ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS524/R/Add.1

13 de abril de 2022

(22-3008) Página: 1/89

Original: español

COSTA RICA - MEDIDAS RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN DE AGUACATES FRESCOS PROCEDENTES DE MÉXICO

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/DS524/R.

_____

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la consulta a los expertos	11
Anexo A-3	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial sobre reuniones con participantes a distancia	14

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Contenido		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de México	18
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de Costa Rica	46

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Contenido		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	77
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	79

ANEXO D

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
Anexo D-1	Resolución Preliminar del Grupo Especial	82

ANEXO A

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la consulta a los expertos	11
Anexo A-3	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial sobre reuniones con participantes a distancia	14

ANEXO A-1

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL

Adoptado el 16 de julio de 2019

Revisado el 25 de junio de 2021

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 cuando sea necesario, tras consultar con las partes.

3) De conformidad con el artículo 13 del ESD y el párrafo 2 del artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ("MSF"), el Grupo Especial podrá recabar asesoramiento de expertos y de organizaciones internacionales y adoptar con tal fin procedimientos adicionales, según proceda.

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) Cuando una parte presente una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones 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 Costa Rica 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. Costa Rica 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. México 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 de la presentación de las réplicas por escrito, 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. 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 México deberán numerarse MEX-1, MEX-2, etc. Las pruebas documentales presentadas por Costa Rica deberán numerarse CRI-1, CRI-2, etc. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada MEX-5, la primera prueba documental en relación con la siguiente comunicación se numeraría por tanto MEX-6.

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 a las 17 h (hora de Ginebra) del tercer día hábil anterior al primer día de cada reunión con el Grupo Especial.

14. Cualquier solicitud de interpretación formulada por una parte deberá presentarse al Grupo Especial lo antes posible, preferiblemente en la etapa de organización, 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 México a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a Costa Rica 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. 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 45 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 5 días 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 México 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 las pruebas documentales adjuntas a dicha declaración, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del segundo 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 Costa Rica la oportunidad de formular su declaración oral en primer lugar. Si Costa Rica decide no ejercer ese derecho, informará al Grupo Especial y a la otra parte a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del tercer día hábil anterior a la reunión. En ese caso, México formulará primero su declaración inicial, seguido por Costa Rica. 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. 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, antes de esta sesión y a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del tercer día hábil anterior a la sesión destinada a los terceros de la reunión con el Grupo Especial.

19. 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 y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y de las comunicaciones de las partes y los terceros.

20. La solicitud de interpretación formulada por cualquier tercero se deberá presentar al Grupo Especial lo antes posible, de preferencia una vez que se hayan recibido el Procedimiento de trabajo y el calendario de las actuaciones, a fin de disponer de tiempo suficiente para garantizar la disponibilidad de intérpretes.

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 5 días 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.

Parte expositiva y resúmenes

22. 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.

23. 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.

24. El resumen integrado no excederá de 30 páginas.

25. 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.

26. 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

27. 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.

28. 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

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

Notificación de documentos

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

a. Cada parte y cada tercero presentarán todos los documentos al Grupo Especial entregándolos al Registro de Solución de Diferencias (oficina Nº 2047).

b. Cada parte y cada tercero presentarán al Grupo Especial dos copias impresas de sus comunicaciones y una copia impresa de sus pruebas documentales a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial. El encargado del Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y

hora de su presentación. La versión en papel presentada al Registro de Solución de Diferencias constituirá la versión oficial a los efectos de los plazos de presentación y el expediente de la diferencia. Si algún documento se encuentra en un formato que hace impráctico que se presente como copia impresa, la parte de que se trate podrá presentar ese documento al encargado del Registro de Solución de Diferencias mediante correo electrónico, CD-ROM, DVD o llave USB únicamente.

c. Cada parte y cada tercero también enviarán un correo electrónico al Registro de Solución de Diferencias, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial, al que adjuntarán una copia electrónica, de preferencia en formato Microsoft Word y PDF, de todos los documentos que presenten en papel. Todos los correos electrónicos al Grupo Especial se dirigirán a la dirección DSRegistry@wto.org, con copia al personal de la Secretaría de la OMC cuyas direcciones de correo electrónico se hayan facilitado a las partes durante las actuaciones. Cuando no sea posible adjuntar todas las pruebas documentales a un correo electrónico, la parte o el tercero que las presente entregará al Registro de Solución de Diferencias cuatro copias de dichas pruebas en llave USB, CD-ROM o DVD.

d. Además, se invita a las partes y los terceros a que presenten todos los documentos a través del Registro Digital de Solución de Diferencias (RDSD) dentro de las 24 horas siguientes a la fecha límite para la presentación de las versiones impresas. Si las partes o los terceros tienen dudas o dificultades técnicas en relación con el RDSD, se les invita a consultar la Guía del usuario del RDSD (se facilita una copia electrónica) o a ponerse en contacto con el Registro de Solución de Diferencias en la dirección DSRegistry@wto.org.

e. Cada parte facilitará directamente a la otra parte los documentos que presente al Grupo Especial. Además, cada parte entregará directamente a los terceros sus primeras comunicaciones escritas antes de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial. Cada tercero facilitará directamente a las partes y a todos los demás terceros los documentos que presente al Grupo Especial. Las partes o los terceros podrán presentar sus documentos a otra parte u otro tercero solo por correo electrónico u otro formato electrónico aceptable para el que lo recibe sin tener que facilitar una copia impresa, a no ser que la parte o el tercero a quienes vayan dirigidos hayan solicitado previamente una copia impresa. Cada parte y cada tercero, en el momento de la presentación de cada documento al Grupo Especial, confirmarán por escrito que se han proporcionado copias a las partes y los terceros, según proceda.

f. Cada parte y cada tercero presentarán sus documentos al Registro de Solución de Diferencias y proporcionarán copias a la otra parte (y a los terceros cuando proceda) a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial.

g. Como regla general todas las comunicaciones dirigidas por el Grupo Especial a las partes y los terceros se harán por correo electrónico. Además de transmitir a las partes el informe provisional y el informe definitivo por correo electrónico, el Grupo Especial facilitará a las partes una copia impresa de los mismos.

Corrección de errores materiales en las comunicaciones

31. 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 PARA LA CONSULTA A LOS EXPERTOS[1]

Adoptado el 18 de octubre de 2019

Revisado el 11 de febrero de 2021

1. En el curso de las actuaciones, el Grupo Especial determinará si es preciso recabar el asesoramiento de expertos[2]. Cuando aborde cuestiones relativas al asesoramiento científico y/o técnico de expertos, el Grupo Especial tendrá en cuenta las disposiciones del ESD y, entre otras cosas, el objetivo de sustanciar las actuaciones de manera eficiente y oportuna y a un costo razonable. Si el Grupo Especial decide consultar a expertos, se aplicará el procedimiento que se describe a continuación.

2. El Grupo Especial podrá pedir a cualquier organización internacional o entidad pertinente, así como a las partes, que sugieran posibles expertos. Las partes no entablarán contacto directo con las personas sugeridas (ya sea por las partes o por las organizaciones internacionales o entidades pertinentes) respecto de ninguna cuestión relacionada con la presente diferencia.

3. El Grupo Especial proporcionará a las partes una lista de posibles expertos, sus currículum vítae y declaraciones de posibles conflictos de intereses. Se darán instrucciones a cada posible experto para que en su declaración revele información que deberá incluir lo siguiente:

a. intereses financieros (por ejemplo, inversiones, préstamos, acciones, intereses u 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.

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

5. El Grupo Especial escogerá a los expertos sobre la base de sus aptitudes y de la necesidad de disponer de conocimientos científicos especializados, y no seleccionará a expertos respecto de los

[1] Este procedimiento se adopta de conformidad con el numeral 3 del párrafo 1 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial el 16 de julio de 2019.

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

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.

6. El Grupo Especial comunicará a las partes los expertos y las organizaciones internacionales o entidades pertinentes 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 o entidad pertinente, se considerará que tal asesoramiento lo presta la organización internacional o entidad pertinente y no los funcionarios o representantes individuales de esa organización o institución. Además, se considerará que los funcionarios de tales organizaciones internacionales o entidades pertinentes que asistan a una reunión con el Grupo Especial actúan en nombre y representación de sus respectivas organizaciones.

7. 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.

8. El Grupo Especial preparará preguntas escritas dirigidas a los expertos. Se invitará 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. El Grupo Especial facilitará copias de las respuestas a las partes, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Las partes tendrán la oportunidad de formular observaciones por escrito sobre las respuestas de los expertos.

9. El Grupo Especial podrá proporcionar a los expertos, con carácter confidencial, 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.

10. El Grupo Especial podrá organizar una reunión con los expertos antes de o juntamente con la segunda reunión sustantiva con las partes. 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 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, de conformidad con el párrafo 11.b *infra*.

11. 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 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.

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 ayudar a los expertos en la preparación de la reunión, 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. Se invitará a cada experto a responder oralmente a las preguntas que formulen las partes durante la reunión, 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 que podrá incluir cualquier aclaración adicional respecto de sus respuestas, o información que complemente esas respuestas.

e. El Grupo Especial podrá formular preguntas adicionales por escrito u organizar reuniones adicionales con los expertos en caso necesario.

12. 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, pero no se adjuntarán al informe de este como anexos. Se dará a los expertos la oportunidad de verificar, antes de la finalización de los textos, los proyectos 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.

ANEXO A-3

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADICIONAL DEL GRUPO ESPECIAL SOBRE REUNIONES CON PARTICIPANTES A DISTANCIA

Adoptado el 12 de noviembre de 2020

Aspectos generales

1. El presente Procedimiento de trabajo adicional establece las condiciones para la celebración de reuniones con el Grupo Especial en las que todos los participantes asistan a distancia a través de la plataforma Cisco Webex.

Definiciones

2. A los efectos del presente Procedimiento:

   Por **"anfitrión"** se entiende la persona de la Secretaría de la OMC designada para gestionar la plataforma a fin de que los participantes a distancia puedan participar en la reunión con el Grupo Especial.

   Por **"plataforma"** se entiende el programa informático o sistema a través del cual los participantes participarán en la reunión con el Grupo Especial. En el presente procedimiento, la plataforma utilizada será Cisco Webex.

   Por **"participante a distancia"** se entiende cualquier persona que participe a distancia en la reunión con el Grupo Especial, incluidos los miembros de las delegaciones de las partes, los expertos designados por el Grupo Especial y los intérpretes.

Requisitos técnicos y de equipo

3. Cada parte deberá asegurarse de que los participantes a distancia de su delegación se sumen a la reunión por medio de la plataforma designada, y reúnan los requisitos técnicos y de equipo mínimos establecidos por el proveedor de la plataforma para la eficaz celebración de la reunión.

Apoyo técnico

4. 1) El anfitrión prestará asistencia a los participantes en la planeación, pruebas y celebración de la reunión virtual, y proporcionará a los participantes a distancia asistencia técnica relativa a la plataforma y su funcionalidad.

   2) A fin de garantizar la prestación oportuna de asistencia técnica, el anfitrión priorizará la asistencia a aquellos participantes a distancia designados como principales oradores en las listas de las delegaciones.

   3) Dadas las limitaciones de la asistencia a distancia, cada parte deberá hacerse responsable de su propio apoyo técnico relativo a los sistemas informáticos y de interconexión.

Antes de la reunión

Registro

5. Cada parte facilitará al Grupo Especial, a más tardar a las 17:00 (hora de Ginebra) del martes 1 de diciembre de 2020, la lista de los miembros de su delegación utilizando el formulario que les proporcionará el Secretario del Grupo Especial. En esa lista se incluirán

todos los miembros de la delegación de cada parte. Cada parte deberá indicar quiénes de entre sus participantes a distancia serán sus oradores principales.

Pruebas anticipadas

6. Los participantes a distancia celebrarán dos sesiones de prueba con la Secretaría de la OMC antes de la reunión con el Grupo Especial. Una de estas sesiones será conjunta con todos los participantes a distancia en la reunión, incluidos los integrantes del Grupo Especial que participen a distancia. En esas sesiones se procurará reflejar, en la medida de lo posible, las condiciones de la reunión propuesta. Los participantes a distancia deberán estar disponibles para participar en las sesiones de prueba.

Confidencialidad y seguridad

7. La reunión será confidencial. Todos los participantes a distancia aplicarán cualquier protocolo y directriz de seguridad y confidencialidad facilitado por el Grupo Especial antes de la reunión.

8. Los participantes a distancia deberán conectarse a la reunión virtual a través de una conexión de internet segura y deberán evitar el uso de cualquier conexión de internet abierta o pública.

9. Queda estrictamente prohibido para los participantes:

   1) Grabar, vía audio, video o captura de pantalla, la reunión virtual o cualquier parte de ella.

   2) Permitir que alguien que no sea participante tenga acceso, vea, escuche o grabe, vía audio, video o captura de pantalla, la reunión virtual o cualquier parte de ella.

Celebración de la reunión

Acceso a la sala de reunión virtual

10. 1) El anfitrión invitará por correo electrónico a los participantes a distancia a acceder a la sala de reunión virtual en la plataforma designada.

    2) Por motivos de seguridad, el acceso a la sala de reunión virtual estará protegido mediante contraseña y estará limitado a los participantes autorizados. Los participantes a distancia no deben enviar o compartir el enlace o la contraseña de la reunión con alguien que no sea participante autorizado, o retransmitir la señal, imagen o audio por algún otro medio a alguien que no sea participante.

    3) Cada parte deberá asegurarse de que solo accedan a la sala de reunión virtual los miembros autorizados de su delegación.

Conexión anticipada

11. 1) Se podrá acceder a la sala de reunión virtual 60 minutos antes de la hora prevista de inicio de cada sesión de la reunión con el Grupo Especial.

    2) Los participantes a distancia deberán conectarse a la plataforma por lo menos 30 minutos antes de la hora prevista de inicio de cada sesión de la reunión con el Grupo Especial.

Distribución de documentos

12. 1) Antes de tomar la palabra, cada parte o experto facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración.

2) Los participantes que deseen distribuir un documento a los demás participantes durante la reunión se asegurarán de que todos los demás participantes lo hayan recibido antes de referirse a dicho documento durante la reunión.

Problemas Técnicos

13. 1) Cada parte deberá designar a una persona de contacto que sirva de enlace con el anfitrión durante la reunión para informar de cualquier problema técnico que pueda surgir con respecto a la plataforma. Se puede contactar con el anfitrión a través de la plataforma enviando un mensaje de correo electrónico a leslie.stephenson@wto.org, o llamando al +41(0) 22 739 6148.

    2) El Grupo Especial pausará la sesión hasta que se haya resuelto el problema técnico, a menos que la parte afectada esté de acuerdo con continuar la sesión sin que se haya resuelto el problema.

Relación con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial y el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la consulta a los expertos

14. El presente Procedimiento de trabajo adicional complementa el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, adoptado el 16 de julio de 2019, y el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial para la consulta a los expertos, adoptado el 18 de octubre de 2019, y prevalece sobre estos en caso de cualquier conflicto.

_____

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Contenido		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos presentados por México	18
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos presentados por Costa Rica	46

ANEXO B-1

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN

1. México inició este procedimiento por las medidas impuestas por el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)[1] de Costa Rica so pretexto de mitigar un supuesto riesgo asociado con la importación de aguacate fresco para consumo originario de México. Si bien México reconoce el derecho de Costa Rica de adoptar medidas fitosanitarias, también hace notar que la adopción de dichas medidas debe realizarse en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF). Particularmente, México considera que Costa Rica debió basar sus medidas en una evaluación de riesgo sustentada en principios y testimonios científicos, adecuada a las circunstancias y teniendo en cuenta las técnicas de evaluación de riesgos elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

2. Como contexto, el intercambio comercial de aguacate fresco para consumo entre México y Costa Rica inició en 1993 con la firma del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (TLC Único). El flujo comercial de aguacate fresco para consumo originario de México se mantuvo ininterrumpido y en constante crecimiento hasta 2015, momento en que Costa Rica impuso las medidas objeto de esta diferencia. Durante ese periodo ambas naciones mantuvieron un estrecho vínculo comercial respecto del comercio de aguacate fresco para consumo, alcanzando un volumen total de 137,492.46 toneladas de aguacate fresco para consumo originarios de México. En los más de 20 años de intercambio comercial, jamás se reportó un solo caso de presencia de la enfermedad de la Mancha de Sol ni del agente patógeno ASBVd en los aguacates frescos importados de México. Igualmente, Costa Rica nunca indicó la existencia de prácticas culturales de desvío de uso ni el registro de una supuesta germinación espontánea relacionada con los más de 687,462,300 huesos de aguacate que fueron resultado de dicho intercambio comercial.

3. Durante los más de 20 años de comercio bilateral, el producto originario de México adquirió gran relevancia en el mercado de Costa Rica, lo cual impactó en la disminución de demanda del aguacate nativo de Costa Rica. México considera que esta situación condujo al SFE a diseñar e implementar medidas que beneficiaran a la industria nacional de aguacate. De hecho, desde la imposición de las medidas que antecedieron a las que actualmente son objeto de esta diferencia, la producción de aguacate en Costa Rica se ha incrementado en casi un 1,000 por ciento (912.65 %). Esta situación se complementó con el otorgamiento de apoyos a los productores nacionales de aguacate mediante el Plan Nacional de Fortalecimiento del Sector Aguacatero.

4. Costa Rica argumenta que existe un supuesto alto riesgo asociado con la probabilidad de entrada, radicación y propagación del ASBVd vía aguacate fresco importado para consumo. Sin embargo, esa afirmación se contrapone con su propia declaración de ausencia de ASBVd. Efectivamente, existe una contradicción insuperable entre ambas afirmaciones ya que éstas resultan mutuamente excluyentes si se considera que, a pesar de haber mantenido por más de veinte años un comercio ininterrumpido con México y otros países con presencia de ASBVd, Costa Rica alega que no existe un solo brote o síntoma de presencia del ASBVd en su territorio derivado de dicho intercambio comercial. Por lo tanto, la conclusión lógica que se desprende es que:

i. no existe riesgo alguno asociado con la probabilidad de entrada, radicación y propagación del ASBVd vía aguacate fresco para consumo o este es insignificante, o bien;

ii. el ASBVd ya está presente en Costa Rica.

5. En efecto, la determinación de ausencia de Costa Rica resulta cuestionable. México ha presentado evidencia que hace suponer que el ASBVd está presente en el territorio de Costa Rica. Por ejemplo, México argumentó que, aún después de la imposición de las medidas en 2015, Costa Rica continuó importando fruto fresco de aguacate de países con presencia de ASBVd en su territorio (i. e.

[1] El SFE es un órgano adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica

Perú, Guatemala, los Estados Unidos). Además, se demostró que, en varios de los cargamentos procedentes de esos países, se ha detectado el viroide. Esta situación hace presumir que Costa Rica ha tolerado abiertamente el supuesto riesgo alto que implica la entrada de algunos cargamentos que –siguiendo su metodología de inspección en frontera– no fueron analizados y que, además, han sido distribuidos en todo el territorio de Costa Rica. Además, esto pone de manifiesto la falta de rigor en el sistema de vigilancia implementado por Costa Rica.

6. En cualquier circunstancia, la existencia de esta contradicción es evidencia *prima facie* de que las medidas de Costa Rica (i) no son necesarias; (ii) no están basadas en testimonios científicos suficientes; (iii) no se basan en una evaluación del riesgo adecuada a las circunstancias, tomando en cuenta las técnicas de evaluación de riesgos elaboradas por la CIPF y; (iv) no están basadas en normas internacionales pertinentes.

7. Cabe precisar que la presencia de ASBVd en territorio mexicano no ha tenido efectos negativos en la preservación y producción del fruto de aguacate. Por el contrario, México se ha consolidado como el principal productor y exportador de aguacate a nivel mundial. De hecho, otros principales países productores y exportadores de aguacate, al igual que México, no regulan el ASBVd como plaga cuarentenaria en frutos frescos para consumo, a saber, la República Dominicana, Perú, Indonesia, Colombia y EE.UU.

8. Si bien, existen países que regulan el ASBVd como plaga cuarentenaria, sus medidas están basadas en un análisis apropiado del riesgo y en circunstancias adecuadas. Por ejemplo, la Resolución 8182 EXENTA emitida por Chile el 23 de diciembre de 2013 prohíbe el uso para propagación de semilla de palta (*Persea americana*), cuyo origen sea frutos frescos para consumo, importados de orígenes con presencia de ASBVd. Destaca el hecho de que Chile no implementó medidas que representaran una carga al país exportador. Otro ejemplo es el caso de Nueva Zelandia, que estableció normas fitosanitarias específicas que regulan la importación de aguacate a partir de su ARP: para "*Import Health Standard Commodity Sub-class: FreshFruit/Vegetables Avocado, Persea americana From Australia".* Si bien Nueva Zelandia exige que los dueños de viveros realicen pruebas de ASBVd a las plantas que utilizan como material de propagación, las circunstancias particulares de ese país no son comparables con las de Costa Rica. Por su parte, EE.UU. realizó un análisis de riesgo en 2014 para la importación de fruto fresco de aguacate en su territorio, incluyendo Hawái y Puerto Rico. Las autoridades de EE.UU. concluyeron que el riesgo asociado al ASBVd derivado de la importación de fruto fresco de aguacate era bajo. México desconoce la existencia de otros países que hayan emitido medidas basadas en un análisis de riesgo relacionadas con un supuesto riesgo derivado de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de ASBVd respecto de la importación de fruto fresco para consumo.

