

# Una apuesta internacional

En el corazón de las tensiones entre el comercio y el medio ambiente y las relaciones de fuerza entre consumidores, agricultores e industriales, el debate sobre los OGM se construye a escala internacional.

## Los OVM bajo vigilancia

Con el Protocolo de bioseguridad, la comunidad internacional reconoce que los organismos vivos modificados (OVM) son productos específicos, que pueden ser portadores de riesgos ecológicos y sanitarios y que necesitan de una reglamentación internacional particular. El protocolo reconoce a los gobiernos el derecho de regular los intercambios de OVM. El protocolo consagra el principio de precaución: un país puede bloquear la importación de OVM si considera que los organismos son peligrosos para el medio ambiente o la salud o si pueden atentar contra el equilibrio socio-económico del país, sin tener necesidad de probar científicamente su nocividad.

Este principio se apoya sobre un procedimiento denominado "consentimiento previamente informado": los movimientos transfronterizos de OVM no se pueden llevar a cabo sin el acuerdo previo del país importador. Este mecanismo, utilizado para las semillas y las plantas genéticamente modificadas, no se aplica a las materias primas destinadas a la alimentación y a la transformación agroalimentaria. Para estos productos, el protocolo solo prevé el etiquetado "puede contener OVM", pero no se ha previsto "trazabilidad" alguna.

**La arquitectura internacional.** El Protocolo de bioseguridad —único acuerdo internacional específicamente consagrado a organismos vivos modificados (OVM)— fue adoptado en enero de 2000 en Montreal y debería entrar en vigor en el año 2002. En el marco de la Convención sobre la diversidad biológica (CDB), que trata de proteger la variedad de ecosistemas y de recursos genéticos, fueron necesarios seis años de negociaciones para atenuar las diferencias de posición entre los países. La creación de alianzas estratégicas y la influencia de los receptores no oficiales (ONG, asociaciones de consumidores, industriales, etcétera) han permitido llegar a un consenso sobre la regulación de movimientos transfronterizos de OVM > *ficha 5.a.*

**El grupo de Miami** agrupa sobre todo a países exportadores de productos agrícolas: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos y Uruguay. Es el más opuesto a otra regulación internacional que no sea la del mercado. Esta posición se apoya en los intereses americanos y las inversiones realizadas en las biotecnologías. Argentina es hoy en día el primer exportador de soja genéticamente modificada. Canadá a puesto en marcha un ambicioso programa de desarrollo de biotecnologías. Uruguay, Australia y Chile se han unido a los primeros ante todo en nombre de la libertad comercial. Este grupo defiende una regulación internacional de OVM fundada en la certeza científica y la evaluación de los riesgos.

**El grupo Unión Europea (UE)** está constituido por países en general importadores de OVM. Este grupo defiende la salvaguardia de las reglas comunitarias basadas en la precaución. En los países de la UE, los consumidores reclaman también un etiquetado de los productos a base de OVM.

**El grupo denominado "del mismo espíritu"** agrupa a 77 países en desarrollo (PED), mayoritariamente importadores de OVM y que albergan las regiones de mayor biodiversidad del mundo. Este grupo cuenta con un protocolo internacional preciso para orientar, e incluso sustituir, sus legislaciones. Este colectivo renuncia a una posición tradicional de los PED consistente en pedir compensaciones a los países del norte: desea desde ahora participar en la elaboración de las reglas internacionales. Se unió a la UE para defender el consentimiento previamente informado (CPI) y el principio de precaución.

**El grupo de la Europa central y del Este**, al igual que el grupo del compromiso, tiene posiciones menos categóricas y su participación en las negociaciones fue menos significativa.

**El grupo del compromiso** agrupa sobre todo a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que no son ni grandes exportadores de productos agrícolas ni miembros de la UE (Corea del Sur, Japón, Méjico, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza).

## De Cartagena a Montreal

En 1999, en Cartagena, las negociaciones sobre el Protocolo de bioseguridad tropezaban con dos oposiciones. Por un lado, los países del norte y los países del sur se oponían en cuanto a la obligación o no de someter las materias primas agrícolas genéticamente modificadas al consentimiento previamente informado (CPI). Por otro lado, el grupo de Miami y la UE se oponían con respecto a los fundamentos del CPI: ¿debería plantearse sobre certezas científicas y una evolución de los riesgos probados o sobre una lógica de precaución?

