Rica en el cultivo de fresas.²¹⁴ Panamá no explica por qué esta información era insuficiente para hacer una evaluación de riesgo. Para satisfacer la primera condición del artículo 5.7, Panamá tendría que "identificar las insuficiencias de los testimonios científicos pertinentes".²¹⁵ Panamá no lo hizo.

Panamá tampoco demostró que se cumple la segunda condición del artículo 5.7, esto es, que la prohibición a la importación de fresas se basó en la información pertinente disponible. Según el artículo 5.7, la información pertinente incluye la información "procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otr[os

²¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.293.

²¹¹ Véanse la primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 203-204; y la respuesta de Panamá a la pregunta 77 c) del Grupo Especial, párrafo 225.

²¹² Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 75.

²¹³ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 677. (sin resalte en el original)

²¹⁴ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 332.

²¹⁵ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 679.

Miembros]". En el presente caso, la información pertinente disponible incluye dos directrices específicas del Codex y las medidas adoptadas por la Unión Europea, Estados Unidos y Australia.

Las directrices del Codex pertinentes²¹⁶ dejan claro que, en caso de una inconformidad con requisitos de inocuidad de alimentos, las medidas que el país importador aplique deben ser proporcionales y graduales. El país importador puede, primero, cambiar la forma de gestionar el riesgo mediante la detención del alimento hasta la emisión de una decisión final o aumentando la intensidad del muestreo y el análisis del establecimiento en cuestión. Si el país exportador tiene pruebas de problemas sistémicos, entonces podría extender las medidas a otros establecimientos. La suspensión de las importaciones es la medida de último recurso, justificable sólo en los casos más graves y reincidentes, y tras confirmar que las medidas previas resultaron insuficientes para asegurar el cumplimiento de los requisitos de inocuidad.

Según el artículo 5.7, la información pertinente disponible incluye también la información procedente de "las medidas sanitarias y fitosanitarias que apliquen [otros Miembros de la OMC]". En el presente caso, esto abarca las medidas adoptadas por la Unión Europea, Estados Unidos y Australia. En casos de un incumplimiento con LMRs en productos importados, la Unión Europea²¹⁷, Estados Unidos²¹⁸ y Australia²¹⁹ no imponen una suspensión de las importaciones futuras del productor extranjero implicado y, menos aún, de cualquier otro productor de ese mismo país. Las medidas adoptadas por estos tres Miembros de la OMC consisten en mayores controles sobre el productor extranjero responsable del incumplimiento a fin de gestionar el riesgo en futuros envíos y no sobre la totalidad de los exportadores o sobre el país exportador entero. La importación sigue siendo posible siempre que el importador demuestre que el envío cumple con los LMRs correspondientes. Las medidas adoptadas por estos Miembros no son permanentes, pues los controles adicionales pueden ser retirados cuando el productor demuestre un historial de cumplimiento.

El tercer requisito del artículo 5.7 exige que el Miembro importador se esfuerce "al máximo por suplir las insuficiencias de los testimonios científicos pertinentes con investigaciones científicas adicionales o mediante el acopio de información procedente de organizaciones internacionales pertinentes o de otras fuentes".²²⁰ En el oficio AUPSA AG 051 2020, mediante el cual Panamá adoptó la prohibición a la importación de fresas, Panamá no solicitó ninguna información pertinente para realizar una evaluación de riesgo. Panamá informó únicamente que la prohibición a la importación de fresas de Costa Rica se mantendría en vigor hasta que Costa Rica "indique las medidas correctivas implementadas". Esto no satisface el requisito de "esforzarse al máximo por suplir las insuficiencias de los testimonios científicos pertinentes con investigaciones científicas adicionales". El intercambio posterior de comunicaciones entre las partes muestra que fue Costa Rica, no Panamá, quien impulsó el proceso de recopilación de información. El 5 de mayo de 2020, Costa Rica proporcionó a Panamá información sobre el resultado de la visita de la autoridad costarricense al productor de fresas responsable de los incumplimientos, indicando, entre otras cosas, que no se encontró evidencia de uso de Oxamilo ni en las instalaciones del productor, ni en las dos muestras de fresas tomadas en el lugar de producción. Panamá no proporcionó respuesta, por lo cual Costa Rica contactó a Panamá el 12 de junio de 2020²²¹ y posteriormente el 19 de febrero de 2021.²²² Finalmente, el 17 de marzo de 2021, más de un año después de haber adoptado la prohibición a la importación, Panamá remitió la Nota AUPSA AG 151 2021, en la cual aclaró el tipo de información que requería de Costa Rica. En

²¹⁶ Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos (CAC/CL 26-1997) (prueba documental CRI-126), párrafos 34-35; y Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos (CAC/GL 47-2003) (prueba documental CRI-127), párrafo 20 del Apéndice.

²¹⁷ Reglamento de la Unión Europea 2018/1660 (prueba documental CRI-129), considerandos 2) y 6). En el caso de los productos originarios de Turquía y Vietnam, la intensificación de controles se adoptó mediante el Reglamento 1295/2014 (prueba documental CRI-130)). En el caso del producto de la India, la intensificación de controles se adoptó mediante el Reglamento 885/2014 (prueba documental CRI-131).

²¹⁸ *Import Operations and Actions* (prueba documental CRI-132), sección 9.8.2, página 36 y sección 9-8-8, página 38.

²¹⁹ *Failing food report*, Australia (prueba documental CRI-134) ("*[i]f the failing food is a surveillance food, we can apply a holding order. This will refer all future consignments of that food for inspection. A holding order remains in place until a history of compliance can be demonstrated, usually after five consecutive passes*").

²²⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 679.

²²¹ Oficio DSFE-0525-2020 (prueba documental CRI-11).

²²² Oficio DSFE-0108-2021 (prueba documental CRI-12), página 2.

respuesta, Costa Rica proporcionó, el 18 de mayo de 2021 mediante el oficio DSFE 0393 2021, la información requerida, adjuntando un total de 23 anexos con documentación exhaustiva y detallada.

El cuarto requisito del artículo 5.7 del Acuerdo MSF requiere que el Miembro importador revise la medida provisional en un plazo razonable. Panamá no revisó la prohibición a la importación de fresas en un plazo razonable. Panamá adoptó esta prohibición el 20 de febrero de 2020 y desde entonces Panamá no ha revisado esta medida, es decir, no ha realizado ninguna "evaluación formal [...] con el propósito de introducir cambios en caso necesario".²²³

Por estas razones, Costa Rica sostiene que la prohibición a la importación de fresas es incompatible con la obligación de los artículos 5.1, 5.2 y 2.2 de realizar una evaluación de riesgo, la cual no está amparada por el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

La medida es incompatible con la obligación de armonización del artículo 3.1 del Acuerdo MSF

Al adoptar la prohibición a la importación de fresas de Costa Rica, Panamá no se basó en las normas internacionales pertinentes y, por lo tanto, incurrió en una infracción del artículo 3.1 del Acuerdo MSF. Como se explicó previamente en el contexto del artículo 5.7, Costa Rica identificó dos directrices del Codex pertinentes: *Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos* (CAC/GL 26-1997)²²⁴; y *Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos* (CAC/GL 47-2003).²²⁵ Ambas directrices establecen que, en casos de incumplimiento con requisitos de inocuidad de alimentos, la medida adecuada consiste en cambiar la forma de gestionar el riesgo. Esto puede lograrse, por ejemplo, aumentando la frecuencia de los controles sobre los envíos del productor extranjero responsable del incumplimiento. La prohibición a la importación, según estas normas del Codex, es una medida de último recurso, válida solamente en casos graves y reincidentes, y aplicable sólo cuando quede demostrado que fueron inefectivas las medidas para cambiar la forma de gestionar el riesgo.

Puesto que Panamá adoptó una prohibición a la importación en un caso no previsto por las directrices pertinentes del Codex, puede afirmarse que esta medida no tiene "una vinculación muy firme y muy estrecha" con las directrices del Codex, por lo que es posible afirmar que dichas directrices no son "la base" de la prohibición a la importación de fresas. La adopción de una prohibición a la importación en casos en que la norma internacional prevé la continuación del comercio equivale a contradecir la norma internacional. A su vez, una medida que contradice la norma internacional lógicamente no está basada en dicha norma internacional.

Costa Rica también sostiene que Panamá actuó en violación del artículo 3.1 del Acuerdo MSF al rehusarse a proporcionar los datos de los métodos de análisis y muestreo empleados para detectar las inconformidades en los dos envíos de fresas de Costa Rica. Al respecto, Costa Rica hizo referencia a las *Directrices para el intercambio de información entre países sobre casos de rechazo de alimentos importados* (CAC/GL 25 1997). Estas directrices establecen que, cuando exista un rechazo de alimentos importados debido a un análisis realizado por el país importador, dicho país deberá proporcionar, a solicitud de la parte interesada, los detalles de los métodos de análisis y muestreo empleados, los resultados obtenidos, y los pormenores del laboratorio de ensayo. En dos ocasiones²²⁶, Costa Rica solicitó por escrito a Panamá los datos de los métodos de análisis y muestreo empleados en la detección de los residuos de Oxamilo en los dos envíos de fresas de Costa Rica. El 18 de mayo de 2021, a través del oficio DSFE 0393 2021, Costa Rica explicó que, si bien Panamá había proporcionado el 17 de marzo de 2021 cierta información en respuesta a su primera solicitud, esa información era insuficiente. Costa Rica, por lo tanto, reiteró su solicitud sobre los métodos de análisis y muestreo, enfatizando que ello es necesario para verificar la validez de los resultados

²²³ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.3257.

²²⁴ Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos, CAC/GL 26-1997 (prueba documental CRI-126), párrafos 34 y 35 del Anexo.

²²⁵ Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos, CAC/GL 47-2003 (prueba documental CRI-127), párrafo 20 del Apéndice.

²²⁶ La primera solicitud de Costa Rica fue hecha el 1 de marzo de 2021 mediante el oficio DSFE-0128-2021 (prueba documental CRI-17). La segunda solicitud fue el 18 de mayo de 2021 mediante el oficio DSFE-0393-2021 (prueba documental CRI-21).

realizados por Panamá. A la fecha del establecimiento de este Grupo Especial, el 27 de septiembre de 2021, Panamá no había dado respuesta a la solicitud de información de Costa Rica. Ello significa que, al negarse a proporcionar los métodos de análisis y muestreo, Panamá no se basó en las normas internacionales pertinentes.

Dado que Panamá no presentó ningún argumento específico de réplica al caso *prima facie* de Costa Rica, el Grupo Especial debe constatar la violación del artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

La medida es incompatible con la obligación de no restringir el comercio más de lo requerido bajo los artículos 5.6 y 2.2 del Acuerdo MSF

La prohibición a la importación de fresas es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF, el cual exige que los Miembros de la OMC se aseguren de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias "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".

Panamá tenía a su disposición, como medida alternativa a la prohibición a la importación de fresas, la posibilidad de cambiar la forma de gestionar el riesgo respecto de los envíos del productor costarricense responsable del incumplimiento.²²⁷ Se recordará que esta medida es sugerida por dos directrices del Codex. Además, las medidas para cambiar la forma de gestionar el riesgo también son normalmente adoptadas por otros Miembros de la OMC, tales como la Unión Europea, Estados Unidos y Australia.

Esta medida alternativa cumple con los tres requisitos establecidos en la nota 3 al artículo 5.6 del Acuerdo MSF.

Primero, la medida alternativa está razonablemente disponible, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica. Las medidas para cambiar la forma de gestionar el riesgo forman parte de las funciones que la normativa panameña atribuye a sus autoridades en materia de inocuidad de alimentos.²²⁸ El hecho de que la normativa panameña asigne a sus agencias gubernamentales funciones que incluyen la aplicación de la medida alternativa indica que esta medida está razonablemente disponible a Panamá en términos de viabilidad técnica y económica.

Segundo, la medida alternativa conseguiría el NADP de Panamá. Costa Rica observa que, pese a que la prohibición a la importación de fresas es una medida sanitaria (protección de la vida y la salud de las personas)²²⁹, el NADP articulado por Panamá aborda la salud vegetal.²³⁰ En cualquier caso, tal como ha explicado Costa Rica en su primera comunicación escrita, la medida alternativa -el cambio en la forma de gestionar el riesgo- lograría el NADP descrito por Panamá.²³¹ Panamá no ha presentado ninguna razón que indique lo contrario.

Tercero, la medida alternativa es significativamente menos restrictiva del comercio que la prohibición a la importación adoptada por Panamá. Un cambio en la forma de gestionar el riesgo permitiría la importación de fresas de Costa Rica siempre que, obviamente, se respete el LMR de Oxamilo para fresas. Por el contrario, con la prohibición a la importación, ningún envío de fresas de Costa Rica puede ser importado a Panamá, aun si cumple con el LMR de Oxamilo. Una medida alternativa que permita la importación, aunque sea con condiciones, "sería significativamente menos restrictiva del comercio que una prohibición tajante".²³²

Panamá no presentó ningún argumento de réplica específico sobre el caso *prima facie* de Costa Rica conforme al artículo 5.6 del Acuerdo MSF. Panamá sólo reiteró que "se deduce que las medidas

²²⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 449.

²²⁸ Decreto Ley 11 (prueba documental CRI-2), artículo 39, párrafos 3, 4 y 8; y artículo 40, párrafos 1 y 2.

²²⁹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 299. Véase también la primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 210 ("[E]l riesgo concreto al que se refería Panamá era el potencial de efectos perjudiciales para la salud humana causados por residuos de Oxamilo en fresas de Costa Rica" (sin resalte en el original)).

²³⁰ En su respuesta a la pregunta 95 a) del Grupo Especial, Panamá afirmó que, en el caso de la medida relativa a fresas, el NADP aplicable es aquél sobre salud vegetal.

²³¹ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 462-463.

²³² Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinas (UE)*, párrafo 7.829.

provisionales adoptadas de conformidad con los requisitos del artículo 5.7 también están exentas de la disciplina prevista en el artículo 5.6 del Acuerdo MSF".²³³ Como Costa Rica explicó previamente, el argumento de Panamá carece de sustento.²³⁴ En cualquier caso, dado que la medida de fresas no reúne los requisitos del artículo 5.7, el Grupo Especial no tendrá que abordar la teoría de Panamá.

Panamá incurre en demoras indebidas de forma incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF

Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF al incurrir en demoras indebidas en el procedimiento relativo a la medida de fresas. El procedimiento en cuestión es el procedimiento de consideración de Panamá de la solicitud de Costa Rica para retirar la prohibición a la importación de fresas impuesta el 20 de enero de 2020. Costa Rica recuerda que, en *Rusia - Porcinos (UE)*, el grupo especial concluyó que "el proceso de consideración por Rusia de la solicitud presentada por la Unión Europea de reconocimiento de zonas libres de peste porcina africana" constituía un procedimiento abarcado por el artículo 8 y el Anexo C(1) del Acuerdo MSF.²³⁵

Costa Rica demostró que, en relación con el procedimiento en cuestión, Panamá ha incurrido en demoras indebidas en el sentido del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF. Costa Rica identificó dos periodos que constituyen "demoras" según el Anexo C(1)(a) por ser "periodo[s] de tiempo perdido por inactividad o por incapacidad de avanzar".²³⁶

La primera demora abarca el periodo comprendido entre el 20 de febrero de 2020 (fecha de la adopción de la medida) y el 22 de febrero de 2021 (fecha en que Panamá retomó la comunicación).²³⁷ Durante esta demora, que duró 1 año y 2 días, Panamá permaneció en silencio absoluto puesto que no dio respuesta a las solicitudes de Costa Rica de retirar la medida ni se pronunció sobre la información proporcionada por Costa Rica.

La segunda demora abarca el periodo comprendido entre el 20 de febrero de 2020 (fecha de la adopción de la medida) y el 27 de septiembre de 2021 (fecha de establecimiento de este Grupo Especial).²³⁸ Como una cuestión temporal, la segunda demora se solapa con la primera demora ya que ambas comienzan el 20 de febrero de 2020 con la adopción de la medida.

La segunda demora se caracteriza por el ritmo retardado de Panamá en examinar la información proporcionada por Costa Rica. Durante este periodo, Panamá mantuvo el contacto con Costa Rica, pero la actuación de Panamá continuaba mostrando demoras en la consideración de la solicitud de Costa Rica. Como se ha comentado, luego de que Panamá finalmente aclarara la información que requería, Costa Rica presentó, el 18 de mayo de 2021, la información solicitada por Panamá relativa, entre otras cosas, a los programas de control en Buenas Prácticas Agrícolas de Costa Rica.²³⁹ Aun así, Panamá continúa, a la fecha, sin emitir opinión alguna sobre la información proporcionada por Costa Rica y sin concluir el procedimiento de consideración de la solicitud de Costa Rica de retirar la prohibición a la importación de fresas.

Costa Rica considera que las dos demoras antes descritas son indebidas en el sentido del Anexo C(1)(a) en virtud de que son "injustificable[s]" y "va[n] más allá de lo aceptado".²⁴⁰ Respecto de la primera demora, no existe razón que pueda justificar el total silencio que Panamá guardó durante más de un año.²⁴¹ Durante este periodo, Costa Rica contactó a Panamá en tres ocasiones, sin obtener respuesta de Panamá.²⁴² La segunda demora tampoco tiene justificación. Panamá tenía en su posesión toda la información que había solicitado a Costa Rica, pero, aun así, Panamá no dio, y continúa sin dar, respuesta a la solicitud de Costa Rica de retirar la prohibición a la importación.

²³³ Respuesta de Panamá a la pregunta 75 del Grupo Especial, párrafo 212.

²³⁴ Véase *supra* párrafo 3.15.

²³⁵ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.516 (véase también el párrafo 7.518).

²³⁶ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.495.

²³⁷ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 476-482.

²³⁸ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 483-484.

²³⁹ Oficio DSFE-0393-2021 (prueba documental CRI-21).

²⁴⁰ Informes del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1495.

²⁴¹ Véase la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 487-489.

²⁴² Oficio DSFE-0343-2020 (prueba documental CRI-9); Oficio DSFE-0525-2020 (prueba documental CRI-11); y Oficio DSFE-0108-2021 (prueba documental CRI-12).

Costa Rica no entiende la relación entre estos hechos y la afirmación de Panamá de que "no tardó en revisar y responder a ninguna" de las comunicaciones remitidas por Costa Rica en relación con la medida de fresas.²⁴³

En vista de lo anterior, Costa Rica solicita al Grupo Especial constatar que Panamá infringió el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF en relación con las demoras indebidas en el procedimiento asociado a la medida de fresas.

La medida es incompatible con los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF

A la luz de todas las incompatibilidades demostradas por Costa Rica en relación con la prohibición a la importación de fresas, el Grupo Especial debería constatar, en consecuencia, que Panamá infringió las obligaciones de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

RECLAMOS BAJO EL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA

Costa Rica demostró que la prohibición a la importación de lácteos y cárnicos y la prohibición a la importación de piña son incompatibles con las obligaciones de no discriminación de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF. Estas dos medidas son también incompatibles con la obligación de trato de la nación más favorecida (NMF) del artículo I:1 del GATT de 1994. Ambas medidas dan lugar a una discriminación exclusivamente basada en el origen de los productos. Por lo tanto, los productos objeto de estas dos medidas (i.e. lácteos, cárnicos y piña) originarios de Costa Rica y de otros Miembros de la OMC pueden considerarse "productos similares". Panamá no concede "inmediata e incondicionalmente" a Costa Rica la ventaja que concede a Perú, México y Nueva Zelanda (en el caso de la medida relativa a lácteos y cárnicos) y a los Estados Unidos y Colombia (en el caso de la medida relativa a piña), a saber, la oportunidad competitiva de entrar en el mercado panameño.

Las cuatro medidas en litigio son incompatibles, asimismo, con el artículo XI:1 del GATT de 1994, el cual establece que los Miembros de la OMC no deben adoptar prohibiciones ni restricciones a la importación. En consecuencia, estas medidas son también incompatibles con la obligación de no adoptar restricciones cuantitativas a la importación de productos agropecuarios consagrada en el artículo 4.2 y la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

SOLICITUD DE RESOLUCIONES

A la luz de todo lo expuesto anteriormente, Costa Rica solicita al Grupo Especial constatar las violaciones que se listan a continuación.

Con respecto a la prohibición de importación de **productos lácteos y cárnicos**, Panamá actúa de forma incompatible con las siguientes disposiciones:

Los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, con el artículo 2.2 de dicho Acuerdo. La medida no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.6 y, consecuentemente, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

El artículo 2.3 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.5 del Acuerdo MSF.

El artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

El artículo 8 y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF.

En consecuencia, los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

Con respecto a la prohibición de importación de **piñas**, Panamá actúa de forma incompatible con las siguientes disposiciones:

Los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, con el artículo 2.2 de dicho Acuerdo. La medida no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

El artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.6 y, en consecuencia, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

El artículo 2.3 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.5 del Acuerdo MSF.

El artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

En consecuencia, los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

²⁴³ Respuesta de Panamá a la pregunta 11 a) i) del Grupo Especial, párrafo 39.

Con respecto a la prohibición de importación de **plátanos y bananos**, Panamá actúa de forma incompatible con las siguientes disposiciones:

Los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, también el artículo 2.2 de dicho Acuerdo. La medida no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

El artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.6 y, en consecuencia, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

El artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

En consecuencia, los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

Con respecto a la prohibición de importación de **fresas**, Panamá actúa de forma incompatible con las siguientes disposiciones:

Los artículos 5.1 y 5.2 del Acuerdo MSF y, en consecuencia, también con el artículo 2.2 de dicho Acuerdo. La medida no está amparada bajo el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

El artículo 3.1 del Acuerdo MSF.

El artículo 5.6 y, consecuentemente, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

El artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.

En consecuencia, los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

Asimismo, Costa Rica solicita al Grupo Especial constatar las violaciones demostradas por Costa Rica bajo los artículos I:1 y XI:1 del GATT de 1994 y bajo el artículo 4.2 y la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Teniendo en cuenta la naturaleza y cantidad de las infracciones antes demostradas, Costa Rica pide respetuosamente al Grupo Especial que, en virtud de la potestad que le confiere el artículo 19.1 del ESD, sugiera a Panamá que retire las medidas impugnadas para que pueda reanudarse el comercio de los productos costarricenses afectados.

ANEXO B-2**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE PANAMÁ****I. INTRODUCCIÓN**

1. Esta diferencia se refiere a cuatro medidas: tres medidas provisionales de suspensión temporal de las importaciones de bananos, plátanos, piñas y fresas procedentes de Costa Rica, y otra medida consistente en supuestos retrasos en el funcionamiento de los procedimientos de inspección y aprobación de Panamá para 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses.
2. Estas cuatro medidas comparten una característica común. Todas ellas están condicionadas a que Costa Rica proporcione a las autoridades de Panamá información adicional sobre el riesgo sanitario o fitosanitario, para que Panamá pueda alcanzar su nivel adecuado de protección ("NADP"). Lamentablemente, Costa Rica decidió determinar por sí misma si la información solicitada por Panamá era necesaria o no, y se negó sistemáticamente a proporcionar dicha información incluso después de que se iniciara esta diferencia.
3. Habría sido más sencillo y eficiente si Costa Rica simplemente hubiera proporcionado la información que Panamá solicitó desde el principio. Si Costa Rica lo hubiera hecho, esta disputa podría haberse resuelto sin sobrecargar innecesariamente los recursos de la OMC.
4. En cualquier caso, las reclamaciones de Costa Rica en esta disputa están viciadas. En lugar de presentar reclamaciones legales únicamente en virtud de las disciplinas MSF que se aplican a las medidas concretas en litigio, Costa Rica distorsiona los hechos subyacentes, inventa supuestas "prohibiciones de importación" y presenta reclamaciones en virtud de una amplia variedad de disciplinas MSF que simplemente *no se aplican* a las medidas en cuestión.
5. En cuanto a las tres medidas provisionales de suspensión de las importaciones de determinadas frutas procedentes de Costa Rica, la única disposición que se aplica es el artículo 5.7 del Acuerdo MSF, que establece un derecho cualificado para que los Miembros actúen de forma cautelar cuando los testimonios científicos sean insuficientes para realizar una evaluación del riesgo. Con respecto a los procedimientos de renovación de 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses, las únicas disposiciones aplicables son el artículo 8 y el anexo C del Acuerdo MSF, que rigen específicamente la aplicación de los procedimientos de control, inspección y aprobación. En consecuencia, el Grupo Especial no necesita abordar ninguna reclamación presentada por Costa Rica en virtud de *otras* disposiciones del Acuerdo MSF que sean inaplicables a las medidas en cuestión.
6. Los argumentos de Costa Rica en esta diferencia, de ser aceptados, socavarían el derecho de los Miembros de la OMC bajo el Acuerdo MSF a mitigar los riesgos sanitarios y fitosanitarios.
7. *En primer lugar*, Costa Rica considera erróneamente que cualquier solicitud de información actualizada en el contexto de los procedimientos de renovación de las autorizaciones de establecimiento constituye una amplia "prohibición de importación" que es: (i) adoptada sin una evaluación del riesgo; (ii) discriminatoria con respecto al trato concedido a otros países; y (iii) más restrictiva del comercio de lo necesario, en violación de los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 y 5.6 del Acuerdo MSF. La posición de Costa Rica es insostenible.
8. *En segundo lugar*, Costa Rica considera erróneamente que los testimonios científicos permanecen en un estado permanente de suficiencia, de modo que las conclusiones anteriores de Panamá sobre el riesgo sanitario o fitosanitario son válidas a perpetuidad, siempre que exista un "conjunto de pruebas científicas" sobre el riesgo pertinente. La posición de Costa Rica carece de fundamento y no se ajusta a la orientación del Órgano de Apelación.
9. *En tercer lugar*, los argumentos de Costa Rica implican que la pandemia de COVID-19 *no* tuvo *impacto alguno* en los procedimientos administrativos de los Miembros de la OMC. Panamá confía

en que este Grupo Especial no ignorará las extraordinarias dificultades que COVID-19 impuso a los recursos de un país en desarrollo como Panamá.

10. Panamá solicita que el Grupo Especial considere cuidadosamente las implicaciones sistémicas de los argumentos presentados por Costa Rica en esta diferencia, y emita conclusiones que preserven adecuadamente el equilibrio de derechos y obligaciones reflejado en el Acuerdo MSF.

II. SOLICITUD DE RESOLUCIÓN PRELIMINAR DE PANAMÁ

11. Hay dos reclamaciones preliminares sobre el mandato del Grupo Especial. La *primera* se refiere a la incompatibilidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial con el requisito del párrafo 2 del artículo 6 del ESD de proporcionar "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad."

12. La solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Costa Rica afirma que "todas y cada una de las medidas" descritas en la Sección I son incompatibles con "todas y cada una" de las disposiciones de los acuerdos abarcados que están parafraseadas en la Sección II.¹ El uso por parte de Costa Rica de la conveniente expresión "todas y cada una" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial introdujo una considerable incertidumbre en cuanto a qué medida o grupo de medidas considera Costa Rica que causan qué problemas. En particular, la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica no "relaciona claramente" las medidas concretas en litigio con las disposiciones de los acuerdos abarcados que supuestamente se violaron, explicando sucintamente cómo o por qué cada una de las medidas individuales viola cada una de las disposiciones de los acuerdos abarcados identificados por Costa Rica.² Se trata del mismo defecto que el Órgano de Apelación ha considerado anteriormente incompatible con el artículo 6.2 del ESD.³

13. La *segunda* cuestión preliminar se refiere a la introducción por Costa Rica, en su primera comunicación escrita, de nuevas reclamaciones al amparo de los Anexos B(5)(b) y B(6)(a) del Acuerdo MSF. Estas reclamaciones no fueron identificadas en la solicitud de Costa Rica para el establecimiento de un grupo especial y, por esta razón, necesariamente caen fuera de los términos de referencia del Grupo Especial bajo los Artículos 6.2 y 7.1 del ESD.

III. LA SUPUESTA "PROHIBICIÓN DE IMPORTACIÓN" DE PRODUCTOS LÁCTEOS Y CÁRNICOS ORIGINARIOS DE COSTA RICA

14. La medida descrita por Costa Rica en su solicitud de un grupo especial consiste en una amplia "prohibición de importación" de todos los productos de origen animal procedentes de Costa Rica, resultante de la supuesta negativa de Panamá a renovar las aprobaciones sanitarias de "varios" establecimientos costarricenses.⁴ Costa Rica formula dos conjuntos de reclamaciones en relación con esta supuesta "prohibición de importación". En *primer lugar*, Costa Rica alega que se trata de una medida MSF *sustantiva* que es incompatible con los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 y 5.6 del Acuerdo MSF. En *segundo lugar*, Costa Rica alega, basándose en *los mismos* argumentos y

¹ Por lo tanto, Costa Rica alega que 4 medidas diferentes son, cada una, incompatibles con las mismas 23 disposiciones de tratados diferentes en virtud de 3 acuerdos cubiertos diferentes. Sin embargo, nada en la descripción de las medidas o en la base jurídica de la reclamación sugiere que Costa Rica estuviera de hecho presentando 92 reclamaciones separadas de incompatibilidad. De hecho, sólo después de leer la primera comunicación escrita de Costa Rica, quedó claro qué medidas se estaban impugnando realmente y en virtud de qué disposiciones de los acuerdos abarcados. Este defecto en la solicitud de Costa Rica perjudicó significativamente los derechos al debido proceso de Panamá y, en particular, su derecho a conocer los contornos precisos del caso al que debía responder en la primera oportunidad posible (Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 30-33).

² Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 12.

³ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 19-20; Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 231 (no se reproduce la nota de pie de página).