9. Es evidente que Costa Rica ha aprovechado este procedimiento para justificar sus medidas con evidencia creada *ex profeso* y presentada *ex post* a la imposición de las medidas objeto de la diferencia. Por ejemplo, la modificación del Manual NR-ARP-PO-01_M-01 demuestra esta situación y pone de manifiesto cómo Costa Rica busca adecuar en el marco del procedimiento las incompatibilidades de sus medidas con el Acuerdo MSF.

10. A pesar de esta práctica indebida de Costa Rica, México considera que el Acuerdo MSF es aplicable en la presente controversia de conformidad con la primera oración del párrafo 1 del artículo 1 del mismo Acuerdo. Además, las medidas adoptadas por Costa Rica son, individualmente y en su conjunto, medidas fitosanitarias a la luz del párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF. Igualmente, las medidas adoptadas por Costa Rica son incompatibles con el Acuerdo MSF y el GATT de 1994 porque:

- No están basadas en normas, directrices ni recomendaciones internacionales, en contravención del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF.

- Carecen de justificación para apartarse de normas, directrices y recomendaciones internacionales sin que el nivel de protección fitosanitario de Costa Rica tenga justificación científica o sea consecuencia de un nivel de protección fitosanitaria determinado como adecuado de conformidad con los párrafos 1 a 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, lo cual es contrario al párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF.

- No se basan en una evaluación de riesgo adecuada a las circunstancias, en contravención del párrafo 1 del Artículo 5 del Acuerdo MSF.

- No tomaron en consideración los testimonios científicos existentes, métodos de producción pertinentes, métodos de inspección de muestreo y prueba, en contravención del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

- No tuvo en cuenta los factores económicos pertinentes, costos de control, o erradicación en su territorio, ni la relación costo-eficiencia de otros métodos, lo cual contraviene lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo.

- Las medidas no se basan en principios científicos y se mantienen sin testimonios científicos suficientes, lo cual es incompatible con el párrafo 2 del Artículo 2 del Acuerdo MSF.

- Su aplicación implica distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección de Costa Rica, lo cual tiene por resultado una discriminación o restricción al comercio internacional contraria con el párrafo 5 del Artículo 5 del Acuerdo MSF.

- Constituyen una restricción encubierta al comercio internacional y discriminan de manera arbitraria e injustificable entre Costa Rica y México, en contravención del párrafo 3 del Artículo 2 del Acuerdo MSF.

- Entrañan un grado de restricción mayor al necesario para alcanzar el NADP de Costa Rica, al existir medidas razonablemente disponibles, lo cual es contrario con el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

- No se adaptan a las características de las zonas de destino al no tener en cuenta, entre otras cosas, el nivel de prevalencia de plagas, la existencia de programas de erradicación o control ni los criterios adecuados elaborados por organizaciones internacionales competentes, lo cual contraviene el párrafo 1 del Artículo 6 del mismo Acuerdo MSF.

- Se aplican de forma que afectan el comercio internacional y no se aplican de conformidad con el Acuerdo MSF, lo cual es contrario al párrafo 1 del Artículo 1 del Acuerdo MSF.

- Constituyen prohibiciones o restricciones a la importación de aguacate para consumo, distintas de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, en contravención al párrafo 1 del artículo XI del GATT 1994.

- Otorgan un trato menos favorable a los aguacates frescos para consumo originarios de México que el otorgado a los aguacates originarios de Costa Rica, en contravención al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

11. Consecuentemente, México busca que Costa Rica ponga dichas medidas de conformidad con sus obligaciones en el marco del Acuerdo MSF y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (GATT de 1994) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

II. ANTECEDENTES DE HECHO

A. El producto en cuestión

12. El aguacate (*Persea americana* Mill) es un fruto carnoso, en forma de pera, en su interior es de color verde claro a verde oscuro y, en su exterior es de color violeta a negro, tiene una cáscara rugosa con una pulpa verde amarillenta y un hueso central muy grande. Existen tres razas de aguacate, la Antillana, Guatemalteca y Mexicana. De la combinación de éstas dos últimas se obtiene el cultivar Hass, el cual se distingue por tener mayores ventajas competitivas. No obstante, el uso de la semilla Hass no es alternativa tecnológica viable para su uso como patrón en función de su alta variabilidad genética, y de las deficiencias en la producción y calidad del fruto (produce plantas débiles, delgadas, con poca raíz y de mala calidad).

13. La semilla de aguacate se caracteriza por su carácter recalcitrante. Ésta se distingue por su rápida pérdida de viabilidad, su sensibilidad a la desecación y al frío, por lo que tiene una vida útil muy corta después de cosechada, incluso en estado de hidratación. Una vez retirada la pulpa de una semilla de aguacate, en estados normales de humedad y temperatura, su viabilidad es menor a cinco días.

14. Por su característica recalcitrante, las semillas de aguacate no toleran largos períodos de almacenamiento, salvo que se sometan a procedimientos especializados de conservación que incluye tratamientos pre-almacenamiento como lo es la crio preservación, además de contemplar tratamientos con fungicidas para evitar el ataque de patógenos como hongos endémicos y la pudrición o desecación de la semilla. La finalización del almacenamiento en condiciones de bajas temperaturas, así como un alto nivel de humedad, también las hace susceptibles al ataque de hongos endémicos o a desarrollar otras enfermedades. El almacenamiento y el mantenimiento de la viabilidad de la semilla de aguacate, es generalmente un mayor problema en las regiones tropicales debido a los entornos ambientales de temperatura y humedad.

15. Actualmente, no existe un estudio científico que permita confirmar la viabilidad de una semilla que se extraiga de un aguacate Hass importado para consumo y bajo las condiciones específicas de humedad y temperatura de Costa Rica. Tampoco existen testimonios científicos que permitan evaluar la viabilidad de las semillas que se extraen de frutos frescos importados para consumo en Costa Rica y que son sujetos a cambios bruscos de temperatura derivado de los procesos previos de transportación y almacenaje de los frutos.

16. Si bien la germinación de una semilla de aguacate sucede de forma natural, su viabilidad dependerá de factores como el clima, la humedad, la correcta desinfección de la semilla, el acondicionamiento del suelo, así como de la capacidad de absorción de agua, entre otros. Conforme a esta lógica, un hueso de aguacate de un fruto fresco originalmente importado para consumo y desechado, carente de tratamiento específico para su adaptación, es propenso a la desecación y a la pérdida de viabilidad del embrión por múltiples factores. Por ello, la humedad y el clima tropical no pueden considerarse como únicos factores determinantes para la germinación del hueso de aguacate. Actualmente, no hay testimonios científicos que aborden la germinación espontánea de los huesos de aguacate en prácticamente cualquier lugar como praderas, fincas, vertederos, etc., dentro del territorio de Costa Rica. Consecuentemente, tampoco existen estudios que demuestren o evalúen la existencia de una probabilidad alta de radicación y propagación de la enfermedad de la Mancha de Sol y del patógeno ASBVd vía aguacate fresco para consumo en el territorio de Costa Rica.

B. La enfermedad de Mancha de Sol del aguacate y su causante, el agente patógeno ASBVd

17. La enfermedad de la Mancha de Sol del aguacate o sunblotch es causada por el agente patógeno ASBVd, el cual tiene las siguientes variantes relacionadas con la sintomatología del viroide: ASBVd-B (blanqueamiento), ASBVd-V (variegación) y ASBVd-SC (asintomático). No hay testimonios científicos que confirmen la relación causa-efecto entre variantes y síntomas específicos.

18. El ASBVd se puede presentar en los árboles de aguacate de manera asintomática o de manera sintomática. Los síntomas de la enfermedad incluyen la aparición de rayas estrechas en ramas y tallos jóvenes, blanqueamiento y deformación en las hojas, los frutos suelen desarrollar manchas o rayas blancas, amarillas o rosadas hundidas, y usualmente son pequeños y deformados. Los síntomas se distribuyen irregularmente en el árbol infectado. Un árbol con presencia de la enfermedad puede desarrollar síntomas típicos tras condiciones de estrés como lo son la poda severa de la copa del árbol o situaciones externas como la presencia de fuego. En la práctica, los productores, al detectar menor rendimiento en los árboles o confirmar la presencia de la enfermedad, eliminan los árboles infectados.

19. Los síntomas de la enfermedad se observaron por primera vez en 1914, en California, EE.UU., y derivado de la comercialización de material propagativo procedente de este país, se estima que de 1920 a 1950 se propagó esta enfermedad a terceros países como Australia y Palestina. En México, los síntomas de la enfermedad se registraron por primera vez en 1948, sin embargo, se confirmó su presencia hasta 2009 en el artículo "*First report of Avocado Sunblotch Viroid in avocado from Michoacan*", publicación que refiere a la detección de la enfermedad en dos huertos comerciales ubicados en Tingambato, Michoacán. Debido a que no se considera una plaga de importancia económica en México, ni la autoridad, ni la industria nacional han dedicado recursos para la

investigación de la enfermedad, por lo que no existe una evaluación sobre la prevalencia y distribución geográfica de la enfermedad en el territorio de México.

20. Actualmente no existen testimonios científicos que confirmen la transmisión de la enfermedad de la Mancha de Sol derivado de las importaciones de fruto fresco para consumo, ni tampoco estudios científicos que evalúen la relevancia económica que tiene la plaga sobre la producción de aguacate, lo cual confirma la insignificancia del impacto económico para esta industria.

21. La transmisión de la enfermedad se encuentra estrechamente relacionada con el comercio de material propagativo. En particular, las vías de transmisión son: el uso de herramientas de poda y corte durante la cosecha, propagación vegetativa por el uso de material de propagación infectado, por polen, y por el entrecruzamiento de raíces. La probabilidad de transmisión de la enfermedad por medios naturales, como pudiera ser la germinación espontánea, es baja.

C. Normas, Directrices y Recomendaciones Internacionales Pertinentes

22. El Acuerdo MSF define como normas internacionales en materia de preservación de vegetales, las elaboradas por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). México considera como pertinentes para esta diferencia, las NIMF 1 "Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de las medidas fitosanitarias en el comercio internacional", 2 "Marco para el análisis de riesgo de plagas", 5 "Glosario de términos fitosanitarios", 6 "Directrices para la vigilancia", 8 "Determinación de la situación de una plaga en un área", 11 "Análisis de riesgo de plagas para plagas cuarentenarias" y 32 "Categorización de productos según su riesgo de plagas".

D. Presencia del agente patógeno ASBVd y de la enfermedad Mancha de Sol en Costa Rica

23. La determinación de ausencia de Costa Rica resulta cuestionable por diversas razones. En primer lugar, su sistema de vigilancia no se realizó tomando en cuenta la NIMF 6, de modo que contiene omisiones, errores y defectos que ponen en duda la objetividad, coherencia y el rigor de los resultados arrojados por los muestreos realizados desde 2014 a la fecha. Algunos de los defectos del sistema de vigilancia son entre otros: la elaboración imprecisa, incompleta y desordenada de los registros de vigilancia específicos, inconsistencias en los informes de laboratorio, falta de pruebas que permitan la rastreabilidad de las muestras, falta de rigor científico en la aplicación de pruebas de diagnóstico.

24. En segundo lugar, aún después de la imposición de las medidas en 2015, Costa Rica ha seguido importando fruto fresco de países en cuyo territorio está presente el ASBVd (i.e. Perú, Guatemala), ello a pesar de que, en varios de los cargamentos procedentes de esos países, se ha detectado el viroide. Esta situación hace presumir que Costa Rica ha tolerado abiertamente el supuesto riesgo alto que implica la entrada de algunos cargamentos que –siguiendo su metodología de inspección en frontera– no fueron analizados y que, además, han sido distribuidos en todo el territorio de Costa Rica.

25. En tercer lugar, a lo largo de sus comunicaciones, México presentó evidencia que hace presumir la presencia del ASBVd en el territorio de Costa Rica. Esta evidencia se encuentra conformada por declaraciones juradas de comercializadores e importadores de Costa Rica; un Oficio del Centro de Investigación en Biología Molecular de la Universidad de Costa Rica mostrando resultados positivos a ASBVd; muestras extraídas en 2014, 2015-2016 en Costa Rica; y un testimonio que presupone la importación de material propagativo probablemente infectado de ASBVd de California, EE.UU. a Costa Rica por medio del Centro Agrícola cantonal Tarrazú.

E. Medidas anteriores y relacionadas a las medidas de litigio adoptadas por Costa Rica

26. Previo a la implementación de las medidas objeto de controversia, Costa Rica implementó medidas a aquellos países con presencia de ASBVd, entre ellos México. Estas medidas comprendieron:

- Resolución DSFE-03-2015 (Medida de Emergencia). Expedida el 22 de abril de 2015 por el SFE. Ésta ordenaba suspender temporalmente la entrega y emisión de formularios de requisitos fitosanitarios para la importación de aguacate fresco para consumo, proveniente de Australia, España, Ghana, Guatemala, Israel, México,

Sudáfrica y Venezuela. Posteriormente se incluyó el estado de la Florida, EE.UU. Esta medida fue retirada el 16 de octubre de 2017.

- Resolución DSFE-11-2015 (Primer medida específica para México). Expedida el 10 de julio de 2015. Esta medida establecía la obligación de certificar i) que la plantación se originó en plantas provenientes de viveros certificados por la organización nacional de protección fitosanitaria del país de origen, como libres del ASBVd, previamente reconocidos por el SFE de Costa Rica; y ii) que el producto se originó en un lugar de producción libre de ASBVd, previamente reconocido por el SFE de Costa Rica. La modificación de esta medida fue notificada el 16 de octubre de 2017, dando paso a las medidas concretas en litigio.

- Informe ARP-003-2015 "Análisis de riesgo de plagas iniciado por la revisión de una política para la importación de fruto fresco de aguacate (*Persea Americana Mill*) para consumo fresco originario de México. Elaborado en 2015. Propuso la implementación de medidas adicionales al certificado fitosanitario, tales como : i) verificación de origen con base en el reglamento técnico respectivo; ii) que el producto se origina de un lugar de producción libre de ASBVd previamente reconocido mediante los procedimientos descritos en la NIMF 29 por el SFE; y iii) la declaración adicional dentro del certificado fitosanitario oficial que contenga que el producto es originario de un lugar de producción libre de ASBVd (nombrar el lugar).

III. MEDIDAS CONCRETAS EN LITIGIO

27. Las medidas concretas en litigio mediante las cuales Costa Rica restringe, de manera individual y en conjunto, la importación de aguacate fresco para consumo originario de México, son:

- **Resolución Definitiva Específica para México (Resolución DSFE-003-2018) y Resolución Definitiva General (Resolución DSFE-002-2018).** Expedidas el 29 de enero de 2018, las resoluciones establecen requisitos a la importación consistentes en que, alternativamente:

  i) el envío venga acompañado de un Certificado Fitosanitario donde se indique que los frutos se encuentran libres de *Avocado Sunblotch viroid*, o

  ii) el envío venga acompañado de un Certificado Fitosanitario donde se indique que los frutos provienen de un lugar de producción libre de ASBVd (previamente reconocido por el SFE), o

  iii) cumplir con un programa de enfoque de sistemas establecido de manera bilateral.

- **ARP-002-2017 y ARP-006-2016.** Elaborados por la Unidad de Análisis de Riesgo de Plagas del SFE en julio de 2017, son la base para justificar las resoluciones. Si bien posteriormente en 2019 hubo una *corrigenda* de la misma, solo fueron precisiones y corrección de imprecisiones que tenía ésta. Los ARP-002-2017 y ARP-006-2016 son similares respecto a sus conclusiones, con la diferencia que este último incluye el análisis de riesgo para la importación de plantas para plantar aguacate.

- **Manual NR-ARP-PO-01_M-01:** El Manual fue aprobado por el Director Ejecutivo del SFE el 11 de mayo de 2016, resulta vinculante para la Unidad de Análisis de riesgo al momento de realizar análisis cualitativos de plagas por una vía de entrada. Su propósito es guiar al analista mediante la evaluación científica disponible que le permita determinar si un organismo es una plaga reglamentada, evaluar su riesgo e identificar opciones para el manejo del riesgo, en cumplimiento con la Ley Protección Fitosanitaria de Costa Rica y la normativa internacional. El Manual de 2016 debe analizarse aun cuando no se encuentre vigente, toda vez que fue el instrumento utilizado para la elaboración de los ARP-002-2017 y ARP-006-2016, por lo cual necesariamente debe formar parte de las constataciones de este Grupo Especial. El nuevo Manual de Costa Rica aprobado en 2018, sirve únicamente para contextualizar y para entender la forma de actuación de las autoridades de Costa Rica en este asunto.

IV. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS EN LITIGIO EN LO INDIVIDUAL Y EN SU CONJUNTO

28. Las medidas concretas en litigio son aquellas mediante las cuales Costa Rica restringe, de manera individual y en conjunto, la importación de aguacate fresco para consumo originario de México. Las Resoluciones, los ARP y el Manual, son actos administrativos a cargo de la Unidad de Análisis de Riesgo de Plagas del SFE, que a su vez pertenece al MAG. Por lo tanto, constituyen "medidas" para efectos de un procedimiento de solución de diferencias.

A. Evaluación de las medidas en su conjunto

29. Las medidas deben evaluarse *en conjunto* debido a su diseño y funcionalidad. Lo anterior es así porque: i) muchos de los elementos de las medidas están relacionados entre sí y se justifican mutuamente dando lugar a una medida independiente de las medidas analizadas individualmente; y ii) porque la eventual incompatibilidad de alguna de las medidas, en lo individual, con las disposiciones del Acuerdo MSF, afectaría necesariamente a las demás en su conjunto. De esta manera, si el Manual presenta incompatibilidades con el Acuerdo MSF, ello podría tener efectos sobre los ARP. Igualmente, si se constata que los ARP no se sujetaron a la obligación de realizar una evaluación del riesgo adecuada a las circunstancias, ello afectaría necesariamente a las Resoluciones que se basan en éstos. Es decir, las cinco medidas en su conjunto operan de manera sistémica de modo que se trata de una medida independiente de las medidas analizadas individualmente.

30. En particular, las Resoluciones, establecen los requisitos fitosanitarios que deben cumplir las exportaciones de frutos frescos de aguacate para consumo; los ARP, establecen el supuesto razonamiento para recomendar esos requisitos adoptados; en tanto que el Manual, constituye la guía que el analista de riesgo utilizó para realizar dichos ARP. En ese sentido, las Resoluciones hacen referencia expresa a los ARP, en tanto que éstos citan como fuente de su realización el Manual, es decir, cada instrumento no puede entenderse aislada o separadamente por la íntima relación que guardan entre ellos.

31. En este sentido, los requisitos contenidos en las Resoluciones DSFE 002-2018 y DSFE 003-2018, el ARP 006-2016 y ARP 002-2017, así como su metodología contenida en el Manual NR-ARP-PO-01_M-01 están ligados y constituyen en su conjunto el fundamento mediante el cual Costa Rica prohíbe de facto o restringe la importación de aguacate fresco para consumo originario de México.

32. Adicionalmente, el diseño y estructura de las medidas opera de tal forma que, en su conjunto, afectan las exportaciones a Costa Rica de aguacate para consumo procedentes de México y otorga, de manera injustificada, un trato más favorable a su industria nacional de aguacate frente a la competencia extranjera. Particularmente, las medidas de Costa Rica afectan el comercio con México.

B. Evaluación de las medidas en lo individual

33. México solicita al Grupo Especial que en el análisis de las disposiciones y obligaciones objeto de reclamación, se pronuncie sobre cada medida en lo individual. Al aplicar el Acuerdo MSF respecto de cada una de las medidas en lo individual, el Grupo Especial podría identificar los elementos específicos en cada una de las medidas que devienen en una violación al Acuerdo MSF, las cuales las hacen independientes unas de otras y de la medida en su conjunto. Esto es así, ya que la violación específica puede variar en función de las características y la forma de cada medida, es decir, que un mismo elemento como la incertidumbre y el desvío de uso, puede tener un alcance distinto en el Manual, el ARP o las Resoluciones.

34. De no proceder de esta forma, se correría el riesgo de que las violaciones específicas en cada una de esas medidas se mantengan en caso de sujetarse al cumplimiento de recomendaciones del OSD.

V. ARGUMENTOS JURÍDICOS

35. Al diseñar, aplicar y mantener las medidas impugnadas, Costa Rica ha actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 1, los párrafos 2 y 3 del artículo 2, los párrafos 1 y 3 del artículo 3, los párrafos 1, 2, 3, 5 y 6 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo MSF, así como con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, las medidas de Costa Rica no se encuentran justificadas por el artículo XX (b) del GATT de 1994.

A. Las medidas de Costa Rica son medidas fitosanitarias en el marco del Acuerdo MSF, de conformidad con el apartado a) del párrafo 1 del Anexo A y del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF

36. Las medidas objeto de disputa son, individualmente y en conjunto, medidas fitosanitarias de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo MSF, toda vez que (i) son medidas fitosanitarias tal como se define en el párrafo 1 (a) del Anexo A del Acuerdo MSF, y ii) en lo individual y en conjunto afectan, directa e indirectamente, al comercio internacional.