Como consecuencia del fracaso de las negociaciones de la OMC en Seattle, la posición del grupo de Miami se debilitó. En enero de 2000, en Montreal, Estados Unidos no podía aparecer como el responsable de un nuevo fracaso. Este temor se vio acentuado por la determinación de los activistas: con Seattle y Montreal, la sociedad civil entra en las negociaciones internacionales.



La secretaria del protocolo de bioseguridad en Montreal.

CBD

## Conflicto sobre el buey con hormonas

En 1996, Estados Unidos y Canadá denunciaron ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) las medidas de la Comisión Europea que prohíben la utilización de hormonas en las producciones animales y que bloqueaban en consecuencia la importación de productos cárnicos de países de América del Norte. En este asunto, la Comisión Europea juzga que el riesgo sanitario ligado a estas exportaciones era suficiente para adoptar una medida de protección superior a los informes internacionales existentes.

La Unión Europea hizo valer el principio de precaución en tanto que regla consuetudinaria del derecho internacional. También se puede pensar que a través del embargo los europeos pretendían favorecer los productos bovinos del Viejo Continente.

El órgano de resolución de discrepancias de la OMC juzga esta decisión contraria a las reglas de evaluación de riesgos elaboradas por las organizaciones competentes (Codex alimentarius principalmente). Este fallo, favorable a los americanos, sentó jurisprudencia. Otras dos prohibiciones de importación que ponían por delante el principio de precaución han sido sancionadas: el rechazo de Australia de importar salmón canadiense y el rechazo de Japón de importar legumbres americanas. El asunto de las hormonas demuestra la necesidad de clarificar el contenido del principio de precaución en la escena internacional.

**El principio de precaución: el contenido...** El principio de precaución es fruto de la unión de la ciencia, de la política y del derecho. Significa que la ausencia de certezas científicas no debe retrasar la adopción de medidas destinadas a prevenir los riesgos; medidas que habrían sido juzgadas legítimas si tales certezas se hubieran adquirido. Por ejemplo, en el caso de la crisis de las "vacas locas", cuando aún no se poseían todas las pruebas científicas y se desconocían las consecuencias reales de la enfermedad y los riesgos de transmisión al ser humano, ciertos gobiernos impusieron una prohibición de importación.

**... y las interpretaciones.** El principio de precaución apareció en primer lugar en la legislación medioambiental americana de los años 70 para ser a continuación teorizado en la reglamentación alemana. Después de 1987, este principio se halla incluido en una quincena de textos internacionales sobre medio ambiente. Al margen de las diferencias terminológicas que observamos en los textos ("enfoque de precaución", "medidas de precaución"), la referencia a la precaución es objeto de diferencias de interpretación.

Para algunos, el principio de precaución no sería más que un elemento entre tantos en la toma de decisiones, que tendría en cuenta, antes que nada, el perjuicio aceptable por la sociedad y evaluado en el conjunto de un análisis de costes/beneficios. La segunda versión da un papel fundamental al riesgo, pues autorizaría una actividad solamente en el caso de que la prueba garantice la ausencia de efectos perjudiciales. El valor jurídico del principio de precaución se presta también a controversias: presentado por algunos como un principio moral y político, para otros es un estándar jurídico como tal.

**Diferencias de percepción al otro lado del Atlántico.** Para Estados Unidos y Canadá, el principio de precaución solo tiene un valor declaratorio. La precaución es entonces reivindicada como un tipo de enfoque. El principio de precaución no puede desembocar por sí mismo en una responsabilidad penal. Para los europeos, el principio de precaución puede ser invocado en procedimientos que pueden conducir a sanciones jurídicas.

En Europa, diferentes escándalos en el dominio de la salud pública han demostrado que la adopción del principio podría ser saludable tanto para los que toman las decisiones como para los ciudadanos. Los responsables, legisladores y administradores, no se encuentran a salvo de sanciones penales si una ausencia de decisión conduce a consecuencias desastrosas para la salud pública: la transfusión de sangre contaminada por el virus del sida fue uno de los ejemplos más violentos. En el caso del buey con hormonas, la posición europea fue castigada por las reglas del comercio internacional que no reconocían el principio de precaución.