⁴ Los productos sujetos a esta supuesta prohibición de importación eran: (i) productos lácteos; (ii) productos cárnicos de origen bovino; (iii) productos cárnicos de origen porcino; (iv) productos cárnicos (embutidos) de origen bovino, porcino y avícola; (v) alimentos para animales acuáticos (peces), así como (vi) alimentos para mascotas (perros) con contenido de proteína de origen rumiante, todos ellos originarios de Costa Rica. Véase la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Costa Rica, página 3. Véase también la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 41.

pruebas, que esta supuesta medida es también un *procedimiento de aprobación* de establecimiento que es incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) y (c) del Acuerdo MSF.

15. Panamá considera que una misma medida no puede ser al mismo tiempo una medida sanitaria y fitosanitaria sustantiva y *procedimientos* de control, inspección y aprobación por los cuales un miembro de la OMC busca verificar y asegurar la conformidad con dicha medida. En opinión de Panamá, la descripción de Costa Rica de la supuesta "prohibición de importación" no deja lugar a dudas de que la impugnación de Costa Rica se refiere *exclusivamente* a la aplicación de los procedimientos de inspección y aprobación de Panamá para 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses.⁵ Como tal, esta medida cae exclusivamente dentro del ámbito del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF. Costa Rica solicita a este Grupo Especial que abra nuevos caminos para discernir una medida sustantiva de MSF de la aplicación de procedimientos de aprobación de establecimientos.

A. La impugnación de Costa Rica se refiere exclusivamente a la aplicación de los procedimientos de aprobación previstos en el artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF

16. El Acuerdo MSF contiene disciplinas separadas que regulan las medidas MSF sustantivas, por un lado, y los procedimientos de control, inspección y aprobación que las hacen cumplir, por otro. Las medidas MSF sustantivas son medidas aplicadas por los Miembros de la OMC para mitigar el riesgo sanitario y fitosanitario. Dichas medidas están sujetas a las disciplinas de los artículos 2 a 7 del Acuerdo MSF. Por su parte, los procedimientos de control, inspección y aprobación son medidas que los Miembros de la OMC aplican para verificar y asegurar la conformidad con *otras* medidas MSF sustantivas. El texto del artículo 8 deja claro que la *aplicación* de los procedimientos de control, inspección y aprobación está sujeta *exclusivamente* a las disciplinas del Anexo C del Acuerdo MSF.⁶

17. Costa Rica describió la supuesta prohibición de importación de productos lácteos y cárnicos como derivada de la omisión de Panamá de iniciar y ultimar procedimientos de inspección y aprobación para 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses.⁷ Tal incumplimiento es *precisamente* el tipo de medida que el Órgano de Apelación consideró en *Australia - Manzanas* que constituye un procedimiento de control, inspección y aprobación sujeto al artículo 8 y al Anexo C del Acuerdo MSF.⁸ El Grupo Especial en *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* llegó a la misma conclusión.⁹

18. La respuesta conveniente de Costa Rica es que la medida que impugna consiste en dos "aspectos" distintos, pero "interrelacionados". Un "aspecto" *procesal* consistente en la no renovación de las autorizaciones sanitarias a 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses pendientes de auditorías *in situ*, y otro "aspecto" *sustantivo* consistente en la supuesta "decisión de Panamá de

⁵ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 24-26; Respuesta de Panamá a la pregunta 157 del Grupo Especial, párrafo 155; Comentarios sobre las respuestas de Costa Rica a la pregunta 105, párrafo 25. Los argumentos de Costa Rica bajo los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF corroboran aún más la *naturaleza procesal* de la medida que impugna. Costa Rica argumenta, en esencia, que la situación en Perú, México y Nueva Zelanda es "comparable" a la situación en Costa Rica porque estos países se encuentran en una situación similar con respecto a los *procedimientos* para la renovación de la aprobación de establecimientos (Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 24-26. Respuesta de Panamá a la pregunta 157 del Grupo Especial, párrafos 24-26; Respuesta de Panamá a la pregunta 157 del Grupo Especial, párrafo 155; Comentarios sobre las respuestas de Costa Rica a la pregunta 105, párrafo 25).

⁶ A este respecto, el artículo 8 del Acuerdo MSF establece que los Miembros de la OMC observarán las disposiciones del Anexo C "al *aplicar* procedimientos de control, inspección y aprobación". El Anexo C, a su vez, define los procedimientos de control, inspección y aprobación como "*todos los procedimientos para verificar y garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias*". El Anexo C(1) establece en los subapartados (a)-(i) las disciplinas que rigen la aplicación de los procedimientos de control, inspección y aprobación por parte de un Miembro. Cada uno de los apartados del Anexo C(1) hace referencia explícita al término "procedimientos". El subapartado (a) exige a los Miembros de la OMC que inicien y completen los procedimientos de control, inspección y aprobación sin "demoras indebidas", y la obligación del subapartado (c) es limitar los requisitos de información de modo que "no se exija más información de la necesaria a efectos de los procedimientos de control, inspección y aprobación apropiados".

⁷ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 528.

⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 438.

⁹ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.47.

revocar la elegibilidad sanitaria de Costa Rica".¹⁰ Sin embargo, simplemente no hay base en el *texto* del Acuerdo MSF para confundir la aplicación de procedimientos de control, inspección y aprobación y las medidas sustantivas MSF que pretenden hacer cumplir como "aspectos interrelacionados" de una única medida.¹¹ La jurisprudencia pertinente tampoco apoya la teoría del "aspecto sustantivo de los procedimientos de aprobación" propuesta por Costa Rica.

19. En *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, los reclamantes impugnaron una decisión de la UE de retrasar las decisiones finales de aprobación como una "moratoria general de *facto*" sobre los productos biotecnológicos. Al igual que Costa Rica en este caso, los reclamantes presentaron reclamaciones al amparo de los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.5 y 5.6, y del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF. Los reclamantes alegaron que la *misma medida* (retrasos en las decisiones de aprobación) reflejaba "aspectos" tanto sustantivos como de procedimiento que daban lugar a violaciones de las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF. El Grupo Especial *rechazó* el argumento de los reclamantes de que la decisión de aplicar una moratoria general de *facto* a las homologaciones convertía la medida en una prohibición definitiva de las importaciones.¹² El Grupo Especial razonó que la "decisión procesal de retrasar las decisiones sobre la aprobación de carácter definitivo no deja de ser de naturaleza procesal por el solo hecho de que tenga repercusiones sustantivas. En realidad, las decisiones procesales tienen, prácticamente siempre, alguna consecuencia sustantiva".¹³ Los grupos especiales posteriores han seguido manteniendo la distinción básica entre la aplicación de los procedimientos de inspección, control y aprobación, los requisitos sustantivos de las MSF que pretenden hacer cumplir y las disciplinas que se aplican a estos dos tipos de medidas MSF.¹⁴

20. El informe del grupo especial en el asunto *Rusia - Porcinos (UE)* no apoya la extravagante teoría de Costa Rica de que una *misma* medida puede comprender "aspectos" sustantivos y procesales. En esa diferencia, el grupo especial determinó si la UE había demostrado la existencia de una medida sanitaria *sustantiva* consistente en una prohibición de importación a escala de la UE y a países específicos.¹⁵ A continuación, el grupo especial evaluó una medida *totalmente distinta* - el funcionamiento de los procedimientos de Rusia para el reconocimiento de zonas libres de enfermedades - y concluyó que dichos procedimientos tenían por objeto "comprobar y garantizar el cumplimiento" de la normativa sanitaria rusa sobre enfermedades animales.¹⁶ Cabe señalar que el grupo especial en el asunto *Rusia - Porcinos (UE)* constató que los requisitos de información excesivos eran acciones mediante las cuales Rusia obstaculizaba la iniciación y ultimación de los procedimientos de reconocimiento de zonas libres de enfermedades, constituyendo así "demoras indebidas" en el sentido del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF.¹⁷ Estos son *precisamente* los mismos tipos de acciones que, según Costa Rica, constituyen un "aspecto" sustantivo en el contexto de la presente diferencia.

B. Costa Rica no logró establecer el "aspecto sustantivo" que impugna

21. En cualquier caso, Costa Rica no ha demostrado la existencia del supuesto "aspecto sustantivo" de la medida impugnada. Específicamente, Costa Rica no demostró que Panamá revocó su elegibilidad sanitaria para exportar todos los productos de origen animal a Panamá. La *única* prueba que Costa Rica presentó para establecer la supuesta revocación de su elegibilidad sanitaria son tres cartas en las que Panamá se refirió a la "elegibilidad zoosanitaria", e indicó que necesitaba considerar la situación zoosanitaria de Costa Rica.¹⁸

¹⁰ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 68 del Grupo Especial, párrafo 3.35.

¹¹ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 26-30.

¹² Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1356.

¹³ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1361.

¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Australia - Manzanas*, párrafos 7.1474, 7.1459 y 7.1468; Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafos 421, 435, 436, 439, 440; Informe del Grupo Especial, *Australia - Salmón (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 7.156;

¹⁵ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.60.

¹⁶ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafos 7.521 y 7.522.

¹⁷ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.538.

¹⁸ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 68 del Grupo Especial, párrafo 3.41 (en referencia a Nota AUPSA-AG-395-2020, Prueba documental CRI-51; Nota AUPSA-AG-481-2020, Prueba documental CRI-52;

22. El argumento de Costa Rica se basa enteramente en la premisa de que el término "elegibilidad zoosanitaria" en estas cartas es intercambiable con el término "elegibilidad sanitaria" bajo el *Manual de AUPSA para la elegibilidad sanitaria*, de tal manera que cualquier investigación sobre la situación zoosanitaria de Costa Rica equivale a una revocación de la "elegibilidad sanitaria" de Costa Rica. Esto es sencillamente incorrecto.

23. "Elegibilidad zoosanitaria" y "elegibilidad sanitaria" son conceptos distintos en la legislación panameña.¹⁹ Mientras que la elegibilidad sanitaria se refiere a los riesgos transmitidos por los alimentos, la elegibilidad zoosanitaria se refiere a los riesgos del ganado (sanidad animal).²⁰ La elegibilidad zoosanitaria no opera como una precondition para la elegibilidad sanitaria bajo la ley panameña.²¹ El hecho de que el Consejo Científico y Técnico de Seguridad de Alimentos (CCTSA) pueda consultar a la Dirección Nacional de Salud Animal (DINASA) sobre la "elegibilidad zoosanitaria" cuando el producto alimenticio que exporta el solicitante en cuestión implica riesgos para la salud animal no significa que se revoque la "elegibilidad sanitaria" del país exportador. Los argumentos de Costa Rica carecen de fundamento de hecho y de derecho.

24. Como cuestión de derecho, la revocación de la "elegibilidad sanitaria" de un país requiere la modificación de la Resolución AUPSA-028-09. Sin enmienda, la elegibilidad sanitaria de Costa Rica, como se evidencia en la Actualización del Resuelto 092-2007, sigue vigente bajo la ley panameña.²² De hecho, los dos establecimientos cuyas aprobaciones fueron renovadas - Central Veterinaria y Biomar - continuaron exportando sus productos de origen animal a Panamá, lo que demuestra que la elegibilidad sanitaria del país sigue vigente.²³

25. Por último, incluso si el Grupo Especial llegara a la conclusión de que Costa Rica ha demostrado que Panamá ha decidido de alguna manera "revocar" la admisibilidad sanitaria de Costa Rica para todos los productos de origen animal, los procedimientos de admisibilidad sanitaria en cuestión son el tipo de medida que, por su propia naturaleza, entran dentro del ámbito de los procedimientos de control, inspección y aprobación regulados por el artículo 8 y el Anexo C(1) del Acuerdo MSF.²⁴

C. Costa Rica no logró demostrar la violación del Artículo 8 y del Anexo C(1)(a) y (c) del Acuerdo MSF

26. En cuanto a las disposiciones que *sí* se aplican a la medida impugnada, Costa Rica no ha logrado establecer un caso *prima facie* de que Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(a) y (c) del Acuerdo MSF. En particular, no existe una "demora", y mucho menos "indebida", en iniciar y ultimar los procedimientos de aprobación para renovar las aprobaciones sanitarias de 16 establecimientos costarricenses de productos lácteos y cárnicos.

1. Período pertinente para el análisis del Grupo Especial

27. El período pertinente para el análisis del Grupo Especial sobre la supuesta "demora indebida" es el comprendido entre el 30 de junio de 2020, cuando expiraron las aprobaciones de establecimiento, y el 27 de septiembre de 2021, cuando se estableció este Grupo Especial. Costa Rica no discute que las autorizaciones sanitarias de los 16 establecimientos en cuestión fueron renovadas hasta el 30 de junio de 2020. Costa Rica tampoco discute que el comercio de los productos en cuestión no se interrumpió hasta el 30 de junio de 2020.²⁵ Costa Rica argumenta, sin embargo, que las sucesivas renovaciones de las aprobaciones sanitarias para los 16 establecimientos en cuestión hasta el 30 de junio de 2020 *no son relevantes* para el análisis del Grupo Especial. Costa Rica tacha estas renovaciones de "automáticas e informales" y pide al Grupo Especial que ignore

Nota AUPSA-AG-100-2021, Prueba documental CRI-57 y Anexo a nota AUPSA AG 100 2021, Prueba documental CRI-268).

¹⁹ Respuesta de Panamá a la pregunta 142 del Grupo Especial, párrafos 105-111.

²⁰ Respuesta de Panamá a la pregunta 142 del Grupo Especial, párrafo 111.

²¹ Respuesta de Panamá a la pregunta 142 del Grupo Especial, párrafos 108-111.

²² Segunda comunicación escrita, párrafo 59.

²³ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 58; Respuesta de Panamá a la pregunta 143 del Grupo Especial, párrafo 117.

²⁴ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 61-64.

²⁵ Resolución AUPSA No. 145-AG-2019, Prueba documental PAN-2. Véase también, Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 164; Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 130, 132.

todas las pruebas relativas a estas renovaciones.²⁶ El argumento de Costa Rica carece de fundamento.

28. Sencillamente, el Acuerdo MSF no exige que las autoridades competentes comuniquen sus decisiones de aprobación de ninguna manera en particular ni que sigan ninguna formalidad concreta. Del mismo modo, no existe base legal en el Acuerdo MSF para excluir cualquier prueba de la revisión del Grupo Especial.²⁷ Conforme a la legislación panameña, los procedimientos de renovación de establecimientos se inician con una solicitud formal del establecimiento pertinente, y finalizan con una decisión de renovar o no renovar la autorización sanitaria del solicitante. Cualquier decisión de renovar la aprobación del establecimiento, ya sea comunicada en el sitio web de AUPSA o a través de la publicación de una resolución, *ultima* dichos procedimientos hasta que se solicite un nuevo procedimiento de renovación.²⁸

29. En consecuencia, el plazo pertinente para la evaluación por el Grupo Especial de las supuestas "demoras" en los procedimientos de autorización de establecimiento es el comprendido entre el 30 de junio de 2020 y el 27 de septiembre de 2021.

2. No hubo demoras indebidas durante el periodo pertinente

30. Como ha explicado Panamá, el estallido de la pandemia de COVID-19 restringió sustancialmente la capacidad de Panamá para iniciar y ultimar los procedimientos de renovación pertinentes durante el período en cuestión.²⁹ Costa Rica admite expresamente que durante el período comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 15 de octubre de 2020 sus fronteras estuvieron cerradas a los ciudadanos de Centroamérica.³⁰ Por lo tanto, durante este período los inspectores de Panamá simplemente *no podían viajar* para realizar auditorías en los establecimientos lácteos y cárnicos pertinentes de Costa Rica. Costa Rica también reconoce que, al menos durante el período comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 16 de abril de 2022, la pandemia de COVID-19 afectó negativamente a la capacidad de las autoridades sanitarias para realizar auditorías *in situ* de los establecimientos de productos lácteos y cárnicos.³¹

31. Panamá también ha establecido que la negativa de Costa Rica a proporcionar información sobre su sistema zoonosanitario impidió que Panamá finalizara los procedimientos para las renovaciones.³² De hecho, Costa Rica no proporcionó la información *hasta el 3 de junio de 2021*.³³ En consecuencia, la cuestión ante el Grupo Especial es si el lapso de tiempo transcurrido entre el 3 de junio de 2021 y el 27 de septiembre de 2021 constituye una demora. En opinión de Panamá y en consonancia con grupo especiales anteriores, un período de *menos de 3 meses* en las circunstancias de este caso difícilmente podría calificarse como una "demora", y mucho menos como una "demora indebida", ya que está dentro del curso normal de cualquier procedimiento de aprobación de este tipo.³⁴

32. Por lo tanto, el Grupo Especial debería concluir que la supuesta "prohibición de importación" de productos lácteos y cárnicos es un procedimiento de aprobación que entra exclusivamente en el ámbito del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF, y que Costa Rica no ha logrado demostrar una violación del Anexo C(1)(a) del Acuerdo.

33. Costa Rica tampoco demostró que Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF. El argumento de Costa Rica presupone que las solicitudes de información zoonosanitaria por parte de Panamá son excesivas en el contexto de los procedimientos de aprobación de establecimientos. Sin embargo, cuando un producto como la leche fresca conlleva

²⁶ Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 132. Véase también, Declaración oral de inicio de Costa Rica en la segunda reunión sustantiva, párrafo 33.

²⁷ Respuesta de Panamá a la pregunta 145 del Grupo Especial, párrafos 124.

²⁸ Respuesta de Panamá a la pregunta 145 del Grupo Especial, párrafos 123.

²⁹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 133-149; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 74-80.

³⁰ Respuestas de Costa Rica a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafos 2.1 y 2.2.

³¹ Respuestas de Costa Rica a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafo 2.11.

³² Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 150-154; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 81-84.

³³ Oficio SENASA-DG-725-2021, Prueba documental CRI-63.

³⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafos 7.113-7.114.

riesgos tanto sanitarios como zoonos, las autoridades zoonos de Panamá deben solicitar la información necesaria para verificar y asegurar el cumplimiento de su legislación zoonos.³⁵

IV. Medidas provisionales relativas a determinadas frutas de Costa Rica

34. La suspensión temporal por parte de Panamá de la importación de fresas, piñas, bananos y plátanos procedentes de Costa Rica se ha adoptado en plena conformidad con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF. El artículo 5.7 establece un derecho cualificado a derogar temporalmente las obligaciones básicas del Acuerdo MSF de basar las medidas MSF en testimonios científicos y de minimizar los efectos restrictivos del comercio. Como Panamá actuó plenamente de conformidad con el Artículo 5.7, sus medidas provisionales *no* son, contrariamente a lo que alega Costa Rica, incompatibles con los Artículos 2.2, 2.3, 3.1, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5 y 5.6 del Acuerdo MSF.

35. Más aún, debido a que las medidas provisionales de Panamá no caen dentro del ámbito de los "procedimientos de control, inspección y aprobación" bajo el Artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF, Costa Rica no ha logrado establecer que estas medidas provisionales sean inconsistentes con estas disposiciones.³⁶

36. A continuación, Panamá establece que cada una de sus medidas provisionales es consistente con los cuatro requisitos acumulativos del Artículo 5.7 del Acuerdo MSF.³⁷

A. La suspensión de las importaciones de fresas costarricenses es compatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

37. La detección de residuos de Oxamilo en dos envíos diferentes de fresas procedentes de Costa Rica los días 6 y 18 de febrero de 2020 puso en tela de juicio las conclusiones previas de Panamá sobre los posibles efectos adversos para la salud humana de la importación de fresas costarricenses. El Oxamilo es un plaguicida carbamato que ha sido clasificado como "sustancia extremadamente peligrosa" en muchos países sujetos a estrictos requisitos de notificación. Es extremadamente tóxico para el ser humano si se ingiere, inhala o entra en contacto con la piel. La intoxicación por Oxamilo puede causar mareos, sudoración, dolores de cabeza, náuseas, vómitos, dolor abdominal, miosis con visión borrosa, parálisis respiratoria y muerte.³⁸

38. La detección de residuos de Oxamilo indicaba, como mínimo, un riesgo potencial de que este plaguicida se estuviera utilizando en la producción de fresas en Costa Rica, y las alarmantes cantidades detectadas (8,6 veces el LMR) daban lugar a preocupaciones sustanciales sobre efectos adversos para la salud de los consumidores panameños. Sugirió que estos riesgos parecían ser mucho mayores de lo previsto debido a posibles problemas con los controles sanitarios costarricenses.³⁹

39. Panamá actuó de manera cautelar en virtud del derecho que le confiere el artículo 5.7 del Acuerdo MSF de adoptar una medida MSF provisional por la que se suspendía la importación de fresas procedentes de Costa Rica. Al hacerlo, Panamá actuó cumpliendo plenamente los cuatro requisitos del artículo 5.7.

1. Costa Rica no demostró que los testimonios científicos fueran suficientes para realizar una evaluación del riesgo

40. Costa Rica argumenta que habían suficientes testimonios científicos para que Panamá realizara una evaluación de riesgo simplemente porque Panamá tenía información sobre el productor en cuestión, los envíos no conformes, el pesticida y los niveles de residuos detectados.

³⁵ Decreto Ejecutivo No. 49, del 16 de abril de 2001.

³⁶ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 241-243.

³⁷ Se podrá adoptar una medida provisional en virtud del artículo 5.7 del Acuerdo MSF cuando (i) los testimonios científicos sean insuficientes para realizar una evaluación del riesgo; (ii) la medida provisional se base en la información pertinente disponible; (iii) el Miembro de la OMC trate de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo; y (iv) la medida se revise en un plazo razonable.

³⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 199-200.

³⁹ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 110.

41. Según Costa Rica, las pruebas relativas a la adecuación y eficacia del sistema sanitario en el país exportador *no* son pertinentes a efectos de realizar una evaluación del riesgo en las circunstancias de este caso. Costa Rica se equivoca. Las directrices del Codex que la propia Costa Rica considera pertinentes confirman que la información sobre la fiabilidad y eficacia de los sistemas de control costarricenses es necesaria para una evaluación del riesgo. El párrafo 17 de las *directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos en función del riesgo* dispone que la autoridad importadora debe considerar "la suficiencia de los controles de elaboración establecidos en el país exportador según resulte evidente de su legislación, reglamentaciones y otras políticas; su infraestructura; y su capacidad de hacer cumplir los requisitos de inocuidad de los alimentos".⁴⁰ Asimismo, las *directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos* también enumeran "la fiabilidad de los controles realizados por el país de origen" como información a tener en cuenta a la hora de abordar los riesgos derivados de casos de incumplimiento.⁴¹

42. Así pues, a falta de información sobre la fiabilidad y eficacia de los sistemas de control costarricenses, los testimonios científicos de que disponía Panamá eran insuficientes para realizar una evaluación del riesgo. Por lo tanto, Costa Rica no ha demostrado que, contrariamente al primer requisito del artículo 5.7, la medida provisional relativa a las fresas costarricenses se adoptó en una situación en la que existían pruebas científicas suficientes para llevar a cabo una evaluación más objetiva del riesgo.

2. Costa Rica no logró demostrar que la suspensión de importaciones no se basa en "la información pertinente de que disponga"

43. La decisión de Panamá de suspender temporalmente las importaciones de fresas procedentes de Costa Rica se basó en la información pertinente disponible, a saber: i) los reiterados casos de incumplimiento de los LMR; ii) la importancia sistémica del proveedor infractor, incluida la cantidad de sus exportaciones en relación con el total de las importaciones panameñas de fresas procedentes de Costa Rica; iii) la nocividad del plaguicida en cuestión; iv) la medida en que se había excedido el LMR establecido para el Oxamilo (8,6 veces el LMR); y v) la ausencia de información adecuada sobre el sistema nacional de producción y control de Costa Rica en el momento en que se adoptó la medida temporal.⁴²

44. Costa Rica sostiene que la suspensión temporal de la importación de fresas costarricenses no se basa en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del Artículo 5.7, porque la única medida apropiada para mitigar el riesgo para la inocuidad de los alimentos en cuestión es intensificar los controles fronterizos en el país importador. En apoyo de este argumento erróneo, Costa Rica hace referencia a las directrices del CODEX y a las prácticas de otros Miembros.⁴³

45. Costa Rica hace referencia a las "*Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección de importaciones y certificación de exportaciones de alimentos*" y a las "*Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos*" del CODEX como información pertinente. Aun suponiendo que estas directrices constituyan "información pertinente" en el sentido del artículo 5.7,⁴⁴ el Apéndice de las *Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos* (Apéndice sobre principios y directrices para la inspección de alimentos importados basada en el riesgo) incluye expresamente - como medidas para mitigar los riesgos de contaminantes y residuos potencialmente nocivos en los alimentos importados - la

⁴⁰ Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos, Prueba documental CRI-127, párrafo 6 del Apéndice.

⁴¹ Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos, Prueba documental CRI-126, párrafo 34.

⁴² Respuesta de Panamá a la pregunta 123 del Grupo Especial.

⁴³ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 339-359.

⁴⁴ Panamá señala que estos documentos *no* dicen absolutamente *nada* sobre el riesgo específico que Panamá está evaluando, a saber, el potencial de efectos adversos para la salud humana de la presencia de Oxamilo en las fresas de Costa Rica. Las directrices genéricas sobre el funcionamiento de los sistemas de inspección, certificación y control simplemente *no* equivalen a una norma internacional de seguridad alimentaria que evalúe el riesgo para la salud humana de la presencia de residuos de Oxamilo en las fresas. Ver Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 211-214.

suspensión temporal de las importaciones "hasta que se confirme el establecimiento de medidas correctivas y su aplicación efectiva".⁴⁵

46. En una línea similar, el párrafo 35 de las *Directrices sobre sistemas de inspección y certificación* CAC/GL 26-1997 enumera explícitamente la suspensión temporal de las importaciones del productor o país en cuestión como una medida específica que los países importadores pueden aplicar en los casos más graves y recurrentes de incumplimiento.⁴⁶ El párrafo 34 del mismo documento establece tres criterios que deben tenerse en cuenta para garantizar la proporcionalidad de la medida adoptada en virtud del párrafo 35, entre ellos: (i) si existe incumplimiento reiterado en el mismo producto o en la misma categoría de productos; (ii) historial de incumplimiento de los manipuladores de los productos; y (iii) fiabilidad de los controles realizados por el país de origen. Una situación como la del presente caso - incumplimiento reiterado en relación con una sustancia extremadamente peligrosa, unido a la imposibilidad de verificar la fiabilidad de los controles realizados por el país exportador - constituiría un caso de incumplimiento grave y reiterado.⁴⁷

47. Costa Rica admite que la evidencia de problemas sistémicos puede constituir una circunstancia que justifique la prohibición provisional de importación. Sin embargo, argumenta que en este caso no existen pruebas de un problema sistémico. Para apoyar este argumento, Costa Rica intenta crear la impresión de que el incumplimiento en cuestión se refiere *únicamente* a dos envíos de un productor, como si se tratara de un *hecho esporádico* entre toneladas de envíos de múltiples productores.⁴⁸ Esto no es así. Los datos facilitados por Costa Rica muestran que la cantidad de importaciones procedentes del productor incumplidor ascendió a 2,85 toneladas en 2020. Esta cantidad de importación es casi equivalente a *todo* el comercio de fresas entre Costa Rica y Panamá durante los tres años anteriores, y correspondía a casi la totalidad de importaciones cuando se adoptó la medida en litigio. El incumplimiento reiterado de los LMR por parte de dicho productor es claramente suficiente para generar razonablemente una preocupación sistémica.⁴⁹

48. Las prácticas nacionales citadas por Costa Rica tampoco apoyan su argumento de que existe una respuesta reguladora uniforme en los casos de seguridad alimentaria. En la Unión Europea, la Comisión Europea puede suspender las importaciones de alimentos procedentes de todo o parte del territorio de un país exportador si nuevos datos o una reevaluación de la información existente indican que los residuos de plaguicidas pueden poner en peligro la salud humana o animal y requieren una acción inmediata.⁵⁰ Panamá también ha presentado ejemplos de otros Miembros de la OMC, que demuestran que las autoridades de los países importadores tienen amplia discrecionalidad para decidir la gravedad de los casos de incumplimiento, y no es infrecuente que se adopten prohibiciones temporales de importación en respuesta a violaciones reiteradas de los LMR.⁵¹

49. En consecuencia, Costa Rica no logró demostrar que la suspensión temporal de Panamá de las importaciones de fresas procedentes de Costa Rica no se basa en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

3. Costa Rica no logró demostrar que Panamá no trató de obtener la información adicional necesaria para una evaluación del riesgo.

50. Costa Rica argumenta que Panamá no trató de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo. Según Costa Rica, la solicitud de Panamá de medidas correctivas aplicadas por Costa Rica no satisface el tercer requisito del artículo 5.7, que obliga al Miembro que adopta una medida provisional a hacer todo lo posible por suplir las insuficiencias de los testimonios científicos pertinentes.

⁴⁵ Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos, Prueba documental CRI-127, párrafo 15 del Apéndice.

⁴⁶ Directrices para la Formulación, Aplicación, Evaluación y Acreditación de Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos, Documento CRI-126, página 133.

⁴⁷ Respuesta de Panamá a la pregunta 117 del Grupo Especial.

⁴⁸ Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 479; véase también la declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 80.

⁴⁹ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 96; Respuesta de Panamá a la pregunta 125 del Grupo Especial.

⁵⁰ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 94; Respuesta de Panamá a la pregunta 117 del Grupo Especial, párrafo 52.

⁵¹ Respuesta de Panamá a la pregunta 117 del Grupo Especial, párrafos 53, 54.