37. Respecto del primer elemento, las cinco medidas, en lo individual y en conjunto, son actos jurídicos diseñados, aplicados y mantenidos con el objetivo de preservar los árboles de aguacate (*Persea americana Mill*) en el territorio del Costa Rica de los riesgos resultantes de la probable entrada, radicación o propagación de ASBVd en su territorio; y son actos jurídicos que guardan relación clara y objetiva con el objetivo establecido en el inciso a) del párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF, cumpliendo así con la segunda parte del párrafo 1 del anexo A del Acuerdo MSF.

38. Asimismo, satisfacen la segunda condición del párrafo 1 del artículo 1 toda vez que, las 5 medidas identificadas por México, al operar en conjunto, tienen efectos reales e inmediatos en el comercio desde 2015, ya que las exportaciones de fruto fresco de aguacate proveniente de México se detuvieron en su totalidad.

39. Respecto de su análisis en lo individual, las medidas afectan el comercio internacional, toda vez que las Resoluciones tuvieron como efecto que México dejara de exportar aguacate fresco para consumo a Costa Rica. Los ARP, por su lado, recomendaron la implementación de determinados requisitos y llegaron a conclusiones que, al ser considerados por la autoridad al momento de definir la gestión del riesgo, obstaculizaron el comercio internacional, y en el caso de México, prohibieron *de facto* la importación de aguacate fresco para consumo. Finalmente, el Manual dio lugar a la elaboración de un ARP inadecuado que condujo a la implementación de requisitos que afectaron el comercio internacional de aguacate fresco para consumo entre México y Costa Rica. En otras palabras, los efectos de la aplicación del Manual se extienden a las Resoluciones del SFE y por ello, tiene un efecto indirecto en el comercio internacional.

40. Por su parte, el GATT de 1994 es aplicable a las Resoluciones DSFE-002-2018 y DSFE 003-2018, en particular el párrafo 1 del artículo XI y párrafo 4 del artículo III.

B. Las medidas adoptadas por Costa Rica son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF

41. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, Costa Rica debió basar sus medidas en normas internacionales. El Órgano de Apelación ha señalado que las normas internacionales pertinentes a las que se hace referencia en el artículo 3 son las establecidas o elaboradas bajo los auspicios de las organizaciones internacionales a las que se hace referencia en el párrafo 3 del Anexo A del Acuerdo MSF. En materia de preservación de los vegetales se señala como pertinentes las normas internacionales elaboradas bajo los auspicios de la CIPF. Adicionalmente, el OSD señaló que los Miembros basarán sus medidas en normas, directrices o recomendaciones internacionales que guardan relación con algo.

42. En este sentido, para los efectos del presente caso, resultan pertinentes las NIMF 1, 2, 5, 6, 8, 11 y 32, toda vez que son normas emitidas por la CIPF, y guardan relación con cuestiones directamente aplicables al presente caso, pues fueron relevantes para la implementación de las medidas objeto de esta diferencia.

43. El propio SFE ha hecho patente la pertinencia de las NIMF al: i) señalar explícitamente dentro de los ARP que la evaluación fue realizada "de manera armonizada" con la NIMF 11; ii) referir en su Manual que éste se encontraba en "concordancia" con las NIMF 1, 2, 11 y 21; y iii) elaborar las encuestas específicas con el fin de determinar la situación del ASBVd en el territorio de Costa Rica, "de conformidad" con las NIMF 6 y 8.

44. México demostró que, al realizar un análisis conjunto de las medidas y las NIMF, el Grupo Especial podrá determinar que existen contradicciones que representan una desviación fundamental de las NIMF pertinentes, a saber:

- Las Resoluciones DSFE-002-2018 y DSFE-003-2018, son incompatibles con la NIMF 1 al desviarse de los principios de necesidad, riesgo manejado, impacto mínimo, no discriminación, y justificación técnica.

- Los ARP-006-2016 y ARP-002-2017 en relación con la NIMF 2, al no definir correctamente el área de ARP en función del área en peligro; y al no identificar claramente el punto de inicio del análisis sobre manejo de riesgo. Respecto de la NIMF 11 dado que suponen un riesgo cero, no identifica las formas de reaccionar ante el riesgo, no evalúa la eficacia de las mismas, ni identifica las opciones más apropiadas, además de no considerar los principios de repercusiones mínima y de equivalencia, y, por último, los ARP no están diseñados en torno al uso destinado del producto, que es el consumo.

- La declaración de Costa Rica sobre la ausencia de ASBVd en su territorio es incompatible con las NIMF 6 y 8. En este sentido, el estatus fitosanitario forma parte fundamental de los ARP de Costa Rica ya que es la premisa de la que parten sus evaluaciones del riesgo. Por lo tanto, sus medidas no se basaron en un ARP adecuado a la circunstancia porque su determinación de ausencia se basa en errores y omisiones graves, *inter alia*: i) los documentos no fueron aprobados por el titular del SFE; ii) no existe evidencia de que dichos documentos sean previos a la realización de las encuestas específicas; iii) la selección de fincas para el muestreo se basa en una fórmula estadística cuestionable; iv) los muestreos no cubren la totalidad del territorio costarricense; y v) en los recorridos de los funcionarios del SFE, no muestrearon árboles asintomáticos.

- El Manual NR-ARP-PO-01_M-01 contradice las especificaciones de las NIMF 2, 11 y 32, al omitir algunas secciones relevantes como los criterios para la categorización de la plaga, criterios a tomar en cuenta para la evaluación del riesgo de plagas que hayan sido identificadas y categorizadas como plagas cuarentenarias, las distintas vías que pueden representar los productos según su riesgo de plagas. De haber sido consideradas, permitirían que los funcionarios del SFE llegaran a una resolución que no concluyera un riesgo alto relacionado con la probabilidad entrada, radicación y propagación de ASBVd vía aguacate fresco para consumo.

45. En conclusión, Costa Rica no basó sus medidas en las normas internacionales pertinentes, a saber, las NIMF 1, 2, 4, 6, 8, 11 y 32.

C. Las medidas adoptadas por Costa Rica son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 3 del acuerdo MSF

46. Al establecer sus medidas con un nivel de protección más elevado que el establecido por las NIMF pertinentes, Costa Rica no cumplió con ninguna de las siguientes condiciones: i) la existencia de una justificación científica; y ii) que fue consecuencia del nivel de protección fitosanitaria de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF. Por lo tanto, Costa Rica actuó de forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF.

47. Al respecto, cabe precisar que el diseño de una norma internacional, particularmente su especificidad respecto de una plaga, no es una circunstancia que impida al Miembro alcanzar un NADP específico. Adicionalmente, el texto del Acuerdo MSF no refiere que una norma internacional deba establecer un NADP específico como parámetro del principio de armonización, ni como un requisito *sine qua non* para aplicar el artículo 3 del Acuerdo MSF.

48. Respecto del primer elemento, destaca el hecho que Costa Rica no justificó científicamente por qué las NIMF pertinentes eran ineficaces para lograr su NAPF. En sus ARP, Costa Rica se limitó a señalar que los casos en que las normas no lograran alcanzar su nivel adecuado de protección o que la normativa fuera inexistente, se reservaba de ejercer su derecho de aplicar las medidas apropiadas, justificadas en fundamentos científicos y respaldados por un ARP. Si bien así lo señaló en sus ARP, *contrario sensu*, Costa Rica no justificó por qué, si aplicara las NIMF pertinentes, el nivel adecuado de protección que lograría sería inferior al que debe alcanzar con base en su NAPF, lo que a su vez, tampoco justificó con información científica o en su propio ARP.

49. Si bien el NAPF que Costa Rica estableció en sus ARP es un "nivel de protección fitosanitario máximo", resulta cuestionable que a lo largo de la diferencia Costa Rica estableció múltiples aclaraciones respecto de su NAPF. Esta situación dificulta la aplicación de este precepto, particularmente, la definición del NAPF.

50. Respecto del segundo elemento, en los ARP no existe una justificación científica o alguna información que permita a Costa Rica determinar un nivel de protección mayor o más elevado al que obtendría basando sus medidas en las NIMF pertinentes. Particularmente, en lo que respecta a los testimonios científicos, éstos no son suficientes para justificar un NADP más elevado al que hubiera alcanzado de tomar en cuenta las NIMF pertinentes.

51. De hecho, la mayoría de los razonamientos centrales con los cuales Costa Rica justifica la existencia de un riesgo alto, con el cual pretende justificar su nivel adecuado de protección máximo, están basados en un estudio socio-económico -CONSULSANTOS 2010-. Dicho informe carece de rigor metodológico y de comprobación científica, además de que las conclusiones extraídas por Costa Rica en sus ARP, en consecuencia, no son objetivas, ni coherentes y no encuentran suficiente apoyo en testimonios científicos respecto de la vía de entrada de aguacate fresco importado para consumo.

52. En conclusión, Costa Rica no basó sus medidas en las NIMF pertinentes, ni justificó por qué dichas NIMF carecían de eficacia para lograr su NAPF. Efectivamente, Costa Rica no emitió una justificación científica, ni demostró que la determinación de su NAPF "máximo" es consecuencia de un análisis realizado conforme a párrafos 1 a 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, lo cual implica que sus medidas sean incompatibles con lo establecido por los párrafos 1 y 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF.

D. Las medidas adoptadas por Costa Rica son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF

53. El análisis de compatibilidad de una medida fitosanitaria con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF implica evaluar: (i) si el Miembro que adoptó la medida realizó una evaluación del riesgo de conformidad con el párrafo 4 del Anexo A del Acuerdo MSF; (ii) si la evaluación es "adecuada a las circunstancias"; (iii) si en la evaluación del riesgo se "tomó en cuenta" las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes; y (iv) si el Miembro se aseguró de que las medidas fitosanitarias adoptadas "se basen en" dicha evaluación del riesgo.

a. Las medidas de Costa Rica no se basan en una evaluación del riesgo de conformidad con la definición del párrafo 4 del Anexo A del Acuerdo MSF

54. El Órgano de Apelación en *Australia – Salmón*, señaló tres elementos para considerar que un Miembro elaboró una evaluación en el sentido del párrafo 1 del Artículo 5 del Acuerdo MSF.

i. Identificar las plagas cuya entrada, radicación o propagación desea evitar Costa Rica en su territorio, así como las posibles consecuencias económicas y biológicas conexas

55. Costa Rica no identificó ni diferenció la naturaleza, características, efectos, síntomas y riesgos de la enfermedad de la Mancha de Sol y las distintas variantes del viroide que la produce; el ASBVd. Asimismo, Costa Rica no justificó el presupuesto de que las consecuencias biológicas y económicas que enumeró en sus ARP se derivan posiblemente de la entrada del ASBVd en su territorio.

ii. Evaluar la probabilidad de entrada, radicación y propagación de la enfermedad de la Mancha de Sol y del viroide ASBVd, así como las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas

• Costa Rica no evaluó la probabilidad de entrada del ASBVd

56. Costa Rica no presentó evidencia científica que demuestre la premisa fundamental de la que parten sus ARP, i.e. la ausencia del ASBVd en su territorio. En efecto, en sus ARP no existe un análisis de forma razonada ni sistemática, ni mucho menos evidencia que demuestre que su territorio se encontraba ausente del patógeno y de la enfermedad que produce.

57. Costa Rica señala que en sus ARP identificaron dos vías de entrada (aguacates para consumo y plantas para plantar), lo cual queda solo como una afirmación ya que no está respaldada con testimonios científicos, es decir, los ARP no satisfacen el criterio de especificidad determinado por el Órgano de Apelación en el asunto *Japón – Manzanas*. Efectivamente, Costa Rica pretendió justificar un riesgo asociado con la vía de fruto fresco para consumo en información general relacionada con el ASBVd, y por la vía de importación de material propagativo y no en testimonios científicos específicos que refirieran a la vía que se estaba evaluando. En todo caso, tal como México ha sostenido, Costa Rica tenía la obligación de obtener información adicional necesaria para elaborar una evaluación de riesgo más objetiva y coherente.

58. En caso de no contar con testimonios científicos específicos, Costa Rica debía seguir lo establecido en las NIMF 6 y 8, las cuales establecen que la situación de una plaga se determina utilizando la información de registros individuales, registros de la plaga proveniente de encuestas, antecedentes sobre la ausencia de ella, es decir, hallazgos a través de vigilancia general, así como publicaciones y bases de datos científicos. No obstante, tampoco se apegó a dichas normas.

59. México demostró que la literatura citada en los ARP por Costa Rica fue descontextualizada o malinterpretada por su autoridad fitosanitaria. En este sentido, Costa Rica omitió señalar específicamente qué evidencia utilizó como base para justificar el riesgo asociado con la vía de importación de aguacate fresco importado para consumo.

60. México ha demostrado que Costa Rica basó su evaluación en observaciones generales sobre la posibilidad y no probabilidad de entrada, del agente patógeno ASBVd, al tiempo de ignorar prácticamente a la enfermedad de la Mancha de Sol. Adicionalmente, Costa Rica:

- no identificó todas las vías pertinentes para la entrada del agente patógeno ASBVd dentro de su territorio, y erró al intentar evaluar la frecuencia de las movilizaciones del patógeno respecto de la vía de importación de fruto fresco -sean sintomáticos o asintomáticos-;

- no asoció la enfermedad con su prevalencia en el lugar de origen;

- no evaluó en sus ARP, ya sea de forma cualitativa o cuantitativa, el riesgo relacionado con la probabilidad de importación de aguacates asintomáticos dentro del volumen y frecuencia totales de movilizaciones de aguacate fresco proveniente de México;

- no tomó en consideración ciertas circunstancias que contribuyen a la supervivencia del ASBVd, tal como la temperatura y el carácter recalcitrante de la semilla, más aún, no evaluó con base en testimonios científicos, la viabilidad de la semilla recalcitrante del aguacate para germinar tras su transporte y almacenamiento.

- no evaluó factores como la estacionalidad ya que a mayor temperatura hay mayores posibilidades de que los síntomas broten y por ende menor posibilidad de que un fruto asintomático sea exportado;

- no consideró la estimación de la probabilidad de entrada respecto de la procedencia del fruto pues la prevalencia del viroide no ha sido confirmada en Estados como Jalisco;

- no evaluó correctamente la probabilidad de transferencia a un hospedante apropiado, en condiciones naturales como lo son las que rodean al alegado desvío de uso por germinación espontánea

- no consideró otros testimonios científicos que a juicio México debieron haberse utilizado al momento de evaluar la probabilidad de entrada del viroide ASBVd al territorio de Costa Rica.

- no identificó la prevalencia del viroide ASBVd en México y el porcentaje de frutos que podrían ser asintomáticos en los huertos en México;

- no identificó el número aproximado de casos en que el viroide ASBVd pudiera estar presente en el fruto fresco para consumo que es empacado, y que ha sido preparado para exportación, siendo éste originario de Michoacán, México; y

- no identificó, del número aproximado de frutos exportados desde México, cuáles de ellos pudieran ser asintomáticos, descartar un porcentaje aproximado de frutos frescos infectados que resultaran dañados desde su transportación hasta su llegada al punto de venta en el anaquel, de manera que el hueso del aguacate siguiera siendo viable para su germinación.

61. Adicionalmente, de la revisión de la evaluación de riesgo y la constatación de sus resultados al determinar una probabilidad de entrada "alta", pareciera que Costa Rica supuso que el 100 % de los frutos frescos de aguacate para consumo importado de México son portadores de ASBVd en su variante asintomática. De hecho, México realizó un muestreo en los empaques de producto destinado a la exportación para determinar la prevalencia de aguacates infectados con ASBVd, la cual resultó ser nula, pues el 100% de las muestras resultó negativa a ASBVd. Es decir, se presentó evidencia que desmiente la supuesta probabilidad alta de que los frutos de aguacate exportados por México tengan ASBVd. Por lo tanto, es evidente que Costa Rica sobrevaloró el resultado de la evaluación del riesgo.

- *Costa Rica no logró controvertir el hecho de que la práctica de desvío de uso y la germinación espontánea de desechos fueran un riesgo que impactara en la probabilidad de radicación del viroide ASBVd a través de frutos frescos para consumo*

62. En los ARP de Costa Rica no se justifica con testimonios científicos el riesgo asociado con la probabilidad de que la enfermedad se radicara en el territorio de Costa Rica derivado del desvío de uso por las prácticas culturales, así como por la germinación espontánea de desechos. Esto se demuestra también con base en la fórmula aritmética que México presentó en su segunda comunicación escrita, con la cual se demostró que, si la probabilidad de introducción a través de una vía es baja, como lo es en el presente caso, por consiguiente, el riesgo de radicación resulta insignificante.

63. Costa Rica parte de meras construcciones teóricas y posibilidades al evaluar la probabilidad de radicación del ASBVd. Efectivamente, las pruebas aportadas en este procedimiento permiten afirmar que no existen testimonios científicos, ni experiencia práctica alguna que demuestre que la cáscara desechada del aguacate es fuente de transmisión de ASBVd, mucho menos que el desecho del hueso en vertederos y parajes de Costa Rica pueda tener como resultado una "germinación espontánea" de esos huesos en todos los casos.

64. Costa Rica también partió de la suposición -sin realizar un cálculo sistemático- que todas las semillas serían utilizadas como material propagativo, atribuyéndoles así un alto riesgo. Sin embargo, la fuente a la que hace referencia en sus ARP (CONSULSANTOS 2010 y 2017) indica que no hay datos estadísticos que mencionen la cantidad de frutos importados cuya semilla es utilizada como material de propagación.

65. Costa Rica igualmente partió de la premisa de que todas las semillas serían utilizadas como patrón o que todos los huesos de desecho germinarían espontáneamente. Lo anterior, sin tomar en cuenta factores o condiciones específicos que se requieren para que una semilla de un fruto fresco consumido germine, tales como: carácter recalcitrante de la semilla; estrategia de reproducción y viabilidad para germinar; propensión al ataque de agentes patógenos y factores que propicien la pudrición de la semilla; y el hecho de que esta práctica no es comercialmente viable, entre otros factores.

66. En este sentido, para calcular la probabilidad de radicación, Costa Rica debió estimar de forma cualitativa o cuantitativa:

- el número de casos en que se extrajo el hueso del fruto fresco para consumo y el número de ocasiones en que se utilizó para siembra (desvío de uso) o se arrojó en parajes, traspatios, jardines, fincas, centros de desecho, basureros y vertederos;

- del porcentaje de casos probables en que se extrajo el hueso de aguacate para siembra (desvío de uso) o que se arrojó a un vertedero, basurero, finca o paraje, se debió de considerar solamente el número aproximado de casos en que el hueso no hubiera perdido su viabilidad por factores como: el carácter recalcitrante de la semilla, agentes patógenos (como hongos y bacterias), temperatura, humedad, condiciones del suelo, etc.;

- del porcentaje de casos probables en los que el viroide sobrevivió, considerar el porcentaje de huesos que pudieran entrar y radicarse dentro del territorio de Costa Rica, es decir, que tuviera como efecto la germinación;

- del porcentaje de huesos que germinaron, debió considerar como probabilidad solo aquellos casos en que la semilla que germinó, sobreviviera a los factores de pudriciones radiculares y se convirtiera en una plántula y posteriormente en un árbol viable;

- de este porcentaje de probabilidad, también debió considerar solamente aquellos casos en que dicho árbol se propagara dentro del territorio de Costa Rica y transmitiera entonces el ASBVd mediante medios naturales.

67. Cabe destacar que la evidencia demuestra que la principal vía de propagación del patógeno se da mediante material propagativo. Por lo tanto, al no analizar la frecuencia del desvío de uso ni la supervivencia de la semilla en caso de que sea utilizado como tal, Costa Rica no puede afirmar que la importación de aguacate fresco sea la principal vía de propagación del ASBVd.

- *Costa Rica no evaluó la probabilidad de propagación del ASBVd*

68. La probabilidad de propagación de una planta infectada con ASBVd debe considerar primero la capacidad de la plaga de dispersarse desde la vía –hueso obtenido del fruto asintomático importado para consumo– al medio ambiente receptor. México ha señalado que, una vía puede ser portadora de una plaga, pero dicha plaga no necesariamente puede tener la capacidad de transferirse por sí misma al medio ambiente y, por ende, propagarse.

69. En relación con el análisis del riesgo de propagación derivado de las prácticas culturales de desvío de uso del hueso obtenido de frutos de aguacate importados para consumo, Costa Rica no evaluó las siguientes consideraciones:

- México no exporta material propagativo a Costa Rica por lo que la probabilidad de transmisión por medio de material propagativo con presencia de ASBVd como yemas, plántulas y varetas infectadas es nulo (este es el principal método de transmisión de ASBVd);

- toda vez que la probabilidad de entrada y de radicación del viroide es insignificante, la probabilidad de propagación es aún menor; y

- de la revisión de los ARP no se desprende que Costa Rica haya respaldado con testimonios científicos la práctica de injerto de Hass sobre Hass, la cual no es técnica ni comercialmente viable.