Las discusiones y las reflexiones científicas sobre la verdadera finalidad del principio de precaución que tienen lugar hoy en día constituyen el aspecto central de las negociaciones en la arena internacional.

**Precaución e investigación pública.** Las decisiones públicas en nombre de la precaución no sabrían liberarse del peritaje científico. Sin embargo, en el dominio de las biotecnologías, la frontera entre investigación pública, capaz de ofrecer un contraperitaje, y la investigación privada, que obedece directamente al interés de las firmas, se reduce considerablemente. La explicación está en la importancia de las financiaciones privadas y en la articulación entre la investigación fundamental y la investigación aplicada que conduce a nuevos procedimientos técnicos y a las patentes. La investigación pública desemboca en la innovación y la valoración industrial, pero es importante que exista una actividad y un peritaje científicos capaces de tomar distancias respecto al juego de los intereses económicos y políticos.

## Ayuda alimentaria: ¿qué precauciones se toman?

La asociación Ecologistas en Acción, originaria de Quito, ha calculado que cerca de un 30 % de las 500.000 toneladas de maíz y de productos derivados que Estados Unidos ha suministrado bajo la forma de ayuda alimentaria internacional en 1999 corresponden a productos transgénicos. Según la Fundación para la Ciencia, la Tecnología y la Ecología, las muestras de soja y de maíz procedentes de la ayuda distribuida en India después del ciclón de finales de 1999 contienen más de un 1 % de OGM. Si el Protocolo de bioseguridad no somete las materias primas agrícolas genéticamente modificadas al consentimiento previamente informado (CPI), la ayuda alimentaria que circula entre países con reglamentaciones no restrictivas puede contener OGM. Los países receptores que no poseen una legislación específica pueden, dentro del marco del protocolo, solicitar un recurso excepcional al CPI. ¿Los plazos de puesta en práctica de este procedimiento de precaución serán compatibles con la urgencia de la ayuda alimentaria?

**debemos retener...**

**El Protocolo de bioseguridad** trata de asegurar un nivel de protección suficiente para los intercambios transfronterizos de organismos vivos modificados, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana y los efectos desfavorables sobre la conservación y utilización duradera de la diversidad biológica.

## Solucionar las discrepancias

El Protocolo de bioseguridad concierne al comercio de semillas y de materias primas destinadas a la alimentación. Ahora bien, estos intercambios competen igualmente al campo de aplicación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El preámbulo del protocolo prevé que "los acuerdos sobre el comercio y el medio ambiente deben sostenerse mutuamente con vistas al advenimiento de un desarrollo duradero". Cuando el protocolo entre en vigor, en caso de conflicto sobre una prohibición de importación de OVM, ¿quiénes tomarán la decisión?

El órgano de resolución de discrepancias (ORD) de la OMC permite que un país que ha sido víctima de la violación de las reglas comerciales pueda presentar una denuncia. El ORD tiene como cometido resolver los conflictos comerciales internacionales y puede autorizar a un Estado a imponer sanciones. Por el contrario, el Protocolo de bioseguridad no posee ningún mecanismo de sanción en el caso de que no se respeten las medidas de precaución. Debería crearse un ORD en el curso de negociaciones futuras. De todas formas esto no solventaría completamente la articulación entre estos dos acuerdos. ¿Qué sucedería si dos países miembros de la OMC entraran en conflicto en relación con un intercambio de OVM cuando solo uno de estos países fuera miembro del Protocolo de bioseguridad? El conflicto podría ser llevado ante el ORD de la OMC, con el riesgo de que las reglas del comercio internacional prevaleciesen sobre la precaución.

**La precaución en las medidas sanitarias mundiales.** El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (acuerdo SPS) de la OMC define las reglas ligadas a la vez a la protección de la salud y a las medidas comerciales existentes. Según estas reglas, los Estados pueden establecer medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger la salud de los humanos y los animales y preservar los vegetales (en caso de riesgo de enfermedades, de contaminación de productos alimenticios), con la condición de que estas medidas no sean aplicadas de manera arbitraria e injustificable.