51. El artículo 5.7 no establece requisitos previos explícitos sobre qué información adicional debe recopilarse, ni especifica qué resultados reales deben obtenerse. En cambio, la obligación impuesta por el tercer requisito del artículo 5.7 es "tratar de obtener" información adicional para que los Miembros puedan hacer "una evaluación más objetiva del riesgo".⁵²

52. Es indiscutible que Panamá solicitó a Costa Rica la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo *inmediatamente* después de la adopción de la medida provisional.⁵³ En lugar de proporcionar información y pruebas en respuesta a la solicitud de Panamá sobre las medidas correctivas que adoptó, Costa Rica se limitó a afirmar que había realizado una inspección de la planta de fresas de Gego en una fecha no especificada, que no se observaron pruebas del uso del ingrediente activo Oxamilo, e indicó "recomendaciones al productor" no especificadas. Esta información era manifiestamente insuficiente para satisfacer la solicitud de Panamá de información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo.⁵⁴ Panamá también proporcionó comunicación de seguimiento a Costa Rica, reiterando la información deseada.⁵⁵

53. Por lo tanto, el expediente demuestra claramente que Panamá cumplió con su deber bajo el Artículo 5.7 de identificar las insuficiencias en los testimonios científicos relevantes y los pasos que eran necesarios para abordar estas deficiencias con el fin de hacer una evaluación más objetiva del riesgo. En consecuencia, Costa Rica no ha demostrado el incumplimiento del tercer requisito del Artículo 5.7.

4. Costa Rica no logró demostrar que Panamá no revisó su medida dentro de un "plazo razonable"

54. Costa Rica alega que Panamá no revisó la suspensión temporal de las importaciones de fresas procedentes de Costa Rica en un plazo razonable, tal como exige el artículo 5.7 del Acuerdo MSF. Costa Rica sostiene que Panamá permaneció "totalmente inactivo" durante 1 año y dos días después de la adopción de la medida sin ninguna justificación, y que había estado inactivo durante 1 año y siete meses en el momento del establecimiento del Grupo Especial.⁵⁶

55. El Órgano de Apelación sostuvo que "lo que se entiende por 'plazo razonable' [en virtud del artículo 5.7] es preciso determinarlo caso por caso y está en función de las circunstancias específicas de cada caso, especialmente de la dificultad de obtener la información adicional necesaria para el examen y las características de las MSF provisionales."⁵⁷

56. En el presente caso, la información relevante que era necesaria para que Panamá llevara a cabo una evaluación de riesgo más objetiva sólo estaba disponible para Costa Rica. Sin embargo, la respuesta superficial de Costa Rica del 5 de mayo de 2020, así como posteriormente el 12 de junio de 2020 y el 19 de febrero de 2021, no proporcionó la información necesaria. No fue sino hasta el 18 de mayo de 2021, es decir, un año y dos meses después de la solicitud de información de Panamá, que Costa Rica finalmente pretendió proporcionar la información necesaria. De hecho, sólo habían transcurrido tres meses entre la respuesta de Costa Rica y su prematura solicitud de establecimiento de un grupo especial en esta diferencia.⁵⁸

57. Además, la capacidad de Panamá para procesar la información adicional aportada por Costa Rica se vio mermada por los efectos de la pandemia de COVID-19, que, a partir del 16 de marzo de 2020, causó retrasos sustanciales en los procedimientos administrativos de Panamá. Esta es una circunstancia importante que este Grupo Especial debe tomar en cuenta para determinar el

⁵² Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 221, 222; Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 92; Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 679.

⁵³ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 220-235. Véanse también segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 122-127.

⁵⁴ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 125.

⁵⁵ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 126.

⁵⁶ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafos 385 y 388.

⁵⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 93 (las cursivas figuran en el original). Por esta razón, las conclusiones anteriores de los grupos especiales respecto a lo que constituía un "plazo razonable" en el contexto de otra disputa de la OMC son, por definición, específicas para cada caso y tienen un valor instructivo limitado. Véase Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 238.

⁵⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 242.

cumplimiento de Panamá con el cuarto requisito del Artículo 5.7 de revisar sus medidas provisionales dentro de un plazo razonable.⁵⁹

58. Por todo lo anterior, el Grupo Especial debe concluir que Costa Rica no ha demostrado que la suspensión temporal por parte de Panamá de las importaciones de fresas procedentes de Costa Rica sea incompatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

B. La suspensión de las importaciones de piña costarricense es compatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

59. Panamá adoptó requisitos fitosanitarios para la importación de piñas procedentes de Costa Rica hace más de una *década*, en julio de 2008.⁶⁰ En ese momento, *no se sabía* que la piña fuera hospedante de *Maconellicoccus hirsutus* (*M. hirsutus*). Esta plaga tampoco se había detectado en Costa Rica al menos hasta 2014, y sigue estando presente en la actualidad.⁶¹

60. Desde 2008, han surgido estudios científicos que indican que las piñas son efectivamente hospedantes de *M. hirsutus*. Estos testimonios científicos, unidos a la posterior detección de *M. hirsutus* en territorio costarricense y a la ausencia de información técnica ampliada sobre las zonas de producción de piña en Costa Rica, puso en tela de juicio las conclusiones previas de Panamá sobre el riesgo de transmisión de *M. hirsutus* a través de la importación de piñas costarricenses. En consecuencia, Panamá notificó a Costa Rica que había decidido suspender temporalmente la importación de piñas costarricenses "hasta tanto se amplíe la información sobre el estatus fitosanitario de las áreas de producción de piña, con referencia a la plaga de la cochinilla rosada de la piña".⁶² Al tomar esta decisión, Panamá actuó de conformidad con todos los requisitos establecidos en el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.⁶³

1. Costa Rica no demostró que los testimonios científicos fueran suficientes para realizar una evaluación del riesgo

61. Costa Rica se basa *exclusivamente* en su informe sobre la situación de la plaga presentado a la CIPF, que consta de una sola página, para argumentar que las autoridades panameñas tenían a su disposición toda la información *específica* de Costa Rica para evaluar el riesgo de transmisión de *M. hirsutus* a través de la importación de piñas costarricenses. Sin embargo, es evidente que el informe de Costa Rica sobre la situación de la plaga es claramente insuficiente para este fin.⁶⁴

62. El informe del estatus de la plaga de Costa Rica informa al evaluador del riesgo que, en *un momento dado*,⁶⁵ *M. hirsutus* estaba presente en un área de Costa Rica; que no estaba ampliamente distribuida y bajo control oficial; y que su hospedante en Costa Rica era la planta de hibisco.⁶⁶ Sin embargo, el informe de Costa Rica sobre la situación de la plaga no proporciona al evaluador del riesgo la información técnica ampliada necesaria para evaluar el riesgo de dispersión *adicional* de *M. hirsutus* en otras áreas de Costa Rica en otros hospedantes, incluida la piña.⁶⁷

63. Por ejemplo, el informe de Costa Rica sobre la situación de la plaga no contiene información básica como la ubicación específica y la descripción de las áreas geográficas de producción y exportación de piña en Costa Rica. *No* proporciona información técnica ampliada sobre la situación fitosanitaria *de estas áreas* con referencia a *M. hirsutus*. *No* proporciona información sobre los procedimientos de encuesta. *No* detalla las medidas fitosanitarias de vigilancia y control adoptadas

⁵⁹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 243-244.

⁶⁰ Resolución AUPSA-DINAN-116-2008, Anexo CRI-66.

⁶¹ Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 61.

⁶² Nota AUPSA-AG-032-2019, Anexo CRI-65.

⁶³ Declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 62.

⁶⁴ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 64-67.

⁶⁵ Según la NIMF 5: "Existe cierto grado de incertidumbre asociado a cualquier categorización de distribución" y "[l]a categorización también puede cambiar con el tiempo". (NIMF 5, Documento CRI-75, página 26).

⁶⁶ Informe a la CIPF, prueba CRI-69.

⁶⁷ Dado que la piña es un hospedante confirmado de *M. hirsutus*, el riesgo de una mayor dispersión de la plaga en Costa Rica hacia las zonas productoras de piña es absolutamente relevante para evaluar la probabilidad de entrada, establecimiento y dispersión de la plaga a través de la importación de piñas costarricenses (Declaración inicial de Panamá en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 68-69).

en las áreas donde la plaga está presente y en los sitios de producción de piña. Y *no* contiene información sobre las estrategias actuales de mitigación o gestión del riesgo.⁶⁸ Este es precisamente el tipo de información que las autoridades de Panamá solicitaron a Costa Rica con el fin de llevar a cabo una evaluación del riesgo. Al cierre de este procedimiento, Costa Rica aún no ha explicado con precisión cómo podría llevarse a cabo una evaluación del riesgo sin la información técnica ampliada que las autoridades de Panamá solicitaron.⁶⁹

64. En consecuencia, Costa Rica no ha demostrado que los testimonios científicos fueran suficientes para que las autoridades de Panamá evaluaran el riesgo de transmisión de *M. hirsutus* a través de la importación de piñas costarricenses.

2. Costa Rica no logró demostrar que la suspensión de importaciones no se basa en "la información pertinente de que disponga"

65. Panamá fundamentó la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses en lo siguiente: (i) la *presencia de M. hirsutus* en hibiscos en una zona concreta de Costa Rica, *confirmada* por el informe de Costa Rica sobre la situación de la plaga; ii) el hecho indiscutible de que las piñas *son* un hospedante confirmado de la plaga; y iii) la ausencia de los datos técnicos ampliados necesarios, incluso en el informe de Costa Rica sobre la situación de la plaga, para evaluar el riesgo de una mayor propagación de la plaga en las piñas de Costa Rica.⁷⁰ Estos elementos constituyen "información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7, porque proporcionan "algunos fundamentos probatorios que indican la posible existencia de un riesgo, pero no los suficientes para permitir la realización de una evaluación del riesgo."⁷¹

66. Costa Rica se basa en NIMF 2 y NIMF 20 para argumentar que la medida provisional en cuestión no se basa en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del Artículo 5.7.⁷² Costa Rica admite que las NIMF 2 y NIMF 20 son directrices genéricas que "no abordan ninguna plaga específica".⁷³ Sin embargo, Costa Rica argumenta que estas directrices *generales* de alguna manera *excluyen* el derecho de Panamá de tomar una medida provisional en respuesta a un riesgo *específico*, a menos que exista "una situación nueva o imprevista por la detección de Cochinilla rosada en envíos de Costa Rica."⁷⁴

67. Sin embargo, ni la NIMF 2 ni la NIMF 20 constituyen "información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7. Según el Órgano de Apelación, la "información pertinente de que disponga" se refiere a "algunos fundamentos probatorios que indican la posible existencia de un riesgo", pero no los suficientes para permitir la realización de una evaluación del riesgo".⁷⁵ NIMF 2 y NIMF 20 son directrices genéricas que no dicen absolutamente nada sobre el riesgo fitosanitario específico en cuestión. Como tales, son incapaces de proporcionar "algunos fundamentos probatorios que indiquen [o nieguen] la posible existencia de un riesgo"⁷⁶ de transmisión de *M. hirsutus* asociada a la importación de piñas de Costa Rica.⁷⁷

68. Costa Rica se basa además en medidas aplicadas por otros Miembros de la OMC en apoyo de su argumento de que la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses no se basa en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7 del Acuerdo MSF. Por ejemplo, Costa Rica sugiere que Panamá debería aplicar a las piñas costarricenses la misma medida que, por ejemplo, Perú aplica a las importaciones de aguacate y piña procedentes de Colombia, donde se ha confirmado la presencia de *M. hirsutus*.⁷⁸ El argumento de Costa Rica es incorrecto desde el punto de vista jurídico. Las medidas aplicadas por otros Miembros importadores con un

⁶⁸ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 67.

⁶⁹ Declaración final de Panamá en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 13.

⁷⁰ Declaración inicial de Panamá en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 77.

⁷¹ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678.

⁷² Declaración inicial de Panamá en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 73-76.

⁷³ Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 223.

⁷⁴ Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 223.

⁷⁵ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678 (sin cursivas en el original).

⁷⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678.

⁷⁷ Respuesta de Panamá a las preguntas 183 y 225 del Grupo Especial, párrafos 203-209 y 328-332.

⁷⁸ Segunda comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 224.

estatus fitosanitario similar al de Panamá en relación con *M. hirsutus* son relevantes, pero no determinantes, a los efectos del Artículo 5.7. El NADP de cada Miembro importador es pertinente en virtud del artículo 5.7, en particular cuando, como en este caso, no existe una norma internacional para la plaga en cuestión. Panamá no está *obligada* a adoptar medidas fitosanitarias iguales o similares a las de otros Miembros. En cambio, a la luz de las pruebas que indican un riesgo de transmisión de *M. hirsutus* pero que son insuficientes para realizar una evaluación del riesgo, Panamá tiene derecho, en virtud del párrafo 7 del artículo 5, a adoptar una medida provisional mientras busca la información que necesita para realizar una evaluación del riesgo de conformidad con su propio NADP.⁷⁹

69. Por estas razones, Costa Rica no ha demostrado que la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses no se base en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

3. Costa Rica no pudo demostrar que Panamá no trató de obtener la información adicional requerida para una evaluación de riesgo.

70. El argumento de Costa Rica de que Panamá no trató de obtener la información adicional necesaria para una evaluación de riesgo más objetiva deriva en gran medida de su caracterización errónea de los hechos que rodearon la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses. En particular, Costa Rica afirma que, "suponiendo que Panamá hubiera considerado imperativo" contar con la información técnica que solicitó, no queda claro por qué Panamá esperó hasta marzo de 2021, más de dos años, para solicitarla a Costa Rica.⁸⁰

71. Como consta en el expediente, Panamá alertó a Costa Rica el 29 de enero de 2019 sobre las insuficiencias de los testimonios pertinentes, e informó a Costa Rica con precisión sobre la información que requería de Costa Rica para llevar a cabo una evaluación de riesgo más objetiva.⁸¹ Costa Rica inicialmente afirmó estar recopilando la información requerida, y posteriormente decidió mantener esta información como rehén hasta que Panamá levantara la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses.⁸² Panamá también señala que Costa Rica sólo proporcionó la información técnica ampliada a regañadientes el 28 de abril de 2021, después de *dos años* de negarse a proporcionar la información solicitada.

72. Sobre la base de todas las pruebas que obran en el expediente, el Grupo Especial debe concluir que Costa Rica no ha demostrado que Panamá no tratara de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo, como exige el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

4. Costa Rica no logró demostrar que Panamá no revisó su medida dentro de un "plazo razonable"

73. En cuanto al cuarto requisito del artículo 5.7, Panamá y Costa Rica coinciden en que lo que constituye un "plazo razonable" depende de la dificultad de obtener la información adicional necesaria para la revisión.⁸³ En este caso, Panamá enfrentó una enorme dificultad porque la información requerida estaba exclusivamente en manos de las autoridades costarricenses y Costa Rica se negó a proporcionarla.

74. El argumento de Costa Rica de que Panamá nunca encontró dificultad alguna para obtener la información solicitada no está respaldado por las pruebas que obran en el expediente. La evaluación objetiva del expediente por parte del Grupo Especial demostrará que Costa Rica se negó a proporcionar cualquier información técnica ampliada solicitada por Panamá durante *más de dos años*. Cuando Costa Rica finalmente proporcionó alguna información técnica ampliada, Costa Rica se apresuró a iniciar esta disputa sin dar tiempo a las autoridades panameñas para evaluar esa información. Costa Rica no puede basarse en retrasos de su propia cosecha para respaldar su

⁷⁹ Respuesta de Panamá a las preguntas 180 y 181 del Grupo Especial, párrafos 197-199.

⁸⁰ Declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 52.

⁸¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 311-322; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 168-171.

⁸² Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 172-175; Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 81.

⁸³ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 93.

alegación de que Panamá no revisó la medida provisional sobre las piñas de Costa Rica en un plazo razonable.⁸⁴

75. En apoyo a su reclamo de que Panamá no revisó su medida provisional dentro de "un plazo razonable", Costa Rica también argumenta que el tipo y cantidad de información adicional que Panamá solicitó a Costa Rica fue excesiva.⁸⁵ Este argumento carece de mérito. Panamá ha incluido en el expediente una tabla comparativa de la información recomendada en la NIMF 11 para una evaluación de riesgo con: (i) la información que Panamá solicitó a Costa Rica el 10 de marzo de 2021; y (ii) la información contenida en el informe de situación de plagas de Costa Rica,⁸⁶ que, según Costa Rica, contiene toda la información requerida por Panamá para realizar una evaluación de riesgo.⁸⁷ La comparación muestra claramente que (i) Panamá solicitó *menos* información de la recomendada en la NIMF 11; y que (ii) el informe de Costa Rica sobre el estatus de la plaga quedó muy por debajo de la información requerida para llevar a cabo una evaluación del riesgo.⁸⁸

76. En consecuencia, Costa Rica no ha logrado demostrar que, con respecto a la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses, Panamá actuó de manera incompatible con el requisito del Artículo 5.7 de revisar las medidas provisionales dentro de "un plazo razonable".

77. Por todo lo anterior, el Grupo Especial debe concluir que Costa Rica no ha demostrado que la suspensión temporal de la importación de piñas costarricenses sea incompatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

C. La suspensión de las importaciones de bananos y plátanos costarricenses es compatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF

78. El Foc R4T se considera la mayor amenaza actual para la producción bananera. Ha causado inmensos daños económicos en Asia, donde se detectó por primera vez, y se ha extendido rápidamente a Oriente Medio y África. Una variante anterior de la enfermedad - Foc raza 1 - había diezmando la producción de banano en Panamá hace más de 60 años, causando la práctica extinción de la variedad *Gros Michel* de banano en Panamá. La experiencia de Panamá fue tan desastrosa que la enfermedad pasó a conocerse comúnmente como "mal de Panamá".⁸⁹

79. Las autoridades fitosanitarias de América Latina -epicentro mundial de la producción bananera- estuvieron en alerta máxima en junio de 2019 debido a la sospecha de detección de Foc R4T en Colombia. Decidido a no dejar que la historia se repitiera, Panamá declaró una alerta nacional e inició una revisión de sus requisitos fitosanitarios para la importación de bananos y plátanos. Durante esta revisión, las autoridades panameñas descubrieron que los establecimientos y plantas empacadoras de banano y plátano costarricenses nunca habían sido aprobados por la AUPSA. En consecuencia, Panamá notificó a Costa Rica que suspendía *temporalmente* la importación de bananos y plátanos en espera de la evaluación y aprobación de los establecimientos y plantas empacadoras costarricenses. Al adoptar esta medida provisional, Panamá actuó de conformidad con todos los requisitos establecidos en el Artículo 5.7.⁹⁰

1. Foc R4T no es una racionalización ex post de la medida provisional

80. Costa Rica argumenta convenientemente que las consideraciones relativas al Foc R4T constituyen una racionalización *ex post* para la suspensión temporal de la importación de bananos y plátanos procedentes de Costa Rica. Este argumento se basa enteramente en el hecho de que las primeras notificaciones de Panamá a Costa Rica en octubre de 2019 no mencionaron explícitamente el Foc R4T como la razón para la adopción de las medidas provisionales.⁹¹

⁸⁴ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 324-336.

⁸⁵ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 182.

⁸⁶ Informe a la CIPF, Prueba documental CRI-69.

⁸⁷ Respuesta de Panamá a la pregunta 179 del Grupo Especial, párrafos 188-196.

⁸⁸ Comparación de la información identificada en la NIMF 11 con el informe sobre la situación de la plaga de Costa Rica y la información solicitada por Panamá el 10 de marzo de 2021, Prueba documental PAN-140..

⁸⁹ Declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 45.

⁹⁰ Declaración inicial de Costa Rica en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 47-48.

⁹¹ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 192.

81. Sin embargo, incluso si Costa Rica *no entendió* en octubre de 2019 que los requisitos fitosanitarios para la importación de bananos y plátanos estaban deshabilitados para mitigar contra Foc R4T (*quod non*),⁹² esta razón se aclaró explícitamente a Costa Rica el 18 de diciembre de 2019, no mucho después de la adopción de las medidas, y casi 2 años antes del establecimiento de este Grupo Especial. Además, Costa Rica *reconoció explícitamente* esta razón para las medidas provisionales en cuestión y se comprometió con las autoridades panameñas *precisamente sobre* esta base. De hecho, Costa Rica reconoció explícitamente "las graves consecuencias económicas que [el Foc R4T objeto de las medidas] puede tener en la producción de banano y plátano",⁹³ y expresó su voluntad de adoptar las medidas necesarias "para cumplir con la aprobación de las plantas empacadoras de ambos productos".⁹⁴ Por lo tanto, la conveniente afirmación de Costa Rica en su primera comunicación escrita de que la mitigación contra el Foc R4T constituye una racionalización *ex post* simplemente no es creíble.

2. Costa Rica no demostró que los testimonios científicos fueran suficientes para realizar una evaluación del riesgo

82. Existe amplia evidencia en el expediente para demostrar que, en el momento en que Panamá adoptó la suspensión temporal de la importación de bananos y plátanos costarricenses, no existía suficiente testimonio científico respecto a la transmisión del Foc R4T a través de la importación de fruta fresca de banano y plátano.⁹⁵

83. En apoyo de su argumento de que los testimonios científicos eran suficientes para realizar una evaluación del riesgo, Costa Rica se basa principalmente en el ARP del OIRSA. Sin embargo, el ARP del OIRSA *confirma* la insuficiencia de información científica para evaluar el riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de bananos y plátanos costarricenses. En este sentido, el ARP del OIRSA confirma una relación entre, por un lado, las condiciones y prácticas fitosanitarias en los establecimientos de producción de banano y plátano en un país exportador y, por otro, un riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de fruta de banano y plátano.⁹⁶ Concretamente, el ARP del OIRSA asigna un riesgo muy bajo al establecimiento y propagación del Foc R4T a través de la importación de fruta fresca de banano *a condición* de que se apliquen, en el país exportador, procesos que garanticen que los alimentos están libres de contaminación física, química y biológica, incluidos procesos de lavado y acondicionamiento.⁹⁷

84. En consecuencia, los testimonios científicos establecen que la información sobre las condiciones y prácticas fitosanitarias en los establecimientos de banano y plátano en un país exportador es pertinente para una evaluación del riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de fruta de banano y plátano. La forma de obtener o verificar esa información pertinente depende del NADP de un Miembro importador, la cual es prerrogativa soberana suya establecer. Un NADP más bajo tal vez pueda satisfacerse mediante información obtenida y verificada por medios distintos de las inspecciones físicas por parte de las autoridades del país importador en el país de origen. Sin embargo, el NADP altamente restrictivo de Panamá para Foc R4T requiere que Panamá inspeccione y verifique *in situ* las condiciones y prácticas fitosanitarias en los sitios de producción y plantas de empaque de banano y plátano en Costa Rica.⁹⁸

85. En el momento en que Panamá adoptó la medida provisional en cuestión, las autoridades panameñas nunca habían inspeccionado y aprobado establecimientos y plantas de empaque de banano y plátano costarricenses.⁹⁹ Por lo tanto, Costa Rica no ha logrado demostrar que la medida provisional no se adoptó en una situación de testimonios científicos suficientes para evaluar más objetivamente el riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de bananos y plátanos costarricenses.

⁹² Respuesta de Panamá a la pregunta 60(a) del Grupo Especial, párrafos 166-170; Respuesta de Panamá a la pregunta 206 del Grupo Especial, párrafos 272-275.

⁹³ Prueba documental DSFE-0533-2021, Prueba documental CRI-113.

⁹⁴ Oficio DSFE-0079-2020, Prueba documental CRI-105 (énfasis añadido).

⁹⁵ Respuesta de Panamá a la pregunta 209 del Grupo Especial, párrafos 282-286.

⁹⁶ Las observaciones de Panamá sobre las respuestas de Costa Rica a la pregunta 212 del Grupo Especial, párrafos 181-183.

⁹⁷ ARP de OIRSA para Foc R4T, octubre de 2019, Prueba documental CRI-123, páginas 165 y 173.

⁹⁸ Las observaciones de Panamá sobre las respuestas de Costa Rica a la pregunta 212 del Grupo Especial, párrafos 181-183.

⁹⁹ Respuesta de Panamá a la pregunta 216(b) del Grupo Especial, párrafo 302.

3. Costa Rica no logró demostrar que la suspensión de las importaciones no se basa en "la información pertinente de que disponga"

86. La medida provisional en cuestión se basa en testimonios científicos que confirman la posible existencia de un riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de bananos y plátanos, y en la ausencia de información verificada sobre las condiciones fitosanitarias de los establecimientos bananeros y plataneros costarricenses.¹⁰⁰ Estos elementos constituyen "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7, porque proporcionan "algunos fundamentos probatorios que indican la posible existencia de un riesgo, pero no los suficientes para permitir la realización de una evaluación del riesgo."¹⁰¹

87. Costa Rica hace referencia a NIMF 2 y NIMF 20, al ARP de OIRSA y a las medidas aplicadas por otros Miembros para mitigar la propagación del Foc R4T en apoyo de su argumento de que las medidas provisionales en cuestión no se basan en "la información pertinente de que disponga" en el sentido del Artículo 5.7.

88. Sin embargo, las NIMF 2 y NIMF 20 son directrices genéricas que no dicen absolutamente nada sobre el riesgo fitosanitario específico en cuestión. Como tales, son incapaces de proporcionar "algunos fundamentos probatorios que indiquen [o nieguen] la posible existencia de un riesgo"¹⁰² de transmisión de Foc R4T asociado a la importación de fruta de banano y plátano. Además, ni la NIMF 2 ni la NIMF 20 tienen en cuenta *ningún* NADP para el Foc R4T, y mucho menos el NADP altamente restrictivo que Panamá ha adoptado dadas las circunstancias.¹⁰³

89. Además, Costa Rica no aprecia que la medida provisional de Panamá se basa de hecho en los testimonios pertinentes contenidos en el ARP del OIRSA. Específicamente, se basa en la prueba contenida en el ARP que establece el posible riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de frutas frescas de banano y plátano cuando no se adoptan prácticas y condiciones apropiadas en los sitios de producción y plantas empacadoras. Con base en esta evidencia en el ARP del OIRSA, el NADP altamente restrictivo de Panamá para el Foc R4T requiere la inspección *in situ* y la aprobación de los sitios de producción y las plantas empacadoras para evaluar el riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de banano y plátano de Costa Rica.¹⁰⁴

90. Por último, el hecho de que Panamá aplique una medida provisional diferente o más restrictiva que las aplicadas por otros Miembros de la OMC *no* significa que la medida provisional de Panamá no se base en "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7. Simplemente refleja el hecho de que Panamá adopta un NADP superior al adoptado por otros Miembros.¹⁰⁵ En este sentido, el NADP de cada Miembro importador es pertinente en virtud del artículo 5.7, en particular cuando, como en este caso, no existe una norma internacional para la plaga o enfermedad en cuestión.

91. Por estas razones, Costa Rica no ha podido demostrar que la suspensión temporal de la importación de bananos y plátanos costarricenses no se adoptó sobre la base de "la información pertinente de que disponga", en el sentido del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

4. Costa Rica no logró demostrar que Panamá no trató de obtener la información adicional requerida para una evaluación de riesgo.

92. Panamá ha demostrado que trató de obtener la información adicional requerida para evaluar el riesgo de transmisión del Foc R4T a través de la importación de fruta de banano y plátano de Costa Rica. Específicamente, Panamá buscó verificar, *in situ*, las condiciones fitosanitarias en los

¹⁰⁰ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 398; Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 215.

¹⁰¹ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678.

¹⁰² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 678.

¹⁰³ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 51; Respuesta de Panamá a la pregunta 183 del Grupo Especial; Respuesta de Panamá a la pregunta 225 del Grupo Especial.

¹⁰⁴ Respuesta de Panamá a la pregunta 188 del Grupo Especial, párrafos 322-323.

¹⁰⁵ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 217-219; Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafos 52-54.

establecimientos de banano y plátano costarricenses para evaluar el riesgo de transmisión del Foc R4T.¹⁰⁶

93. El reclamo de Costa Rica de que Panamá no trató de obtener la información adicional requerida para una evaluación de riesgo en contravención del tercer requisito del Artículo 5.7 se basa en una supuesta "desconexión" entre, por un lado, la insuficiencia de testimonios científicos alegada por Panamá y, por el otro, la información que Panamá solicitó para llevar a cabo una evaluación de riesgo.¹⁰⁷ Sin embargo, no existe tal desconexión.¹⁰⁸ Como deja claro el OIRSA, la información sobre las condiciones y prácticas fitosanitarias existentes en los establecimientos bananeros es relevante para evaluar el riesgo de transmisión del Foc R4T desde un país exportador a través de la importación de fruta bananera.¹⁰⁹ Esta es precisamente la información que Panamá trató de verificar *in situ*, pero no pudo hacerlo debido a la imposibilidad de realizar inspecciones físicas durante la pandemia de COVID-19.