70. México sostiene que el hueso de aguacate Hass no es una alternativa técnicamente viable para su uso como patrón en plantaciones comerciales, ya que el fruto que se obtiene por este medio no conserva las características propicias del cultivo Hass. La razón principal es que el hueso posee alta variabilidad genética, lo que deriva en poca previsibilidad en la producción y calidad del fruto. En México, un hueso de aguacate Hass que es utilizado como porta-injerto frecuentemente produce plántulas débiles, delgadas, con poca raíz y de mala calidad.

71. En relación con el riesgo derivado de la germinación espontánea de desechos de aguacate, México ha demostrado que no existe testimonio científico alguno que Costa Rica haya considerado en su evaluación de riesgo que confirme el riesgo que pudiera resultar de la propagación del viroide a través de semillas germinadas espontáneamente en vertederos, fincas o traspatios.

72. México demostró que la probabilidad de germinación de un hueso de aguacate que es desechado en vertederos es prácticamente nula en función del carácter recalcitrante de la semilla y derivado de la probabilidad de que el hueso se pudra o se infecte por las propias condiciones del suelo.

- *Costa Rica no evaluó las posibles consecuencias económicas y biológicas que traería consigo la entrada, radicación y propagación del ASBVd*

73. México demostró que Costa Rica no analizó debidamente dicho requerimiento, puesto que se limitó a transcribir los factores de riesgo presentados en su Manual. De igual manera, en sus ARP, Costa Rica llega a la conclusión de que predomina un "alto riesgo", basado en los siguientes elementos:

- Pérdida de cultivos, en producción y calidad.

- Efectos sobre el acceso a los mercados de explotación.

- Cambios en el costo para los productores o en demanda de insumos, incluyendo costos de control.

- Cambios en la demanda interna o externa de consumo de un producto como resultado de variaciones en la calidad.

- Viabilidad y costo de la erradicación o contención.

74. Sin embargo, estos elementos son pruebas no representativas, no se relacionan con los hechos, no mencionan el hecho que de que el ASBVd no es considerado plaga cuarentenaria de interés económico para los mayores productores, tampoco que la probabilidad de exportación de frutos frescos infectados es mínima, ni que los costos de erradicación son mínimos en comparación con otras plagas, como ha sido mencionado por México y los expertos *supra*.

75. Así, de la experiencia del mundo real, se puede demostrar que el ASBVd no tiene consecuencias económicas graves en lo que respecta a la pérdida de cultivos, producción y calidad del fruto de aguacate. Se trata, desde la perspectiva de México, de un tema de calidad, inocuidad y trazabilidad de toda la cadena que involucra el comercio del fruto fresco de aguacate; lo que en su conjunto amortiza el impacto real que este viroide pudiera tener. Con esto, México no niega el hecho de que un árbol que sea portador del viroide pueda verse afectado en términos de su rendimiento o de la calidad de sus frutos. Sin embargo, México rechaza que los frutos frescos importados para consumo originarios de México constituyan una vía de alto riesgo que justifique una prohibición *de facto* como la que impone Costa Rica.

76. Si bien existe literatura científica que refiere las posibles pérdidas relacionadas con el ASBVd, estas conclusiones no pueden extrapolarse sin mayor análisis de la forma en que Costa Rica lo hizo. Costa Rica se limita a presentar testimonios científicos de expertos como Carabez *et al*., y Vallejo López *et al.,* sin considerar que estos estudios deben ser considerados con base en las características específicas del territorio al que se desean extrapolar los resultados. Debido a lo anterior, es evidente que Costa Rica tergiversó los testimonios científicos con relación a las consecuencias económicas que pudiera tener la entrada del viroide en su territorio.

77. Respecto a las consecuencias biológicas, Costa Rica asegura la existencia de un efecto negativo sobre "el germoplasma del aguacate nativo y un detrimento en la biodiversidad", sin embargo, Costa Rica no sustentó esas afirmaciones en testimonios científicos que permitan relacionar tales consecuencias biológicas con la importación de aguacate fresco para consumo originario de México.

iii. Costa Rica no evaluó la probabilidad de entrada, radicación o propagación del ASBVd según las medidas fitosanitarias que pudieran aplicarse.

78. En los ARP no es posible encontrar que el SFE haya realizado una evaluación de las medidas alternativas que pudieran aplicarse. México identificó cuatro medidas (tres de ellas alternativas) que podrían aplicarse y que no fueron evaluadas por Costa Rica al momento de realizar su evaluación de riesgo. Adicionalmente, no se puede concluir que Costa Rica haya evaluado ninguna otra posible alternativa distinta a las que se reflejaron en las Resoluciones DSFE-03-2018 y DSFE-002-2018. Con ello se concluye que se trata de medidas *ex post facto*, diseñadas e implementadas con el único propósito afectar el comercio de importación de aguacate fresco para consumo originario de México.

b. Las MSF de Costa Rica no se basan en una evaluación de riesgo "adecuada a las circunstancias"

79. Cuando se habla de una evaluación de riesgo "adecuada a las circunstancias" se hace referencia a la forma en que ésta ha de llevarse a cabo. Dicha expresión dota de cierta flexibilidad a los Miembros para tomar en cuenta, entre otras circunstancias, dificultades metodológicas concretas, así como circunstancias específicas relacionadas con el origen y la materia del riesgo, tal como se ha reconocido por el Órgano de Apelación. Al respecto, México considera que Costa Rica no tomo en consideración ciertas circunstancias en la elaboración de sus ARP, a saber:

- La existencia de pruebas que permitían inferir la presencia de ASBVd y de la enfermedad de la Mancha de Sol en Costa Rica. Esta información hace referencia a la falta de una declaración de ausencia del viroide que se ajuste a lo establecido por las NIMF 6 y 8. En efecto, se demostró que el sistema de vigilancia de Costa Rica presenta errores y deficiencias, partiendo de sus procedimientos de muestreo que no permiten asegurar que Costa Rica efectivamente se encuentra libre del viroide.

- Las condiciones climáticas del territorio de los Santos no son una circunstancia que justifique una mayor probabilidad de transmisión de ASBVd.

- El carácter recalcitrante de la semilla al evaluar cada uno de los pasos que se debió seguir para evaluar la probabilidad de entrada, radicación y propagación de ASBVd vía fruto fresco para consumo procedente de México.

- El comercio de aguacate fresco para consumo por más de 20 años entre México y Costa Rica, sin que se haya reportado algún caso de la enfermedad Mancha de Sol o ASBVd.

- El comercio mantenido hasta la fecha entre Costa Rica y otros países con presencia de la enfermedad de la Mancha de Sol y del aguacate patógeno ASBVd.

- El hecho de que México sea el principal productor y exportador a nivel mundial de aguacate fresco para consumo, y que la presencia de ASBVd en su territorio no haya afectado dicho posicionamiento en el mercado.

80. Costa Rica no elaboró sus evaluaciones de riesgo considerando las circunstancias específicas de la vía de aguacate fresco importado para consumo, ni las circunstancias relacionadas con el origen y destino del producto objeto de la diferencia. Por lo tanto, las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

c. Costa Rica no tomó en cuenta las técnicas de evaluación de riesgo contenidas en las NIMF

81. La NIMF 2 "Marco para el análisis de riesgo de plagas", así como la NIMF 11 "Análisis de riesgo de plagas para plagas cuarentenarias", son las técnicas de evaluación de riesgo referidas en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF, pues se trata de normas específicas sobre técnicas de evaluación de riesgo que han sido elaboradas por la CIPF.

82. Adicionalmente, la NIM 6 "Directrices para vigilancia" resulta aplicable toda vez que la determinación de ausencia de Costa Rica fue considerada como una premisa medular para la elaboración de los ARP.

83. México sostiene que se omitieron secciones relevantes de las NIMF 2 y 11 que, de haber sido consideradas, habrían permitido llegar a conclusiones que favorecieran el comercio internacional. Algunas de las omisiones referidas son las siguientes:

- Respecto de la NIMF 2, no se define correctamente el área de ARP en función del área en peligro; y no identifica claramente el punto de inicio del análisis sobre manejo de riesgo.

- Respecto de la NIMF 11, dado que suponen un riesgo cero, no identifica las formas de reaccionar ante el riesgo, no evalúa la eficacia de las mismas, ni identifica las opciones más apropiadas, además de no considerar los principios de repercusiones mínimas y de

equivalencia, y, por último, los ARP no están diseñados en torno al uso destinado del producto, que es el consumo.

d. Las MSF de Costa Rica no se basan en los ARP

84. De acuerdo con el Órgano de Apelación, un Grupo Especial debe analizar si: (i) la determinación de que el fundamento científico de la evaluación del riesgo proviene de una fuente competente y respetada y, por tanto, puede considerarse una "opinión científica legítima" con arreglo a las normas de la comunidad científica de que se trate; y ii) la determinación de que el razonamiento del evaluador del riesgo es objetivo y coherente y que, por tanto, sus conclusiones tienen un respaldo suficiente en el fundamento científico correspondiente.

85. De un análisis integral de los ARP elaborados por Costa Rica se desprende que la evaluación no se ajusta al párrafo 1 del artículo 5 dado que se basa en razonamientos centrales que no encuentran un sustento en los testimonios científicos. Además, los ARP no toman en cuenta factores relevantes relacionados con el riesgo asociado con la vía de aguacate fresco importado para consumo respecto de la probabilidad de entrada, radicación y propagación del ASBVd. Por el contrario, la evaluación de riesgo de Costa Rica parece asumir un riesgo mayor del relacionado con la vía que analiza (aguacate importado para consumo). La mayoría de los razonamientos presentados en los ARP no cuentan con sustento científico. La fuente proporcionada se trata de un mero censo socio-económico realizado por una empresa, que no justifica la legitimidad de los estudios realizados ni las conclusiones a las que se llegaron con base en los mismos.

86. En particular, las medidas aplicadas por Costa Rica no se basan en una evaluación de riesgo dado que:

- el razonamiento del evaluador está basado, en su mayoría, en meras afirmaciones y peticiones de principio carentes de sustento y de rigor científico, por lo que es natural que las conclusiones a las que llegó en ambos ARP no sean objetivas y congruentes con la experiencia del mundo real;

- los hechos y la evidencia presentada por México y que es obtenida de la experiencia del mundo real, discrepa de los hechos presentados por Costa Rica en su evaluación de riesgo y, a lo largo de sus comunicaciones;

- las evaluaciones carecen de soporte científico para demostrar que la germinación espontánea de desechos derivados del hueso de aguacate importado constituye un riesgo de entrada, radicación y propagación de ASBVd;

- las evaluaciones de riesgo no están justificadas en testimonios científicos que soporten un desvío de uso del hueso de aguacate importado para consumo; y

- la evidente carencia de fundamento científico, técnico y estadístico se puso de evidencia al momento de que Costa Rica aportó pruebas *ad hoc* y preparadas *ex professo* para dar respuesta a la primera comunicación escrita de México y a las preguntas del Grupo Especial.

87. La falta de especificidad en el riesgo evaluado por Costa Rica implica el incumplimiento del Acuerdo MSF. El riesgo central se deriva del desvío de uso de los aguacates importados para consumo sin que éste se examine, por el contrario, se asume un riesgo de que el viroide ingrese por la importación misma de aguacates y se asume un riesgo *per se* de desviación de uso.

88. México ha señalado que los errores de la evaluación de riesgo son lo suficientemente graves que demuestran la falta de congruencia entre las evaluaciones de riesgo y las medidas fitosanitarias aplicadas con el objetivo de preservar los árboles de aguacate de Costa Rica de un supuesto riesgo ALTO asociado con la probabilidad de entrada, radicación y propagación del ASBVd por la vía de aguacate fresco importado para consumo. Se trata de un supuesto riesgo que no se puede confirmar ni sustentar con base en el análisis realizado por la autoridad fitosanitaria de Costa Rica, ni derivar de los testimonios científicos presentados como sustento de la evaluación de riesgo o de las pruebas documentales que han sido presentadas por Costa Rica a lo largo de este procedimiento.

89. De lo anterior se desprende que, derivado de la falta de testimonios científicos específicos, así como de la falta de congruencia entre el análisis realizado por Costa Rica y las medidas fitosanitarias aplicadas por la autoridad fitosanitaria, no se cumple con el estándar de basar las medidas en una evaluación de riesgo, adecuada a las circunstancias, de la probabilidad de entrada, radicación y propagación del viroide establecido en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

E. Las medidas adoptadas por Costa Rica son contrarias al párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF

90. El párrafo 2 de artículo 5 del Acuerdo MSF complementa la obligación contenida en su párrafo 1 y establece los elementos que los Miembros deben tomar en cuenta al evaluar los riesgos. En cuanto a la relación entre los párrafos 1 y 2 del artículo 5, en el caso *Australia – Manzanas,* el grupo especial indicó que el segundo párrafo se encuentra "indisolublemente unido" al primero, ya que enumera factores que los Miembros deben tener en cuenta en sus evaluaciones de riesgo. Mientras que el segundo párrafo enumera factores que los Miembros deben tener en cuenta en sus evaluaciones de riesgo, tales como los testimonios científicos existentes.

a. Costa Rica no consideró los "testimonios científicos existentes" al evaluar los riesgos en el ARP-002-2017 y en el ARP-2006-2016

91. Para determinar si el evaluador del riesgo ha tenido en cuenta los testimonios científicos existentes es necesario analizar la relación entre las conclusiones del evaluador del riesgo y los testimonios científicos existentes pertinentes. La obligación del Acuerdo MSF no implica que baste con citar literatura científica, sino demostrar y relacionar objetiva y congruentemente por qué dicha literatura resulta aplicable y es específica al caso concreto. De lo contrario, sería suficiente para los Miembros de la OMC justificar la compatibilidad de sus medidas con el Acuerdo MSF, argumentando que las evaluaciones de riesgo contienen bibliografía general o indirectamente relacionada al riesgo concreto, aunque ésta no soportara sus conclusiones.

92. Costa Rica no basó sus conclusiones expresadas en los ARP en testimonios científicos pertinentes, toda vez que: i) en los ARP no existen testimonios científicos que respalden la evaluación de riesgo respecto de la supuesta probabilidad "alta" de entrada, radicación y propagación del agente patógeno ASBVd por vía de la importación de aguacate fresco para consumo originario de México; ii) los ARP están basados en testimonios aislados, que no tienen sustento científico o estadístico; y iii) no se realizaron pruebas, experimentos, encuestas o cualquier otra herramienta que permitiera levantar datos científicos y estadísticos que ayudaran a soportar las conclusiones que contienen los ARP.

93. Al respecto, las fuentes bibliográficas citadas en los ARP son testimonios científicos que Costa Rica utiliza para desprender conclusiones erróneas y fuera de contexto. Además, algunas de las afirmaciones citadas por Costa Rica: i) parten de errores en la traducción del texto original, lo que conlleva a que el texto citado tenga un significado y alcances diferentes al original; y ii) consisten en peticiones de principio sin sustento científico alguno.

94. Si bien debe de existir una "relación entre las conclusiones del evaluador del riesgo y los testimonios científicos existentes pertinentes", los testimonios científicos utilizados por Costa Rica presentan graves problemas, ya que éstos no son específicos respecto al riesgo asociado con la vía de importación de fruto fresco importado para consumo, sino que se trata de testimonios aislados utilizados fuera de contexto e inaplicables al presente caso. Más aún, la evaluación llevada a cabo por Costa Rica omitió el análisis de la incertidumbre, al no poder evaluar ni valorar elementos que deben considerarse cuando se realiza un análisis del riesgo.

95. Adicionalmente, Costa Rica basó varias de sus aseveraciones en el estudio económico realizado por CONSULSANTOS en 2010 y 2017, ambos son investigaciones que no son de carácter científico, toda vez que son documentos elaborados por una persona moral mercantil, que no se dedica a las labores de investigación, ni goza de una reputación que le permita constituirse en evidencia científica en los términos prescritos por los precedentes de la OMC. En consecuencia, las fuentes citadas por Costa para la elaboración sus ARP no son suficientes para que sus ARP puedan considerarse basados en testimonios científicos.

b. Costa Rica no consideró "métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba" en su evaluación de riesgo

96. En ninguno de los ARP se hace referencia al protocolo y metodología que utilizó Costa Rica para inspeccionar y tomar muestras de los árboles analizados para confirmar la supuesta ausencia del ASBVd en su país. En ninguna parte de los ARP se hace mención y justificación sobre la idoneidad del método utilizado para inspeccionar los árboles analizados, ni tampoco se utiliza otro para corroborar resultados. Además, el sistema de vigilancia implementado por Costa Rica desde 2014 tiene errores y omisiones que posiblemente afectaron el resultado del monitoreo.

97. Adicionalmente, existen problemas en la metodología científica utilizada por Costa Rica que permiten contradecir la afirmación de ausencia del viroide declarada por SFE, a saber:

- Costa Rica inspeccionó solamente una región económica (Central Oriental) y 244 hectáreas de las 2,095 sembradas en el país (11.64 %).

- Costa Rica inspeccionó un área con un muy bajo rendimiento de aguacate por hectárea.

- No existe información que indique que se inspeccionaron huertos de traspatio.

- La inspección se limita a buscar árboles sintomáticos para colectar hojas que, posteriormente, serán sometidas a análisis. Esto elimina la detección de árboles asintomáticos.

- Los muestreos no se basan en la estadística, ni en el método científico. Asimismo, no hay evidencia visual del proceso de inspección, selección y toma de muestras.

- Los muestreos fueron realizados a un número reducido de muestras foliares, sin considerar las diferencias cuantitativas en la concentración del viroide, es decir su distribución.

98. Del análisis de los Muestreos realizados por Costa Rica en 2014 y 2015, a la luz de la NIMF 6, se demuestra que Costa Rica no llevó a cabo un plan de encuesta aprobado por la ONPF, lo cual tiene como consecuencia la incorrecta determinación del estatus del viroide en su territorio. En efecto, se ignoró que en el muestreo de 2014 se encontraron 16 resultados positivos y 5 sospechosos. Costa Rica tampoco analizó en sus muestreos las 6 regiones económicas presentes en su territorio. Igualmente, los resultados estadísticos denotan que se trata de un muestreo que no es representativo ni confiable. Además, se omitió el muestreo al azar previsto en el artículo 2.3 de la NIMF 6.

99. México presentó evidencia –"Comparativo de Protocolos de muestreo de ASBVd de México y Costa Rica (2019)"– que cuestiona el método de diagnóstico de detección de ASBVd aplicado actualmente por el SFE.

c. Costa Rica no consideró la prevalencia del ASBVd en su evaluación de riesgo

100. Costa Rica debió haber analizado la prevalencia de la presencia del agente patógeno ASBVd en el lugar de origen, en un área en particular o en un momento determinado.

101. Sobre el particular, si bien Costa Rica afirmó que el ASBVd se encuentra presente en México, no sustentó esa afirmación de su ARP en información específica en cuanto a su distribución en el territorio mexicano, motivo por el cual la prevalencia no se encuentra debidamente sustentada en sus ARP. Por lo tanto, Costa Rica debió de haber basado su análisis de riesgo en una evaluación de la prevalencia, y no en meras suposiciones o afirmaciones sin fundamento científico preciso de conformidad con la NIMF 11.

102. Costa Rica pretendió justificar la prevalencia del ASBVd en el territorio mexicano con base en el estudio de Vallejo *et al.* 2017, en el cual se indica que en "Michoacán la incidencia del ASBVd es de 14%". No obstante, este estudio no es representativo ya que no abarca todos los probables lugares de procedencia del aguacate Hass que es exportado a Costa Rica. Además, se trata de referencia que se limita al muestreo hecho en un huerto comercial del municipio de Tingambato, Michoacán. Para

referencia de este Grupo Especial, Tingambato representa el 0.00322% del territorio de Michoacán y el 0.000096% del territorio de México.

103. Además, Michoacán no es la única entidad federativa que produce aguacate en México. En efecto, existen otras entidades federativas de México que producen aguacate, a saber, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

d. Costa Rica no tomó en cuenta regímenes de cuarentena en su evaluación de riesgo

104. El Manual ARP no establece un criterio general para evaluar este factor en los ARP de Costa Rica. Además, no existe una mención específica sobre cuáles son los regímenes de cuarentena existentes.

e. Costa Rica no tomó en cuenta otros factores pertinentes

105. En *CE – Hormonas*, el Órgano de Apelación señaló que no había indicación de que los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 5 estuviera destinado a ser una lista cerrada. Es decir, la lista de factores es *numerus apertus* y permite considerar otros factores, por ejemplo:

- **A pesar de que el viroide está presente en México no ha causado afectación a la industria:** toda vez que es de fácil eliminación y no se ha demostrado un crecimiento sustancial. Con ello se confirma la poca relevancia económica del ASBVd.

- **México ha exportado aguacate a Costa Rica por más de 22 años:** factor que demuestra claramente las incongruencias en las cuales Costa Rica ha incurrido, ya que de 1993 a 2015 se importaron cientos de miles de toneladas de aguacate para consumo, sin haber reportado presencia de ASBVd.

- **Costa Rica aún no ha detectado ASBVd en envíos de México:** en los ARP se menciona que se solicitó información sobre detección de ASBVd en aguacate procedente de México, sin embargo, la SFE aseguró la inexistencia de alguna detección positiva.