Las restricciones comerciales en el marco del acuerdo SPS deben fundamentarse en los riesgos probados, aun cuando subsistan incertidumbres científicas sobre estos riesgos. Para definir sus medidas sanitarias y fitosanitarias, los países miembros de la OMC deben hacer referencia a las normas internacionales existentes: el Codex alimentarius.

## Articulación entre el Protocolo de bioseguridad y la OMC.

Las negociaciones internacionales no han estatuido aún las modalidades de articulación entre las reglas de la OMC y del Protocolo de bioseguridad, y los conflictos potenciales que se derivan de ello. En efecto, algunos podrían ver, en la utilización del principio de precaución, del consentimiento previamente informado y del etiquetado de los OVM, una voluntad disimulada de crear barreras comerciales a la entrada de ciertos productos: estas medidas discriminatorias podrían ser sancionadas por la OMC. Por otro lado, se podría decir que el principio de precaución es redundante con respecto al acuerdo SPS que ya prevé la posibilidad de medidas de restricción a la libre circulación de mercancías por motivos medioambientales. Esta excepción se aplica en caso de "pruebas científicas insuficientes" para los riesgos probados, cuando el principio de precaución del Protocolo de bioseguridad se aplica "en ausencia de certeza científica" y para riesgos no necesariamente probados.

En el marco de la OMC, es el país que impone una medida de restricción comercial y viola también las reglas del librecambio el que debe aportar la prueba de que su medida no constituye ninguna barrera a los intercambios. En cambio, en el marco del protocolo, es al país exportador de OVM a quien le corresponde demostrar que los productos intercambiados no son nocivos para la salud humana y animal o para el medio ambiente. Ya no es por tanto el país importador, que puede prohibir los intercambios en nombre del principio de precaución, el que tiene que justificarse ante la comunidad internacional. Hasta este momento, ningún conflicto ha permitido esclarecer esta contradicción.

## Una referencia: el Codex alimentarius

Las normas del Codex son el resultado de un consenso entre expertos de diferentes países. Tradicionalmente, los expertos americanos se encuentran muy representados durante las negociaciones del Codex, y los grupos de presión industrial particularmente activos y los países del sur muy poco representados. Después de la discrepancia en torno al buey con hormonas, los europeos se movilizaron para reforzar su peritaje y la sociedad civil comenzó a hacer presión.

En la decimoquinta sesión del Codex, en abril de 2000, surgió la noción de precaución. Estas negociaciones, de todas formas, no conducen a un consenso a causa de la oposición de los PED y los países del grupo de Cairns (Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Malasia), que temen que un reconocimiento del principio de precaución se traduzca en la creación de obstáculos al comercio de sus productos.



Manifestación de Greenpeace. París, 1998



## ¿Qué imagen para la industria?

Cuando los industriales se declaraban más bien favorables a los alimentos que contengan OGM, la presión de ONG como Greenpeace, que redacta la "lista negra" de fabricantes que no garantizaban la ausencia de OGM en sus productos alimenticios, modificó las posiciones de los actores. Cuando los sondeos de opinión confirman el miedo de los consumidores, los industriales de la agroalimentación y de la gran distribución buscan en estos momentos establecer cadenas "sin OGM" > [ficha 4](#).

Paralelamente, una coalición de gigantes de las biotecnologías que reúne a Aventis, BASF, Dow Chemical, DuPont, Monsanto, Novartis y Zeneca Ag Products decidió sensibilizar al público norteamericano. Fue creado un Consejo de Información en Biotecnologías y se lanzó una campaña publicitaria en abril de 2000. El presupuesto, de 50 millones de dólares, permitió financiar anuncios televisivos, publicidad en la prensa y una página en Internet que preconiza que "los descubrimientos en biotecnología, de la medicina a la agricultura, ayudan a médicos y granjeros a curar a nuestros enfermos y a proteger nuestras cosechas".