94. En consecuencia, Costa Rica no ha logrado establecer que Panamá no trató de obtener "la información adicional necesaria" para una evaluación de riesgo, en el sentido del Artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

5. Costa Rica no logró demostrar que Panamá no revisó su medida dentro de un "plazo razonable"

95. Costa Rica parece reconocer que, al menos durante el período comprendido entre el 16 de marzo de 2020 y el 16 de abril de 2022, la pandemia de COVID-19 afectó negativamente a la capacidad de las autoridades panameñas para realizar auditorías *in situ*.¹¹⁰ En consecuencia, la única cuestión ante el Grupo Especial es si Panamá estaba obligada a reducir su nivel de protección y acceder a la solicitud de Costa Rica de restablecer los requisitos fitosanitarios pertinentes hasta que fueran posibles las verificaciones *in situ* de los establecimientos costarricenses de banano y plátano. Es evidente que Panamá no estaba obligada a hacerlo, especialmente en un momento en el que Panamá estaba haciendo frente a las consecuencias adversas de la pandemia de COVID-19.¹¹¹

96. En consecuencia, Costa Rica no ha logrado demostrar que Panamá no revisó la suspensión temporal de la importación de bananos y plátanos costarricenses dentro de "un plazo razonable", como lo requiere el Artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

97. Por todo lo anterior, el Grupo Especial debe concluir que Costa Rica no ha demostrado que la suspensión temporal de la importación de bananos y plátanos procedentes de Costa Rica sea incompatible con el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

V. Conclusión y solicitud de resoluciones

98. Panamá solicita respetuosamente las siguientes conclusiones con respecto a la supuesta "prohibición de importación" de productos de origen animal procedentes de Costa Rica:

- La medida impugnada por Costa Rica en el presente procedimiento se refiere exclusivamente a la aplicación de "procedimientos de aprobación", en el sentido del artículo 8 y del Anexo C(1) del Acuerdo MSF, y por lo tanto no está sujeta a las disciplinas de los artículos 2.2, 2.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 5.6 y 5.7 del Acuerdo MSF. En consecuencia, las reclamaciones de Costa Rica en virtud de estas disposiciones deben fracasar.
- Costa Rica no logró demostrar que Panamá no inició y ultimó los procedimientos de aprobación "sin demoras indebidas" en el sentido del Artículo 8 y el Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF, con respecto a 16 establecimientos costarricenses de productos lácteos y cárnicos.
- Costa Rica no demostró que Panamá solicitara más información de la necesaria para los fines de los procedimientos de aprobación de establecimientos de productos lácteos y cárnicos de

¹⁰⁶ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 55.

¹⁰⁷ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafo 222.

¹⁰⁸ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 223-225.

¹⁰⁹ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 57.

¹¹⁰ Segunda comunicación escrita de Panamá, párrafos 74-80.

¹¹¹ Declaración de Apertura de Panamá en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, párrafo 61.

Costa Rica y, por lo tanto, no demostró que Panamá actuara de manera incompatible con el artículo 8 y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF.

- En consecuencia, Costa Rica no logró establecer sus reclamaciones en virtud de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF, los artículos I:1 y XI:1 del GATT de 1994, y el artículo 4.2 y la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

99. Panamá solicita además que el Grupo Especial formule las siguientes conclusiones con respecto a la suspensión temporal de la importación de fresas, piñas, bananos y plátanos procedentes de Costa Rica:

- Costa Rica no logró demostrar que el Artículo 5.7 del Acuerdo MSF es inaplicable a estas medidas y Panamá ha demostrado exitosamente que todas estas medidas cumplen plenamente con los requisitos del Artículo 5.7.
 - En consecuencia, Costa Rica no demostró que estas medidas provisionales sean incompatibles con los artículos 2.2, 3.1, 5.1, 5.2, 5.3 y 5.6 del Acuerdo MSF.
 - Costa Rica tampoco ha demostrado que la suspensión temporal de la importación de piña procedente de Costa Rica sea incompatible con los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF.
 - Costa Rica no estableció el umbral de aplicabilidad del Artículo 8 y del Anexo C(1)(a) del Acuerdo MSF a las medidas provisionales en cuestión.
 - En consecuencia, Costa Rica no demostró sus alegaciones en virtud de los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF, los artículos I:1 y XI:1 del GATT de 1994, y el artículo 4.2 y la nota 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.
-

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos de Australia	67
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	71
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	73
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	76
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	82

ANEXO C-1**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE AUSTRALIA¹**

Gracias, Presidente y distinguidos miembros del Grupo Especial. Australia agradece la oportunidad de participar en calidad de tercero en la presente diferencia y hacer una declaración oral en esta sesión.

1. Antes de proceder a exponer sus opiniones sobre las cuestiones jurídicas de la presente diferencia, Australia desearía formular una declaración en relación con la invasión rusa de Ucrania. Australia reafirma su apoyo continuo a Ucrania y condena de nuevo la agresión unilateral, ilegal e inhumana de Rusia contra el pueblo de Ucrania. La invasión rusa es una violación flagrante del derecho internacional, en particular de la Carta de las Naciones Unidas, y es incompatible con las normas y reglas mundiales en que se sustentan las organizaciones multilaterales, como la OMC. En ninguna otra parte del sistema de la OMC el hecho de que la Organización esté basada en normas es más importante que en el sistema de solución de diferencias, y en diferencias como la que hemos venido a examinar hoy. Por ello, no podemos hablar de normas sin mencionar la flagrante violación de esas normas cometida por Rusia.
2. Pasando a las cuestiones planteadas en el presente procedimiento, Australia acoge con satisfacción la oportunidad de exponer sus opiniones. En esta declaración oral Australia no adopta una opinión sobre los hechos concretos en cuestión. En lugar de ello, haremos observaciones sobre determinadas cuestiones sistémicas que se plantean en el presente procedimiento. En primer lugar, exponemos algunas observaciones sobre la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá y la interpretación adecuada del artículo 6.2 del ESD. En segundo lugar, Australia expondrá sus opiniones sobre la interpretación del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.²

"Cómo o por qué" no es el criterio jurídico pertinente en el marco del artículo 6.2 del ESD

3. En primer lugar, algunas observaciones sobre la afirmación formulada en la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá de que Costa Rica no ha hecho una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad, con arreglo al artículo 6.2 del ESD.
4. Australia está de acuerdo tanto con Panamá como con Costa Rica en que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial solo es necesario incluir las alegaciones en que se basa una reclamación, y en que no hay obligación de incluir argumentos que apoyen esas alegaciones.³
5. Sin embargo, tanto Panamá como Costa Rica han hecho referencia al criterio del "cómo o por qué" en sus comunicaciones sobre esta cuestión.⁴ A juicio de Australia, este no es el criterio pertinente que debe aplicarse en el marco del artículo 6.2 del ESD. Observamos que el Órgano de Apelación rechazó expresamente en *Corea - Válvulas neumáticas* la afirmación de que un reclamante deba exponer en su solicitud de establecimiento de un grupo especial "cómo o por qué" una medida ha incumplido obligaciones en el marco de la OMC.⁵ El Órgano de Apelación también dijo que atribuir excesivo peso al criterio del "cómo y por qué" exigiría

¹ Australia ha solicitado que su declaración oral sirva de resumen.

² Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

³ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 50; solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 11.

⁴ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 11 y 42-44; solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 11.

⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.7-5.33; véanse también los informes del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130; *China - Materias primas*, párrafo 226; *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9; y *Rusia - Equipo ferroviario*, párrafo 5.28.

"un nivel de detalle que va más allá de exponer la alegación en la que se basa la reclamación" y que podría exigir incluso argumentos detallados que es más apropiado incluir en una comunicación escrita.

6. A juicio de Australia, el criterio pertinente para el cumplimiento del artículo 6.2 del ESD es si el reclamante ha *relacionado claramente* la medida en litigio con la obligación cuyo incumplimiento se alega al amparo del acuerdo abarcado⁶, de manera suficiente para presentar el problema con claridad. A este respecto, observamos que identificar las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas es el "requisito previo mínimo". Parafrasear la obligación puede, en algunas circunstancias, ser suficiente para presentar el problema con claridad.⁷

Artículo 5.7 del Acuerdo MSF

7. Pasamos ahora a las observaciones de Australia sobre el artículo 5.7 del Acuerdo MSF, que prevé las MSF provisionales. La prescripción general establecida en el Acuerdo MSF es que las MSF se basen en una evaluación del riesgo, definida en el Anexo A. Un objeto del artículo 5.7 es dar a los Miembros de la OMC flexibilidad para revisar las MSF cuando haya avances científicos, pero no bastantes "testimonios científicos pertinentes" para una evaluación del riesgo adecuada.⁸
8. El artículo 5.7 tiene cuatro requisitos.⁹ En primer lugar, un Miembro puede adoptar provisionalmente una MSF solo si esta se impone cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes.¹⁰ En segundo lugar, cuando esos testimonios sean insuficientes, se permite al Miembro adoptar una medida provisional, pero debe hacerlo sobre la base de "la información pertinente de que disponga"¹¹, "con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otr[os Miembros]".¹² En tercer lugar, una vez que una medida que cumple estos requisitos ha sido adoptada, no puede ser mantenida salvo que el Miembro "trat[e] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo" y, en cuarto lugar, "revis[e] en consecuencia la medida [...] en un plazo razonable".¹³ Australia formulará opiniones sobre el primero y el cuarto de estos elementos.

¿Cuándo hay "testimonios científicos insuficientes"?

9. Un Miembro solo puede adoptar provisionalmente una MSF si esta se impone cuando los testimonios científicos pertinentes son insuficientes para realizar una evaluación del riesgo adecuada.¹⁴ El Órgano de Apelación ha dicho que esa insuficiencia puede surgir si "el conjunto de testimonios científicos disponibles no permite, en términos cuantitativos o cualitativos,

⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6, donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.15 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8, donde a su vez se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9.

⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.9; véanse la respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 9; y la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 15 y 29.

⁸ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 701, y *Australia - Manzanas*, párrafo 179.

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 89.

¹⁰ Acuerdo MSF, artículo 5.7. Observamos que, aunque en el texto inglés del párrafo 89 de *Japón - Productos agrícolas II* se hace referencia a "scientific information", se estaba citando la primera frase del artículo 5.7, que dice "relevant scientific evidence is insufficient".

¹¹ Enunciado como primer grupo de requisitos 1) y 2) en el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 89.

¹² Acuerdo MSF, artículo 5.7.

¹³ Enunciado como segundo grupo de requisitos 1) y 2) en el informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 89.

¹⁴ Acuerdo MSF, artículo 5.7; e informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 89.

realizar una evaluación adecuada de los riesgos, como requiere el párrafo 1 del artículo 5 y como se define en el Anexo A del Acuerdo MSF".¹⁵

10. En consecuencia, Australia está de acuerdo con el Brasil en que el análisis de la cuestión de si los testimonios científicos son insuficientes no debe limitarse solo a la cantidad de datos.¹⁶ El Órgano de Apelación, confirmando el criterio adoptado por el Grupo Especial encargado del asunto *Japón - Manzanas*, señaló que "el párrafo 7 del artículo 5 sería aplicable en una situación en la que se hubieran efectuado amplias investigaciones científicas sobre una cuestión en particular sin haberse obtenido testimonios fiables".¹⁷
11. Australia observa que, en lo que concierne a los hechos, la evaluación del riesgo pertinente, con respecto a la cual debe llevarse a cabo el análisis de la suficiencia de los testimonios científicos pertinentes, se define en el Anexo A del Acuerdo MSF de la siguiente manera: "la evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas [...] de la presencia de [...] contaminantes [o] toxinas [...] en los productos alimenticios". En consecuencia, a juicio de Australia, Panamá satisfará el primer requisito del artículo 5.7 si puede demostrar que los testimonios científicos pertinentes son insuficientes para permitir una evaluación adecuada de la posibilidad de que se produzcan efectos perjudiciales para la salud de las personas *derivados de la presencia de un determinado nivel de residuos de Oxamil* en los productos alimenticios. Esta cuestión es distinta de la de si las fresas procedentes de Costa Rica cumplirían el límite máximo de residuos que Panamá ha establecido para hacer frente a los riesgos para la salud de las personas asociados al Oxamil.

Qué es un "plazo razonable"

12. El cuarto requisito es que la medida no puede mantenerse salvo que el Miembro la revise en un "plazo razonable". Las medidas establecidas en virtud del artículo 5.7, que el artículo identifica como medidas de naturaleza provisional, están destinadas a ser temporales.¹⁸ Son temporales porque el artículo exige que estas medidas sean revisadas cuando se haya obtenido la información adicional necesaria para "una evaluación más objetiva". El Acuerdo MSF no establece un límite temporal específico para esta revisión, salvo en la medida en que debe llevarse a cabo en un plazo razonable.
13. El Órgano de Apelación ha dicho que el "plazo razonable" debe determinarse caso por caso y está en función de las circunstancias específicas de cada caso, especialmente de la dificultad de obtener la información adicional necesaria para el examen y las características de la MSF provisional.¹⁹
14. Al interpretar una expresión concreta, los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación han considerado que las interpretaciones de la misma o similares expresiones que figuran en otros acuerdos abarcados son instructivas, aunque no determinantes.²⁰ En consecuencia, Australia sostiene que el Grupo Especial podría tomar como referencia las interpretaciones de la expresión "plazo razonable" o "plazo prudencial" de otros acuerdos abarcados.
15. En el contexto del Acuerdo Antidumping, el Órgano de Apelación dijo en *Estados Unidos - Acero laminado en caliente* que la expresión "plazo prudencial" "es necesario interpretar[la] de forma coherente con las nociones de flexibilidad y equilibrio inherentes al concepto de 'lo prudencial' y de una forma que permita tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso".²¹ A juicio de Australia, varios de los factores pertinentes en ese asunto en relación con la consideración de la cuestión de si la información se presentó dentro de un plazo

¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Manzanas*, párrafo 179.

¹⁶ Comunicación escrita presentada por el Brasil en calidad de tercero, párrafo 6.

¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Manzanas*, párrafo 189.

¹⁸ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.2971.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 93.

²⁰ La cuestión se examina, por ejemplo, en *Estados Unidos - Gluten de trigo*; *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*; y *CE - Banano III*.

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero laminado en caliente*, párrafo 85.

prudencial también podrían ser factores pertinentes en el contexto de una revisión de una MSF provisional. Por ejemplo, la naturaleza y el volumen de la información requerida; las dificultades para obtener la información; y la verificabilidad de la información y la facilidad con la que pueda ser utilizada por las autoridades que realizan la revisión. Australia observa que Grupos Especiales anteriores han considerado que algunos de estos factores son pertinentes para la interpretación del artículo 5.7 del Acuerdo MSF.²²

Conclusión

16. Australia agradece al grupo especial la oportunidad de exponer estas opiniones.

²² Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 93.

ANEXO C-2

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL BRASIL¹

INTRODUCCIÓN

1.1. El Brasil acoge con satisfacción la oportunidad de exponer sus opiniones sobre las cuestiones planteadas en el presente procedimiento. Aunque no desea profundizar en las complejas cuestiones técnicas consideradas, expondrá sus opiniones sobre lo que considera que es la interpretación adecuada del artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) en lo que concierne a su alcance y sus prescripciones. El hecho de que en la presente comunicación se aborden algunos de los argumentos aducidos por las partes no debe interpretarse como aquiescencia con respecto a otros puntos no mencionados en ella.

El artículo 5.7 del Acuerdo MSF en lo que concierne a su alcance y prescripciones

1.2. Para empezar, el Brasil entiende que, en consonancia con el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*², el artículo 5.7 del Acuerdo MSF no debe interpretarse como un derecho absoluto o no cualificado. Antes bien, el artículo 5.7 establece un derecho cualificado, con un alcance limitado y prescripciones claras que deben cumplirse tanto durante la imposición de medidas sanitarias y fitosanitarias provisionales como después.

1.3. Esta interpretación tiene repercusiones en la atribución de la carga de la prueba entre las partes. Aunque un reclamante efectivamente está obligado a establecer una presunción *prima facie* de incompatibilidad con el artículo 5.7, al demandado le "corresponde [...] la carga de probar que el párrafo 6 del artículo 5 es aplicable a sus medidas".³ De manera más general, como afirmó el grupo especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Animales*:

"no hay nada en la jurisprudencia sobre el párrafo 7 del artículo 5 ni en otras disposiciones que establecen exenciones o confieren la posibilidad de desviarse de determinadas obligaciones de la OMC que reemplace la premisa básica de que a la parte que afirma algo le corresponde la carga de demostrarlo".⁴

En diferencias técnicas y con muchos elementos de hecho, como la presente, el Brasil considera que un grupo especial debe analizar cuidadosamente cómo asignar la carga de la prueba en relación con la aplicabilidad y las prescripciones del artículo 5.7, teniendo en cuenta, en particular, qué parte está en mejores condiciones de presentar pruebas.

1.4. En lo que concierne al procedimiento y la secuencia, el artículo 5.7 establece cuatro requisitos acumulativos que deben cumplirse para que un Miembro adopte y mantenga una MSF en virtud de esa disposición. En consecuencia, un Miembro puede adoptar provisionalmente una MSF si esta: i) se adopta con respecto a una situación en la que "los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes"; ii) se basa en la "información pertinente de que se disponga [...]". Además, de conformidad con la segunda parte del artículo 5.7, tras la adopción de la MSF provisional, los Miembros deberán: iii) "trat[ar] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo"; y iv) "revis[ar] en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable".

1.5. El Brasil recuerda que, en *Japón - Productos agrícolas II*⁵, el Órgano de Apelación sostuvo que esas cuatro condiciones son por naturaleza acumulativas e igualmente fundamentales para determinar la conformidad de una medida con el artículo 5.7. Por lo tanto, si uno de los cuatro requisitos no se cumple, la medida en cuestión no satisfará el umbral establecido por esa disposición.

¹ El Brasil ha solicitado que su comunicación en calidad de tercero sirva de resumen.

² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 677.

³ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Radionúclidos (Japón)*, párrafo 7.75.

⁴ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.292.

⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 89.

1.6. En relación con el primer requisito, el Brasil desea remitir a la constatación del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión* según la cual: "[...] puede haber situaciones en que no se disponga de información científica pertinente que indique un riesgo, de modo que no se justificaría una medida sanitaria o fitosanitaria ni siquiera con carácter provisional".⁶ Debe haber al menos algunos *indicios* científicos de la existencia de un riesgo sanitario o fitosanitario, aun cuando esos *indicios* puedan ser insuficientes para una plena evaluación del riesgo. En relación con la insuficiencia de la información científica pertinente, el Brasil cree que esto significa que los testimonios científicos disponibles para la autoridad sanitaria deben ser insuficientes, no necesariamente en términos cuantitativos, sino, más bien, porque esa información, en sí misma, no pueda dar lugar a resultados fiables o concluyentes.⁷

1.7. En cuanto a la "información científica pertinente que indique un riesgo", el Brasil recuerda que, como ha razonado el Órgano de Apelación, la palabra "*pertinent*" (pertinente) significa "*pertaining or relating to the matter at hand; relevant; to the point; apposite*" (concerniente o relativo a la cuestión de que se trata; oportuno; que viene a propósito).⁸ En el contexto del Acuerdo MSF, esto implica que la información disponible debe tener al menos un vínculo lógico con los posibles riesgos a los que debe hacer frente la MSF provisional. Es posible que los datos excesivamente generales —geográficos, epidemiológicos o de otro tipo— no satisfagan este nivel de análisis.

1.8. En cuanto al tercer requisito, el Brasil entiende que, si la autoridad de un Miembro adopta una medida provisional, tiene la obligación inmediata de "tratar[]" de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo", para que esa medida no infrinja el artículo 5.7.

1.9. Esta obligación no se restringe a únicamente presentar solicitudes de información adicional a un Miembro exportador. Engloba la búsqueda activa de la información necesaria o que "[...] permit[a] efectuar una evaluación más objetiva del riesgo, es decir, la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de *in casu*, una plaga".⁹ Por lo tanto, parece que un Miembro no cumpliría su obligación solo con un análisis superficial o una mera solicitud de más información a uno o varios Miembros exportadores.

1.10. En relación con el cuarto requisito, el Brasil recuerda que, después de aplicar la MSF provisional, la autoridad debe revisarla en un "plazo razonable". El Grupo Especial puede desear elucidar el contenido de ese requisito a la luz de la constatación del grupo especial encargado del asunto *Rusia - Porcinos (UE)* según la cual la expresión "demoras indebidas" del Anexo C 1 a) del Acuerdo MSF no "*depende de la duración de la demora, sino más bien de si cualquier demora es legítima y justificable en contraposición a injustificada o excesiva*".¹⁰ Esto parece dar a entender que ese requisito se refiere principalmente a intentos de revisar oportunamente y de buena fe la MSF provisional, dentro de las limitaciones técnicas y jurídicas de la situación de que se trate.

1.11. Por último, el Brasil desea destacar que, por la naturaleza misma del artículo 5.7, cualquier medida adoptada en virtud de esa disposición debe ser provisional. Como consecuencia lógica, será menos probable que una medida adoptada largo tiempo atrás sea una medida provisional.¹¹ Por consiguiente, el Brasil invita al grupo especial a sopesar cuidadosamente este factor, de manera que no dé carta blanca ilimitada al Miembro que aplica la medida.

CONCLUSIÓN

1.12. El Brasil agradece la oportunidad de hacer observaciones sobre estas cuestiones en el presente procedimiento y espera que los puntos de vista expuestos en la presente comunicación resulten útiles al Grupo Especial al evaluar el asunto que se le ha sometido.

⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos/Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 681.

⁷ Informes del Órgano de Apelación, *Japón - Medidas que afectan a la importación de manzanas*, párrafo 185.

⁸ *Oxford Advanced Learner's Dictionary*.

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II*, párrafo 92.

¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.1182.

¹¹ Informe del Grupo Especial, *Australia - Salmón*, párrafo 8.57.

ANEXO C-3**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ¹****I. INTRODUCCIÓN**

1. El Canadá agradece al Grupo Especial la oportunidad de exponer sus opiniones sobre cuestiones de interpretación jurídica que se plantean en la presente diferencia.

2. Antes de hacerlo, el Canadá observa que la Federación de Rusia también está participando en calidad de tercero. El Canadá informa al Grupo Especial de que no interactuará con la Federación de Rusia en el presente procedimiento. El Canadá expresa su solidaridad con el pueblo ucraniano y condena en los términos más enérgicos la invasión de Ucrania por la Federación de Rusia, que es injustificable y no ha sido provocada. La campaña ilícita de agresión que lleva a cabo la Federación de Rusia infringe el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, y amenaza gravemente la paz y la seguridad internacionales y el orden basado en normas. El Canadá exige que la Federación de Rusia cese de manera inmediata e incondicional el uso ilegal de la fuerza contra Ucrania y retire sus fuerzas militares del interior de las fronteras de Ucrania reconocidas internacionalmente. También exhortamos a la Federación de Rusia a que cumpla las obligaciones que le corresponden de conformidad con el derecho humanitario internacional y las normas internacionales de derechos humanos, y a que proteja a toda la población e infraestructura civiles.

3. Pasando al asunto que nos ocupa, en nuestra declaración de hoy abordaremos el argumento de Panamá de que los procedimientos de control, inspección y aprobación están sujetos solo a las disciplinas del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF.

II. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL, INSPECCIÓN Y APROBACIÓN QUE SON MSF PUEDEN ESTAR SUJETOS A LAS OBLIGACIONES SUSTANTIVAS DEL ACUERDO MSF

4. En su primera comunicación escrita, Panamá afirma que los "procedimientos de control, inspección y aprobación" están sujetos exclusivamente a las disciplinas del artículo 8 y del Anexo C del Acuerdo MSF, y que no están sujetos a las disciplinas de los artículos 2 a 6 del Acuerdo.² El Canadá sostiene que la posición de Panamá ni encuentra respaldo en el texto del Acuerdo MSF ni tiene fundamento alguno en informes anteriores de grupos especiales o del Órgano de Apelación.

5. El Acuerdo MSF es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional.³ En el Anexo A 1) del Acuerdo MSF las medidas sanitarias o fitosanitarias se definen como toda medida aplicada "para proteger" al menos uno de los intereses enumerados en los apartados a) a c) del párrafo 1, o "para prevenir o limitar" un perjuicio especificado en el apartado d).⁴ Además, el Anexo A 1) del Acuerdo MSF especifica que las MSF comprenden "las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes". El Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Animales* constató que "la referencia a 'procedimientos' que figura en la segunda frase del párrafo 1 del Anexo A es lo suficientemente amplia para abarcar los procedimientos de aplicación general y también la aplicación específica de un procedimiento en un caso concreto".⁵

6. El artículo 8 del Acuerdo MSF obliga a los Miembros de la OMC a observar las disposiciones del Anexo C en la aplicación de los procedimientos de control, inspección y aprobación, y a asegurarse de que esos procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo MSF. Los procedimientos de control, inspección y aprobación comprenden una "amplia gama de procedimientos".⁶ Las listas de los procedimientos a los que se refieren el artículo 8 y el Anexo C son "meramente ilustrativas"⁷ de los tipos de procedimientos comprendidos en esa gama.

¹ El Canadá ha solicitado que su declaración oral sirva de resumen.

² Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 75.

³ Artículo 1.1 del Acuerdo MSF.

⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 172.

⁵ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.40.

⁶ Informes de los Grupos Especiales, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.514; *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.68; y *Corea - Radionúclidos*, párrafo 7.368.

⁷ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.68.

Por consiguiente, no hay una exclusión "*a priori*"⁸ de los procedimientos del ámbito de aplicación del Anexo C, "en tanto en cuanto esos procedimientos tengan por objeto verificar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias y se apliquen en el contexto del control, inspección o aprobación".⁹

7. No hay nada en el artículo 8 ni en el Anexo C que impida que otras disposiciones del Acuerdo MSF sean aplicables a los procedimientos de control, inspección y aprobación si esos procedimientos son MSF. Por el contrario, además de exigir que los Miembros de la OMC observen las disposiciones del Anexo C al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación, el artículo 8 también exige a los Miembros que "se asegur[en] en lo demás de que sus procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo". Como la primera obligación prevista en el artículo 8 se centra en el cumplimiento del Anexo C, la expresión "con las disposiciones del presente Acuerdo" debe interpretarse en el sentido de que se refiere a disposiciones distintas de las del Anexo C. A nuestro juicio, el texto del artículo 8 exige claramente a los Miembros que se aseguren de que sus procedimientos de control, inspección y aprobación cumplan las disposiciones aplicables del Acuerdo MSF.

8. El Canadá observa que tampoco hay nada en las demás disposiciones del Acuerdo MSF que dé a entender que no puedan aplicarse a procedimientos de aplicación, control o inspección que estén comprendidos en la definición de las MSF. Por ejemplo, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF se aplica a "cualquier" MSF. Al la luz de este término, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Aves de corral (China)* declaró que no había nada en el artículo 2.2 que "de algún modo excluya de su alcance a una medida sanitaria o fitosanitaria".¹⁰ Al considerar cuales son las "medidas sanitarias o fitosanitarias" que están sujetas a cada disposición del Acuerdo, los grupos especiales deben atender tanto a las definiciones establecidas en el Anexo A 1) como a la disposición de que se trate; en particular al "contexto específico en que figure esa expresión".¹¹ Una determinación acerca de "qué disposiciones del Acuerdo MSF puedan ser de aplicación a una medida determinada debe efectuarse caso por caso".¹²

9. El informe del Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Radionúclidos* sirve de ejemplo de un caso en el que se han aplicado a medidas de procedimiento obligaciones distintas de las que figuran en el Anexo C. En esa diferencia, el Grupo Especial constató que las prescripciones en materia de pruebas adicionales eran MSF en el sentido del artículo 1 y el Anexo A 1) del Acuerdo MSF¹³, así como "procedimientos para verificar y asegurar el cumplimiento de las MSF de Corea en el sentido del artículo 8 y el Anexo C".¹⁴ A continuación, el Grupo Especial procedió a determinar si estas medidas eran compatibles con los artículos 2 y 5 del Acuerdo, y también con las obligaciones del Anexo C.

10. Antes de concluir, el Canadá toma nota de los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación citados por Panamá en respaldo de su posición de que los procedimientos de control, inspección y aprobación están sujetos exclusivamente a las disciplinas del artículo 8 y del Anexo C del Acuerdo MSF. Aunque el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Australia - Salmón* y el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Manzanas* son informativos en su aclaración de los tipos de medidas que están sujetos al artículo 8 y el Anexo C, no abordan la cuestión de si esos procedimientos también pueden estar sujetos a otras disposiciones del Acuerdo MSF.

11. Panamá hace referencia a la declaración del Órgano de Apelación en *Australia - Manzanas* de que¹⁵ "[m]uchas disposiciones del Acuerdo MSF, como el artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5, se centran directamente en las MSF en sí mismas. En cambio, las obligaciones que se establecen en el párrafo 1 del Anexo C y en el artículo 8 se refieren expresamente a los procedimientos".¹⁶ Sin embargo, contrariamente a la posición aducida por Panamá, esta declaración no equivale a decir que las obligaciones establecidas en los artículos 2.2 y 5.1 no son aplicables a los procedimientos de control, inspección y aprobación que están comprendidos en el Anexo C. De hecho, el Grupo Especial

⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral*, párrafo 7.363.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral*, párrafo 7.144.

¹¹ Informe del Grupo Especial, *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párrafo 7.1387.

¹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Aves de corral*, párrafo 7.140.

¹³ Informe del Grupo Especial, *Corea - Radionúclidos*, párrafo 7.32.

¹⁴ *Ibid.*, párrafo 7.384.

¹⁵ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 38.

¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 435.

que examinó el asunto *Australia - Manzanas* parece indicar que las medidas de procedimiento pueden estar sujetas a otras disposiciones del Acuerdo, al declarar que los procedimientos de control, inspección y aprobación "podrían ser medidas por derecho propio; podrían incluso considerarse como MSF".¹⁷

12. En resumen, el Canadá desaconsejaría al Grupo Especial que constate que los procedimientos de control, inspección y aprobación están, *per se*, sujetos exclusivamente a las disciplinas del artículo 8 y el Anexo C del Acuerdo MSF y que no están sujetos a las disciplinas de los artículos 2 a 7 del Acuerdo. Esa constatación no estaría respaldada por el texto del Acuerdo MSF ni por los informes anteriores de grupos especiales y el Órgano de Apelación.

III. CONCLUSIÓN

13. Con esto concluye la declaración oral del Canadá. Gracias.

¹⁷ Informe del Grupo Especial, *Australia - Manzanas*, párrafo 7.1470.