- **El desvío de uso de la semilla de aguacate importado para consumo:** Costa Rica parte de la afirmación de que todos los aguacates importados están infectados, posteriormente su semilla presentará un desvío de uso y, por lo tanto, al germinar el agente patógeno se dispersará. Sin embargo, no aporta testimonios científicos que confirmen dicha afirmación.

- **Costa Rica omite distinguir entre el patógeno de ASBVd y la enfermedad de la Mancha de Sol que él produce.**

106. Costa Rica supone que por el simple hecho de haber citado las mismas secciones e incisos de la NIMF 11, el Grupo Especial debe considerar que tomó en cuenta los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo MSF. No obstante, el hecho de citar los mismos (o casi todos los apartados) de la NIMF 11, no implica que Costa Rica haya realizado un razonamiento fundamentado en ese instrumento. Asimismo, Costa Rica descontextualizó y adaptó algunos de los testimonios científicos citados de manera que éstos corroboraran sus hipótesis.

107. Con el objeto de demostrar esta situación, México presentó evidencia relacionada con declaraciones juradas de expertos científicos en la Mancha de Sol y ASBVd, así como en producción de aguacate que, si bien fueron citados por Costa Rica en sus ARP como justificación científica de sus evaluaciones de riesgo, *contrario sensu*, demostraron que Costa Rica extrapoló y descontextualizó el alcance de sus artículos científicos. Los expertos son: Salvador Ochoa Ascencio, Ramón Ayala, Rodolfo de la Torre Almaráz y Gabriel Gutiérrez.

108. Finalmente, Costa Rica tampoco evaluó factores pertinentes que, a juicio de México, impactan en la estimación del riesgo, tales como: los procesos y métodos de producción aplicados por México para la producción de aguacate fresco que es objeto de exportación.

F. Costa Rica incumplió con el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF al no tomar en cuenta los factores económicos pertinentes al evaluar el riesgo y determinar sus medidas

109. Costa Rica debió, al evaluar el riesgo, tomar en cuenta los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 3 del artículo 5, y no otros factores económicos. Aunque Costa Rica no estaba obligada a considerar todos los factores enumerados en dicha disposición, sí debió tomar en cuenta aquél o aquéllos factores pertinentes para sustentar el análisis de riesgo y determinar la medida que ha de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección.

110. Adicionalmente, con base en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el Miembro debe tomar en cuenta los factores económicos que sean pertinentes para soportar sus medidas y su NADP. Si bien este aspecto no implica una obligación de Costa Rica de justificar por qué decidió tomar en cuenta los factores invocados, sí implica la demostración de que su decisión los tomó en cuenta.

111. Los ARP de Costa Rica no tomaron en cuenta el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación del ASBVd. Además, no se analizaron los costos de erradicación en el territorio de Costa Rica; ni se elaboró una relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos. En particular, los ARP de Costa Rica presentan las siguientes deficiencias:

- Costa Rica basó su determinación respecto de las pérdidas del 30 % de la producción de aguacate como consecuencia del ASBVd, en un estudio que no es representativo y, en consecuencia, no se demuestra una estimación aceptable y válida de las pérdidas como consecuencia del viroide.

- Los ARP de Costa Rica reflejan que no hay un análisis de posibles ganancias o beneficios que hayan dejado de obtenerse, es decir, no hay un cálculo basado en las pérdidas que involucre, al menos, los siguientes factores: producción total en Costa Rica de aguacate; precio promedio de venta de intermediarios al público de aguacate en Costa Rica; posible reducción de la producción y de su rendimiento; posible reducción de precios de ventas de intermediarios y al consumidor final; posible porcentaje de disminución de rendimiento real del ASBVd sobre los árboles de aguacate. Tampoco se presentaron variables que consideren escenarios distintos como: propagación de la enfermedad en la mayor zona productora de Costa Rica, en huertas de traspatio; y posible impacto en exportación.

- Costa Rica no tomó en cuenta los costos de control o erradicación de la plaga que pudieran servir de fundamento para el cálculo de las pérdidas económicas en caso de la entrada, radicación o propagación del ASBVd dentro de su territorio, vía aguacate fresco importado para consumo.

- A pesar de que Costa Rica mencionó la posibilidad de existencia de costos de control y de erradicación o contención, no realizó un estudio comprensivo sobre estos factores. Sobre el particular, debió considerar, entre otros factores: costos directos e indirectos para llevar a cabo un programa de erradicación; presupuesto de materiales empleados para la erradicación del ASBVd; horas de trabajo requeridas; impacto al presupuesto del SFE para controlar y erradicar la plaga; comparativo con costos generados en México para controlar el viroide.

- Costa Rica no realizó una relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

- Por lo que hace a las Resoluciones DSFE-002-2018 y DSFE-003-2018, no hay análisis cuantitativo o cualitativo de los posibles daños económicos con relación a los efectos de implementación de la medida.

112. El hecho de que Costa Rica haya citado los mismos o casi todos los apartados de la NIMF 11, no implica que sus ARP contengan un razonamiento con base en ese instrumento y que, consecuentemente, haya sido elaborado cumpliendo con el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

113. Por lo tanto, es claro que las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF al no tomar en cuenta los factores económicos relevantes.

G. Las MSF de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

114. México demostró que las medidas de Costa Rica: i) no son necesarias para la protección del aguacate; ii) no están basadas en principios científicos; y iii) se mantienen sin testimonios científicos suficientes en contravención con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF. Asimismo, es posible confirmar que los testimonios científicos utilizados en la evaluación de riesgo no son suficientes para demostrar la existencia del riesgo al que se supone que la medida hace frente.

115. Sobre el particular, México destaca que el párrafo 2 del artículo 2 excluye no sólo la información que no está suficientemente fundamentada, sino también las hipótesis no demostradas. En este sentido, a lo largo de sus comunicaciones, México demostró que los ARP de Costa Rica se basan en afirmaciones que no se encuentran respaldadas por evidencia científica y que, sin embargo, constituyen ejes centrales de su razonamiento para determinar el riesgo y las MSF aplicadas. Dichas afirmaciones y razonamientos son los siguientes:

- El documento denominado "CONSULSANTOS 2010" no hace referencia a que exista una mayor tendencia de los productores a utilizar la semilla de aguacates importados para consumo para siembra, por lo que no se acredita que exista una práctica de desvío de uso. De hecho, el ARP reconoce que no existen estadísticas sobre la cantidad de fruto importado al cual se le extrae la semilla.

- "CONSULSANTOS 2010" no presenta evidencia científica de que las semillas que caen al suelo germinen por sí solas, es decir, sin asistencia humana. Una aseveración de este tipo pretende incrementar el riesgo de un desvío de uso intencional o no intencional.

- "CONSULSANTOS 2010" no refleja evidencia sobre las condiciones climatológicas particulares al cultivo de aguacate, sino que refiere al cultivo del café, que es un cultivo asociado. Adicionalmente, si bien el ARP aborda la germinación prácticamente espontánea de las semillas, tampoco presenta evidencia sobre cómo se toma en cuenta la época seca en el riesgo que representan las importaciones de aguacate para consumo que se dan en esa época del año. A pesar de lo anterior, Costa Rica parece suponer un riesgo alto derivado del volumen de importaciones que se ocurre a lo largo de todo el año.

- Costa Rica supone un riesgo alto de importación sin calcular la probabilidad de que los aguacates importados contengan el viroide en su forma asintomática. Asimismo, asume una probabilidad alta de desvío de uso de acuerdo con su distribución en todo el territorio, sin demostrar el vínculo que existe entre la importación y la probabilidad de que cada semilla sea utilizada para un propósito distinto que el consumo en todo el territorio. Por lo tanto, aunque la preocupación central de Costa Rica se base en el desvío de uso, la evaluación de riesgo no es específica a ese riesgo.

- Las probabilidades altas determinadas por Costa Rica en cuanto a la introducción, establecimiento y dispersión del ASBVd, no coinciden con la afirmación de que el ASBVd no está presente en su territorio. Lo anterior, considerando que Costa Rica afirma la existencia de una práctica de desvío de uso y supone un riesgo alto derivado del volumen de importación de aguacates de México, principal exportador a Costa Rica durante diversos años.

- Costa Rica no realizó una evaluación de acuerdo con las medidas que pudieran aplicarse.

- Las deficiencias en los razonamientos del ARP implican: por una parte, la falta de una relación racional entre los testimonios científicos y la evaluación de riesgo; y por la otra, entre las medidas que pretenden hacer frente al riesgo identificado por Costa Rica y la evaluación de riesgo, ya que éstas no se encuentran respaldadas suficientemente por evidencia científica como requiere el Acuerdo MSF.

- Los multicitados Censos CONSULSANTOS 2010 y CONSULSANTOS 2017, no apoyan las conclusiones de Costa Rica respecto de que el uso de las semillas provenientes de aguacates frescos importados y originarios de México, sean un factor de riesgo de transmisión de la enfermedad de la Mancha de Sol y del agente patógeno ASBVd.

- A pesar de que Costa Rica presentó información *ex post* a lo largo de la diferencia, ésta no demuestra la existencia real de un riesgo y, al contrario, demuestra que Costa Rica era capaz, de recolectar más información que le permitiera realizar una evaluación objetiva y coherente.

116. Conforme a los precedentes de la OMC, en la medida en que el Grupo Especial constante una violación al párrafo 1 y 2 del artículo 5, entonces las medidas de Costa Rica también serán contrarias al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

H. Las medidas de Costa Rica adoptan niveles de protección arbitrarias e injustificables, en contravención del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF

117. Costa Rica adoptó distinciones arbitrarias e injustificables respecto a los niveles de protección. En *CE – Hormonas* se estableció el estándar legal de tres pasos aplicable para determinar una violación al párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF, a saber:

a. Costa Rica adoptó distintos niveles de protección sanitaria para los frutos de aguacate en situaciones comparables

118. En el caso *Estados Unidos – Aves de corral (China)*, el Grupo Especial estableció un examen respecto del primer criterio del análisis contenido en el párrafo 5 de artículo 5, y que consiste en la existencia de: i) situaciones diferentes; y ii) niveles adecuados de protección diferentes en esas situaciones.

119. Al respecto, en el Órgano de Apelación en *Australia – Salmón*, constató que las situaciones pueden ser comparadas si entrañan un riesgo de entrada, radicación o propagación de la misma enfermedad o un riesgo de posibles consecuencias biológicas y económicas conexas.

120. Costa Rica adoptó niveles de protección fitosanitaria al menos en tres situaciones diferentes pero comparables:

121. La primera situación comparable responde a: aguacates frescos importados para consumo de países con presencia de ASBVd vis-á-vis aguacates nacionales costarricenses con probable presencia del ASBVd. Ambas situaciones son comparables porque entrañan el mismo riesgo alto de entrada, radicación y propagación del ASBVd.

122. La segunda situación comparable responde a: aguacates frescos importados de México vis-á-vis aguacates importados de países con presencia de ASBVd que emiten certificaciones. Ambas situaciones son comparables porque a pesar de que México no certifica como libres de ASBVd sus exportaciones, los países que sí lo hacen, i.e., Perú y Guatemala han realizado exportaciones con presencia de ASBVd.

123. Finalmente, la tercera situación comparable que demostró México corresponde a: *aguacates frescos importados para consumo con presencia de ASBVd vis-á-vis plantas de aguacate para plantar*. Al respecto, Costa Rica reconoce *motu proprio* que existe un riesgo comparable entre los aguacates frescos importados para consumo provenientes de países con presencia de ASBVd y plantas para plantar aguacate.

b. La existencia de diferentes niveles adecuados de protección en situaciones comparables

124. Es incuestionable que Costa Rica no señaló con suficiente precisión su NADP, no obstante, señaló en una declaración que, su NADP implica "adoptar las medidas necesarias que más minimicen el riesgo de ingreso de la plaga cuarentenaria en cuestión". En función de ello, México señaló las siguientes distinciones:

- La aplicación de un NADP alto a los aguacates importados de países con ASBVd por parte de Costa Rica es "un nivel de protección fitosanitaria máximo", mientras que el NADP aplicado a los aguacates producidos en su territorio es nulo, es decir, de tolerancia total.

- La adopción de Costa Rica de un supuesto nivel máximo de protección para las importaciones de aguacate fresco importado para consumo de países con presencia del ASBVd que no emiten certificados "libres de ASBVd", mientras que para los mismos países que tienen presencia del ASBVd, y que sí emiten certificados con la referida leyenda, acepta un riesgo de protección medio que incluso podría catalogarse como bajo.

- Costa Rica determinó adoptar un NADP máximo para las importaciones de aguacate fresco importado para consumo humano provenientes de países con presencia de ASBVd. De igual manera, considera que existe el mismo riesgo alto de entrada, radicación y propagación del ASBVd respecto de: i) la importación de frutos frescos importados para consumo y ii) plantas para plantar.

c. Los niveles de protección aplicados por Costa Rica presentan diferencias arbitrarias e injustificables en su tratamiento de situaciones comparables

125. El Órgano de Apelación ha precisado que, si la distinción en las medidas sanitarias y en los niveles de protección correspondientes no está justificada, puede considerarse que la distinción es arbitraria o injustificable.

126. Conforme a la primera situación, Costa Rica no ha justificado por qué resulta innecesario aplicar regulación alguna a los aguacates nacionales, siendo que el viroide probablemente está en su territorio derivado del alto riesgo asociado con la probabilidad de entrada, radicación y propagación, que implicó el intercambio comercial de aguacate por más de 20 años con México, Perú, Guatemala y los Estados Unidos. Así como, derivado de que no existe justificación alguna al regular únicamente el aguacate importado y no al aguacate nacional.

127. Respecto de la segunda situación, no existe justificación alguna que permita explicar congruentemente, el por qué Costa Rica aplica un NADP máximo a los aguacates frescos importados de México, mientras que el NADP aplicado a los aguacates importados de países con presencia del ASBVd, como Perú y Guatemala, que emiten certificaciones, en la práctica resulta ser medio o bajo pese a que se ha demostrado que sus exportaciones presentan ASBVd a pesar de certificar lo contrario.

128. Finalmente, por lo que hace a la tercera situación, no hay razón técnica ni científica que permita explicar por qué se aplica un NADP similar a dos situaciones que constituyen riesgos claramente distintos, a saber, (i) la importación de aguacates frescos para consumo; y (ii) la importación de plantas para plantar.

129. Asimismo, al no establecer tales justificaciones, podemos afirmar que no se guarda una relación objetiva de las medidas, tal y como lo exige el preámbulo del artículo XX del GATT de 1994, el cual se encuentra estrechamente relacionado para analizar el párrafo 5 del artículo 5, tal y como ha establecido la jurisprudencia de la OMC.

d. Las diferencias arbitrarias e injustificables producen discriminación y una restricción encubierta del comercio internacional

130. En este apartado hay dos elementos que resultan de suma importancia y los cuales se deben considerar para efectos de demostrar que se cumple con este último punto del examen cumulativo: el primero consiste en la producción de discriminación, ya señalado *supra*, en virtud de que se está en situaciones comparables con la existencia de un trato diferenciado no justificable al amparo de la jurisprudencia de la OMC; y la segunda la restricción encubierta del comercio internacional.

131. Para demostrar el segundo elemento mencionado, nos basamos primordialmente en lo dispuesto por el Órgano de Apelación en el asunto de *Australia – Salmón*, en el que constató que una MSF no basada en una evaluación de riesgo, constituye un firme indicio de que la dicha medida no tiene por objeto la protección de los objetivos del Acuerdo MSF, es decir, constituye una restricción encubierta del comercio internacional. Este aspecto ha sido abordado en múltiples ocasiones durante esta disputa y nos permite afirmar que estamos ante una restricción encubierta al comercio internacional.

132. Adicionalmente, México ha señalado que existe una restricción al comercio internacional, toda vez que las diferencias en los niveles de protección tienen un carácter arbitrario e injustificable; y dado que la extensión de la discrepancia entre los niveles de protección es significativa y considerable.

133. En consecuencia, podemos afirmar que las medidas de Costa Rica son discriminatorias y constituyen restricciones encubiertas al comercio internacional. Lo anterior, toda vez que establecen distinciones arbitrarias que no se pueden justificar en sus niveles de protección, aún en situaciones comparables, lo cual resulta incompatible con el párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF.

I. Las medidas fitosanitarias de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF

134. México estima que, de acuerdo a los precedentes de la OMC, una vez demostrada la violación al párrafo 5 del artículo 5, se puede confirmar una violación consecuencial al párrafo 3 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

J. Las medidas adoptadas por Costa Rica son contrarias al párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF

135. En el asunto *Australia – Salmón*, el Órgano de Apelación identificó tres elementos para constatar una violación al párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF, los cuales son acumulativos, es decir, es necesario que concurran todos ellos, a saber: (i) la demostración de la existencia de una medida alternativa razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; (ii) que la alternativa consiga el nivel adecuado de protección del Miembro; y que (iii) la alternativa sea significativamente menos restrictiva del comercio que la MSF impugnada.

a. Existen medidas alternativas a las medidas adoptadas en las Resoluciones DSFE-003-2018 y DSFE-002-2018 razonablemente disponibles teniendo en cuenta su factibilidad técnica y económica

136. México ha demostrado que, desde que Costa Rica implementó las medidas objeto de diferencia, existían medidas fitosanitarias alternativas que se encontraban razonablemente disponibles para Costa Rica considerando su factibilidad técnica y económica, a saber: i) la regulación que evite el desvío de uso de la semilla de aguacate fresco para consumo como forma de propagación de nuevas plantas; y ii) la certificación de embarques libres de síntomas del agente patógeno ASBVd.

137. Respecto de la primera medida alternativa, México ha señalado que ésta es una medida fitosanitaria razonablemente disponible para Costa Rica, considerando su factibilidad técnica y económica. De hecho, a lo largo de sus comunicaciones México demostró que dicha medida alternativa ha sido implementada por Chile en la Resolución 8182 Exenta, la cual no solo la hace teóricamente viable sino también prácticamente viable.

138. Costa Rica ha confirmado que esta medida alternativa está razonablemente disponible ya que el 23 de septiembre de 2019, implementó el Decreto No. 41995-MA, el cual es un Reglamento que prohíbe la siembra de semillas de frutos de aguacate importado de países con presencia del ASBVd. Adicionalmente, estos dos elementos deberían haber sido tomados en cuenta por la autoridad fitosanitaria de Costa Rica para reducir la incertidumbre que alega Costa Rica.

139. Por otro lado, existe la certificación de embarques libres de síntomas del agente patógeno ASBVd. Esta medida, de igual forma, está razonablemente al alcance para Costa Rica, ya que no se trata de una alternativa que imponga una carga indebida o sumamente onerosa.

140. Dicha alternativa representa una medida que resulta menos restrictiva, ya que se descartarían aquellos frutos con síntomas visibles, contrario a realizar pruebas de laboratorio que resultan excesivamente onerosas, además de que no se requiere acción alguna por parte del gobierno de Costa Rica, pues la carga de certificar que los frutos frescos de aguacate se encuentren libres de síntomas visibles de ASBVd recaería en las autoridades mexicanas.

b. Las alternativas propuestas por México consiguen el nivel adecuado de protección de Costa Rica

141. El Acuerdo MSF impone tácitamente al Miembro que aplica medidas fitosanitarias, la obligación de determinar su nivel adecuado de protección. El NADP es un objetivo y las MSF son el instrumento elegido para conseguir ese objetivo. Si bien la fijación del NADP no requiere una determinación en términos cuantitativos, un Miembro importador no puede determinarlo en términos ambiguos o equívocos ya que se requiere claridad en su determinación a fin de lograr la aplicación de otras disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF, especialmente la obligación contenida en el párrafo 6 del artículo 5.

142. Costa Rica no definió su NADP con suficiente precisión y no es congruente con una evaluación objetiva de los hechos, lo cual resulta ambiguo y confuso, ya que lo define como "nivel de protección fitosanitario máximo", sin tomar en cuenta el principio de "riesgo manejado".

143. La Resolución Exenta 8281, es un modelo para una alternativa de la regulación, para que evite el desvío de uso de la semilla de aguacate fresco para consumo como forma de propagación de nuevas plantas de aguacate para lograr el nivel de protección fitosanitario de Costa Rica. El SFE tendría que regular el desvío de uso de semillas de aguacates frescos para consumo, como la única vía de por la cual el patógeno ASBVd puede introducirse, radicarse y propagarse en territorio costarricense.

144. México reitera que el aguacate fresco no representa un riesgo o por lo menos considerablemente bajo, debido a que se requiere lograr sembrar semillas de dicho fruto. Bajo esta premisa, este riesgo aceptable no debería restringir la importación de aguacate fresco para consumo. Deberían entonces orientar la medida a evitar el desvío de uso y no la entrada de aguacate fresco mexicano.

145. Por otro lado, existe la certificación de embarques libres de síntomas del agente patógeno ASBVd, como otra alternativa propuesta disponible para Costa Rica para alcanzar el NADP.