**Una pléyade de agentes.** En la escena internacional, la comunidad científica es influyente más allá del proceso de decisión: los científicos hacen balance del estado de los conocimientos; los consejos científicos de la alimentación humana son responsables de las opiniones que afectan a los nuevos alimentos; las evaluaciones científicas pueden pesar a la hora de establecer la carga de la prueba en el marco del consentimiento previamente informado. Si bien los científicos han estado en el origen del debate sobre la biodiversidad y sobre la bioseguridad, hoy en día no se encuentran todos presentes en las delegaciones oficiales de los países que negocian los acuerdos internacionales.

**Los agricultores** mantienen una posición que varía en función de las regiones y de la actitud de los consumidores: en Estados Unidos, los granjeros son mayoritariamente favorables a la utilización de semillas transgénicas. Los agricultores biológicos son los más amenazados; sus sindicatos son más reivindicativos ante los gobiernos locales.

**Los industriales** han estado siempre muy presentes en el seno de la Comisión del Codex, principalmente como miembros de delegaciones nacionales. Este colectivo se ha hecho reconocer como ONG para beneficiarse del estatuto de observador en el seno de la Comisión, y su caballo de batalla es luchar contra el principio de precaución. Las industrias exportadoras de los PED ejercen una presión importante sobre sus gobiernos para que estos negocien las normas más débiles posible en el Codex. Estos mismos gobiernos piden también ayudas para elevar sus estándares de calidad y acrecentar sus medios de peritaje: su influencia, en tanto que contradictoria, es desdeñable.

**Las ONG y las asociaciones de consumidores**, portavoces de las reivindicaciones de los ciudadanos, juegan un papel cada vez más importante en todas las arenas internacionales, e incluso en el seno del Codex, donde piden el etiquetado de los productos procedentes de biotecnologías y de la agricultura biológica; la ampliación de la noción de "factores culturales legítimos" conlleva consideraciones sociales y medioambientales y el reconocimiento del principio de precaución. La reticencia creciente de la opinión pública frente a los OGM > [ficha 1](#) queda reflejada en la nueva legitimidad de estas asociaciones en las negociaciones.

**Los medios de comunicación de masas** juegan un papel fundamental en la difusión de los hechos y las ideas existentes sobre los OGM entre la opinión pública. En función del país y del tipo de medio, la información no es transmitida de la misma forma. Los medios del norte de Europa, donde la presión de la opinión pública es muy importante, han cubierto los sucesos ligados a los OGM desde la década de los ochenta. Para los otros países europeos hubo que esperar hasta mediados de los noventa y principalmente al anuncio de la clonación de la oveja Dolly para que la prensa de gran público aportara informaciones más generales sobre las biotecnologías. Los procedimientos de autorización de cultivos de OGM, las conferencias ciudadanas, el fracaso de las negociaciones de la OMC en Seattle han consolidado un sitio fijo para las biotecnologías en los medios. Queda que la prensa inglesa cubre el tema con novedades generalmente negativas y se refiere a la "alimentación Frankenstein" o al "imperialismo americano", cuando la prensa norteamericana es más mesurada y anunciará acontecimientos más positivos como "los OGM contra el hambre" > [ficha 2](#).

## Concentración de agricultores

Una caravana de un millar de granjeros tailandeses, apoyados por representantes de Filipinas, Malasia, Camboya, Laos, Myanmar e Indonesia cruzó Tailandia en septiembre de 2000 para presionar al Gobierno a que dijera no a la comercialización de OGM, así como a toda investigación en este campo. Los granjeros pidieron también al Gobierno de Estados Unidos y a las embajadas americanas de sus siete respectivos países que no ejercieran más presiones sobre los Gobiernos asiáticos para que aceptasen los productos genéticamente modificados procedentes de sus industrias.

En 1999, un grupo minoritario de granjeros norteamericanos redactó una declaración sobre la ingeniería genética en agricultura en la cual pedían una moratoria sobre los OGM hasta que estudios independientes y detenidos prueben su inocuidad para el hombre y para el medio ambiente. Esta moratoria pide también una segregación y un etiquetado de los cultivos y de los alimentos transgénicos. La declaración fue puesta en el orden del día de finales del año 2000 cuando unos laboratorios independientes descubrieron que un producto alimenticio de gran consumo (los taco shells) había sido contaminado por maíz genéticamente modificado no autorizado para el consumo humano.