ANEXO C-4**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA****I. INTRODUCCIÓN**

1. La Unión Europea presenta una comunicación en calidad de tercero en el presente asunto debido a su interés sistémico en la interpretación y la aplicación correctas y coherentes de los acuerdos abarcados y otros documentos pertinentes, y al carácter multilateral de los derechos y obligaciones previstos en ellos, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF).
2. Costa Rica alega que la negativa de Panamá a renovar las autorizaciones sanitarias de los establecimientos costarricenses que producen y exportan productos alimenticios (productos lácteos y cárnicos) para consumo humano y animal dio lugar a una prohibición de las importaciones de productos lácteos y cárnicos.
3. De manera similar, en el asunto *Rusia - Porcinos (UE)*, la Unión Europea describió la medida de Rusia como una "prohibición para toda la UE", mientras que Rusia la denominó como su "cumplimiento provisional" de los actuales certificados veterinarios bilaterales, explicando que, a la luz de los brotes de peste porcina africana (PPA), era la Unión Europea la que no podía cumplir los requisitos exigidos en los certificados. El Grupo Especial coincidió con la Unión Europea.
4. La Unión Europea considera que esa prohibición de las importaciones puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de varias disposiciones del Acuerdo MSF, en particular las relativas a la evaluación del riesgo y la no discriminación.
5. La Unión Europea se centrará en el artículo 5.7 y en el artículo 8 y en el Anexo C 1) a) y C 1) c) del Acuerdo MSF.

II. ALEGACIONES**A. Alegaciones relativas a normas internacionales****1. Artículo 3 del Acuerdo MSF**

6. Normalmente, un grupo especial debe comenzar su análisis por el artículo 3.2 del Acuerdo MSF. Si las medidas en litigio no están "en conformidad con" las normas internacionales pertinentes, el grupo especial debería comprobar si por lo menos están "basadas en" esas normas.
7. La prescripción de "basar[...] en" del artículo 3.1 es distinta de la de "[estar] en conformidad con" del artículo 3.2, y significa que las medidas cuentan con el "apoyo" de las normas internacionales. Contrariamente al artículo 3.2, en el artículo 3.1 no hay presunción de compatibilidad.
8. Por consiguiente, el análisis de un grupo especial pasaría por esas disposiciones antes de llegar a otras disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF, como las relativas a la evaluación del riesgo.
9. Sin embargo, los grupos especiales gozan de cierto margen con respecto al orden de análisis, siempre que no dé lugar a resultados irrazonables. Uno de esos resultados irrazonables puede ser hacer redundante *de facto* una disposición jurídica.

10. Costa Rica hace referencia a las siguientes directrices del Codex Alimentarius relativas al control de los alimentos:
 - Directrices para la formulación, aplicación, evaluación y acreditación de sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos (CAC/GL 26-1997);
 - Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos (CAC/GL 47-2003);
 - Directrices para el intercambio de información entre países sobre casos de rechazo de alimentos importados (CAC/GL 25-1997).
11. Además, en el contexto de sus alegaciones relativas a la piña fresca, también hace referencia a las siguientes directrices de la CIPF:
 - NIMF 2, Marco para el análisis del riesgo de plagas;
 - NIMF 20, Directrices sobre un sistema fitosanitario de reglamentación de importaciones.
12. Las directrices mencionadas por Costa Rica han sido publicadas por el Codex Alimentarius y la CIPF, y son ciertamente pertinentes para los aspectos horizontales de los controles de los alimentos.

B. Alegaciones relativas a los procedimientos de aprobación

1. Artículo 8 y Anexo C 1) a) del Acuerdo MSF

13. El artículo 8 del Acuerdo MSF dispone que los Miembros observarán las disposiciones del Anexo C al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación. Por consiguiente, una infracción de las obligaciones que figuran en el Anexo C entraña una infracción del artículo 8.
14. Un grupo especial que evalúe la compatibilidad de una medida con la primera cláusula del Anexo C 1) a) debe determinar: 1) que la medida impugnada es un procedimiento de control, inspección o aprobación de medidas sanitarias y fitosanitarias sujeto al Anexo C; 2) que ha habido demoras en la iniciación o ultimación por un Miembro de dicho procedimiento sanitario y fitosanitario; y 3) que esas demoras son indebidas.
15. Panamá no discute que los procedimientos relacionados con los 16 establecimientos lácteos y cárnicos costarricenses son "procedimientos de aprobación" sujetos al artículo 8 y al Anexo C del Acuerdo MSF. Sin embargo, Panamá mantiene que no pudo ultimar esos procedimientos debido a sus limitaciones para realizar auditorías presenciales de los establecimientos pertinentes en el contexto de la pandemia de COVID-19. Costa Rica aduce que la pandemia de COVID-19 no tuvo ninguna repercusión en la capacidad de Panamá de recabar información para llevar a cabo una evaluación más objetiva del riesgo y para ultimar los procedimientos de aprobación de establecimientos.
16. La Unión Europea recuerda que en el asunto *Indonesia - Pollo* el grupo especial constató que había habido una demora indebida en el examen por Indonesia del certificado sanitario veterinario para pollos propuesto por el Brasil, ya que, con respecto al procedimiento de aprobación de MSF, no le convenía el argumento sobre el carácter incompleto de la solicitud, en el que Indonesia no había aducido que hubiera información sobre MSF pendiente de presentar, y solo había señalado que faltaba por presentar información sobre la condición halal, que no estaba relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias.
17. En el asunto *Estados Unidos - Animales*, el grupo especial constató que la aplicación por parte del APHIS del procedimiento establecido en 9 CFR 92.2 a las solicitudes de la Argentina en relación con las importaciones de carne de bovino fresca (refrigerada o congelada) procedentes del norte de la Argentina y de reconocimiento de la Patagonia como libre de fiebre aftosa había sufrido determinadas demoras indebidas. Para llegar a esa conclusión, el grupo especial consideró que la determinación de si existe una demora debe formularse a la luz de la naturaleza y la complejidad del procedimiento que ha de iniciarse y ultimarse.

El grupo especial examinó cada uno de los períodos que la Argentina había identificado como demoras para determinar si se trataba de períodos en los que el procedimiento no había progresado por inactividad o por una incapacidad de avanzar, y concluyó que solo uno de ellos (el comprendido entre septiembre de 2006 y enero de 2013) constituía demoras indebidas. El grupo especial no se mostró de acuerdo con los Estados Unidos en que un Miembro de la OMC pudiera posponer indefinidamente la finalización de un procedimiento invocando la necesidad de reconfirmar información que hubiera quedado desactualizada en virtud de su propia inactividad.

18. Análogamente, en el presente asunto el Grupo Especial debería examinar caso por caso si los períodos de inactividad de Panamá constituyen demoras indebidas en el sentido del artículo 8 y del Anexo C 1) a) del Acuerdo MSF.
19. Costa Rica alega que Panamá incurrió en demoras al ultimar los procedimientos de aprobación porque "nunca tramitó formalmente" las solicitudes de renovación presentadas por Costa Rica al término de la vigencia de las autorizaciones originales de los establecimientos. Costa Rica sostiene además que las supuestas demoras en los procedimientos de aprobación de establecimientos aplicados por Panamá son "indebidas" porque Panamá no realizó las auditorías *in situ* de los establecimientos que eran necesarias por motivos exclusivamente atribuibles a ella, como los retrasos administrativos o el gran volumen de solicitudes.
20. Panamá sostiene que Costa Rica no estableció que Panamá incurriera en algún "retraso" en sus procedimientos de renovación de autorizaciones de establecimientos antes del 30 de junio de 2020. Panamá sostiene que el aplazamiento está vinculado a dos factores específicos "que obstaculizaron significativamente su capacidad para ultimar los procedimientos necesarios para la renovación de las aprobaciones de establecimientos cárnicos y lácteos de Costa Rica": i) la pandemia de COVID-19 y ii) la negativa de Costa Rica a proporcionar información sobre su sistema zoosanitario.
21. Al parecer, el período sobre el que discrepan las partes es concretamente el posterior al 15 de octubre de 2020. La Unión Europea considera que en el análisis del Grupo Especial no solo deberían desempeñar un papel las restricciones a los viajes oficiales impuestas por Costa Rica, sino también las posibilidades reales de viajar de los inspectores de Panamá durante el período pertinente. A ese respecto, el Grupo Especial debería evaluar si los inspectores competentes no podían viajar por motivos relacionados con la COVID-19 durante la totalidad del período pertinente.
22. Por último, Panamá también sostiene que en el período comprendido entre el 10 de julio de 2020 y el 20 de agosto de 2021 Costa Rica impidió a Panamá llevar a cabo los procedimientos de aprobación e inspección al negarse a proporcionar información relacionada con su sistema zoosanitario.
23. La Unión Europea invita al Grupo Especial a que evalúe si la naturaleza de la información solicitada por Panamá es pertinente para la evaluación global de los 16 establecimientos, ya que la conclusión relativa a esta cuestión tiene consecuencias directas para la existencia o no de demoras indebidas. Recuerda que en el asunto *Rusia - Porcinos*, por ejemplo, el grupo especial constató con respecto a las alegaciones formuladas por la Unión Europea al amparo del Anexo C 1) c) que "Rusia pidió información que iba más allá de lo necesario para iniciar y ultimar su procedimiento de verificación de la presencia de peste porcina africana en el territorio de los Estados miembros de la UE no afectados" y, por lo tanto, "no encontr[ó] en las pruebas obrantes en el expediente base que apoy[ara] la afirmación de Rusia de que toda la información que solicitó 'debía permitir' efectuar una evaluación más objetiva".

C. Alegaciones relativas a la evaluación del riesgo

1. Artículo 5.7 del Acuerdo MSF

24. La jurisprudencia se refiere al artículo 5.7 como una "exención cualificada" de las disposiciones del artículo 5.1 o como un derecho autónomo. La Unión Europea opina que el reclamante en una alegación referente al artículo 5.7 ha de presentar pruebas acerca de la infracción de las disposiciones de dicho artículo por el demandado.

-
25. Según el grupo especial que se ocupó del asunto *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, la adopción provisional de una MSF no es una condición para la aplicabilidad del artículo 5.7, ya que la medida en litigio debe satisfacer todos los criterios establecidos en esa disposición para ser adoptada provisionalmente.
26. El Órgano de Apelación sostuvo que se imponen cuatro requisitos acumulativos a un Miembro que recurra a esta disposición.
- A tenor de la primera frase del artículo 5.7, un Miembro puede adoptar provisionalmente una MSF si esta medida:
- 1) se impone con respecto a una situación "cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes"; y
 - 2) es adoptada "sobre la base de la información pertinente de que se disponga".
- De conformidad con la segunda frase del artículo 5.7, una medida provisional de ese tipo no podrá mantenerse a menos que el Miembro que adopte la medida:
- 3) "trat[e] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo"; y
 - 4) "revis[e] en consecuencia la medida [...] en un plazo razonable".
27. Estos cuatro requisitos son claramente acumulativos por naturaleza y son igualmente importantes a efectos de determinar la conformidad con esta disposición. Cuando uno de estos cuatro requisitos no se cumpla, la medida objeto de litigio será incompatible con el artículo 5.7.
28. Con respecto a la primera condición, la aplicación del artículo 5.7 se activa por la insuficiencia de testimonios científicos y no por la existencia de incertidumbre científica.
29. El Órgano de Apelación determinó en *Japón - Manzanas* que los testimonios científicos pertinentes son "insuficientes", en el sentido del artículo 5.7, si el conjunto de testimonios científicos disponibles no permite, en términos cuantitativos o cualitativos, realizar una evaluación adecuada de los riesgos, como requiere el artículo 5.1 y como se define en el Anexo A del Acuerdo MSF.
30. El Órgano de Apelación señaló el hecho de que aunque sea posible una investigación científica adicional, esto no equivale a la insuficiencia de los testimonios científicos pertinentes.
31. En los asuntos relacionados con las MSF no es inusual que haya controversias científicas. Sin embargo, esa controversia no deberá llevar a la conclusión de que los testimonios científicos pertinentes son "insuficientes". Opiniones discrepantes o minoritarias provenientes de fuentes calificadas o respetadas pueden proporcionar la base para adoptar MSF provisionales en virtud del artículo 5.7.
32. La "insuficiencia" de los testimonios científicos no es una situación perpetua, sino de transición, y solo dura hasta el momento en que el Miembro que impone la medida obtiene los testimonios científicos adicionales que permiten realizar una evaluación más objetiva del riesgo.
33. Aunque los testimonios científicos se hayan considerado suficientes en una etapa determinada, pueden resultar insuficientes si surgen nuevos avances científicos pertinentes. La ciencia de la salud evoluciona con el tiempo, al igual que nuestro entendimiento del mundo natural, y las disposiciones del Acuerdo MSF ofrecen flexibilidad para adaptar las medidas a fin de seguir el ritmo de la ciencia.
34. Con respecto a la segunda condición, a saber, que la medida se adopte sobre la base de la información pertinente de que se disponga. Según el Órgano de Apelación la información es pertinente cuando existe una relación racional y objetiva entre la información y la medida.

-
35. La *categoría* de información o datos (definida en términos abstractos) que hay que considerar en una evaluación del riesgo es la misma en el marco de los artículos 5.1 y 5.7. En ambos casos, está definida contextualmente por el texto de los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 y la definición de la evaluación del riesgo que figura en el Anexo A 4). En el contexto "provisional" del artículo 5.7, lo que tiene un peso específico importante en la evaluación son la necesidad de una actuación urgente y el objetivo de evitar pérdidas en el interés protegido. Los datos científicos y de otro tipo, si bien son pertinentes en la medida en que existen, tienen un peso menor, sencillamente, porque son menos completos.
 36. La diferencia entre una situación en el marco del artículo 5.1 y una en el marco del artículo 5.7 no tiene que ver con la limitación abstracta de la categoría de datos que pueden ser pertinentes, sino más bien con hasta qué punto la categoría *contiene datos*. Si la categoría contiene muchos datos, es probable que se trate de una situación en el marco del artículo 5.1. Si la categoría no contiene muchos datos, incluso si contiene pocos datos o ninguno, es probable que se trate de una situación en el marco del artículo 5.7. La expresión "información pertinente de que disponga" del artículo 5.7 refleja particularmente esta diferencia.
 37. Las otras dos condiciones del artículo 5.7 requieren que el Miembro importador trate de obtener la información adicional necesaria para una evaluación del riesgo más objetiva y revise la medida sanitaria en consecuencia en un plazo razonable. De nuevo, no hay una distinción mecánica entre las dos disposiciones. En un caso hipotético en el marco del artículo 5.7, es probable que haya una petición o solicitud pendiente y que el expediente administrativo se mantenga abierto mientras se trata de obtener información adicional. Una vez que la categoría de información es lo suficientemente completa, y la pelota está en manos de las autoridades del Miembro importador, cabe esperar una decisión en un plazo razonable, la cual es posible que pueda evaluarse mejor desde la óptica del artículo 5.1.
 38. La información adicional que se trata de obtener debe ser pertinente para realizar una evaluación del riesgo más objetiva. Sin embargo, si la información que se trata de obtener no es pertinente a los efectos de la evaluación del riesgo, el Miembro demandado no puede amparar provisionalmente sus medidas en el artículo 5.7. Además, probablemente infringirá el artículo 8 y el Anexo C 1) del Acuerdo MSF, es decir, las disposiciones destinadas a proteger frente a abusos en los procedimientos de control, evaluación y aprobación.
 39. El cumplimiento de la cuarta condición, relativa a un "plazo razonable", ha de establecerse caso por caso.
 40. En los casos en que los testimonios científicos siguen siendo insuficientes para formarse una opinión definitiva porque la enfermedad es nueva y aún no se ha estudiado suficientemente, el plazo razonable podría durar muchos años o decenios, dependiendo de la naturaleza del problema. Sin embargo, cuando la supuesta información incompleta se refiera a una enfermedad conocida, cabe esperar que la falta de información pertinente suficiente se subsanará más pronto que tarde.
 41. Costa Rica alega que Panamá infringe varias disposiciones del Acuerdo MSF y, en particular, los artículos 5.1, 5.2 y 5.7. Sostiene que las anteriores evaluaciones del riesgo de Panamá y sus respectivas conclusiones relativas al riesgo sanitario deben seguir siendo válidas. Por consiguiente, las fresas, las piñas, los bananos y los plátanos costarricenses deberían seguir teniendo acceso al mercado panameño.
 42. Aunque no adopta una posición sobre los hechos de este asunto, la Unión Europea invita al Grupo Especial a que evalúe si la respuesta de Panamá cumple el artículo 5.7. En concreto, el Grupo Especial debería evaluar si el tipo y la cantidad de la información adicional solicitada por Panamá y cuya ausencia se utiliza para justificar las demoras es efectivamente pertinente para establecer los riesgos para la salud humana de las frutas en litigio.
 43. Un grupo especial anterior ha constatado, por ejemplo, que Rusia formuló solicitudes de información que no se limitaban a lo necesario a los efectos del procedimiento en litigio. En el momento en que un Miembro pide información que no es necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo, como el tipo de información descrita por los expertos en *Rusia - Porcinos (UE)* como una "exageración" o un intento de "enturbiar las aguas", ese Miembro ya no puede beneficiarse del amparo provisional del artículo 5.7. Esas solicitudes de

información son un signo claro que alerta de que el Miembro no está tratando verdaderamente de realizar una evaluación más objetiva del riesgo (objetiva en el sentido de estar basada en la información pertinente de que se disponga).

44. La relación entre el artículo 5.7 y los artículos 2.3, 5.5 y 5.6 ha de tener en cuenta las siguientes consideraciones.
45. El artículo 2.3 del Acuerdo MSF contiene una obligación general de no discriminación y tiene un alcance más amplio que el artículo 5.5. Los artículos 5.5 y 5.6 se refieren a la aplicación no discriminatoria del nivel adecuado de protección (NADP) y al hecho de que las medidas no deben ir más allá de lo necesario para lograr el NADP.
46. En cuanto a las obligaciones establecidas en el artículo 2.3, el grupo especial que entendió en el asunto *India - Productos agropecuarios* señaló que los mismos hechos que informan si la discriminación es o no arbitraria o injustificable pueden también informar si prevalecen o no condiciones idénticas o similares. También constató que las "condiciones" pertinentes a los efectos de un análisis dado pueden ser la presencia de una enfermedad dentro de un territorio (y el riesgo respectivo asociado a esa enfermedad).
47. El artículo 5.7 no excluye expresamente la discriminación entre Miembros de la OMC y, de hecho, tal discriminación puede estar justificada o incluso ser necesaria en virtud de diversas disposiciones del Acuerdo MSF, cuando las condiciones pertinentes que prevalecen difieren (riesgos para la salud debidos a la presencia de una enfermedad).
48. No obstante, la existencia de esa discriminación en una medida provisional no carece de pertinencia para una evaluación a tenor del artículo 5.7, pues cabría esperar que se encontrara alguna base para ella en la información pertinente de que se disponga; de no encontrarse, no se cumpliría una de las condiciones establecidas en el artículo 5.7.

III. CONCLUSIÓN

49. La Unión Europea confía en que su contribución en el presente asunto ayude al Grupo Especial a evaluar objetivamente el asunto que se le ha sometido y a formular las correspondientes interpretaciones jurídicas de las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF.

ANEXO C-5**RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS**

1. Los Estados Unidos acogen con satisfacción esta oportunidad de exponer al Grupo Especial sus opiniones. En la presente comunicación los Estados Unidos expondrán sus opiniones sobre determinadas cuestiones relacionadas con el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") y determinadas cuestiones relacionadas con las disciplinas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, en particular la interpretación adecuada del artículo 8 y el Anexo C del *Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC* ("Acuerdo MSF"). Los Estados Unidos podrán abordar otras cuestiones en sus comunicaciones orales o escritas subsiguientes.

2. Como cuestión general, el Grupo Especial debe evaluar si la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica satisfizo las dos prescripciones básicas del artículo 6.2: i) identificar la medida concreta en litigio y ii) incluir una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. Si la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica satisface estas prescripciones básicas con respecto a sus alegaciones, cumplirá el criterio.

3. El artículo 6.2 del ESD establece las prescripciones que deben cumplirse en una solicitud de establecimiento de un grupo especial para presentar un "asunto" (utilizando la terminología del artículo 7.1 del ESD) comprendido en el mandato del grupo especial. En la parte pertinente, el artículo 6.2 del ESD dispone que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial:

[S]e 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.

4. El texto pertinente del artículo 6.2 es el que dispone que en una solicitud de establecimiento de un grupo especial "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". Según el texto, dos requisitos básicos del artículo 6.2 son que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial: i) se identifique la medida concreta en litigio y ii) se incluya una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. A fin de hacer la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación exigida en el artículo 6.2 del ESD, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial basta con especificar las alegaciones de derecho formuladas al amparo de las disposiciones de la OMC que se considere que la medida identificada ha infringido. El artículo 6.2 no exige que la solicitud de establecimiento de un grupo especial incluya argumentos. En lugar de ello, el ESD indica que los argumentos de la parte reclamante deben presentarse en las comunicaciones, declaraciones orales y otros documentos presentados a un grupo especial.

5. Las referencias que se hicieron en el pasado en informes del Órgano de Apelación a una obligación de explicar "cómo" o "por qué" una medida es incompatible no tenían respaldo en el texto del artículo 6.2. Con arreglo al enfoque del Órgano de Apelación, una parte reclamante estaría obligada a incluir en una solicitud de establecimiento de un grupo especial los argumentos que expondrá al grupo especial en relación con cada alegación de incompatibilidad con una disposición de un acuerdo abarcado. Sin embargo, es claro que el artículo 6.2 no exige la inclusión de argumentos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial.

6. Antes de que el Órgano de Apelación interpretara que el artículo 6.2 establece estas prescripciones, esta disposición nunca se había entendido de esta manera. Cabe señalar que el texto del artículo 6.2 se tomó de la Decisión sobre mejoras de las normas y procedimientos de solución de diferencias del GATT, adoptada por el GATT en 1989. Estas Normas de Montreal disponían: "En [las peticiones de establecimiento de un grupo especial] se indicará si se han celebrado consultas y se hará una breve exposición de los fundamentos de hecho y de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".

7. El hecho de que el texto del artículo 6.2 proceda de las Normas de Montreal indica que su incorporación en el ESD no tenía por objeto cambiar el criterio que se aplicaría a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial posteriores a las Normas de Montreal no incluían una explicación de "cómo" o "por qué" la medida en litigio era incompatible con la disposición del GATT de 1947 en cuestión. En lugar de ello, en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial del GATT se identificaba la disposición jurídica del GATT pertinente, o una de sus obligaciones. La práctica de las partes contratantes en el marco del GATT de 1947 con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial también demuestra, por lo tanto, que el enfoque del "cómo" o "por qué" es erróneo.

8. El grupo especial encargado del asunto *Corea - Válvulas neumáticas* trató de aplicar fielmente el enfoque del "cómo" o "por qué" del Órgano de Apelación a una solicitud de establecimiento de un grupo especial y, al hacerlo, rechazó varias alegaciones por no estar comprendidas en su mandato. La parte reclamante apeló, aduciendo que el grupo especial había exigido de hecho que expusiera los argumentos en que se apoyaban sus alegaciones de que se habían infringido determinadas disposiciones jurídicas, y en el informe del examen en apelación se revocó la aplicación por el grupo especial del enfoque del propio Órgano de Apelación. En el informe del examen en apelación se declaró que "la referencia a la expresión 'cómo o por qué' en determinadas diferencias anteriores no indica un criterio diferente de la prescripción conforme a la cual la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe incluir 'una breve exposición de los fundamentos de derecho ... que sea suficiente para presentar el problema con claridad', en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ESD". Los Estados Unidos estarían de acuerdo en que el artículo 6.2 —y no una prescripción sin base textual— presenta las prescripciones jurídicas aplicables a una solicitud de establecimiento de un grupo especial, y en que el artículo 6.2 no exige que la parte reclamante explique "cómo" o "por qué" una medida infringe un compromiso en el marco de la OMC identificado.

9. El Anexo C 1 a) del Acuerdo MSF dispone que los Miembros de la OMC se asegurarán de que todos los procedimientos de control, inspección o aprobación relacionados con el cumplimiento de sus medidas sanitarias y fitosanitarias "se inicien y ultimen sin demoras indebidas".

10. El sentido corriente del texto del Anexo C 1 a) es útil para determinar el sentido de "*without undue delay*" ("sin demoras indebidas") pretendido en el Acuerdo MSF. "*Undue*" (indebido) se define, en la acepción pertinente, como "*not appropriate or suitable; improper*" (no apropiado o adecuado; impropio), "*unreasonable*" (irrazonable) y "*not in accordance with what is just and right, unjustifiable; illegal*" (no acorde con lo que es justo y correcto, injustificable; ilegal). "*Delay*" (demorar, demora) significa, como sustantivo, "*the action of deferring or postponing something; procrastination; waiting*" (acción de aplazar o posponer algo; postergación; espera), "*an instance or episode of being held up or kept waiting; a period of time during which action is held up*" (ocasión o incidente de haber sido retenido o mantenido esperando; período durante el cual la acción es retenida) y "*hindrance to progress*" (retraso en el avance). Por consiguiente, el sentido corriente de la expresión "sin demoras indebidas" indica que todo procedimiento de control, inspección o aprobación debe iniciarse y ultimarse sin ningún aplazamiento o posposición injustificable.

11. En consonancia con el sentido corriente de las palabras "demoras indebidas", el razonamiento aplicado en *CE - Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos* proporciona una idea valiosa para la interpretación correcta de esa expresión. El grupo especial que examinó ese asunto entendió que "los Miembros están obligados a comenzar, o poner en marcha, procedimientos de aprobación después de recibir una solicitud de aprobación"; y argumentó, sobre la base del sentido corriente de la expresión "sin demoras indebidas", que la primera cláusula del Anexo C 1) a) exige que los procedimientos de aprobación se inicien y ultimen sin ninguna pérdida de tiempo injustificable". Esta interpretación es compatible con el sentido corriente de las palabras "demoras indebidas", a juicio de los Estados Unidos.

Resumen de las respuestas de los Estados Unidos en calidad de tercero a las preguntas

1. Respuesta a la pregunta 1: Por consiguiente, el artículo 6.2 exige que, en una solicitud de establecimiento de un grupo especial, se incluyan dos elementos, a saber: a) la identificación de las medidas concretas en litigio; y b) una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación. A fin de hacer la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación exigida en el artículo 6.2 del ESD, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial basta con especificar las alegaciones de derecho al amparo de las disposiciones de la OMC que el reclamante considere que la medida identificada ha infringido. Estos elementos comprenden "el asunto sometido al OSD", que constituye la base del mandato del grupo especial conforme al artículo 7.1 del ESD.

El artículo 6.2 no exige que la solicitud de establecimiento de un grupo especial incluya argumentos. En lugar de ello, el ESD establece que los argumentos de la parte reclamante deben presentarse en las comunicaciones, declaraciones orales y otros documentos presentados a un grupo especial.

2. Como se ha señalado, a fin de hacer la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación exigida en el artículo 6.2 del ESD, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial basta con especificar las alegaciones de derecho al amparo de las disposiciones de la OMC que un Miembro considere que la medida identificada ha infringido. La omisión en una solicitud de establecimiento de un grupo especial de una disposición de un acuerdo abarcado que contenga un compromiso excluiría dicha disposición del mandato de un grupo especial. Esa disposición omitida y el compromiso pertinente no formarían parte del "asunto" sometido al OSD y que, según ha establecido el OSD, el grupo especial ha de examinar. Por consiguiente, no habría ninguna base para que un grupo especial formulara constataciones o recomendaciones con respecto a una disposición no citada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.

3. Respuesta a la pregunta 6: Para responder a esta pregunta se deben considerar tres elementos: 1) el alcance de la expresión "testimonios científicos"; 2) el sentido del término "pertinente", que modifica los "testimonios científicos"; y 3) "una evaluación más objetiva del riesgo".

4. En primer lugar, se acepta que el término "testimonios científicos" se refiere a todo el acervo de información científica. El adjetivo "*scientific*" (científico) se refiere a "*of, relating to, or exhibiting the methods or principles of science*" (que guarda relación con los métodos o principios de la ciencia o los revela) o "*conducted in the manner of science or according to results of investigation by science*" (realizado a la manera de la ciencia o según los resultados de una investigación realizada por la ciencia).

5. En segundo lugar, el artículo 5.7 califica los "testimonios científicos" con el término "pertinentes". En el contexto del artículo 5.7, "*relevance*" (pertinencia) definida como "*relation to the matter at hand*" (en relación con el asunto de que se trata) o "*the ability to retrieve material that satisfies the needs of the user*" (capacidad de encontrar material que satisfaga las necesidades del usuario) debe entenderse en el sentido de la obligación del artículo 5.1 de realizar una evaluación del riesgo. Por consiguiente, los "testimonios científicos pertinentes" son testimonios científicos que se utilizan a los efectos de realizar una evaluación del riesgo compatible con el artículo 5.1.

6. La definición de "testimonios científicos pertinentes" a los efectos del artículo 5.7 no viene limitada por la lista de factores que figuran en el artículo 5.2 y el artículo 5.3. Con arreglo al artículo 5.2, al evaluar los riesgos, los Miembros "tendrán en cuenta" entre otros factores "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".

7. En tercer lugar, la expresión "una evaluación más objetiva del riesgo" debe leerse a la luz de la oración completa en la que aparece: "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". Se ha interpretado que la "evaluación [...] objetiva del riesgo" se refiere a una evaluación del riesgo según se define en el Anexo A 4). La utilización del adverbio "más" refleja, en palabras del grupo especial que se ocupó del asunto *CE - Biotecnología*, "el movimiento en una determinada dirección, es decir, hacia la posible evaluación 'objetiva' del riesgo definida en el párrafo 4 del Anexo A".