146. Si se parte de la premisa que Costa Rica está ausente de ASBVd, se podría afirmar que la importación de aguacate fresco para consumo no representa riesgo alguno, de lo contrario Costa Rica se hubiera visto negativamente impactado por el comercio con México, el cual tiene un historial de 20 años. Por lo tanto, la simple certificación de frutos libres de síntomas de ASBVd es viable y alcanzaría el mismo nivel de protección que Costa Rica pretende alcanzar.

c. Las alternativas propuestas por México son significativamente menos restrictivas al comercio que las Resoluciones DSFE-003-2018 y DSFE-002-2018

147. México presentó evidencia con la que demostró que la prevalencia del ASBVd en su variable asintomática en los empaques de aguacates procedentes de México es nula. Por lo tanto, es posible afirmar que las alternativas presentadas cumplen con el nivel de protección fitosanitario "máximo" de Costa Rica.

148. Las alternativas propuestas no implican restricciones a la importación, ya que no imponen obligaciones adicionales al producto o al país exportador. Como anteriormente mencionado, las pruebas de laboratorio individuales representan cargas excesivas a la importación, lo cual desincentiva a la misma, por lo que, las medidas alternativas al ser menos onerosas resultan ser menos restrictivas al comercio. Resulta relevante traer a colación lo mencionado por el Grupo Especial en el caso de *India - Productos Agropecuarios*, donde se establece que cualquier medida que imponga condiciones a la importación, aunque sea rigurosa, sería significantemente menos restrictiva del comercio que una prohibición tajante, como es el caso que nos atañe donde nos encontramos ante una prohibición *de facto*, que ha detenido todas las importaciones de aguacate fresco originario de México a Costa Rica.

K. Las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 6 del acuerdo MSF

a. La evaluación de Costa Rica no tuvo en cuenta los factores de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 6

149. Si bien un Miembro que imponga medidas fitosanitarias debe de asegurarse que éstas se adapten a las circunstancias sanitarias de la zona de origen y de destino de producto, Costa Rica no lo hizo por las razones siguientes:

i. Costa Rica no tuvo en cuenta el nivel de prevalencia del ASBVd en su territorio ni en el de los países exportadores

150. Costa Rica omitió analizar el nivel de prevalencia de la plaga en su territorio. Esta falta de adecuación a las circunstancias se ve reflejado desde su Manual de ARP, puesto que no exige que se analicen zonas específicas sino la mera existencia de reportes sobre la distribución de la plaga, volviendo así evidente que Costa Rica no tuvo en cuenta los diversos niveles de prevalencia de ASBVd.

151. Destaca que Costa Rica no demostró haber basado la declaración de ausencia del ASBVd de su territorio conforme con las NIMF 6 y 8. México remarcó ante este Grupo Especial que la relevancia de que su sistema de vigilancia hubiera tomado en cuenta las NIMF 6 y 8 radica en que dicho sistema es una herramienta para poder alcanzar el objetivo de regionalización.

152. Costa Rica debió observar las circunstancias dentro de su propio territorio, de forma que adaptara sus medidas a las características fitosanitarias de las zonas de destino del producto sin aplicar medidas más restrictivas de lo necesario al comercio internacional. No obstante, no lo hizo.

ii. Costa Rica no tomó en cuenta la existencia de programas de erradicación o de control

153. Las medidas de Costa Rica no parecen haber tomado en cuenta la existencia de un programa de erradicación o control de ASBVd en su territorio. De hecho, los defectos presentados en el sistema de vigilancia de Costa Rica confirman esta situación.

iii. Costa Rica no tomó en cuenta los criterios o directrices adecuados elaborados por las organizaciones internacionales competentes.

154. Si bien no se han emitido directrices específicas respecto al ASBVd, tal y como quedó demostrado, la CIPF ha emitido normas internacionales pertinentes que sirven para fomentar la aplicación correcta de medidas fitosanitarias. En este caso, si Costa Rica hubiera tomado en cuenta las NIMF 6 y 8, no hubiera omitido realizar una determinación adecuada de su estatus fitosanitario y observar debidamente su sistema de vigilancia. Lo cual habría implicado adoptar medidas fitosanitarias adecuadas a su situación fitosanitaria real. Derivado de los muestreos de 2014, 2015-2016, 2017-2018 y 2019, no se desprende que se haya implementado un correcto y riguroso sistema de vigilancia que dé fiabilidad a los socios comerciales de Costa Rica respecto de su situación fitosanitaria.

b. Costa Rica no se aseguró de adaptar sus medidas a las características fitosanitarias de su territorio

155. Los precedentes de la OMC han determinado que adaptar una medida implica que ésta debería amoldarse a las características sanitarias o fitosanitarias específicas de la zona de que se trate y debe atender a diversas especificaciones, entre ellas, que si la zona de origen de un producto presenta un nivel de riesgo más bajo que el resto del territorio de un miembro exportador, el miembro importador estaría obligado a imponer condiciones menos rigurosas a las importaciones de productos de esa zona, entre otras. Conforme a lo anterior, las medidas que Costa Rica implementó deberían atenuarse, toda vez que en Costa Rica se han encontrado indicios de la presencia del ASBVd en donde se produce aguacate.

L. Las medidas de Costa Rica son incompatibles con la segunda oración del párrafo 1 del artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

156. Dado que las medidas de Costa Rica: 1) no se basan en las normas internacionales pertinentes; 2) no se basan en testimonios científicos; 3) se adoptaron sin basarse en un análisis de riesgo adecuado; 4) son más restrictivas de lo necesario y discriminan arbitraria e injustificablemente, se puede afirmar que también son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 1, así como con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo MSF.

RECLAMACIONES AL AMPARO DEL GATT DE 1994

M. Las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

157. El párrafo 1 del Artículo XI del GATT de 1994, establece que, ningún Miembro podrá mantener prohibiciones o restricciones limitativas a la importación de algún producto. De este precepto se deriva un análisis de dos elementos que permite demostrar su incumplimiento, las cuales son: i) que la medida comprende "derechos de aduana, impuestos u otras cargas" y, ii) constituye una prohibición o restricción a la importación o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto.

a. Las medidas adoptadas por Costa Rica comprenden "otras medidas" en el sentido del párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994

158. Las Resoluciones DSFE-002-2018 y DSFE-003-2018 representan medidas que restringen o prohíben la importación del aguacate fresco mediante la imposición de certificados sanitarios, por lo tanto, se cumple con la primera parte del análisis ya que esta imposición está comprendida en el alcance de la frase "derechos de aduana, impuestos u otras cargas".

b. Las medidas adoptadas por Costa Rica constituyen una restricción a la importación o la exportación o a la venta para la exportación de aguacates provenientes de México

159. Las medidas han tenido un efecto limitativo sobre la importación puesto que se paralizó la exportación de aguacate fresco proveniente de México, esto debido a las cargas onerosas que representan los certificados sanitarios, y que han generado una restricción *de facto* desde el año 2015; en consecuencia, estamos ante una violación al párrafo 1 del Artículo XI del GATT de 1994.

N. Las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994.

160. Tal como ha sido afirmado al analizar las violaciones al párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo MSF, Costa Rica otorgó, mediante la imposición de las medidas ya mencionadas, un trato menos favorable a los aguacates frescos provenientes de México con respecto de los aguacates frescos para consumo provenientes de otros países con presencia de ASBVd y sus aguacates nacionales. Por lo tanto, las medidas de Costa Rica son incompatibles con el párrafo 4 del Artículo III del GATT de 1994.

a. Elementos para demostrar la incompatibilidad con el párrafo 4 del Artículo III del GATT de 1994

161. El producto, motivo de esta controversia es Aguacate variedad Hass, de la clase *Persea Americana Mill*, en consecuencia, las propiedades, naturaleza y calidad de los aguacates provenientes de México y aquellos de Costa Rica son similares. En cuanto hace al uso final del producto, se trata de aguacate para consumo. Al hablar de los gustos y hábitos del consumidor, destaca que a los consumidores no les importa el origen del aguacate; finalmente, los aguacates frescos cuentan con la misma clasificación arancelaria (fracción 080440), demostrando así que estamos ante productos similares al amparo del párrafo 4 del Artículo III del GATT de 1994.

162. Por otro lado, las medidas que violan el presente artículo son las Resoluciones DSFE-002-2018 y DSFE-003-2018, que son normativas dentro del sistema jurídico de Costa Rica y que imponen requisitos únicamente para la importación de aguacate fresco, generando así una desventaja competitiva respecto de los aguacates exportados. De tal manera que, cumple con el segundo requerimiento del párrafo 4 del artículo III.

163. Finalmente, en cuanto hace al trato menos favorable que el concedido a los productos similares respecto de aquellos de origen nacional, destaca lo que se ha mencionado *supra*, ya que se crea una desventaja competitiva para los aguacates importados sobre de los costarricenses. En el particular resulta preciso recordar que el Ministerio de Industria y Comercio de Costa Rica reconoció que "la presencia de las importaciones mexicanas produce un incremento de la oferta, lo que se traduce en una mayor competencia en el mercado costarricense, y por consiguiente en una rivalidad entre empresas en términos de precios, calidad, entre otros. Que se impongan barreras no arancelarias, a la entrada del aguacate del país del cual se importa más de la tercera parte de las importaciones totales de esta fruta, es una reducción de la oferta, por tanto, dicha reducción se puede traducir en un incremento de precios, disminución de la calidad ofertada, o en otras palabras un decrecimiento de la competencia en dicho mercado", así confirmando la desventaja competitiva ante la cual se encuentran los aguacates de importación.

VI. CONCLUSIONES

164. Derivado de los hechos y argumentos presentados por México a lo largo del procedimiento, se demuestra que las medidas adoptadas por Costa Rica son incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 1, los párrafos 2 y 3 del artículo 2, los párrafos 1 y 3 del artículo 3, los párrafos 1, 2, 3, 5 y 6 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo MSF, así como con el párrafo 4 del artículo III y el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994. Además, las medidas de Costa Rica no se encuentran justificadas bajo las disposiciones de los acuerdos abarcados de la OMC.

165. Las medidas de Costa Rica no se encuentran justificadas al amparo del artículo XX (b) del GATT de 1994 por los motivos siguientes. Resulta relevante lo establecido por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos – Aves de Corral (China),* toda vez que al analizar la compatibilidad entre el apartado (b) del Artículo XX del GATT y el Acuerdo MSF, se consideró que cuando una MSF es incompatible con los artículos 2 y 5 del Acuerdo MSF, las disciplinas del mismo apartado se vuelven inaplicables, como en el caso que nos atañe. Más aún, las medidas no cumplen con el análisis de necesidad, ya que México ha sostenido que no existen testimonios científicos que demuestren que el aguacate fresco para consumo es una vía de introducción del viroide en Costa Rica, por lo cual las medidas no contribuyen al fin supuestamente perseguido y no cumplen con el nivel de escrutinio necesario para ampararse ante el artículo mencionado.

ANEXO B-2

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE COSTA RICA

1 INTRODUCCIÓN

1.1. La presente diferencia versa sobre determinadas medidas establecidas por Costa Rica para la importación de frutos frescos de aguacate para consumo provenientes de países con presencia de la plaga *Avocado Sunblotch Viroid* (ASBVd), agente causal de la enfermedad de la Mancha de Sol. El ASBVd es una plaga de gran importancia económica que afecta a las plantaciones de aguacate y que está presente en varios países de producción aguacatera, incluido México. En Costa Rica esa plaga se encuentra ausente.

1.2. Frente al riesgo de introducción de una plaga como el ASBVd, que acarrearía consecuencias irreparables sobre los cultivos de aguacate, Costa Rica ha actuado en apego a sus obligaciones multilaterales, estableciendo medidas sobre la base de evidencia científica, y de manera consecuente con los principios de razonabilidad, proporcionalidad, no discriminación y transparencia. Costa Rica únicamente ha ejercido su derecho soberano de adoptar medidas para la mitigación del riesgo de introducción de esta plaga, tratando de minimizar al máximo los efectos negativos al comercio internacional.

1.3. Para Costa Rica es esperable que México, un gran país exportador con recursos cuantiosos en el sector aguacatero, vea con preocupación el hecho de que un país relativamente pequeño como Costa Rica, imponga medidas de esta índole. Sin embargo, Costa Rica, así como los demás Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), independientemente de su peso relativo en el comercio internacional, tiene el derecho (y, de hecho, el deber) de salvaguardar la integridad fitosanitaria en su territorio, tal como lo reconoce el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (Acuerdo MSF) y el derecho de la OMC en general. Costa Rica ha adoptado las medidas impugnadas y las defiende abiertamente en estos procedimientos.

1.4. México presenta los requisitos fitosanitarios de Costa Rica para el ASBVd como inauditos o insólitos, cuando en realidad no lo son. Otros países en los que esta plaga se encuentra ausente, como Nueva Zelanda, Panamá, o Nueva Caledonia, imponen medidas similares.[1] Más aún, el propio México regula productos vegetales *para consumo* (por ejemplo, la papa) con respecto a plagas de su interés, imponiendo requisitos fitosanitarios idénticos a los adoptados por Costa Rica en este caso.[2] Los países que no consideran el ASBVd como plaga cuarentenaria son aquéllos que no producen aguacates o que ya tienen el viroide en su territorio. Consecuentemente, las medidas de Costa Rica son plenamente entendibles teniendo en cuenta el impacto económico devastador del ASBVd para los cultivos de aguacate y la alta capacidad que tiene esta plaga para introducirse y dispersarse en un país en la cual la misma está ausente.[3] Incluso México reconoce que no hay cura para el ASBVd y que el viroide se transmite de múltiples maneras, incluyendo la transmisión mediante la semilla de los frutos de aguacate.[4]

1.5. Los requisitos fitosanitarios impuestos por Costa Rica a los aguacates originarios de México son los mismos que aquéllos impuestos a los aguacates de cualquier otro país en el que se encuentre la plaga ASBVd. Estos requisitos son los siguientes: todo cargamento de aguacates frescos para consumo procedente de un país con la plaga puede ingresar a Costa Rica si viene acompañado de un certificado fitosanitario que acredite que el envío o el lugar de producción de los frutos están libres de ASBVd, o si se ha cumplido con un plan de trabajo previamente acordado entre ambos países.[5] Costa Rica, por su parte, verificará la certificación de ausencia de la plaga en el punto de

[1] Véase la respuesta de Costa Rica a la pregunta n° 97 del Grupo Especial, así como los Requisitos de Nueva Zelanda, Prueba documental CRI-25; la Resolución AGROCALIDAD Ecuador, Prueba documental CRI-26; los Requisitos fitosanitarios Panamá, Prueba documental CRI-109; y los Requisitos fitosanitarios Nueva Caledonia, Prueba documental CRI-110.

[2] Medidas fitosanitarias de México para papa, Prueba documental CRI-32.

[3] Primera comunicación escrita de Costa Rica, párr. 3.8.

[4] Primera comunicación escrita de México, párrs. 48-50.

[5] Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrs. 3.29-3.30.

entrada mediante muestreo y prueba de laboratorio (RT-PCR).[6] Además, Costa Rica mantiene un programa de vigilancia que, a la fecha, sigue confirmando la ausencia del ASBVd en su territorio.[7] Por todo ello, a Costa Rica le parece inapropiado que México sugiera, en estos procedimientos, que Costa Rica no actuó diligentemente ni en conformidad con sus obligaciones en la imposición de las medidas impugnadas.

1.6. México ha presentado reclamos bajo el Acuerdo MSF y el *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (GATT), los cuales, sin embargo, México no ha logrado sustentar.

1.7. En la presente comunicación escrita, Costa Rica abordará los siguientes asuntos:

- Los reclamos de México sufren de deficiencias evidentes de inicio. México solicita una decisión del Grupo Especial sobre el Manual para análisis de riesgo de plagas (el Manual), los Análisis de Riesgo para Plagas (ARP) y lo requisitos fitosanitarios de Costa Rica "en conjunto", pero no ha demostrado la existencia de tal medida global. Por ende, el Grupo Especial debería rechazar de plano la solicitud de México de emitir constataciones sobre una medida "en conjunto". En cuanto a las medidas por separado, México sigue sin demostrar que el Manual y los ARP sean medidas fitosanitarias, bajo la definición del Anexo A.1 del Acuerdo MSF, que afecten al comercio internacional, en el sentido del artículo 1.1 del Acuerdo MSF. En consecuencia, el Grupo Especial debería rechazar todos los reclamos de México que buscan constataciones con respecto al Manual y a los ARP.

- Además, México ha intentado incluir indebidamente en esta diferencia la determinación de que la plaga está ausente del territorio costarricense, que no es una medida en litigio cubierta por la solicitud de Grupo Especial de México. Es difícil precisar si México la impugna como una medida en sí misma, como parte del ARP o si se trata de un elemento fáctico para sustentar sus reclamos. Al tratarse de un blanco móvil, tanto el derecho de defensa de Costa Rica, así como la realización de una evaluación objetiva del asunto por parte del Grupo Especial han sido obstaculizados. Más aún, la presentación tardía de estos reclamos ha impedido que los terceros puedan expresar sus opiniones sobre este asunto. En todo caso, la determinación de ausencia de una plaga es una labor soberana de las autoridades fitosanitarias de cada Miembro. Costa Rica ha explicado en detalle los procedimientos seguidos. México pone en tela de juicio dichos procedimientos sobre la base de meras conjeturas. Por ejemplo, México afirma que Costa Rica emite documentos *ex post* para justificar la inexistencia de programas de vigilancia. Sin embargo, México no puede identificar los supuestos documentos *ex post*.[8] En contraste, Costa Rica ha sido transparente y ha otorgado todas las explicaciones e información requerida por el Grupo Especial sobre sus labores de vigilancia. Por lo tanto, Costa Rica solicita al Grupo Especial que declare inadmisible la pretensión procesal de México para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la determinación de ausencia de la plaga, así como sobre los reclamos relacionados con la misma.

- Con respecto a la armonización, México no ha demostrado que exista normativa internacional *pertinente* para la reglamentación del ASBVd, ya que ninguna NIMF de las citadas por México refleja algún nivel de protección con respecto al riesgo generado por esta plaga. Incluso si las NIMF citadas por México fueran consideradas pertinentes, y el Manual y los ARP fueran considerados medidas fitosanitarias que afectan al comercio internacional, estos instrumentos no estarían sujetos a la obligación de armonización porque no representan ningún nivel de protección. En todo caso, México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica no *se basen* en las NIMF citadas. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar de plano los reclamos de México sobre la armonización.

- En relación con la evaluación del riesgo, el Acuerdo MSF sólo requiere que Costa Rica realice una evaluación de riesgo que cumpla con los requisitos establecidos en dicho Acuerdo. De la evidencia presentada ante el Grupo Especial, es claro que Costa Rica realizó dicha evaluación

[6] Como Costa Rica explicó en su respuesta a la pregunta n° 45 del Grupo Especial, se realizan análisis de laboratorio para verificar el cumplimiento con lo declarado en los certificados fitosanitarios. Costa Rica también realiza análisis de laboratorio de forma regular por razones de monitoreo.

[7] Véase, por ejemplo, Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrs. 3.18-3.27; Informe de Costa Rica en respuesta a la solicitud de información y documentación soporte adicional del Grupo Especial en el caso DS524 ante la OMC, 14 de septiembre de 2020.

[8] Véase, por ejemplo, Respuesta de Costa Rica a la pregunta n° 137 del Grupo Especial.

de riesgo y basó sus requisitos fitosanitarios en ella, de conformidad con el Acuerdo MSF. Si bien México quisiera que las autoridades fitosanitarias costarricenses realizaran evaluaciones de riesgo con el nivel de detalle, sofisticación y longitud de las realizadas por países como Australia[9], ello no es lo que se requiere bajo el Acuerdo MSF. México no ha demostrado que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica no se basen en las conclusiones científico-técnicas de un adecuado análisis de riesgo de plagas. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la evaluación del riesgo.

- En lo tocante a la restricción del comercio, no existen medidas menos restrictivas para el control de una plaga cuarentenaria que las aplicadas por Costa Rica. Incluso si el Grupo Especial considerara que el riesgo de entrada, radicación y propagación del ASBVd en Costa Rica es "bajo", las medidas aplicadas por Costa Rica serían las mismas que se aplican actualmente, por ejemplo, que el envío venga certificado como libre de la plaga. El propio México aplica estas medidas a las plagas de riesgo bajo.[10] México no ha presentado ninguna alternativa que logre el Nivel Adecuado De Protección (NADP) de Costa Rica. Primero, México ha sugerido una reglamentación interna que prohíba el desvío de uso. No obstante, esta medida ya existe en complemento a los requisitos fitosanitarios de importación y no es, por sí sola, suficiente para lograr el NADP de Costa Rica. Segundo, México ha sugerido una certificación de los envíos como libres de *síntomas* del ASBVd. No obstante, esta alternativa equivale a un mero control de calidad que ignora la existencia de frutos *asintomáticos*. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la restricción del comercio.

- Con respecto a la discriminación y a la regionalización del territorio de Costa Rica, el asunto es muy simple: el ASBVd está presente en México y no lo está en Costa Rica. Costa Rica no tiene la obligación de otorgar el mismo tratamiento a situaciones distintas ni de regionalizar su territorio, en cuya totalidad se encuentra ausente la plaga. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la discriminación y la regionalización del territorio de Costa Rica.

1.8. En conclusión, México ha presentado un caso basado en un desagrado comercial, pero sin fundamento jurídico alguno en el derecho de la OMC. Por ello, Costa Rica le solicita al Grupo Especial que rechace todos los reclamos de México.

2 DEFICIENCIAS DE LOS RECLAMOS DE MÉXICO

1.9. A pesar de las múltiples oportunidades que México ha tenido para explicar qué medida o medidas está impugnando y qué constataciones específicas del Grupo Especial está buscando para cada una de ellas, esto no está claro. Como se explicará en esta subsección, el Grupo Especial debería rechazar la solicitud de México de evaluar sus reclamos sobre la base de una medida "en conjunto". Además, el Grupo Especial también debería rechazar los reclamos de México bajo los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF con respecto a los ARP y el Manual, que no son medidas fitosanitarias que afectan al comercio internacional y no están, por tanto, sujetas a estas disposiciones.

1.10. La respuesta de México a la pregunta n° 99 del Grupo Especial deja patente que el propio México no tiene claro lo que pretende. Por una parte, México afirma que "las medidas funcionan en conjunto como un todo inseparable" e indica expresamente que "no solicita una decisión separada para cada una de las medidas".[11] Por otra parte, México indica en una tabla qué "medidas" de Costa Rica, de forma separada, violan cada obligación del Acuerdo MSF.[12] Por ejemplo, México identifica al Manual como relevante únicamente para sus reclamos bajo los artículos 3.1, 3.3 y 1.1 del Acuerdo MSF y no para ninguna otra disposición. México también indica que su reclamo bajo el artículo 5.1 del Acuerdo MSF sólo concierne los ARP, y que su reclamo sobre la discriminación sólo concierne las Resoluciones.[113] Estas dos posiciones de México son, a todas luces, contradictorias. La

[9] Declaración oral inicial de México en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrs. 49-50, y prueba documental MEX-173.

[10] Requisitos México para plagas cuarentenarias de riesgo bajo, Prueba documental CRI-107.

[11] Respuesta de México a la pregunta n° 99 del Grupo Especial, párr. 121.

[12] Respuesta de México a la pregunta n° 99 del Grupo Especial, párr. 120.

[13] Además de contradecir su solicitud de que las medidas se analicen como un todo inseparable, esta tabla ilustra que México confunde los conceptos de "medida" e "instrumento jurídico", los cuales son distintos.

falta de claridad sobre el caso presentado por la parte reclamante obliga al Grupo Especial a actuar con extrema cautela a la hora de emitir sus conclusiones, puesto que no es su función "suplir la falta de argumentos en nombre de una parte".[14]

1.11. En particular, Costa Rica observa que México no ha hecho ningún esfuerzo en probar que las medidas de Costa Rica funcionan "en conjunto como un todo inseparable". La impugnación de medidas "en conjunto" es una tarea que requiere la verificación de determinados presupuestos. Esta clase de medidas, también conocidas como medidas generales o globales, ya han sido impugnadas en la OMC y la jurisprudencia otorga una guía clara y detallada sobre lo que debe demostrar un reclamante en esta clase de reclamos. En *Argentina – Medidas relativas a la importación*, por ejemplo, el Órgano de Apelación precisó que un reclamante que impugne una medida general o global tendrá que aportar pruebas relativas a dos elementos: (a) "el *funcionamiento conjunto* de los distintos componentes como parte de una medida única", y (b) "la existencia de una *medida única, distinta de sus componentes*".[15]

1.12. Para demostrar "el funcionamiento conjunto de los distintos componentes como parte de una medida única", el reclamante debe identificar los presuntos componentes de la medida y explicar su funcionamiento en conjunto. Con respecto a "la existencia de una medida única, distinta de sus componentes", el reclamante tiene que demostrar que la medida general o global es claramente distinguible de sus componentes. Esto es especialmente relevante si esos componentes de la medida global son cuestionados como medidas separadas. Para ello, como notó el grupo especial en *Estados Unidos – Limitaciones de las exportaciones*, la medida general o global debe tener "una vida funcional propia", independiente de cualquier otra, "para dar lugar por sí sola a una violación de las obligaciones dimanantes de la OMC".[16]

1.13. México no ha demostrado ninguno de estos elementos. Por lo tanto, el Grupo Especial debería establecer que es improcedente la evaluación de los reclamos de México sobre la base de una medida general o "en conjunto".

1.14. Dicho lo anterior, si las medidas/instrumentos identificados por México se examinan de forma separada, Costa Rica reitera que México no ha cumplido con su carga de la prueba básica con respecto a la aplicabilidad del Acuerdo MSF a cada una de estas medidas/instrumentos. México no ha demostrado cómo los ARP y el Manual cumplirían con la definición de medida fitosanitaria prevista en el Anexo A.1 del Acuerdo MSF, la cual se refiere a "medida aplicada para proteger [] o preservar los vegetales" de ciertos riesgos. A diferencia de los requisitos fitosanitarios, los ARP y el Manual no son medidas "aplicadas" con el objetivo o la finalidad de "proteger" los cultivares de aguacate en Costa Rica. Los ARP son el fundamento técnico de los requisitos fitosanitarios, mientras que el Manual es una guía interna del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) para la elaboración de análisis de riesgo de plagas en general. Tampoco ha explicado México cómo los ARP y el Manual supuestamente afectarían al comercio internacional, de conformidad con el artículo 1.1 del Acuerdo MSF, ni siquiera en su respuesta a la pregunta n° 100 del Grupo Especial, en la que el Grupo Especial le solicitó expresamente que lo hiciera. De hecho, en dicha respuesta, México dice "suponer que el Manual y los ARP no afectan el comercio *per se*".[17] La consecuencia directa de ello, en virtud del artículo 1.1 del Acuerdo MSF, es que el Manual y los ARP no serían medidas fitosanitarias sujetas como tales a las obligaciones del Acuerdo MSF.

Una "medida" es el acto u omisión atribuible a un Miembro de la OMC, que, a su vez, puede reflejarse en uno o varios "instrumentos jurídicos". Es la *medida*, y no los instrumentos jurídicos, la que debe examinarse a la luz de las obligaciones de los acuerdos abarcados. La tabla de México separa las *"Medida(s)"*[1] (en palabras de México) impugnadas en cada reclamo, las cuales son exactamente las mismas que los "cinco *instrumentos jurídicos* distintos en esta diferencia"[1] (también en palabras de México) identificados en su respuesta a la pregunta n° 99 del Grupo Especial, a saber, las dos Resoluciones, los dos ARP y el Manual de Costa Rica. Ello deja claro que, para México, las medidas y los instrumentos jurídicos son lo mismo, lo cual es jurídicamente erróneo. Esta confusión explicaría por qué la caracterización de la medida en litigio cambia con cada nuevo escrito de México y por qué resulta tan complicado comprender exactamente cuál es la inquietud real del reclamante en esta diferencia.

[14] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Atún II (México)(Artículo 21.5 – México)*, párr. 7.176.

[15] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Medidas relativas a la importación*, párr. 5.108. (cursivas añadidas).

[16] Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Limitaciones de las exportaciones*, párr. 8.85.

[17] Respuesta de México a la pregunta n° 100 del Grupo Especial, párr. 125.

1.15. En consecuencia, México no ha satisfecho su carga básica de la prueba con respecto a la aplicabilidad del Acuerdo MSF a los ARP y al Manual, a la luz de las definiciones contenidas en el Anexo A.1 del Acuerdo MSF y el artículo 1.1 del Acuerdo MSF. Por ende, el Grupo Especial debería rechazar todos los reclamos de México con respecto a estos instrumentos.

3 LA DETERMINACIÓN DE AUSENCIA DE LA PLAGA ESTÁ POR FUERA DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE ESTA DIFERENCIA

1.16. Otro asunto de suma importancia es la supuesta presencia de la plaga ASBVd en Costa Rica que México, indebidamente, ha intentado introducir en esta diferencia. Según México, "el Grupo Especial tiene como mandato determinar y evaluar si la declaración de ausencia del [viroide] en el territorio de Costa Rica" es incompatible con el artículo 3.3 del Acuerdo de MSF.[18] Sin embargo, como ha sido explicado por Costa Rica[19], los artículos 7.1 y 6.2 del ESD circunscriben los términos de referencia de este Grupo Especial, y, por ende, su jurisdicción, a lo establecido en la solicitud de Grupo Especial. No hay duda alguna de que México no incluyó en su solicitud de establecimiento de Grupo Especial "la declaración de ausencia del Viroide de la Mancha del Sol en el territorio de Costa Rica" como una medida en litigio, y, menos aún, una supuesta incompatibilidad de dicha medida con el artículo 3.3 del Acuerdo MSF.[20] En consecuencia, ni la determinación de ausencia de la plaga, ni su supuesta incompatibilidad con el artículo 3.3 del Acuerdo MSF, forman parte del asunto sometido al Órgano de Solución de Diferencias, y están, por ende, fuera del mandato del Grupo Especial.

1.17. Más allá de ello, Costa Rica considera que la determinación de ausencia de este viroide no debería convertirse en un "blanco móvil" del que Costa Rica deba defenderse constantemente y de forma variada, dependiendo de las estrategias de litigio cambiantes de México. Esto claramente perjudica el derecho de defensa de Costa Rica y obstaculiza la realización de una evaluación objetiva del asunto por parte del Grupo Especial, conforme al artículo 11 del ESD. Como Costa Rica ha explicado en detalle en comunicaciones previas[21], es difícil precisar si México impugna la determinación de ausencia del viroide en Costa Rica como una medida en sí misma, como parte de la evaluación de riesgo, o si se trata de una premisa o elemento fáctico para sustentar su caso con respecto a la armonización, discriminación, y regionalización. México tampoco ha indicado cuáles son las disposiciones de los acuerdos abarcados con las que la determinación de ausencia del viroide en Costa Rica se relacionaría o sería incompatible.

1.18. Más aún, la presentación tardía de estos reclamos ha impedido que los terceros puedan expresar sus opiniones sobre este asunto y es contraria al Procedimiento de Trabajo del Grupo Especial, el cual refleja el entendimiento de que los reclamos y argumentos deban presentarse en una fase temprana del procedimiento.[22] Con base en lo anterior, Costa Rica reitera su solicitud al Grupo Especial que declare inadmisible la pretensión procesal de México para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la determinación de ausencia del Viroide de la Mancha del Sol, así como sobre los reclamos relacionados con la misma.

1.19. En todo caso, Costa Rica deja constancia de que la declaración de ausencia de una plaga en un territorio es una cuestión de soberanía nacional, tal y como reconocieron los expertos. La ONPF de Costa Rica es la organización competente para determinar la ausencia de plagas cuarentenarias en su territorio y la responsable de las labores de vigilancia.[23] En efecto, la vigilancia "es un trabajo de la ONPF nacional"[24] hecha sobre la base de "información [...] oficial" de la misma.[25] Como ha sido explicado a lo largo de estos procedimientos y en el Informe de Vigilancia de Costa Rica,

[18] Comentarios de México al Informe de Vigilancia de Costa Rica, párr. 15.

[19] Comunicación de Costa Rica de 6 de octubre de 2020.

[20] En la sección II de su solicitud de establecimiento de grupo especial, titulada "Medidas concretas en litigio", México sólo incluye lo siguiente: "[l]as Resoluciones-DSFE 003-2018 y DSFE-002-2018 emitidas por el Servicio Fitosanitario del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, del 29 de enero de 2018. 2. Los informes ARP-002-2017 y ARP-006-2016 elaborados por la Unidad de Análisis de Riesgo de Plagas del Servicio Fitosanitario del Estado, del 10 de julio de 2017, así como el manual NR-ARP-PO-01_M-01 que contiene la metodología cualitativa aplicada en dichos análisis de riesgo".

[21] Comunicación de Costa Rica de 6 de octubre de 2020.

[22] Procedimiento de Trabajo del Grupo Especial, adoptado el 16 de julio de 2019, párrs. 3.1, 4.1, y 5.1.

[23] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a la pregunta No. 174 del Grupo Especial.

[24] Transcripción de la audiencia con los expertos, tercer día, pág. 57 (Sr. Cortese). Véase también transcripción de la audiencia con los expertos, cuarto día, pág. 22 (Sr. Cortese).

[25] Transcripción de la audiencia con los expertos, tercer día, pág. 58 (Sr. Cortese).

Costa Rica siguió los lineamientos generales de las NIMF 6 y 8 (y las Guías respectivas) para la determinación de ausencia, y desplegó – y sigue desplegando – sus mayores esfuerzos para realizar una vigilancia general y específica adecuada. Al respecto, los expertos han sido enfáticos en que "no existe un sistema de vigilancia perfecto"[26] y en que la labor de vigilancia de Costa Rica mantuvo una representatividad sobre las muestras que se tomaron[27], así como una trazabilidad suficiente de las mismas.[28] En "cuanto a las pruebas de laboratorio [...] los métodos que se utilizaron son los adecuados, las técnicas PCR son las que están actualmente en vigencia".[29] Asimismo, "[l]as normas son directrices, no son manuales de procedimiento que nos dan paso a paso cómo seguir"[30], no otorgan, por ejemplo, el número específico de muestras a tomar[31] o el número de días para realizar un muestreo.[32] Costa Rica "ha llevado a cabo vigilancia general y no hay razón para que Costa Rica crea que el viroide está presente en su territorio.[33] Además, como "las normas no nos dan una orientación como para determinar el nivel de vigilancia apropiado en cada caso, [...] en el caso de Costa Rica se puede decir que han hecho un intento de buena fe de demostrar la ausencia de la plaga".[34]

1.20. Con base en lo anterior, Costa Rica solicita al Grupo Especial que declare inadmisible la pretensión procesal de México para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la determinación de ausencia de la plaga, así como sobre los reclamos relacionados con la misma.

4 MÉXICO NO HA SUSTENTADO SUS RECLAMOS BAJO EL ACUERDO MSF

4.1 México no ha sustentado sus reclamos relativos a la armonización

1.21. México alega que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica, así como el Manual y los ARP, deben basarse en las NIMF 1, 2, 4, 6, 8, 11 y 32. No obstante, México no ha demostrado que ninguna de estas NIMF sea pertinente para una reglamentación que busca cierto nivel de protección frente al ASBVd. Incluso si las NIMF citadas por México fueran consideradas pertinentes, las medidas de Costa Rica se basan en las mismas. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la armonización.

4.1.1 Los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF

1.22. El artículo 3 del Acuerdo MSF, relativo a la armonización, dispone lo siguiente:

> 1. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3.
> ...
> 3. Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5. Ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o

[26] Transcripción de la audiencia con los expertos, segundo día, pág. 62 (Sr. Griffin).
[27] Transcripción de la audiencia con los expertos, cuarto día, pág. 20 (Sr. Cortese).
[28] Transcripción de la audiencia con los expertos, cuarto día, pág. 11 (Sr. Cortese).
[29] Transcripción de la audiencia con los expertos, cuarto día, pág. 32 (Sr. Cortese).
[30] Transcripción de la audiencia con los expertos, tercer día, pág. 36 (Sr. Cortese). Véase también transcripción de la audiencia con los expertos, segundo día, pág. 41 (Sr. Griffin).
[31] Transcripción de la audiencia con los expertos, cuarto día, pág. 51 (Sr. Cortese).
[32] Transcripción de la audiencia con los expertos, tercer día, pág. 14 (Sr. Griffin).
[33] Transcripción de la audiencia con los expertos, segundo día, pág. 61 (Sr. Griffin).
[34] Transcripción de la audiencia con los expertos, tercer día, pág. 62 (Sr. Griffin).

> recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo. (subrayado añadido).

1.23. La obligación de "basar" las medidas fitosanitarias en normas internacionales, prevista en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, se da en la medida en que *existan* normas internacionales "pertinentes".[35] La pertinencia debe establecerse a la luz de su alcance o contenido, en particular, de si éste refleja algún nivel de protección con respecto al riesgo abordado por la medida impugnada en cuestión. Como lo observó Canadá, "[u]na forma de determinar la pertinencia es comparando el *contenido* de la norma internacional con el de la medida" impugnada.[36]

1.24. Ello viene confirmado por el artículo 3.3 del Acuerdo MSF. Tanto la medida en litigio como la norma internacional deben reflejar cierto nivel de protección para que puedan compararse y determinar si la primera va más allá de lo recomendado por la segunda, en contravención del artículo 3.3 del Acuerdo MSF. Si una norma internacional no refleja o recomienda ningún tipo de actuación con respecto a un riesgo determinado, no es posible, por definición, determinar si la medida impugnada es "más exigente[] que el nivel de protección resultante de las normas, directrices o recomendaciones pertinentes".[37]

4.1.2 México no ha acreditado que las medidas impugnadas sean incompatibles con los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF

1.25. México no ha demostrado que ninguna de las NIMF que ha identificado sea "pertinente" a los efectos de los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF.[38] México ni siquiera ha intentado cumplir con su carga de la prueba a este respecto y en ningún momento ha explicado cuál sería, a su juicio, el nivel de protección que reflejan dichas NIMF.

1.26. La gran mayoría de las NIMF tiene un contenido procedimental (e.g. guía para elaborar un análisis de riesgo, guía para listar plagas reglamentadas, guía para realizar programas de erradicación, guía para establecer áreas libres de plagas, etc.), y cada país las implementa acorde a su capacidad y NADP. En contraste, por ejemplo, la NIMF 28 sí contiene tratamientos fitosanitarios (y, por ende, cierto contenido sustantivo sobre posibles métodos de protección), pero sólo para las plagas concretas que constan en sus anexos; el ASBVd, sin embargo, no es una de ellas.[39]

1.27. Para Costa Rica, es evidente que ninguna NIMF mencionada por México es "pertinente" a los efectos del presente caso. México identificó, de inicio, las siguientes NIMF, cuyo contenido se indica a continuación:

- NIMF 1 → Norma marco que contiene los *principios* básicos y operativos para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en general en el comercio internacional.[40]

---

[35] A pesar de que el término "pertinentes" no se encuentra en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, el contexto inmediato ofrecido por el artículo 3.3 del Acuerdo MSF (al cual el artículo 3.1 se refiere de forma expresa) confirma que el artículo 3.1 aplica con respecto a normas internacionales "pertinentes". Así lo ha entendido la jurisprudencia de forma reiterada al examinar reclamos bajo el artículo 3.1 del Acuerdo MSF. (Informes del grupo especial, *Australia – Salmón*, párr. 8.46, *Estados Unidos – Animales*, párr. 7.222, y *Rusia – Porcinos*, párr. 7.262; e informes del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 171 y *Estados Unidos/Canadá – Mantenimiento de la suspensión*, párr. 693). Así lo entiende también la Unión Europea que, en su comunicación de tercero, indicó que "aunque el término 'pertinentes' no aparezca en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF, una norma internacional que no sea 'pertinente' no podría propiamente utilizarse en el sentido de que una medida esté '*basada en*' o '*en conformidad con*' dicha norma bajo los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo MSF". (Comunicación de tercero de la Unión Europea, párr. 10).

[36] Declaración oral de Canadá, párr. 10 (énfasis añadido).

[37] Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 176.

[38] Como Costa Rica ha subrayado con anterioridad, de haber existido una norma internacional pertinente para manejar el riesgo que supone el ASBVd, Costa Rica podría haber adoptado medidas en conformidad con dicha norma internacional, beneficiándose de la presunción de compatibilidad con el Acuerdo MSF y el GATT al amparo del artículo 3.2 del Acuerdo MSF. No obstante, no existe tal norma internacional. Es precisamente la ausencia de norma internacional pertinente la que explica la falta de armonización de medidas fitosanitarias sobre el ASBVd entre distintos Miembros de la OMC productores de aguacate que están libres de la plaga, como Costa Rica, Chile, Ecuador o Nueva Zelanda. (Respuesta de Costa Rica a la pregunta n° 103a) del Grupo Especial, párr. 6).

[39] La lista completa de NIMF de la CIPF puede consultarse en: https://www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting/ispms/

[40] NIMF 1, Prueba documental MEX-71.

- NIMF 2 → Norma marco para el análisis de riesgo de plagas. Tal y como lo dispone la propia NIMF 2, "[e]sta norma tiene *carácter conceptual* y no constituye una guía operacional o metodológica detallada para los evaluadores".[41]

- NIMF 4 → Norma que contiene los requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas.[42] Costa Rica observa que México abandonó sus alegaciones con respecto a la NIMF 4 al reconocer que Costa Rica no tiene ninguna obligación de establecerse como área libre de la plaga ASBVd.[43]

- NIMF 6 → Norma que contiene las directrices para la vigilancia con el fin de determinar la presencia o la distribución de las plagas en un área.[44]

- NIMF 8 → Norma relativa a la determinación de la situación de una plaga en un área.[45]

- NIMF 11 → Norma que presenta los detalles para realización de un análisis de riesgo de plagas para plagas cuarentenarias.[46]

- NIMF 32 → Norma que proporciona criterios para la categorización de productos según su riesgo de plagas.[47]

1.28. Todas estas NIMF citadas por México son de naturaleza procedimental y metodológica. No reflejan nivel alguno de protección con respecto al riesgo que Costa Rica trata de mitigar, esto es, la introducción y dispersión del ASBVd. Costa Rica comparte la opinión de Canadá de que "una norma internacional que meramente establece procedimientos para evaluar los riesgos, pero que no determina la respuesta regulatoria apropiada a dichos riesgos, no sería 'pertinente'".[48] Costa Rica se pregunta cuál sería, a juicio de México, el nivel de protección que reflejan las NIMF 1, 2, 6, 8, 11 y 32, o cómo se determinaría que una medida fitosanitaria sobrepasa el nivel de protección establecido en estas normas internacionales de carácter procedimental, en contravención del artículo 3.3 del Acuerdo MSF.[49] Así, por ejemplo, México identificó como norma internacional pertinente para los requisitos fitosanitarios de Costa Rica la NIMF 1.[50] Puesto que se trata de una norma internacional marco, es difícil comprender cómo es que México espera que el Grupo Especial *compare* los requisitos fitosanitarios específicos de Costa Rica relativos al ASBVd con los principios generales de la NIMF 1. En el contexto del artículo 3.3 del Acuerdo MSF, es imposible, como cuestión de lógica, que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica *sobrepasen* el nivel de protección de una norma que *no refleja ningún nivel de protección*.