8. La utilización de la expresión "una evaluación más objetiva del riesgo" no obliga a los Miembros a realizar una evaluación del riesgo que satisfaga la definición que figura en el Anexo A 4) en el momento en que esté en vigor la medida provisional. La medida provisional se adopta teniendo en cuenta la "información pertinente de que [se] disponga", que es *a fortiori* una información que no tiene que tener el mismo carácter o suficiencia que los necesarios para una evaluación del riesgo con arreglo al Anexo A 4).

9. Respuesta a la pregunta 8: El artículo 5.7 establece que un Miembro tiene la obligación de "tratar[] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo", lo que significa que el Miembro importador debe adoptar medidas para subsanar la insuficiencia de los testimonios científicos pertinentes. Cuando un Miembro importador haya solicitado información adicional al Miembro exportador, la oportunidad y la calidad de los testimonios presentados por el Miembro exportador pueden ser pertinentes para evaluar si el Miembro importador ha solicitado información adicional para hacer una evaluación más objetiva, y si la revisión de la medida provisional se llevó a cabo en un plazo razonable.

10. Respuesta a la pregunta 10: Cabe la posibilidad de que testimonios científicos que son suficientes para realizar una evaluación adecuada del riesgo en un momento determinado sean, más adelante, insuficientes para llevar a cabo esa evaluación. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se aportan testimonios sobre una nueva vía de riesgo, pero los datos relativos a esa vía, si bien son suficientes para identificarla, no son adecuados para realizar una evaluación del riesgo conforme al artículo 5.1 y a la definición del Anexo A. Por otra parte, se pueden presentar a un Miembro algunos datos relativos al riesgo (por ejemplo, una detección) sin contar con testimonios científicos suficientes para evaluar plenamente ese riesgo (por ejemplo, pruebas entre envíos, información sobre las condiciones del país exportador, etc.). No sería tanto que los testimonios científicos utilizados anteriormente pasaran a ser "insuficientes" como que las circunstancias han cambiado y requieren la recopilación y evaluación de testimonios suficientes. En cualquiera de las circunstancias, el Miembro que invoca el artículo 5.7 tendría la carga de demostrar que los testimonios científicos pertinentes disponibles son ahora insuficientes a la luz de las nuevas circunstancias.

11. Respuesta a la pregunta 11: Los Estados Unidos entienden que la carga de demostrar la aplicabilidad del artículo 5.7 del Acuerdo MSF incumbe al demandado. Con arreglo a esta disposición, un Miembro puede ejercer un derecho ("podrá adoptar provisionalmente") en una circunstancia determinada ("[c]uando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes"). En tales circunstancias, el Miembro contrae la obligación de "tratar[] de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisar[] en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable". Es razonable, entonces, que el demandado alegue la aplicabilidad del artículo 5.7 y demuestre de qué manera la medida provisional satisface los elementos acumulativos establecidos en el artículo 5.7 del Acuerdo MSF.

ANEXO D

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo D-1	Resolución preliminar del Grupo Especial, de 5 de abril de 2023	87

ANEXO D-1

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

1 ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. El 13 de junio de 2022, Panamá presentó una solicitud de resolución preliminar en la que solicita al Grupo Especial que constate que la solicitud de establecimiento de un grupo especial (solicitud de establecimiento) presentada por Costa Rica¹ es incompatible con el artículo 6.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Panamá argumenta a este respecto que la solicitud de establecimiento de Costa Rica no cumple con el requisito de presentar "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".²

1.2. De conformidad con su Procedimiento de trabajo³, el Grupo Especial solicitó a Costa Rica y a los terceros que presentaran sus observaciones sobre la solicitud de Panamá dentro del plazo fijado para la presentación de sus respectivas comunicaciones escritas, es decir, el 14 de julio y el 3 de octubre de 2022, respectivamente.⁴

1.3. El 14 de julio de 2022, Costa Rica presentó su respuesta a la solicitud de Panamá, en la que pidió al Grupo Especial que desestime dicha solicitud en su totalidad.⁵

1.4. En su primera comunicación escrita del 12 de septiembre de 2022, Panamá reiteró su primera solicitud de resolución preliminar⁶ y planteó una segunda cuestión sobre el mandato del Grupo Especial respecto de la cual también solicitó una resolución preliminar.⁷ Panamá sostiene que Costa Rica introdujo en su primera comunicación escrita nuevas alegaciones al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) que no fueron identificadas en su solicitud de establecimiento. Panamá considera que, en consecuencia, dichas alegaciones se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial conforme a los artículos 6.2 y 7.1 del ESD.⁸

1.5. Los Estados Unidos y Australia formularon observaciones en calidad de terceros sobre la primera solicitud de resolución preliminar de Panamá el 3 de octubre y el 13 de diciembre de 2022, respectivamente.

1.6. Tras su primera reunión con las partes, celebrada el 12 y 13 de diciembre de 2022, el Grupo Especial formuló preguntas a Costa Rica y a los terceros respecto de la segunda solicitud de resolución preliminar de Panamá. El 15 de febrero de 2023, Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea presentaron sus respuestas en calidad de terceros a las preguntas sobre dicha solicitud. El 1 de marzo de 2023, Costa Rica presentó sus respuestas.

1.7. En resumen, Panamá ha planteado dos cuestiones que conciernen al mandato del Grupo Especial respecto de las cuales solicita que el Grupo Especial se pronuncie, a saber:

¹ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Costa Rica, WT/DS599/4 (solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica).

² Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 1.

³ El párrafo 4.1(a) del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial señala, en su parte pertinente, que "Costa Rica presentará su respuesta a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud". El párrafo 4.1(d) de dicho Procedimiento establece lo siguiente en su parte pertinente: "El Grupo Especial podrá dar a todos los terceros la oportunidad de hacer observaciones sobre cualquier solicitud de ese tipo, ya sea en sus comunicaciones conforme a lo previsto en el calendario o por separado".

⁴ Comunicación del Grupo Especial a las partes de 15 de junio de 2022, página 2.

⁵ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 59.

⁶ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 23-48.

⁷ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 49-55 y 58.

⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 22 y 49.

- a. si en la solicitud de establecimiento de Costa Rica se hace una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad, de conformidad con el artículo 6.2 del ESD; y
- b. si las alegaciones al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial.

1.8. El Grupo Especial ha decidido emitir una única resolución preliminar en la que aborda ambas cuestiones. La resolución preliminar de este Grupo Especial, incluidos los motivos que la sustentan, se expone a continuación.

1.9. El Grupo Especial abordará en primer lugar el criterio jurídico pertinente. A continuación, el Grupo Especial examinará a la luz de dicho criterio jurídico las dos cuestiones planteadas por Panamá.

2 EL CRITERIO JURÍDICO PERTINENTE

2.1. El artículo 6.2 del ESD establece los requisitos que debe cumplir una solicitud de establecimiento en el marco del procedimiento de solución de diferencias de la OMC. El Grupo Especial comenzará su análisis identificando los requisitos previstos en dicha disposición, y posteriormente examinará el criterio jurídico presentado por Panamá en el marco de su primera solicitud de resolución preliminar.

2.1 Requisitos de la solicitud de establecimiento al amparo del artículo 6.2 del ESD

2.2. El artículo 6.2 estipula lo siguiente en su parte pertinente:

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.

2.3. Esta disposición, por lo tanto, establece cuatro requisitos con los que debe cumplir toda solicitud de establecimiento: (i) que se formule por escrito; y que en ella (ii) se indique si se han celebrado consultas; (iii) se identifiquen las medidas concretas en litigio; y (iv) se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad.⁹ Conjuntamente, las medidas concretas en litigio y los fundamentos de derecho constituyen el asunto sometido al Órgano de Solución de Diferencias (OSD)¹⁰, que forma la base del mandato de un grupo especial de conformidad con el artículo 7.1 del ESD. En este sentido, la solicitud de establecimiento delimita el alcance de las competencias del Grupo Especial.¹¹ Además, al establecer y delimitar dichas competencias, la solicitud de establecimiento cumple un objetivo del debido proceso, puesto que proporciona al demandado y a los terceros información con respecto a la naturaleza de las alegaciones del reclamante y les permite responder en consecuencia.¹²

2.4. De lo anterior se deriva que las medidas y alegaciones no identificadas en la solicitud de establecimiento, por regla general, están fuera del mandato del Grupo Especial.¹³ Los defectos en la solicitud de establecimiento no pueden ser "subsanaos" con posterioridad, y aquellas medidas no

⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 120.

¹⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Guatemala - Cemento I*, párrafo 72; y *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 125.

¹¹ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.12.

¹² Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 4.6 y 4.10; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.4 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.7, a su vez citando los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, página 25; *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 164; *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 88; y *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 161).

¹³ Véanse los informes de los Grupos Especiales, *UE - Paquete energético*, apelado el 21 de septiembre de 2018, párrafo 7.103 (donde el Grupo Especial concluyó que una alegación incluida en la primera comunicación escrita de la Federación Rusa estaba fuera de su mandato, debido a que no correspondía con el asunto presentado en la solicitud de establecimiento); e *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.103 (donde el Grupo Especial constató que ciertos certificados sanitarios no incluidos en la solicitud de establecimiento no eran medidas en litigio). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Australia - Manzanas*, párrafo 416.

identificadas y alegaciones no incluidas o incluidas de forma defectuosa en la solicitud de establecimiento no pueden ser objeto de examen por el Grupo Especial.¹⁴ Permitir lo contrario iría en perjuicio del respeto de los derechos del debido proceso consagrados en los artículos 6.2 y 7.1 del ESD.¹⁵ En consecuencia, los grupos especiales deben evaluar si la solicitud de establecimiento cumple con los requisitos del artículo 6.2 caso por caso, llevando a cabo un examen objetivo¹⁶ y minucioso, sobre la base del texto de la solicitud leída en su conjunto.¹⁷

2.5. En lo que respecta al requisito de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación", se ha interpretado que este requisito implica exponer las *alegaciones*¹⁸ en las que se basa la reclamación, y no los *argumentos* que las sustentan.¹⁹ Dicha exposición de los fundamentos de derecho puede ser "breve", pero se requiere que al menos se enumeren (es decir, se identifiquen) las disposiciones de los acuerdos abarcados que se alega que han sido vulneradas.²⁰

2.6. Considerando que la breve exposición de los fundamentos de derecho tiene que ser "suficiente para presentar el problema con claridad", el grado de brevedad admisible depende de la claridad con que se presente el problema.²¹ El objetivo del requisito de especificar las alegaciones de manera clara es permitir al demandado y a los terceros conocer los fundamentos de derecho de la reclamación, y así salvaguardar sus derechos al debido proceso.²² Por lo tanto, cuando una disposición contiene obligaciones múltiples y/o distintas²³, la solicitud de establecimiento debería especificar cuál de estas obligaciones se está impugnando.²⁴ Asimismo, cuando se impugnan varias medidas con fundamento en múltiples disposiciones, el que se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con

¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Textiles (artículo 21.5 - Panamá)*, párrafo 7.368. Aunque las comunicaciones posteriores, en particular la primera comunicación escrita del reclamante, se pueden consultar con el fin de confirmar el sentido de los términos empleados en la solicitud de establecimiento y evaluar si las posibilidades de defensa del demandado han sido perjudicadas, dichas comunicaciones posteriores no pueden subsanar ningún defecto de la solicitud de establecimiento. (Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 127; *China - Materias primas*, párrafo 220; *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.9; *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.13; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.5).

¹⁵ Informe del Grupo Especial, *UE - Paquete energético*, apelado el 21 de septiembre de 2018, párrafo 7.98.

¹⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.10.

¹⁷ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.10; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.5 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.13, a su vez citando el informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 562); *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 641).

¹⁸ A efectos del artículo 6.2 del ESD, se hace referencia a una alegación de que el demandado ha vulnerado una determinada disposición de un acuerdo determinado, o ha anulado o menoscabado las ventajas dimanantes de dicha disposición. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8). En otras palabras, la "alegación" concierne a la disposición específica del acuerdo abarcado en la que se establece la obligación supuestamente infringida. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.12 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130)).

¹⁹ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 123; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.6 y 5.31 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9). (las cursivas figuran en el original) En diferencias anteriores se ha reconocido la importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento, que determinan el mandato del grupo especial de conformidad con el artículo 7 del ESD, y los *argumentos* que apoyan dichas 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. (Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141). (las cursivas figuran en el original)

²⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123-124; *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 130; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17.

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6.

²² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143.

²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17.

²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9, a su vez citando los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220).

claridad, "puede depender de si está suficientemente claro qué medida o grupo de medidas causa qué 'problema'".²⁵ Por ello, para cumplir con el requisito de "presentar el problema con claridad", una solicitud de establecimiento debe "relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega".²⁶

2.7. Dado que la suficiencia de una solicitud de establecimiento debe ser examinada a la luz de la propia solicitud y caso por caso, lo que se considera suficiente para "relacionar claramente" la medida en litigio con la disposición de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega dependerá de las circunstancias de cada caso. Dichas circunstancias pueden incluir la naturaleza de la medida y la manera en que se describe en la solicitud de establecimiento, así como la naturaleza de la disposición que supuestamente se ha infringido.²⁷

2.2 El criterio jurídico articulado por Panamá respecto de su primera solicitud de resolución preliminar

2.8. Antes de examinar si la solicitud de establecimiento de Costa Rica cumple con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad"²⁸, el Grupo Especial considera necesario examinar los argumentos de Panamá sobre el criterio jurídico aplicable y las observaciones presentadas por Costa Rica y los terceros al respecto.

2.9. El Grupo Especial observa que las partes y los terceros están de acuerdo en que el artículo 6.2 requiere que en una solicitud de establecimiento se relacionen claramente las medidas concretas en litigio con las disposiciones cuya infracción se alega.²⁹ Sin embargo, discrepan respecto de si el requisito de hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad, también implica explicar sucintamente "cómo o por qué" las medidas en litigio violan las disposiciones pertinentes. A continuación se presentan las posiciones de las partes y de los terceros sobre esta cuestión.

2.10. **Panamá** sostiene que la solicitud de establecimiento de Costa Rica es incompatible con el requisito de presentar "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" porque no logra "relacionar claramente" las medidas impugnadas con las disposiciones cuya infracción se alega, y no explica sucintamente "cómo o por qué" las medidas en concreto violan las numerosas disposiciones jurídicas identificadas en la solicitud de establecimiento.³⁰

2.11. Panamá está de acuerdo en que la expresión "cómo o por qué" no implica que un reclamante esté obligado a incluir argumentos jurídicos en su solicitud de establecimiento. Sin embargo, Panamá considera que la obligación de Costa Rica en virtud del artículo 6.2 del ESD no se limita a exponer

²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220).

²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.15; *China - Materias primas*, párrafo 220; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8, donde a su vez se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9.

²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9).

²⁸ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 1.

²⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 10 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162); y respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 11 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220; *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8).

³⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 12 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162; y *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130).

la alegación en la que se basa la reclamación, sino que también supone explicar sucintamente "cómo o por qué" las medidas impugnadas violan las disposiciones jurídicas pertinentes.³¹

2.12. **Costa Rica** sostiene que la expresión "cómo o por qué" a la que alude Panamá no implica una obligación de incluir un nivel de detalle que va más allá de exponer la alegación en la que se basa la reclamación y no entraña un criterio jurídico nuevo y diferente respecto del artículo 6.2 del ESD. Según Costa Rica, el criterio jurídico aplicable comprende el examen de si la solicitud de establecimiento relaciona claramente la medida con la disposición de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega³², y no implica que deba agregar argumentos que desarrollen sus reclamaciones.³³

2.13. Los **Estados Unidos** afirman en calidad de tercero que, tal y como explicó el Órgano de Apelación en *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, el artículo 6.2 no exige que el reclamante explique "cómo" o "por qué" una medida infringe un determinado compromiso en el marco de la OMC.³⁴ Según los Estados Unidos, para hacer la breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación requerida en el artículo 6.2 del ESD, en la solicitud de establecimiento solo se deben especificar las alegaciones formuladas al amparo de las disposiciones que se considere que infringe la medida, sin necesidad de incluir argumentos.³⁵ Los Estados Unidos consideran que el texto del artículo 6.2 no respalda la existencia de un requisito consistente en explicar "cómo" o "por qué" una medida es incompatible.³⁶

2.14. **Australia** afirma en calidad de tercero que el criterio del "cómo o por qué" presentado por Panamá no es pertinente en el marco del artículo 6.2 del ESD, y señala que así lo constató el Órgano de Apelación en *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*.³⁷ A juicio de Australia, el criterio pertinente para el cumplimiento del artículo 6.2 es si un reclamante ha relacionado claramente la medida en litigio con la obligación supuestamente infringida, de manera suficiente para presentar el problema con claridad.³⁸

2.15. **El Grupo Especial** observa que la discusión entre las partes sobre el criterio jurídico aplicable en el marco del artículo 6.2 del ESD gira en torno al hecho de que Panamá presenta el criterio del "cómo o por qué" como una obligación adicional a la obligación de relacionar claramente las medidas en litigio y las disposiciones que supuestamente se infringen.³⁹

2.16. En *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, el Órgano de Apelación consideró que "[l]a breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación requerida por el [artículo 6.2] del ESD tiene por objeto explicar sucintamente *cómo o por qué* el Miembro reclamante considera que la

³¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 43. Véase también la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 23.

³² Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 44-45 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.33 y 5.7). Véase también *Ibid.*, párrafo 11.

³³ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 50-52.

³⁴ Comunicación presentada por los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 12 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.12).

³⁵ Los Estados Unidos señalan que el ESD establece que los argumentos del reclamante deben formularse en sus comunicaciones, declaraciones orales y otros documentos que presenten al grupo especial. Véase la comunicación presentada por los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 8.

³⁶ Comunicación presentada por los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafos 9-11 y 13. (Los Estados Unidos se refieren a la Decisión de 12 de abril de 1989 sobre mejoras de las normas y procedimientos de solución de diferencias del GATT, de la que se deriva el texto del artículo 6.2, y a la práctica de solución de diferencias al amparo del GATT de 1947).

³⁷ Declaración de Australia en calidad de tercero, párrafo 5 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.7-5.33; *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130; *China - Materias primas*, párrafo 226; *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9; y *Rusia - Equipo ferroviario*, párrafo 5.28).

³⁸ Declaración de Australia en calidad de tercero, párrafo 6 (donde se cita, entre otros, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6).

³⁹ Véase la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 23, donde Panamá señala lo siguiente: "Además de la incapacidad de Costa Rica de 'relacionar claramente' las cuatro medidas en cuestión con los 23 fundamentos de derecho de la reclamación, la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica no explica sucintamente *cómo o por qué* cada una de las medidas en concreto viola cada una de las disposiciones". (*Ibid.*) (las cursivas figuran en el original)

medida en litigio infringe la obligación derivada de las normas de la OMC de que se trata".⁴⁰ El Órgano de Apelación reiteró la idea del "cómo o por qué" en otros informes.⁴¹

2.17. Posteriormente, en su informe en *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, el Órgano de Apelación aclaró que, contrariamente a lo interpretado por el Grupo Especial en esa diferencia, sus referencias a "cómo o por qué" en asuntos anteriores no entrañaban un criterio jurídico nuevo y diferente respecto del cumplimiento de los requisitos del artículo 6.2 del ESD.⁴² El Órgano de Apelación explicó que su uso de la expresión "cómo o por qué" para cumplir con el requisito de presentar el problema con claridad no implicaba que el reclamante estuviera obligado a incluir en la descripción narrativa de su solicitud de establecimiento un nivel de detalle que fuera más allá de exponer la alegación en la que se basa la reclamación.⁴³ El Órgano de Apelación confirmó que el criterio jurídico pertinente requiere que en la solicitud de establecimiento se haga una "breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad", y que esto consiste en "relacionar claramente" la medida con la disposición de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega.⁴⁴

2.18. El Grupo Especial coincide con el análisis del Órgano de Apelación de que la expresión "cómo o por qué", que no aparece en el texto del artículo 6.2 del ESD, no constituye un requisito adicional a los previstos en dicha disposición. Como el Grupo Especial mencionó anteriormente, el requisito previsto en el artículo 6.2 del ESD de que en la solicitud de establecimiento se haga "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" implica que en la solicitud de establecimiento se deben relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega.⁴⁵ Para ello, el reclamante no está obligado a incluir en la solicitud de establecimiento un nivel de detalle que vaya más allá de exponer las alegaciones⁴⁶ en las que se basa su reclamación. Sobre la base de este entendimiento, el Grupo Especial examinará si la solicitud de establecimiento de Costa Rica incumple el requisito de hacer una "breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad".

3 SI EN LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE COSTA RICA SE HACE "UNA BREVE EXPOSICIÓN DE LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA RECLAMACIÓN, QUE SEA SUFICIENTE PARA PRESENTAR EL PROBLEMA CON CLARIDAD"

3.1. El Grupo Especial procederá a examinar la primera solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, que versa sobre si la solicitud de establecimiento de Costa Rica cumple con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad. A continuación se presentan los argumentos de las partes y de los terceros a este respecto, seguidos del análisis del Grupo Especial.

3.1 Argumentos de las partes y los terceros

3.2. **Panamá** sostiene que la solicitud de establecimiento de Costa Rica no presenta "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".⁴⁷ Según Panamá, Costa Rica no relaciona claramente en su solicitud de

⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Determinadas cuestiones aduaneras*, párrafo 130. (las cursivas figuran en el original)

⁴¹ Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 226; *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.26; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9.

⁴² Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.7. Véase también *Ibid.*, párrafo 5.12.

⁴³ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.7 y 5.33.

⁴⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.7.

⁴⁵ Véase el párrafo 2.6. más arriba.

⁴⁶ El Grupo Especial recuerda que cuando se habla de alegación, a efectos del artículo 6.2 del ESD, se hace referencia a "una alegación 'de que la parte demandada ha vulnerado una determinada disposición de un acuerdo determinado, o ha anulado o menoscabado las ventajas dimanantes de esa disposición'". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.8 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139)).

⁴⁷ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 1.

establecimiento las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega.⁴⁸

3.3. Panamá señala que la sección I de la solicitud de establecimiento establece las cuatro medidas en litigio y la sección II enumera en 20 puntos diferentes un total de 23 disposiciones jurídicas de tres acuerdos diferentes, a saber, el Acuerdo MSF, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el Acuerdo sobre la Agricultura.⁴⁹ Según Panamá, cada punto de la sección II contiene una narración breve y genérica que se limita a parafrasear el texto de la disposición jurídica pertinente, sin identificar cuál de las distintas medidas descritas en la sección I de la solicitud de establecimiento se relaciona con las alegaciones específicas de la sección II de la misma.⁵⁰

3.4. Panamá sostiene que la solicitud de establecimiento padece de los mismos defectos fundamentales identificados por el Órgano de Apelación en *China - Materias primas*.⁵¹ En primer lugar, la descripción genérica de la sección II de la solicitud de establecimiento hace imposible que Panamá pueda discernir qué alegación de violación fue causada por cada una de las medidas en cuestión. En segundo lugar, las 23 disposiciones jurídicas que Costa Rica identifica en su solicitud de establecimiento abarcan una amplia gama de obligaciones distintas y la naturaleza diversa de estas obligaciones no permite a Panamá discernir cuál es el "problema". Por último, Costa Rica describe de manera genérica las diferentes alegaciones de violación, sin dejar claro qué medidas o grupo de medidas se alega que son incompatibles con cada disposición de los tratados.⁵²

3.5. Panamá afirma que Costa Rica no identifica claramente cuáles de las cuatro medidas concretas han causado las 23 violaciones distintas de los acuerdos abarcados, lo cual es insuficiente para presentar "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad", como exige el artículo 6.2 del ESD. Panamá señala que el cumplimiento de este requisito requiere que el reclamante "relacione claramente" las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados que supuestamente se han violado.⁵³ Para Panamá, Costa Rica intenta eludir este requisito al afirmar que "todas y cada una de las medidas" son incompatibles con "todas y cada una" de las obligaciones parafraseadas en la sección II de su solicitud de establecimiento.⁵⁴

3.6. Panamá señala que la frase "todos y cada uno" no relaciona claramente las medidas con las disposiciones relevantes, y le exige "adivinar" cuál de las supuestas violaciones del acuerdo abarcado se aplica a cada una de las medidas.⁵⁵ Panamá añade que el Órgano de Apelación ha advertido contra el uso de fórmulas "cómodas" en las solicitudes de establecimiento, a la luz del alto grado de

⁴⁸ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 12. Véase también la primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 25.

⁴⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 14-15.

⁵⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 15. Véase también *Ibid.*, párrafo 25. Panamá considera que las descripciones de la sección I de la solicitud de establecimiento dejan claro que las medidas en cuestión son distintas, ya que se caracterizan por diferentes conjuntos de hechos alegados. (*Ibid.*, párrafos 14 y 24).

⁵¹ En esa diferencia, en las solicitudes de establecimiento se enumeraban 37 instrumentos jurídicos como las medidas en litigio y se alegaba que eran incompatibles con 13 disposiciones de los acuerdos abarcados. Panamá señala que el Órgano de Apelación concluyó que las solicitudes de establecimiento no cumplían los requisitos del artículo 6.2 del ESD porque: 1) era imposible discernir, a partir de la descripción de los fundamentos jurídicos de la reclamación, cuál de las alegaciones de violación era causada por cuál de las medidas en litigio; 2) las solicitudes de establecimiento abarcaban una "amplia gama de obligaciones distintas", lo que hacía imposible discernir cuál era el "problema" concreto; y 3) la parte narrativa de las solicitudes de establecimiento describía "de forma general" las alegaciones de violación sin dejar claro qué medida o grupo de medidas eran supuestamente incompatibles con qué disposición del tratado. (Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 16 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 226-229)).

⁵² Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 16-17.

⁵³ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 18 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220; *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 162; *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6; *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8; e *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 5.81).

⁵⁴ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 19.

⁵⁵ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 20.

precisión requerido en el artículo 6.2.⁵⁶ Panamá considera que si el Grupo Especial respaldara el uso de la expresión "todas y cada una" en la solicitud de establecimiento de Costa Rica, no solo vaciaría de sentido el requisito de "relacionar claramente" las medidas impugnadas con las disposiciones que se alega que han sido violadas, sino que evisceraría el requisito de proporcionar "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".⁵⁷ Panamá añade que la cuestión que se plantea al Grupo Especial no es si la expresión "todas y cada una" establece una conexión inequívoca entre las medidas en litigio y los fundamentos de derecho, como sugiere Costa Rica, sino si, en las circunstancias de este caso, el uso de esta expresión para conectar formalmente distintas medidas y alegaciones es "suficiente para presentar el problema con claridad" en el sentido del artículo 6.2 del ESD.⁵⁸

3.7. A juicio de Panamá, queda claro que Costa Rica no está alegando que cada una de las medidas en cuestión viola cada una de las disposiciones identificadas.⁵⁹ Panamá sostiene que, al igual que en *China - Materias primas*, nada en la descripción de las medidas en la sección I de la solicitud de establecimiento o en la descripción de los fundamentos jurídicos de la reclamación en la sección II sugiere que Costa Rica esté alegando que *cada una* de las cuatro medidas en cuestión viola *cada una* de las 23 disposiciones identificadas⁶⁰, lo cual quedaría confirmado en la primera comunicación escrita de Costa Rica.⁶¹ Panamá concurre con Costa Rica en que el reclamante no está obligado a incluir argumentos jurídicos en su solicitud de establecimiento, pero considera que la "mera reafirmación" de la disposición pertinente del tratado es claramente insuficiente para explicar sucintamente "cómo o por qué" cada una de las medidas en litigio es supuestamente incompatible con todas y cada una de las 23 disposiciones enumeradas, que cubren una amplia gama de obligaciones legales distintas.⁶² A modo de ejemplo, Panamá afirma que la descripción de las medidas en la sección I de la solicitud de establecimiento no hace referencia a las cuestiones de discriminación que son objeto de examen en el marco de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF y del artículo I:1 del GATT de 1994, ni aclara cómo todas y cada una de las medidas "implican o se relacionan con" los procedimientos de control, inspección y aprobación al amparo del Anexo C(1)(a)-(c) del Acuerdo MSF.⁶³

3.8. Panamá considera que Costa Rica relacionó tardíamente las medidas y las alegaciones en cuestión de manera "que sea suficiente para presentar el problema con claridad".⁶⁴ En ese sentido, Panamá señala que en su primera comunicación escrita Costa Rica no desarrolla todas las alegaciones identificadas en su solicitud de establecimiento.⁶⁵ Panamá afirma que Costa Rica

⁵⁶ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 21 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 126). Panamá se refiere a las expresiones "en particular" y "especialmente (pero no exclusivamente)" en las solicitudes de establecimiento en *India - Patentes (Estados Unidos)* y en *CE - Accesorios de tubería*, respectivamente. (*Ibid.* (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 90; y *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 597; y el informe del Grupo Especial, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 7.14)).

⁵⁷ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 22 (donde se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 90; y *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 597). Véase también *Ibid.*, párrafo 31.

⁵⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 26-28. Véase también la declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 15.

⁵⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 22.

⁶⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 19; y primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 24 y 29-31. Véanse también la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 20, donde Panamá usa el ejemplo de la medida relativa a la importación de fresa; y la declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 19.

⁶¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 31-32. Véanse también *Ibid.*, párrafos 33-41; y la declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 18.

⁶² Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 29.

⁶³ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 27-28; y primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 44.

⁶⁴ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 32. Véase también la declaración inicial de Panamá en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 18.

⁶⁵ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 33-36. Panamá señala que la primera comunicación escrita de Costa Rica no contiene ninguna alegación en el marco de: (i) los artículos 2.3, 5.3, 5.4, 5.5, 5.8, 6.1 y 9 y el Anexo B(1), el Anexo C(1)(b) y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF y los artículos I:1 y X:3(a) del GATT de 1994 con respecto a la medida relativa a la importación de fresa; (ii) los artículos 3.1, 5.4, 5.8 y 6.1 y el Anexo B(1) y Anexo C(1)(b) del Acuerdo MSF y el artículo X:3(a) del GATT de 1994 con respecto a la medida relativa a la importación de productos lácteos y cárnicos; (iii) los artículos 5.4, 5.8 y 6.1 y el Anexo B(1), el Anexo C(1)(b) y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF y el artículo X:3(a) del GATT de 1994 con respecto a la medida relativa a la importación de piña; y (iv) los artículos 2.3, 5.4, 5.5 y 6.1 y el Anexo B(1),

pretendió conectar en su solicitud de establecimiento las medidas y las alegaciones incluso en casos en los que estas no podían estar conectadas en primer lugar⁶⁶ como, según Panamá, muestra el caso de la alegación al amparo del artículo 5.3 del Acuerdo MSF en relación con la medida relativa a la importación de fresa.⁶⁷ Panamá añade que Costa Rica esperó hasta su primera comunicación escrita para relacionar con claridad qué medidas consideraba que violaban las disciplinas de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF y el artículo I:1 del GATT de 1994.⁶⁸

3.9. Finalmente, en lo que respecta a sus derechos del debido proceso, Panamá sostiene que la falta de precisión en la solicitud de establecimiento de Costa Rica los "ha comprometido fundamentalmente".⁶⁹

3.10. **Costa Rica** sostiene que de la lectura de su solicitud de establecimiento se desprende claramente que alega que todas y cada una de las cuatro medidas en litigio (descritas en la sección I) han infringido todas y cada una de las disposiciones de los acuerdos abarcados presentados (identificadas en la sección II).⁷⁰

3.11. Costa Rica argumenta que la expresión "todas y cada una", dirigida a facilitar la lectura⁷¹, relaciona claramente y de manera "inequívoca" cada medida impugnada de la sección I con cada disposición jurídica de la sección II.⁷² Costa Rica afirma que el significado de los términos de esta expresión alude a la totalidad de miembros de un conjunto considerados uno a uno. Según Costa Rica, en este caso, la totalidad de las cuatro medidas infringen, "una a una", la totalidad de las 23 obligaciones jurídicas citadas.⁷³ Costa Rica añade que la expresión "todas y cada una" es similar a expresiones que han sido avaladas por diferentes grupos especiales y por el Órgano de Apelación.⁷⁴

3.12. Costa Rica aduce que las obligaciones pertinentes se pueden identificar mediante una lectura de la solicitud de establecimiento en su conjunto. Para Costa Rica, la referencia a las disposiciones de los acuerdos abarcados infringidos y su explicación expositiva es suficiente para ofrecer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad", en consonancia con lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD.⁷⁵

3.13. Costa Rica considera que Panamá se equivoca al afirmar que su solicitud de establecimiento adolece de los mismos defectos que las solicitudes de establecimiento en *China - Materias primas*.⁷⁶ Costa Rica argumenta que el Órgano de Apelación constató correctamente que las solicitudes de establecimiento en *China - Materias primas* infringían el artículo 6.2 del ESD porque los reclamantes no presentaron "fundamentos sobre cuya base el Grupo Especial y China pudieran determinar con suficiente claridad qué 'problema' o 'problemas' se alegaba que habían sido causados por qué medidas". En ese sentido, las solicitudes de establecimiento en esa diferencia no aclaraban (i) qué alegaciones se referían a qué medida o conjunto de medidas específicas identificadas en las

el Anexo C(1)(b) y el Anexo C(1)(c) del Acuerdo MSF y los artículos I:1 y X:3(a) del GATT de 1994 con respecto a la medida relativa a la importación de plátano y banano. (*Ibid.*)

⁶⁶ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 40.

⁶⁷ Panamá señala que la primera comunicación escrita de Costa Rica no contiene ninguna alegación al amparo del artículo 5.3 del Acuerdo MSF en relación con la medida relativa a la importación de fresa, ya que el artículo 5.3 no se aplica en el caso de esta medida. (Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 38-39).

⁶⁸ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 44.

⁶⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 30. Véase también la primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 45 y 47.

⁷⁰ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 17 y 54-56.

⁷¹ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 20.

⁷² Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 18-19. Véase también *Ibid.*, párrafo 25.

⁷³ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 18 (donde Costa Rica se refiere a la definición de la locución "cada uno/a" y del adjetivo "todo/a").

⁷⁴ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 23. Costa Rica se refiere a las expresiones "cada ocasión" y "todas y cada una de las determinaciones o medidas" en las solicitudes de establecimiento en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)* y en *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, respectivamente. (Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 23-24 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 4.17-4.18; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafos 4.13-4.14 y 4.35)).

⁷⁵ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 25.

⁷⁶ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 26-27 y 34.

solicitudes, (ii) si cada una de las medidas enumeradas se refería a una alegación concreta descrita en los párrafos expositivos, o a varias de ellas o incluso a todas las alegaciones, ni (iii) si cada una de las medidas enumeradas infringía supuestamente una disposición concreta de los acuerdos abarcados o varias de ellas.⁷⁷

3.14. Según Costa Rica, nada en las solicitudes de establecimiento permitía discernir la correspondencia entre las 37 medidas impugnadas, de naturaleza diversa, y la lista de disposiciones invocadas. Costa Rica argumenta que las circunstancias fácticas de *China - Materias primas* son diferentes de las de la presente diferencia y, por ello, el razonamiento del Órgano de Apelación no se aplica al presente caso. Costa Rica señala que en la presente diferencia se impugnan solo cuatro medidas y no 37. Costa Rica también afirma que, en contraste con la falta total de vinculación entre las medidas impugnadas y los fundamentos de derecho en las solicitudes de establecimiento en *China - Materias primas*, su solicitud de establecimiento vincula claramente las cuatro medidas impugnadas y los fundamentos jurídicos al indicar que "todas y cada una" de las medidas descritas en la sección I son incompatibles con "todas y cada una" de las alegaciones jurídicas explicadas en la sección II.⁷⁸

3.15. Costa Rica sostiene que la afirmación de Panamá de que la descripción de las alegaciones es genérica, y que las 23 disposiciones jurídicas identificadas contienen una amplia gama de obligaciones distintas que no quedan suficientemente relacionadas con las medidas, no tiene mérito. Según Costa Rica, las 23 disposiciones están enumeradas individualmente, y junto con cada disposición jurídica se presenta una descripción de los motivos por los cuales cada una de las medidas de Panamá ha infringido cada una de las disposiciones.⁷⁹ Costa Rica cita el ejemplo del artículo 5.1 del Acuerdo MSF, respecto del cual explicó que Panamá actuó de manera incompatible con esta disposición, "dado que cada una de las medidas en cuestión no se basa 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".⁸⁰ Costa Rica sostiene que, por ende, las descripciones de las disposiciones infringidas son lo suficientemente detalladas para identificar las obligaciones en cuestión.⁸¹

3.16. Costa Rica afirma que no existe afectación a los derechos del debido proceso de Panamá⁸² porque su solicitud de establecimiento cumple con lo exigido por el artículo 6.2 del ESD al presentar claramente las medidas en litigio, relacionarlas con las disposiciones infringidas y explicar sucintamente el motivo de cada una de las violaciones.⁸³

3.17. Los **Estados Unidos y Australia** formularon observaciones en calidad de tercero sobre el criterio jurídico presentado por Panamá al amparo del artículo 6.2 del ESD. Estas observaciones se encuentran reflejadas en la sección 2.2 que aborda esta cuestión.⁸⁴

3.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

3.18. El Grupo Especial evaluará a continuación la cuestión de si en la solicitud de establecimiento de Costa Rica se hace una "breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" de conformidad con el artículo 6.2 del ESD. A tal efecto, y siguiendo el criterio jurídico expuesto anteriormente, el Grupo Especial examinará si

⁷⁷ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 29-30 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 226).

⁷⁸ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 31-33.

⁷⁹ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 35-37.

⁸⁰ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 38 (donde se cita la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 6).

⁸¹ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 39.

⁸² Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 58.

⁸³ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 55. Véase también *Ibid.*, párrafos 54 y 56.

⁸⁴ Véanse los párrafos 2.13. - 2.14. más arriba.

Costa Rica ha relacionado claramente en su solicitud de establecimiento las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción alega.⁸⁵

3.19. La solicitud de establecimiento de Costa Rica contiene dos secciones principales: la sección I, titulada "Medidas concretas en litigio", y la sección II, titulada "Breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación". La sección I presenta una descripción de cada una de las cuatro medidas en litigio. Esta sección, que se reproduce parcialmente a continuación, incluye los hechos que, según Costa Rica, están relacionados con la adopción y el mantenimiento de las medidas:

1. Medida que restringe o prohíbe las importaciones de fresas originarias de Costa Rica

El 20 de febrero de 2020, mediante comunicación AUPSA-AG-051-2020, y sin aviso previo, Panamá tomó la decisión de prohibir las importaciones de fresas de Costa Rica. La única razón invocada por Panamá fue la supuesta detección de residuos de Oxamilo por encima de los límites máximos de residuos ("LMR") de Panamá en dos envíos de fresas de Costa Rica, realizados en febrero de 2020. ...

A pesar de la información y explicaciones proporcionadas por Costa Rica, Panamá mantiene a la fecha la prohibición de las importaciones de fresas de Costa Rica indicada en la comunicación AUPSA-AG-051-2020, de 20 de febrero de 2020, la cual carece de sustento, testimonios científicos, análisis de riesgo o de cualquier otra justificación válida conforme a la normativa de la OMC.

2. Medida que restringe o prohíbe las importaciones de: (i) productos lácteos; (ii) productos cárnicos de origen bovino; (iii) productos cárnicos de origen porcino; (iv) productos cárnicos (embutidos) de origen bovino, porcino y avícola; (v) alimentos para animales acuáticos (peces), así como (vi) alimentos para mascotas (perros) con contenido de proteína de origen rumiante, todos ellos originarios de Costa Rica

Según lo indicado en diversas comunicaciones y pese a solicitudes de renovación presentadas previamente por Costa Rica, Panamá decidió no renovar las aprobaciones sanitarias de diversos establecimientos exportadores, las cuales vencieron el 30 de junio de 2020. Hasta la fecha de vencimiento, estos establecimientos habían exportado a Panamá durante décadas los siguientes productos: ... A partir del 30 de junio de 2020, las exportaciones de productos de origen animal de Costa Rica a Panamá quedaron prohibidas, sin que se hubiera dado un cambio en el estatus sanitario costarricense, una situación de urgencia o un incremento en los riesgos asociados a los productos. La decisión de Panamá de no renovar los establecimientos significó, por lo tanto, el cierre del mercado, mediante la aplicación de una medida desprovista de fundamento o testimonios científicos suficientes, un análisis de riesgo o cualquier otra justificación, por lo que devino en una restricción encubierta al comercio. ...

3. Medida que restringe o prohíbe las importaciones de piña fresca originaria de Costa Rica

El 29 de enero de 2019, mediante comunicación AUPSA-AG-032-2019, y sin mediar previo aviso, Panamá tomó la decisión de prohibir las importaciones de piña fresca de Costa Rica. Estas exportaciones habían sido permitidas previamente, según los requisitos establecidos por Panamá en el Resuelto AUPSA-DINAN-116-2008, de 4 de julio de 2008. Panamá indicó que el motivo de la prohibición era la presencia de la plaga *Maconellicoccus hirsutus* (Cochinilla rosada) en Costa Rica. ...

Panamá mantiene, a la fecha, la prohibición de las importaciones de piña fresca costarricense indicada en la comunicación AUPSA-AG-032-2019, de 29 de enero de 2019.

4. Medida que restringe o prohíbe la importación de plátano y banano originarios de Costa Rica

En octubre de 2019, Panamá prohibió, sin justificación científica alguna, las importaciones de plátanos y bananos de Costa Rica mediante comunicaciones AUPSA-AG-392-2019, de 10 de octubre de 2019, y AUPSA-AG-424-2019, de 25 de octubre de

⁸⁵ Véase el párrafo 2.18. más arriba.

2019, respectivamente. En estas comunicaciones, Panamá indicó que la importación de estos productos quedaba suspendida hasta que Panamá terminara la revisión técnica de los requisitos fitosanitarios existentes y aprobara las plantas de empaque costarricenses. ...⁸⁶

Panamá mantiene, a la fecha, la prohibición de las importaciones de plátano y banano costarricenses indicada en las comunicaciones AUPSA-AG-392-2019, de 10 de octubre de 2019, y AUPSA-AG-424-2019, de 25 de octubre de 2019.

3.20. La sección II empieza con un párrafo introductorio que precede a la lista de disposiciones jurídicas supuestamente infringidas por Panamá. Este párrafo lee como sigue:

Todas y cada una de las medidas descritas en la Sección I de esta solicitud (referidas colectivamente como "medidas en cuestión") son incompatibles con todas y cada una de las siguientes obligaciones de Panamá conforme a los acuerdos abarcados de la OMC:⁸⁷

3.21. El Grupo Especial observa que las partes discrepan sobre si la expresión "todas y cada una" en la sección II de la solicitud de establecimiento de Costa Rica permite establecer una relación clara entre las medidas en litigio y las disposiciones supuestamente infringidas. Panamá argumenta que "todas y cada una" es una expresión genérica que le exige "adivinar" cuál de las supuestas violaciones del acuerdo abarcado se aplica a cada una de las medidas en concreto.⁸⁸ Para Costa Rica, sin embargo, esta expresión establece una conexión inequívoca entre las medidas en litigio y los fundamentos de derecho y relaciona claramente cada una de las medidas impugnadas con cada una de las disposiciones jurídicas.⁸⁹

3.22. Dado que la solicitud de establecimiento de Costa Rica incluye cuatro medidas distintas y alegaciones al amparo de múltiples disposiciones, el Grupo Especial analizará cuidadosamente "si está suficientemente claro qué medida ... causa qué 'problema'".⁹⁰ A tal efecto, el Grupo Especial comenzará su análisis examinando el sentido corriente de los términos que conforman la expresión "[t]odas y cada una". Como Costa Rica señala, refiriéndose al Diccionario de la Real Academia Española, la locución "cada uno/a" "[d]enota un conjunto cuyos miembros se consideran uno a uno", y el adjetivo "todo/a" "[i]ndica la totalidad de los miembros del conjunto denotado por el sintagma nominal al que modifica".⁹¹ Este Grupo Especial entiende que los términos "todo/a" y "cada uno/a", usados juntos, aluden a la totalidad de elementos de un conjunto considerados uno a uno.⁹² El Grupo Especial considera, en consecuencia, que la frase "[t]odas y cada una de las medidas descritas en la Sección I ... son incompatibles con todas y cada una de las siguientes obligaciones", usada por Costa Rica en su solicitud de establecimiento, debe interpretarse en el sentido de que la totalidad de las medidas descritas en la sección I, consideradas una por una, es incompatible con la totalidad de las obligaciones enumeradas en la sección II, consideradas una por una. El Grupo Especial entiende que, en su solicitud de establecimiento, Costa Rica relaciona de esta forma a cada una de las cuatro medidas en litigio con cada una de las disposiciones allí enumeradas.

3.23. A juicio del Grupo Especial, esta lectura se confirma por la manera en que Costa Rica introduce sus alegaciones de incompatibilidad en la lista de disposiciones jurídicas que sigue a la frase "todas

⁸⁶ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, páginas 1-6.

⁸⁷ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 6.

⁸⁸ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 20.

⁸⁹ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 18-19.

⁹⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220).

⁹¹ Diccionario de la Real Academia Española, definición de "cada uno, na" <https://dle.rae.es/cada?m=form2#BWjUFxS> (consultado el 29 de marzo de 2023); y Diccionario de la Real Academia Española, definición de "todo, da" <https://dle.rae.es/todo> (consultado el 29 de marzo de 2023). Véase también la respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 18.

⁹² Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 18. Como señala la Real Academia Española, "la expresión 'todos y cada uno de + grupo nominal' aunque aparentemente es redundante, tiene valor enfático". Véase <https://twitter.com/raeinforma/status/300908345076899840?lang=en> (consultado el 29 de marzo de 2023).

y cada una de *las siguientes obligaciones* de Panamá *conforme a los acuerdos abarcados de la OMC*".⁹³ Cada punto de dicha lista se refiere al supuesto incumplimiento de una o varias obligaciones del Acuerdo MSF, el GATT de 1994, o el Acuerdo sobre la Agricultura. En cada uno de esos puntos, a excepción de uno⁹⁴, Costa Rica usa las expresiones "cada una de las medidas en cuestión"⁹⁵ o "ninguna de las medidas en cuestión".⁹⁶ Costa Rica enfatiza, así, que las disposiciones enumeradas, que contienen las "obligaciones ... conforme a los acuerdos abarcados", guardan relación con cada una de las medidas en litigio.

3.24. De lo anterior se deriva que la expresión "todas y cada una", leída en su contexto, incluidas las descripciones de las medidas en la sección I, los términos del párrafo introductorio de la sección II y la lista de disposiciones que lo sigue, relaciona claramente las cuatro medidas en litigio con las 23 disposiciones jurídicas supuestamente infringidas. Por lo tanto, el Grupo Especial considera que, mediante el uso de la expresión "todas y cada una", Costa Rica informa de manera suficientemente clara a Panamá de que alega que cada una de las cuatro medidas en litigio es incompatible con cada una de las obligaciones referidas en la sección II de su solicitud de establecimiento.

3.25. El Grupo Especial observa que, para respaldar sus argumentos de que la expresión "todas y cada una" no establece una relación clara entre las medidas en litigio y las disposiciones supuestamente infringidas, Panamá señala que el Órgano de Apelación ha advertido contra el uso de las fórmulas "cómodas" en las solicitudes de establecimiento, a la luz del alto grado de precisión requerido en el artículo 6.2 del ESD.⁹⁷ Panamá se refiere concretamente a expresiones utilizadas en las solicitudes de establecimiento en las diferencias *India - Patentes (Estados Unidos)* y *CE - Accesorios de tubería*.⁹⁸

3.26. El Grupo Especial observa que las expresiones examinadas en *India - Patentes (Estados Unidos)* ("en particular") y en *CE - Accesorios de tubería* ("especialmente (pero no exclusivamente)") fueron utilizadas en las respectivas solicitudes de establecimiento para presentar una lista de disposiciones supuestamente infringidas, de manera que se destacaban algunos artículos de un conjunto abierto de disposiciones.⁹⁹ En ambas diferencias, los reclamantes presentaron alegaciones en el marco de una disposición no identificada explícitamente en las solicitudes de establecimiento en un momento posterior de las actuaciones.¹⁰⁰ Las expresiones "en particular" y "especialmente

⁹³ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 6. (sin cursivas en el original)

⁹⁴ En el caso de la alegación en el marco del artículo 5.4 del Acuerdo MSF, Costa Rica señala que Panamá viola dicho artículo, "dado que, al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, Panamá no tuvo en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 6). El artículo 5.4 establece que, "[a]l 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". El Grupo Especial entiende que el hecho de que el texto de la disposición no mencione explícitamente el término "medidas sanitarias o fitosanitarias" (MSF) explicaría la formulación de la alegación correspondiente de Costa Rica sin referencia explícita a "cada una" o a "ninguna" de las medidas.

⁹⁵ A modo de ejemplo, en la solicitud de establecimiento se indica que Panamá viola el artículo 5.1 del Acuerdo MSF, "dado que *cada una* de las medidas en cuestión no se basa 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, ...". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 6).

⁹⁶ En su solicitud de establecimiento, Costa Rica alega que Panamá viola el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, "dado que *ninguna* de las medidas en cuestión se basa en normas, directrices o recomendaciones internacionales existentes". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7).

⁹⁷ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 21 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 126).

⁹⁸ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 21.

⁹⁹ En *India - Patentes (Estados Unidos)*, la solicitud de establecimiento señalaba que: "el ordenamiento jurídico de la India parece incompatible con las obligaciones dimanantes del [Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC)], *en particular* de sus artículos 27, 65 y 70, entre otros". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, WT/DS50/4. (sin cursivas en el original) En *CE - Accesorios de tubería*, la solicitud de establecimiento contenía, entre otras, una alegación de violación en el marco del "Artículo 6 [del Acuerdo Antidumping], *especialmente (pero no exclusivamente)* sus párrafos 1, 2, 4, 6, 10 y 12". (Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Brasil, WT/219/2, página 2). (sin cursivas en el original)

¹⁰⁰ En *India - Patentes (Estados Unidos)*, el reclamante presentó una alegación alternativa bajo el artículo 63 del Acuerdo sobre los ADPIC, que no aparecía mencionado en la solicitud de establecimiento. (Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 89-91). En *CE - Accesorios de tubería*, algunas de las disposiciones desarrolladas en la primera comunicación escrita del reclamante no figuraban en la lista de disposiciones en su solicitud de establecimiento. (Informe del Grupo Especial, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 7.14).

(pero no exclusivamente)" fueron consideradas inadecuadas para cumplir con los requisitos del artículo 6.2 del ESD porque en las solicitudes de establecimiento no se identificaba la disposición específica que supuestamente había sido infringida.¹⁰¹ En este sentido, el Órgano de Apelación ha advertido contra el uso de este tipo de expresiones, dado que la enumeración no exhaustiva podría dar lugar a la inclusión de cualesquiera otras alegaciones no incluidas de manera específica en la solicitud de establecimiento.¹⁰²

3.27. El Grupo Especial no considera que la solicitud de establecimiento de Costa Rica presente un conjunto de disposiciones abierto. Al contrario, a juicio del Grupo Especial, la frase "[t]odas y cada una de las medidas descritas en la Sección I de esta solicitud ... son incompatibles con todas y cada una de las siguientes obligaciones de Panamá" indica más bien un conjunto cerrado en el que tanto las medidas como las alegaciones están claramente identificadas en la solicitud de establecimiento.

3.28. Panamá sostiene además que en la solicitud de establecimiento no hay nada en la descripción de las medidas (sección I) o de los fundamentos de derecho (sección II) que indique que Costa Rica alega que *cada una* de las medidas en litigio viola *cada una* de las disposiciones referidas.¹⁰³ En lo que respecta a la descripción de las medidas, Panamá considera que la parte narrativa no proporciona un nivel de detalle que explique la alegación. En lo que concierne a los fundamentos de derecho, Panamá afirma que Costa Rica presenta una narración breve y genérica que parafrasea el texto de la disposición pertinente, sin identificar cuál de las distintas medidas descritas en la sección I se relaciona con la narración de cada disposición en la sección II.¹⁰⁴

3.29. A este respecto, Panamá se refiere a un ejemplo sobre la medida relativa a la importación de fresa. Panamá señala que, en la sección relativa a las medidas en litigio, Costa Rica sostiene que dicha medida "carece de sustento, testimonios científicos, análisis de riesgo o de cualquier otra justificación válida conforme a la normativa de la OMC". Sin embargo, para Panamá, la expresión "todos y cada uno" en la sección relativa a los fundamentos de derecho indica que Costa Rica considera que esta medida viola disposiciones que, según Panamá, no tienen ninguna relación con las bases científicas de una MSF, como los artículos 2.3, 5.5, 5.6, 6.1 y el Anexo C del Acuerdo MSF. Según Panamá, la descripción de los fundamentos de derecho de la reclamación no le permite discernir la disposición que ha sido violada por la medida en cuestión.¹⁰⁵

3.30. El Grupo Especial entiende que, mediante este ejemplo, Panamá plantea la cuestión de si Costa Rica debería haber proporcionado un mayor nivel de detalle en su descripción de las medidas en litigio (sección I) y de los fundamentos de derecho (sección II) para relacionar claramente las medidas en litigio y las disposiciones supuestamente infringidas. Panamá menciona también los ejemplos de las alegaciones al amparo de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF y el artículo I:1 del GATT de 1994 y del Anexo C(1)(a)-(c) del Acuerdo MSF.¹⁰⁶ El Grupo Especial abordará a continuación el ejemplo de las alegaciones al amparo de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF, sobre el cual Panamá elabora en más detalle, para determinar si en la solicitud de establecimiento se ha hecho una breve exposición de las alegaciones, que sea suficiente para presentar el problema con claridad.¹⁰⁷

¹⁰¹ El Órgano de Apelación señaló en *India - Patentes (Estados Unidos)* que no se cumplían ni los requisitos mínimos de enumerar las disposiciones supuestamente vulneradas. (Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 91). De manera similar, el grupo especial en *CE - Accesorios de tubería* señaló que la expresión "especialmente (pero no exclusivamente)" podía resultar cómoda, pero no bastaba para cumplir con los requisitos del artículo 6.2 del ESD, ya que la referencia general a los artículos no era suficientemente clara para identificar las disposiciones concretas en litigio, tales como los artículos 6.9 y 6.13 del Acuerdo Antidumping. (Informe del Grupo Especial, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 7.14).

¹⁰² Informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 597.

¹⁰³ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 19. (las cursivas figuran en el original)

¹⁰⁴ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 15, 25 y 27-28.

¹⁰⁵ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 20.

¹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 27-28; y la primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 44.

¹⁰⁷ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 26-27; y primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 44.

3.31. En relación con los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF, la solicitud de establecimiento dispone lo siguiente en la lista de disposiciones supuestamente infringidas en la sección II:

Todas y cada una de las medidas descritas en la sección I de esta solicitud (referidas colectivamente como "medidas en cuestión") son incompatibles con todas y cada una de las siguientes obligaciones de Panamá conforme a los acuerdos abarcados de la OMC:

...

El artículo 5.5 del Acuerdo MSF, dado que cada una de las medidas en cuestión supone distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que Panamá considera adecuados en diferentes situaciones, teniendo por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional. En consecuencia, el artículo 2.3 del Acuerdo MSF, dado que cada una de las medidas en cuestión discrimina de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalecen condiciones idénticas o similares y constituyen una restricción encubierta del comercio internacional.¹⁰⁸

3.32. El Grupo Especial recuerda que el párrafo introductorio en la sección II de la solicitud de establecimiento relaciona cada una de las medidas en litigio con cada una de las disposiciones supuestamente infringidas¹⁰⁹; en este caso, con los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF. El Grupo Especial observa que, en un punto que sigue al párrafo introductorio, Costa Rica presenta una descripción narrativa de su alegación en el marco de dichos artículos, en la que introduce las razones de la infracción que alega. Lo hace mediante el uso de la locución "dado que" y, seguidamente, parafraseando la disposición en cuestión. Panamá sostiene que "[l]a mera recitación de las obligaciones" de estos artículos no es suficiente.¹¹⁰

3.33. El Grupo Especial explicó anteriormente que, para determinar si "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación" es "suficiente para presentar el problema con claridad", deben examinarse tanto el texto de la solicitud de establecimiento como la naturaleza de las obligaciones que figuran en las disposiciones de que se trate.¹¹¹ A este respecto, el Grupo Especial observa que tanto el artículo 5.5 como el artículo 2.3 abarcan dos obligaciones - de no discriminación y de no imposición de restricciones encubiertas del comercio internacional.¹¹² El Grupo Especial recuerda que cuando las disposiciones no establecen una obligación única y precisa, sino varias obligaciones, la solicitud de establecimiento debe especificar cuál de las obligaciones contenidas en la disposición se está impugnando.¹¹³

3.34. En su solicitud de establecimiento, Costa Rica parafrasea el texto de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF relativo a cada una de sus dos obligaciones. Esta presentación de las alegaciones no constituye una mera enumeración de disposiciones que contienen varias obligaciones, ya que parafrasear el texto específico de la obligación relevante aporta un nivel de detalle mayor que la simple enumeración.¹¹⁴ Además, las obligaciones contenidas en los artículos 5.5 y 2.3 están claramente delimitadas, por lo cual la parafrasis del texto relevante de estos artículos especifica de

¹⁰⁸ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, páginas 6-7.

¹⁰⁹ Véase el párrafo 3.22. más arriba.

¹¹⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 27.

¹¹¹ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.32. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9).

¹¹² El artículo 5.5 del Acuerdo MSF contiene dos obligaciones con respecto a los niveles adecuados de protección (NADP), a saber: evitar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que un Miembro considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado (i) una discriminación o (ii) una restricción encubierta del comercio internacional. Del mismo modo, el artículo 2.3 del Acuerdo MSF requiere: (i) que los Miembros se aseguren de que sus MSF 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, y (ii) que las MSF no se apliquen de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.

¹¹³ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9, a su vez citando los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 220).

¹¹⁴ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Tailandia - Vigas doble T*, párrafo 90. Cláusulas que armonizan la alegación con el texto pertinente de la disposición brindan claridad a la presentación de las alegaciones al amparo de disposiciones con obligaciones distintas. (Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial, *UE - Biodiésel (Argentina)*, párrafos 7.32-7.33).

manera suficientemente clara las obligaciones que Costa Rica invoca (a saber, las obligaciones de no discriminación y de no imposición de restricciones encubiertas del comercio internacional) en relación con cada una de las medidas en litigio.

3.35. Panamá señala que, en la parte narrativa de la sección I de la solicitud de establecimiento, Costa Rica debió indicar detalles adicionales sobre sus alegaciones como, por ejemplo, (i) las distinciones en los niveles de protección que Panamá considera apropiados en diferentes situaciones, (ii) la razón por la cual Costa Rica considera que dichas distinciones suponen una discriminación arbitraria o injustificable entre Costa Rica y otros Miembros, y (iii) la razón por la cual las condiciones en Costa Rica serían idénticas o similares a las de otros Miembros.¹¹⁵

3.36. El Grupo Especial recuerda que el artículo 6.2 del ESD solo requiere que la solicitud de establecimiento sea lo suficientemente detallada para exponer las alegaciones en las que se basa la reclamación, y no los *argumentos* que las sustentan.¹¹⁶ Se entiende por "argumentos" aquellas afirmaciones expuestas por el reclamante para demostrar que la medida en cuestión infringe efectivamente la disposición del tratado identificada.¹¹⁷ Los detalles que Panamá considera que deberían constar en la solicitud de establecimiento son, en efecto, elementos que Costa Rica tendría que demostrar para sustentar su alegación de violación de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF. Estos detalles o narrativas adicionales constituyen, por lo tanto, "argumentos", y, como tales, no entran dentro del requisito del artículo 6.2 de hacer una breve exposición de las alegaciones en las que Costa Rica basa su reclamación. Costa Rica puede presentarlos al desarrollar sus alegaciones en comunicaciones posteriores.¹¹⁸

3.37. En consecuencia, el Grupo Especial considera que Costa Rica presentó su alegación al amparo de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF de manera suficientemente clara, relacionando cada una de las medidas en litigio con las obligaciones específicas contenidas en estos artículos, y cumpliendo así con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

3.38. Panamá también argumenta que Costa Rica debió incluir más detalle sobre sus alegaciones al amparo de los párrafos 1(a)-(c) del Anexo C del Acuerdo MSF, en particular, cómo todas y cada una de las medidas implican o se relacionan con los procedimientos de control, inspección y aprobación, y cómo o por qué esas medidas violan el párrafo 1(a)-(c) del Anexo C.¹¹⁹ El razonamiento elaborado por el Grupo Especial en el marco de los artículos 5.5 y 2.3 del Acuerdo MSF es igualmente aplicable a este caso. El Grupo Especial considera que los detalles que, según Panamá, Costa Rica debería haber incluido en relación con los párrafos 1(a)-(c) del Anexo C del Acuerdo MSF constituyen argumentos y, como tales, el artículo 6.2 no requiere que Costa Rica los incluya en su solicitud de establecimiento.

3.39. El Grupo Especial entiende que su razonamiento anterior relativo a las alegaciones al amparo de los artículos 5.5 y 2.3 y los párrafos (1)(a)-(c) del Anexo C del Acuerdo MSF es igualmente aplicable al resto de alegaciones en la solicitud de establecimiento de Costa Rica. En este sentido, el Grupo Especial considera que Costa Rica plantea sus alegaciones de manera suficientemente clara, incluso en los casos de disposiciones que establecen múltiples obligaciones, ya que utiliza el texto

¹¹⁵ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 27.

¹¹⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 123; y *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafos 5.6, 5.31 y 5.33 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9). (las cursivas figuran en el original) Véase también el informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 141.

¹¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 139.

¹¹⁸ El Grupo Especial observa también que Costa Rica tiene la prerrogativa de no desarrollar algunas de las alegaciones incluidas en su solicitud de establecimiento. Sin embargo, esta prerrogativa es un asunto independiente de la evaluación de la compatibilidad de la solicitud de establecimiento con el artículo 6.2 del ESD. (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.19). Asimismo, el argumento de Panamá de que Costa Rica pretendió conectar medidas y alegaciones que no se pueden conectar (a juicio de Panamá, la medida relativa a la importación de fresa y el artículo 5.3 del Acuerdo MSF), es una cuestión que concierne a la aplicabilidad de una disposición a una medida, y no si existe una relación clara entre las medidas y alegaciones en la solicitud de establecimiento conforme al artículo 6.2 del ESD. (Véase la primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 39-40).

¹¹⁹ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 28.

pertinente de la disposición y la descripción narrativa de la solicitud de establecimiento de forma suficiente para presentar el problema con claridad.

3.40. Finalmente, el Grupo Especial abordará el argumento de Panamá de que la solicitud de establecimiento de Costa Rica padece de los mismos defectos fundamentales identificados por el Órgano de Apelación en *China - Materias primas*.¹²⁰ La resolución preliminar relevante en esa diferencia abarcaba la sección III de las solicitudes de establecimiento en cuestión, relativa a la medida "Limitaciones adicionales impuestas a la exportación de ciertas materias primas". Dicha sección contenía una descripción narrativa de la medida, una lista abierta de instrumentos jurídicos en los que los reclamantes entendían que las medidas estaban recogidas¹²¹ y un párrafo en el que se indicaban las disposiciones de los acuerdos abarcados que habían sido supuestamente infringidas.

3.41. El Órgano de Apelación señaló que la sección en cuestión se refería genéricamente a "Limitaciones adicionales impuestas a la exportación" y planteaba varios problemas derivados de la multiplicidad de obligaciones establecidas en una serie de disposiciones del GATT de 1994, el Protocolo de Adhesión de China y el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China.¹²² El Órgano de Apelación, al igual que el Grupo Especial, no interpretó la sección en cuestión en el sentido de que se invocaran todas las alegaciones, al amparo de todas las disposiciones, con respecto a todas las medidas.¹²³ El Órgano de Apelación consideró que los reclamantes estaban impugnando "algunas (algunos grupos de) medidas por ser incompatibles con algunas (algunos grupos) de las obligaciones ... enumeradas"¹²⁴, y que la combinación de obligaciones muy diversas y 37 instrumentos jurídicos distintos no le permitía discernir el problema. En consecuencia, el Órgano de Apelación concluyó que los reclamantes no presentaron los fundamentos de derecho de sus reclamaciones de manera que el Grupo Especial y China pudieran determinar con suficiente claridad qué "problema" o "problemas" se alegaba que habían sido causados por qué medidas, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 6.2 del ESD.¹²⁵

3.42. El Grupo Especial no considera que la solicitud de establecimiento en la presente diferencia adolezca de las mismas deficiencias que las solicitudes de establecimiento en *China - Materias primas*. La solicitud de establecimiento de Costa Rica no contiene una descripción general de un tipo de medidas y una lista abierta de instrumentos que recogen las medidas, sino que describe cuatro medidas específicas, cuya naturaleza y contenido están definidos en cuatro secciones concretas en la sección I de dicha solicitud. "Todas y cada una" de estas medidas están relacionadas con "todas y cada una" de las obligaciones enumeradas en la sección II de la solicitud de establecimiento, en donde Costa Rica expone brevemente los fundamentos de derecho de su reclamación. A diferencia de las solicitudes de establecimiento en *China - Materias primas*, el texto y la estructura de la solicitud de establecimiento de Costa Rica no dan lugar a interpretaciones diversas sobre la manera como se relacionan los diferentes instrumentos y las obligaciones jurídicas identificados en la misma.

3.43. Por las razones anteriormente expuestas, el Grupo Especial concluye que la solicitud de establecimiento de Costa Rica relaciona claramente las medidas impugnadas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega. En consecuencia, el Grupo Especial constata que la solicitud de establecimiento de Costa Rica no es incompatible con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".

¹²⁰ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafos 16-17 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafos 226-229). Véase el párrafo 3.4. más arriba.

¹²¹ La lista comenzaba con la frase "entre otras" y concluía con la frase "así como cualesquiera modificaciones o prórrogas; medidas conexas; medidas sustitutivas; medidas de renovación; y medidas de aplicación". Véase, por ejemplo, la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, WT/DS394/7, páginas 7-10.

¹²² Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 230.

¹²³ Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 231. El Grupo Especial rechazó esta interpretación porque, a su juicio, parecía contradecir el contenido sustancial de los párrafos expositivos, según los cuales algunas medidas (algunos grupos de medidas) eran incompatibles con algunas de las obligaciones que se enumeraban. (Informes del Grupo Especial, *China - Materias primas*, Anexo F-1, página F-12, párrafo 36).

¹²⁴ Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 231.

¹²⁵ Informes del Órgano de Apelación, *China - Materias primas*, párrafo 231. Véase también *Ibid.*, párrafos 226-229.

3.44. Esta conclusión lleva al Grupo Especial a abordar como cuestión final dentro de esta sección el argumento de Panamá relativo a la supuesta violación de sus derechos del debido proceso. Según Panamá, esta violación se deriva del incumplimiento de la solicitud de establecimiento de Costa Rica con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".¹²⁶ Costa Rica afirma que, dado que su solicitud de establecimiento es clara en cuanto a la relación entre las medidas en litigio y los fundamentos jurídicos, se anula la premisa de la "supuesta afectación al debido proceso" que alega Panamá.¹²⁷

3.45. Una determinación de si se ha respetado el debido proceso no exige un examen separado de si las partes sufrieron un perjuicio, dado que "[e]ste objetivo del debido proceso no es un elemento constitutivo del debido establecimiento de la competencia de un grupo especial, sino que más bien se desprende del mismo".¹²⁸ Por ello, si el reclamante cumple con el requisito de relacionar claramente las medidas impugnadas con las disposiciones cuya infracción se alega, el demandado puede conocer las alegaciones a las que debe responder, y puede comenzar a preparar su defensa.¹²⁹

3.46. El Grupo Especial observa que la constatación de que la solicitud de establecimiento de Costa Rica no incumple con el requisito de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad" desvirtúa la premisa que sustenta la supuesta vulneración de los derechos del debido proceso de Panamá. En consecuencia, el Grupo Especial constata que, contrariamente a lo que alega Panamá, los derechos del debido proceso de Panamá no han sido vulnerados como resultado del incumplimiento del requisito previsto en el artículo 6.2 del ESD antes mencionado.

4 SI LAS ALEGACIONES DE COSTA RICA EN EL MARCO DEL ANEXO B(5)(B) Y EL ANEXO B(6)(A) DEL ACUERDO MSF SE ENCUENTRAN FUERA DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

4.1. El Grupo Especial evaluará a continuación la segunda cuestión planteada por Panamá relativa a si las alegaciones al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF, desarrolladas en la primera comunicación escrita de Costa Rica, se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial. A continuación se presentan los argumentos de las partes y de los terceros, seguidos del análisis realizado por el Grupo Especial.

4.1 Argumentos de las partes y los terceros

4.2. **Panamá** sostiene que las alegaciones desarrolladas por Costa Rica en su primera comunicación escrita al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF no se encuentran dentro del mandato del Grupo Especial, ya que no fueron incluidas en la solicitud de establecimiento.¹³⁰

4.3. Panamá señala que, en su primera comunicación escrita, Costa Rica abandonó las alegaciones relativas al Anexo B(1) del Acuerdo MSF, que estaban incluidas en la solicitud de establecimiento, y las sustituyó por nuevas alegaciones al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF, que no fueron incluidas en dicha solicitud. Según Panamá, se trata de obligaciones de transparencia distintas en virtud del Anexo B del Acuerdo MSF.¹³¹ Panamá afirma que, mientras el Anexo B(1) exige la publicación de reglamentos sanitarios y fitosanitarios *adoptados*, el Anexo B(5)(b) impone una obligación de notificación en relación con los reglamentos sanitarios y fitosanitarios *propuestos*, y el Anexo B(6)(a) se refiere a problemas urgentes de protección sanitaria en donde el Miembro no tiene que notificar los reglamentos propuestos, siempre que notifique inmediatamente el reglamento adoptado.¹³²

¹²⁶ Solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 12.

¹²⁷ Respuesta de Costa Rica a la solicitud de resolución preliminar presentada por Panamá, párrafo 54.

¹²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.7 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 640).

¹²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8. Los requisitos de precisión en la solicitud de establecimiento surgen de los dos propósitos esenciales del mandato del grupo especial: (i) definir el alcance de la diferencia; y (ii) cumplir el objetivo del debido proceso. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 130).

¹³⁰ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 49.

¹³¹ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 50.

¹³² Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 51-52. (las cursivas figuran en el original)

4.4. Panamá considera que las circunstancias de este caso son similares a las del asunto *Costa Rica - Aguacates (México)*.¹³³ Según Panamá, en esa diferencia el Grupo Especial constató correctamente que el aspecto de la alegación de México en virtud del artículo 6.1 del Acuerdo MSF relativo a la adaptación de las medidas impugnadas a las características fitosanitarias de la zona de *origen* del producto en cuestión quedaba fuera del mandato del Grupo Especial. Dicha conclusión del Grupo Especial se basó en que, en su solicitud de establecimiento, México había limitado su alegación en virtud del artículo 6.1 a la supuesta falta de adaptación de las medidas a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de *destino* del producto en cuestión, sin referirse a la zona de *origen* del mismo.¹³⁴ Panamá afirma que, del mismo modo, en este caso la solicitud de establecimiento limita las alegaciones de Costa Rica relacionadas con la transparencia a una obligación específica en virtud del Anexo B(1) del Acuerdo MSF. En consecuencia, a juicio de Panamá, las alegaciones de Costa Rica en virtud del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial.¹³⁵

4.5. **Costa Rica** sostiene que las alegaciones en el marco del artículo 7 y el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) que desarrolló en su primera comunicación escrita están comprendidas en el mandato del Grupo Especial, puesto que Costa Rica las incluyó en su solicitud de establecimiento.¹³⁶ Costa Rica argumenta que de su solicitud de establecimiento se desprende claramente que impugnó tanto las obligaciones de *transparencia* del artículo 7 como la obligación de *publicación* del Anexo B(1).¹³⁷

4.6. Costa Rica señala que mantiene su alegación relativa a la *transparencia*, es decir, la obligación de notificación que prevé el artículo 7 y, por extensión, el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) relativos a la obligación de notificación. Según Costa Rica, el artículo 7 tiene, en sí mismo, un contenido operativo con respecto a la obligación de notificación de las MSF que Costa Rica desarrolló en su primera comunicación escrita. Costa Rica sostiene que el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) quedan dentro del mandato del Grupo Especial porque el artículo 7, que está expresamente incluido en la solicitud de establecimiento, hace una referencia expresa al Anexo B.¹³⁸

4.7. Costa Rica considera que, en cualquier caso, el artículo 7, que está dentro del mandato del Grupo Especial, sirve de fundamento para su alegación sobre la notificación de las MSF.¹³⁹ Costa Rica plantea que dicho artículo "puede aplicarse independientemente del Anexo B"¹⁴⁰, ya que establece en sí mismo que "[l]os miembros notificarán las modificaciones de sus MSF". En este sentido, Costa Rica contrapone la relación entre el artículo 7 y el Anexo B con la relación entre el artículo 8 y el Anexo C. Costa Rica señala que en su solicitud de establecimiento se refiere a "[e]l artículo 7 y el Anexo B(1) del Acuerdo MSF", y que "[l]a conjunción 'y' indica unión, suma o adición".¹⁴¹ En cambio, Costa Rica no empleó la conjunción "y" en relación con el artículo 8, sino que se refirió a "[e]l Anexo C(1)(a), *leído en conjunto con* el artículo 8". A juicio de Costa Rica, el artículo 8 no tiene en sí mismo un contenido operativo, sino que se remite a las obligaciones concretas contenidas en el Anexo C y a las demás obligaciones del Acuerdo MSF.¹⁴²

4.8. **Canadá** afirma en calidad de tercero que Costa Rica no ha identificado las alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF con suficiente claridad para cumplir los requisitos del artículo 6.2 del ESD.¹⁴³ Canadá señala que, en su solicitud de establecimiento, Costa Rica solo se refiere al Anexo B(1) del Acuerdo MSF, que el Anexo B contiene diversas obligaciones en sus otros párrafos, y que el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) contienen obligaciones de transparencia que son separadas y distintas de las del Anexo B(1) y debían ser específicamente enumeradas.¹⁴⁴ Canadá opina que la relación entre el artículo 7 y el Anexo B del Acuerdo MSF, por

¹³³ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 53.

¹³⁴ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafos 54-55. (las cursivas figuran en el original)

¹³⁵ Primera comunicación escrita de Panamá, párrafo 55.

¹³⁶ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.22.

¹³⁷ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.23. (las cursivas figuran en el original)

¹³⁸ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafos 3.24-3.25.

¹³⁹ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.29.

¹⁴⁰ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.28.

¹⁴¹ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.26. (con resalte en el original)

¹⁴² Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafo 3.27. (las cursivas figuran en el original)

¹⁴³ Respuesta de Canadá en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafo 9.

¹⁴⁴ Respuesta de Canadá en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafos 5-8.

un lado, y el artículo 8 y Anexo C del Acuerdo, por el otro, es similar, dado que ambos artículos contienen tanto una obligación cuyo cumplimiento está vinculado al cumplimiento de las disposiciones del respectivo anexo, como una obligación separada e independiente de dichas disposiciones (a saber, la obligación del artículo 7 de notificar las modificaciones de las MSF y la obligación del artículo 8 de que los procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo MSF).¹⁴⁵ Según Canadá, la referencia al artículo 7 tampoco ofrece suficiente claridad a efectos del artículo 6.2 del ESD.¹⁴⁶

4.9. **Los Estados Unidos** afirman en calidad de tercero que si una disposición no se menciona en la solicitud de establecimiento, esta disposición y la obligación que contiene no formarían parte del asunto sometido al OSD, y se encontrarían fuera del mandato del Grupo Especial. Los Estados Unidos añaden que no habría base alguna para que un grupo especial formulase constataciones o recomendaciones con respecto a una disposición no citada en la solicitud de establecimiento.¹⁴⁷ A juicio de los Estados Unidos, la relación entre el artículo 7 y el Anexo B, por un lado, y el artículo 8 y el Anexo C, por el otro, es similar, dado que los Anexos B y C establecen compromisos precisos que se deben cumplir en el marco de los artículos 7 y 8, respectivamente.¹⁴⁸

4.10. **La Unión Europea** afirma en calidad de tercero que las alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) no están mencionadas en la solicitud de establecimiento y, en consecuencia, no se encuentran comprendidas dentro del mandato del Grupo Especial. La Unión Europea considera que las alegaciones relativas a la transparencia incluidas en la solicitud de establecimiento se refieren al artículo 7 y el anexo B(1) y el artículo X:1 del GATT de 1994.¹⁴⁹ La Unión Europea señala que el Anexo B proporciona detalles con respecto de los requisitos de notificar y facilitar información, y que, de manera similar, el Anexo C proporciona detalles con respecto de la aplicación de procedimientos de control, inspección y aprobación.¹⁵⁰

4.2 Análisis realizado por el Grupo Especial

4.11. El Grupo Especial analizará a continuación si las alegaciones de Costa Rica al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) se encuentran fuera de su mandato, tal y como alega Panamá. Para ello, el Grupo Especial examinará si Costa Rica identificó debidamente dichas alegaciones en su solicitud de establecimiento. El Grupo Especial recuerda que la solicitud de establecimiento rige el mandato de un grupo especial¹⁵¹, por lo que las medidas o alegaciones no identificadas en la solicitud de establecimiento, por regla general, están fuera de su mandato.¹⁵² A su vez, conviene también recordar que los errores en una solicitud de establecimiento no pueden ser "subsanados" con posterioridad y, en consecuencia, aquellas alegaciones no incluidas o incluidas de forma defectuosa en una solicitud de establecimiento no pueden ser objeto de examen por un grupo especial.¹⁵³

4.12. El Grupo Especial observa que la única referencia al Anexo B del Acuerdo MSF en la solicitud de establecimiento de Costa Rica se encuentra en el decimotercer punto de la sección II sobre los fundamentos de derecho de la reclamación. Este punto introduce la supuesta incompatibilidad de las medidas en litigio con:

¹⁴⁵ Respuesta de Canadá en calidad de tercero a la pregunta 2(b) del Grupo Especial, párrafo 11. Véase también *Ibid.*, párrafos 12-18.

¹⁴⁶ Respuesta de Canadá en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafo 9.

¹⁴⁷ Respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafos 3-4.

¹⁴⁸ Respuesta de los Estados Unidos en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial, párrafo 9. Véase también *Ibid.*, párrafos 7-8.

¹⁴⁹ Respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafos 2-3.

¹⁵⁰ Respuesta de la Unión Europea en calidad de tercero a la pregunta 2 del Grupo Especial, párrafos 4-5.

¹⁵¹ Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China - Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.12.

¹⁵² Véanse los informes de los Grupos Especiales, *UE - Paquete energético*, apelado el 21 de septiembre de 2018, párrafo 7.103; e *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.103.

¹⁵³ Informe del Grupo Especial, *Colombia - Textiles (artículo 21.5 - Panamá)*, párrafo 7.368. Permitir lo contrario iría en perjuicio del respeto de los derechos del debido proceso consagrados en los artículos 6.2 y 7.1 del ESD. (Informe del Grupo Especial, *UE - Paquete energético*, apelado el 21 de septiembre de 2018, párrafo 7.98).

El artículo 7 y el Anexo B(1) del Acuerdo MSF, debido a que Panamá incumplió sus obligaciones de transparencia y publicación en relación con cada una de las medidas en cuestión, incluyendo la no publicación de los LMR de sustancias respecto de las cuales Panamá afirma haber detectado no conformidades en importaciones de Costa Rica.¹⁵⁴

4.13. Este punto menciona explícitamente el Anexo B(1) del Acuerdo MSF. El hecho de que Costa Rica se refiera a las "obligaciones de transparencia y *publicación* en relación con cada una de las medidas en cuestión, incluyendo la no *publicación* de los LMR de sustancias" confirma que la alegación de Costa Rica en el marco del Anexo B se formula al amparo del Anexo B(1), que establece que "[l]os Miembros se asegurarán de que todas las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que hayan sido adoptadas *se publiquen* prontamente". Del texto de la solicitud de establecimiento se desprende, por lo tanto, que la alegación de Costa Rica incluida en su solicitud de establecimiento abarca el aspecto de transparencia relativo a la publicación, y específicamente la obligación contenida en el Anexo B(1).

4.14. El Grupo Especial no encuentra en la solicitud de establecimiento ninguna mención explícita al Anexo B(5), relativo a la *notificación* de reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias en proyecto, ni al Anexo B(6), que exige a los Miembros de la obligación del Anexo B(5) en caso de problemas urgentes de protección sanitaria. La solicitud de establecimiento tampoco contiene referencia alguna al texto de dichas disposiciones que pueda llevar a la conclusión de que Costa Rica ha presentado alegaciones al amparo de las mismas. Por lo tanto, la solicitud de establecimiento no identifica mínimamente las alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a).¹⁵⁵

4.15. Costa Rica argumenta que el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) quedan dentro del mandato del Grupo Especial porque el artículo 7, que está dentro del mandato del Grupo Especial, contiene una referencia expresa al Anexo B.¹⁵⁶ Además, Costa Rica afirma que su alegación en el marco del artículo 7 se puede aplicar independientemente del Anexo B con respecto a la obligación de notificación.¹⁵⁷

4.16. El Grupo Especial observa que el artículo 7 establece que "[l]os Miembros notificarán las modificaciones de sus [MSF] y facilitarán información sobre sus [MSF] de conformidad con las disposiciones del Anexo B". Como se desprende del texto de esta disposición, el artículo 7 y el Anexo B están interconectados y se deben leer juntos.¹⁵⁸ Tanto el artículo 7 como el Anexo B establecen obligaciones de transparencia.¹⁵⁹ El artículo 7 contiene dos obligaciones de transparencia: la obligación de notificar las modificaciones de las MSF y la obligación de facilitar información sobre las MSF. El Anexo B, por su parte, establece obligaciones específicas sobre la publicación de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias (párrafos 1 y 2), los servicios de información (párrafos 3 y 4), y los procedimientos de notificación (párrafos 5 a 10).

4.17. A juicio del Grupo Especial, la relación entre el artículo 7 y el Anexo B es similar a la relación entre el artículo 8 y el Anexo C, que tratan sobre procedimientos de control, inspección y aprobación.¹⁶⁰ El artículo 7 requiere que los Miembros notifiquen las modificaciones de las MSF y que faciliten información *de conformidad con* las disposiciones del Anexo B, y el artículo 8 exige que los Miembros *observen* las disposiciones del Anexo C al aplicar procedimientos de control, inspección y aprobación.¹⁶¹ En ambos casos, los respectivos Anexos desarrollan las obligaciones que se deben cumplir en virtud de los artículos en cuestión, como sugiere el sentido corriente de los términos "de

¹⁵⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica, página 7.

¹⁵⁵ El Grupo Especial recuerda que el requisito de hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación del artículo 6.2 del ESD requiere que al menos se enumeren (es decir, identifiquen) las disposiciones de los acuerdos abarcados que se alega que han sido vulnerados. (Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123-124; *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 130; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.17).

¹⁵⁶ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafos 3.24-3.25.

¹⁵⁷ Respuesta de Costa Rica a la pregunta 66 del Grupo Especial, párrafos 3.28-3.29.

¹⁵⁸ Informe del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.741. Véase también el informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.1416.

¹⁵⁹ El artículo 7 lleva por título "Transparencia" y el Anexo B se titula "Transparencia de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias".

¹⁶⁰ Tanto el artículo 8 como el Anexo C llevan por título "Procedimientos de control, inspección y aprobación".

¹⁶¹ El Grupo Especial observa que el artículo 8 también incluye la obligación de que en lo demás los procedimientos no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo MSF.

conformidad con" ("conforme a"¹⁶²) y "observar" ("guardar y cumplir"¹⁶³) usados con referencia a las disposiciones de los Anexos.¹⁶⁴ En el caso del artículo 7, la frase "de conformidad con las disposiciones del Anexo B" califica a ambas obligaciones que la preceden, a saber, la de notificar las modificaciones de las MSF y la de facilitar información sobre las MSF. En consecuencia, la lectura de Costa Rica según la cual dicha disposición contiene una obligación independiente del Anexo B no se encuentra respaldada por el texto del artículo 7.

4.18. En su primera comunicación escrita, Costa Rica reconoce que el artículo 7 y el Anexo B se deben leer juntos¹⁶⁵, y alega que Panamá actuó de manera incompatible con el artículo 7 como consecuencia de actuar de manera incompatible con el Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a).¹⁶⁶ En línea con este entendimiento de la relación entre el artículo 7 y el Anexo B, en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, Costa Rica se refiere al artículo 7 para afirmar que, por "la referencia expresa" que hace dicho artículo al Anexo B, las alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) quedan dentro del mandato del Grupo Especial. El Grupo Especial tiene las siguientes observaciones al respecto.

4.19. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, el artículo 7 contiene dos obligaciones de transparencia. Costa Rica no especifica en su solicitud de establecimiento la obligación del artículo 7 supuestamente infringida por las medidas en litigio, sino que se refiere de manera general a las "obligaciones de transparencia y publicación" de Panamá.¹⁶⁷ En segundo lugar, el Anexo B establece una serie de obligaciones relativas a la transparencia de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias que conciernen a tres áreas distintas: la publicación de las reglamentaciones, los servicios de información y los procedimientos de notificación. En tercer lugar, en el punto pertinente de la sección II de la solicitud de establecimiento de Costa Rica, el artículo 7 solamente se acompaña de una referencia al Anexo B(1). En consecuencia, la solicitud de establecimiento no informa debidamente a Panamá sobre las alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) relativas a la notificación de las reglamentaciones sanitarias o fitosanitarias en proyecto, que fueron desarrolladas por Costa Rica en su primera comunicación escrita.¹⁶⁸

4.20. Por lo tanto, el Grupo Especial no considera que, en este caso, la referencia al artículo 7 del Acuerdo MSF en la solicitud de establecimiento de Costa Rica sea suficiente para incluir en el mandato del Grupo Especial alegaciones en el marco del Anexo B(5)(b) y del Anexo B(6)(a) del Acuerdo.

4.21. Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, el Grupo Especial concluye que Costa Rica no ha incluido las alegaciones al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) en su solicitud de establecimiento y, por ende, dichas alegaciones se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial.

¹⁶² Diccionario de la Real Academia Española, definición de "conformidad", disponible en: <https://dle.rae.es/conformidad> (consultado el 29 de marzo de 2023).

¹⁶³ Diccionario de la Real Academia Española, definición de "observar", disponible en: <https://dle.rae.es/observar?m=form> (consultado el 29 de marzo de 2023).

¹⁶⁴ La versión del Acuerdo MSF en francés es particularmente instructiva al respecto, ya que utiliza las frases "*conformément aux*" y "*se conformeront aux*" para "de conformidad con" en el artículo 7 y "observar" en el artículo 8. Ambas frases en la versión francesa derivan del mismo verbo "*se conformer*", que se define como "*devenir conforme (à); se comporter de manière à être en accord (avec)*" (volverse conforme (a); comportarse de manera que esté de acuerdo (con)), sinónimo de "*observer*" (observar). (Le Petit Robert Dictionnaire de la Langue Française, definición de "conformer", disponible en: <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/conformer> (consultado el 29 de marzo de 2023)).

¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1205 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 7.741).

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de Costa Rica, párrafo 1220.

¹⁶⁷ Cuando una disposición contiene obligaciones múltiples y distintas, la solicitud de establecimiento debería especificar cuál de las obligaciones contenidas en la disposición se está impugnando. (Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Válvulas neumáticas (Japón)*, párrafo 5.6).

¹⁶⁸ El Grupo Especial recuerda que el objetivo del requisito del artículo 6.2 del ESD de especificar las alegaciones de forma suficiente es permitir al demandado y a los terceros conocer los fundamentos de derecho de la reclamación. (Informe del Órgano de Apelación, *CE - Banano III*, párrafo 143).

5 CONCLUSIÓN

5.1. A la luz de las consideraciones precedentes, el Grupo Especial constata que:

- a. la solicitud de establecimiento de un grupo especial de Costa Rica no es incompatible con el requisito del artículo 6.2 del ESD de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad"; y
- b. las alegaciones de Costa Rica al amparo del Anexo B(5)(b) y el Anexo B(6)(a) del Acuerdo MSF se encuentran fuera del mandato del Grupo Especial.

5.2. La presente resolución preliminar pasará a formar parte integrante del informe definitivo del Grupo Especial, con sujeción a cualquier cambio que fuera necesario en función de las observaciones recibidas de las partes en el curso del procedimiento.