1.29. Costa Rica no discute la importancia de estas NIMF y defiende que éstas deben ser consideradas por las autoridades fitosanitarias de los Miembros de la OMC. De hecho, ya existen otras obligaciones en el Acuerdo MSF que expresamente obligan a los Miembros a tomar en cuenta las normas internacionales cuando realicen evaluaciones de riesgo (artículo 5.1) o cuando regionalicen sus medidas (artículo 6.1). Lo que aquí se discute, no obstante, es la pertinencia de estas NIMF *a los efectos de la obligación de armonización prevista en el artículo 3.1 del Acuerdo*

[41] NIMF 2, Prueba documental MEX-72, p. 6. (cursivas añadidas).
[42] NIMF 4, Prueba documental MEX-73.
[43] Comentarios específicos de México sobre las respuestas de los expertos a las preguntas Nos. 164, 165 y 167 del Grupo Especial a los expertos; y respuesta de México a la pregunta No. 129 del Grupo Especial tras la segunda reunión sustantiva.
[44] NIMF 6, Prueba documental MEX-75.
[45] NIMF 8, Prueba documental MEX-76.
[46] NIMF 11, Prueba documental MEX-77.
[47] NIMF 32, Prueba documental MEX-78.
[48] Declaración oral de Canadá, párr. 10.
[49] El artículo 3.3 del Acuerdo MSF, tal y como lo recordó el grupo especial encargado del asunto *Estados Unidos – Animales*, "codifica el derecho autónomo de los Miembros de establecer su propio nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria (NADP) y de adoptar MSF que logren un nivel de protección más elevado que el que se lograría mediante una medida basada en las normas, directrices o recomendaciones internacionales" pertinentes. (Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Animales*, párr. 7.256 (en referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párrs. 104 y 172) (subrayado añadido)). Lo que determina, por ende, la pertinencia de las NIMF bajo el artículo 3.3 del Acuerdo MSF (al igual que bajo el artículo 3.1) es su *contenido*. Una NIMF será pertinente en el contexto de las obligaciones de los artículos 3.1 y 3.3 cuando ésta refleje un nivel de protección que pueda ser comparado con el nivel de protección buscado por la medida impugnada. Puesto que la NIMF 1 no refleja ningún nivel de protección, simplemente no se puede evaluar si una medida logra un nivel de protección más elevado que el reflejado en la NIMF 1.
[50] NIMF 1, Prueba documental MEX-71.

MSF. Es evidente que ninguna de estas NIMF es "pertinente" para una medida fitosanitaria concreta que busca cierto nivel de protección frente a la plaga del ASBVd.

1.30. Incluso asumiendo que las NIMF mencionadas por México fueran "pertinentes" (*quad non*), dos de las medidas/instrumentos identificados por México no representan ningún nivel de protección. Tanto la medida en litigio como la norma internacional deben reflejar cierto nivel de protección para que puedan compararse y determinar, por ejemplo, si la primera va más allá de lo recomendado por la segunda, en contravención del artículo 3.3 del Acuerdo MSF. Ni los ARP ni el Manual (que, como se comentó anteriormente, a juicio de Costa Rica, ni siquiera califican como medidas sujetas al Acuerdo MSF) representan un nivel de protección efectivo, sino que constituyen los pasos previos seguidos por el SFE antes de la adopción de la medida impuesta a las importaciones de aguacates frescos. Los ARP y el Manual no son, por ende, medidas sujetas a los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF.

1.31. En todo caso, la obligación prevista en el artículo 3.1 del Acuerdo MSF es la de "basar" las medidas fitosanitarias en normas internacionales pertinentes. Para estar "basada en" una norma que contiene *principios generales* (como la NIMF 1) se requiere que la medida "se asiente" o "se apoye" en dichos principios generales sin contradecirlos.[51] Puesto que, por definición, los principios no tienen una traducción concreta, toda medida que haya sido adoptada de buena fe siguiendo dichos principios debe considerarse "basada en" los mismos.[52] Los requisitos fitosanitarios de Costa Rica siguen los principios generales de la NIMF 1 sin contradecirlos y estarían basados, por ende, en dicha NIMF. Asimismo, para "basarse en" una norma que contiene metodología, técnicas o *procedimientos* (como las NIMF 2, 11 y 32) se requiere no contradecir o desviarse de manera fundamental de dichos procedimientos. No obstante, una norma internacional de procedimiento describe pasos a seguir y no resultados concretos. Por ende, cuando una metodología sigue los pasos previstos en la norma internacional debe considerarse "basada en" la misma, sin entrar a valorar las conclusiones alcanzadas.[53] El Manual y los ARP siguen las NIMF procedimentales pertinentes (NIMF 2, 11 y 32) sin contradecirlas, por lo que estarían basados en dichas NIMF.

1.32. **En conclusión**, México no ha demostrado que las NIMF identificadas sean normas internacionales "pertinentes" a los efectos de la obligación de armonización. Sobre esta base, el Grupo Especial debería rechazar todos los reclamos presentados por México bajo los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF. Incluso si el Grupo Especial considerara que las NIMF identificadas por México son "pertinentes", México no ha demostrado que los ARP y el Manual sean medidas fitosanitarias sujetas al Acuerdo MSF, en general, ni a la obligación de armonización, en particular. En todo caso, México no ha demostrado que las medidas/instrumentos en litigio no "se basen en" dichas NIMF y, mucho menos, que excedan el nivel de protección que se lograría mediante medidas basadas en las mismas. Por lo tanto, el Grupo Especial debería igualmente rechazar todos los reclamos presentados por México bajo los artículos 3.1 y 3.3 del Acuerdo MSF.

4.2 México no ha sustentado sus reclamos sobre la evaluación del riesgo

1.33. México no ha demostrado que la evaluación del riesgo de Costa Rica incumpla con los requisitos establecidos en el Acuerdo MSF. En particular, México no ha demostrado que la "evaluación del riesgo" de Costa Rica sea inconforme con la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF o incumpla con los elementos previstos en los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF. México tampoco ha demostrado que la medida fitosanitaria de Costa Rica aplicada a las importaciones de aguacate no "se base en" las conclusiones científico-técnicas alcanzadas en la evaluación del riesgo. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la evaluación del riesgo.

[51] Informes del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 163; y *CE – Sardinas*, párrs. 242, 245 y 248.

[52] Como Costa Rica explicó en su respuesta a la pregunta n° 107 del Grupo Especial, las medidas fitosanitarias impuestas a la importación de aguacates estarían, en cualquier caso, "basadas en" la NIMF 1, puesto que Costa Rica respetó todos los principios allí contenidos.

[53] Como Costa Rica también explicó en su respuesta a la pregunta n° 107 del Grupo Especial, la evaluación del riesgo se realizó siguiendo el Manual que se "basa en" en las NIMF 2, 11 y 32 mencionadas por México. El Manual se asienta en estas NIMF sin que exista ninguna contradicción entre lo previsto en las normas y lo recogido en el Manual. A su vez, la evaluación del riesgo de Costa Rica siguió todos y cada uno de los pasos previstos en la NIMF 11, sin desviación fundamental alguna.

4.2.1 Los artículos 2.2, 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF

1.34. Costa Rica recuerda que, en su parte relevante, el artículo 2.2 del Acuerdo MSF contiene la siguiente obligación general:

> Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria … esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5.

1.35. Por su parte, los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF establecen las siguientes obligaciones específicas mediante las cuales se da cumplimiento a la obligación general:

> 1. Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.
>
> 2. Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.
>
> 3. Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros tendrán en cuenta como factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos.

1.36. El artículo 5.1 del Acuerdo MSF obliga a los Miembros a "basar" sus medidas fitosanitarias en una evaluación del riesgo; esto es, debe existir una "*relación racional* entre la medida y la evaluación de riesgo".[54] Toda "evaluación del riesgo" en el contexto fitosanitario debe conformarse con la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF.[55] Aunque la evaluación del riesgo debe ser "adecuada a las circunstancias", los Miembros tienen la libertad de realizarla de la forma que les parezca más adecuada, sin que sea obligatorio atenerse a alguna "metodología" en particular.[56] Asimismo, la evaluación del riesgo debe hacerse "*teniendo en cuenta* las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes". Esas técnicas deben, por tanto, considerarse pertinentes, sin que sea necesario respetar "todos y cada uno de sus aspectos".[57]

1.37. Los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF no contienen obligaciones autónomas o independientes, sino que están supeditados al artículo 5.1 e informan las obligaciones de dicha disposición. Por ende, un grupo especial debería abordar los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 de manera conjunta. En particular, el artículo 5.2 requiere que, al evaluar los riesgos, se tengan en cuenta determinados factores técnicos, mientras que el artículo 5.3 requiere que, al evaluar los riesgos, se tengan en cuenta los tres factores económicos allí mencionados. La jurisprudencia ha entendido que "tener en cuenta" no requiere "estar en conformidad con" o "basar en"[58], sino que significa "tomar

[54] Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 193.
[55] Informes del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párr. 121; y *Japón – Manzanas*, párr. 196.
[56] Informe del Órgano de Apelación, *Japón – Manzanas*, párrs. 204 y 205.
[57] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.241.
[58] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.241.

en consideración", "hacer caso".[59] Es decir, "tener en cuenta" no implica "una actuación en particular"[60] ni "prescribe un resultado concreto que deba alcanzarse".[61]

1.38. Finalmente, en cuanto a la norma de examen aplicable, la tarea de un grupo especial "no consiste en determinar si la evaluación del riesgo realizada por un Miembro de la OMC es correcta, sino en determinar si se basa en un razonamiento coherente y en testimonios científicos respetables y si, en este sentido, se puede justificar objetivamente".[62]

4.2.2 México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica incumplan los artículos 2.2, 5.1, 5.2, y 5.3 del Acuerdo MSF

1.39. Costa Rica cumple con las obligaciones que le impone el Acuerdo MSF y adoptó medidas con fundamento técnico y científico que, además, ya han sido implementadas por otros Miembros con sistemas de protección fitosanitaria mucho más sofisticados, como Nueva Zelanda. El propio México impone medidas idénticas a productos vegetales para consumo (como las papas) cuando se trata de plagas de su interés.[63]

1.40. La cuestión relevante es si México ha demostrado que Costa Rica no realizó una evaluación del riesgo adecuada bajo la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF, no tuvo en cuenta las NIMF pertinentes y los factores listados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF, y no basó sus medidas en dicha evaluación, en el sentido del artículo 5.1 del Acuerdo MSF. Como se desarrolla a continuación, México no ha demostrado ninguno de estos puntos.

4.2.2.1 México no ha demostrado que la "evaluación del riesgo" sea incompatible con el artículo 5.1 y al Anexo A.4 del Acuerdo MSF

1.41. Como se ha observado, la "evaluación del riesgo" en el contexto fitosanitario debe conformarse con la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF, esto es, debe ser una "[e]valuación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas".[64] Esta es la definición de evaluación del riesgo que aplica a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.1 del Acuerdo MSF[65] y, como se detallará, México no ha demostrado cómo es que la evaluación de riesgo de Costa Rica no se conforma con el Anexo A.4 del Acuerdo MSF.

1.42. México tampoco ha demostrado cómo es que la evaluación del riesgo de Costa Rica no fue "adecuada a las circunstancias", en el sentido del artículo 5.1 del Acuerdo MSF. Aunque el Acuerdo MSF no explica el significado de esta expresión, la jurisprudencia ha entendido que se refiere a que la evaluación del riesgo sea "caso por caso, en lo que se refiere al producto, origen y destino, incluyendo en particular las situaciones nacionales específicas".[66] Así, por ejemplo, se han considerado como circunstancias pertinentes el hecho de que la plaga objeto de análisis no exista en el país importador o que las condiciones climáticas del mismo lo conviertan en un medio potencialmente favorable para la propagación de la plaga.[67] De conformidad con lo señalado por la jurisprudencia, Costa Rica realizó una evaluación del riesgo específica para el caso concreto de la plaga del ASBVd y la vía del fruto fresco de aguacate para consumo, observando "en particular las situaciones nacionales específicas", como la ausencia del viroide en territorio costarricense y las

[59] Informe del grupo especial, *Rusia – Porcinos*, párr. 7.763 (refiriéndose a la interpretación del grupo especial en *Estados Unidos – Animales* en el contexto del artículo 5.4 del Acuerdo MSF). Informe del grupo especial, *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párr. 7.1620.

[60] Informe del grupo especial, *Rusia – Porcinos*, párr. 7.767.

[61] Informe del grupo especial, *Rusia – Porcinos*, párr. 7.765 refiriéndose a informe del grupo especial, *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párr. 7.1620.

[62] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Mantenimiento de la suspensión continuada*, párr. 590.

[63] Medidas fitosanitarias de México para papa, Prueba documental CRI-32.

[64] La segunda cláusula del párrafo 4 del Anexo A del Acuerdo MSF se refiere a las evaluaciones del riesgo concernientes a los "posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos". Por lo tanto, la segunda cláusula no define el tipo de evaluación del riesgo pertinente a efectos de esta diferencia, relativa a la plaga ASBVd que afecta a los cultivares de aguacate.

[65] Informes del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párr. 121; y *Japón – Manzanas*, párr. 196.

[66] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.239.

[67] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.240.

condiciones climáticas favorables de Costa Rica. A diferencia de lo argumentado por México, Costa Rica no considera que, para realizar una evaluación del riesgo "adecuada a las circunstancias", se debió haber tomado en cuenta el posicionamiento de México como primer exportador mundial de aguacate.[68] Lo que Costa Rica sí tuvo muy en cuenta fue el hecho de que México ha sido tradicionalmente el principal exportador de aguacate a Costa Rica, exportando alrededor de 50 millones de aguacates anuales. Por ello, desde que en 2013 Costa Rica conoció de la presencia del ASBVd en México, se llevaron a cabo todas las actuaciones necesarias para asegurar que se mantenían medidas de mitigación del riesgo apropiadas y compatibles con todas las obligaciones de Costa Rica bajo el Acuerdo MSF, incluida la de no discriminar entre productos de distintos orígenes que suponen el mismo riesgo fitosanitario.[69] Ningún argumento presentado por México ha demostrado en lo más mínimo que la evaluación del riesgo de Costa Rica no fuera "adecuada a las circunstancias".

1.43. Finalmente, México no ha demostrado cómo es que la evaluación del riesgo de Costa Rica no "tuvo en cuenta" las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes (en este caso, las NIMF de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)), así como los factores técnicos y económicos listados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF, respectivamente. En el ámbito fitosanitario, las técnicas para un análisis de riesgo de plagas cuarentenarias se encuentran recogidas, principalmente, en la NIMF 11. Por ende, si bien no es necesario que se respeten todos y cada uno de los aspectos incluidos en la NIMF 11[70] ni que se alcance un resultado concreto[71], el analista de riesgo debe "tomar en consideración" o "hacer caso"[72] de lo que esta norma internacional estipula. Costa Rica observa que la NIMF 11 recoge los mismos factores técnicos y económicos que aparecen listados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF:

- Los siete *factores técnicos* contenidos en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF se reflejan en la NIMF 11 de la siguiente forma: (i) "justificación técnica"[73] (testimonios científicos existentes); (ii) "prácticas empleadas en el cultivo/producción de cultivos hospedantes"[74] (procesos y métodos de producción); (iii) "inspección o pruebas para verificar la ausencia de una plaga"[75] (métodos de inspección, muestreo y prueba); (iv) "prevalencia de la plaga en el área de procedencia"[76] (prevalencia de enfermedades o plagas concretas); (v) "área libre de plagas"[77] (existencia de zonas libres de plagas o enfermedades); (vi) "adaptabilidad al medio ambiente"[78] (condiciones ecológicas y ambientales pertinentes); y (vii) "restricciones comerciales relacionadas con la cuarentena"[79] (regímenes de cuarentena y otros).

- Los tres *factores económicos* previstos en el artículo 5.3 del Acuerdo MSF también se reflejan en la NIMF 11 de la siguiente forma: (i) "efectos de los cambios inducidos por la plaga en los beneficios de los productores"[80] (posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas); (ii) "viabilidad y costo de la erradicación o contención"[81] (costos de control o erradicación en el territorio de Miembro importador); y (iii) "medidas de control […], su eficacia y su costo"[82] (relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos).

[68] Primera comunicación escrita de México, párr. 405.
[69] Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrs. 5.155-5.168.
[70] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 7.761.
[71] Informe del grupo especial, *Rusia – Porcinos*, párr. 7.765 (refiriéndose al informe del grupo especial, *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párr. 7.1620.
[72] Informe del grupo especial, *Rusia – Porcinos*, párr. 7.763 (refiriéndose a la interpretación del grupo especial en *Estados Unidos – Animales* en el contexto del artículo 5.4 del Acuerdo MSF). Informe del grupo especial, *CE – Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, párr. 7.1620.
[73] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 10.
[74] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 16.
[75] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 24.
[76] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 14.
[77] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 25.
[78] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 16.
[79] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 20.
[80] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 20.
[81] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 19.
[82] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 11.

1.44. En consecuencia, cuando un Miembro "tiene en cuenta" las técnicas de análisis de riesgo contenidas en la NIMF 11, también "tiene en cuenta" los factores técnicos y económicos listados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF. Costa Rica es plenamente consciente de la importancia que tienen los lineamientos de la CIPF y las guías procedimentales de las NIMF. Por ello, Costa Rica fue incluso más allá de la obligación de "tener en cuenta" las NIMF, contenida en el artículo 5.1 del Acuerdo MSF. Costa Rica elaboró un Manual para la elaboración de análisis de riesgo de plagas, el cual traslada las recomendaciones de la NIMF 11 a un instrumento interno de obligado cumplimiento por parte del SFE. El Manual – que fue adoptado de manera voluntaria por Costa Rica y no en cumplimiento de ninguna obligación del Acuerdo MSF, y que se revisa periódicamente para incorporar mejoras – contribuye a aumentar la transparencia sobre la forma como el SFE analiza los riesgos de plagas, y asegura, precisamente, que los análisis de riesgo tomen en consideración los factores relevantes de la NIMF 11. A la luz de ello, a Costa Rica le sorprende enormemente que México aduzca Costa Rica no tuvo en cuenta las normas internacionales pertinentes para la elaboración del análisis de riesgo. No es sorprendente, sin embargo, que México no haya podido demostrar, en lo más mínimo, que no se tuvieron en cuenta las NIMF y los factores pertinentes. De hecho, los expertos en esta disputa han corroborado que tanto el Manual como el ARP de Costa Rica se apegan fielmente al espíritu y a los factores de la NIMF 11.[83]

1.45. En cualquier caso, la mejor forma de examinar si la autoridad fitosanitaria costarricense "tuvo en cuenta" las normas internacionales y los factores técnicos y económicos de los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF es abordando estos elementos en el análisis de la evaluación del riesgo en el marco del artículo 5.1 del Acuerdo MSF.[84] Cuando el Grupo Especial examine si Costa Rica realizó una evaluación del riesgo conforme a la definición del Anexo A.4 y el artículo 5.1 del Acuerdo MSF, podrá examinar también, como parte del mismo análisis, si Costa Rica tuvo en cuenta la NIMF 11 y los factores mencionados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF.

1.46. Como se ha observado, la definición de "evaluación del riesgo" del Anexo A.4 del Acuerdo MSF contiene tres elementos:

(i) evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas en el territorio de un Miembro importador

(ii) según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse,

(iii) así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas.

1.47. A continuación, Costa Rica explica cómo abordó cada uno de estos tres elementos en su evaluación del riesgo, y cómo "tuvo en cuenta" la NIMF 11 – tal y como lo estipula el artículo 5.1 del Acuerdo MSF – así como los factores de los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF.

(i) Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación del ASBVd

1.48. Como nota previa, Costa Rica recuerda que el primer argumento de México en cuanto a la evaluación del riesgo de Costa Rica (repetido después en varios reclamos[85]) fue que "[p]ara evaluar la probabilidad de entrada, Costa Rica primero debió demostrar de forma razonada y sistemática, que su territorio se encontraba ausente del patógeno y de la enfermedad que este produce, y confirmar esta ausencia mediante una declaración del territorio de Costa Rica como un ALP [Área Libre de Plaga]".[86] Costa Rica observa que es México quien alega, como cuestión de hecho, que el ASBVd se encuentra en Costa Rica y, por ende, "debe aportar la prueba correspondiente".[87] Costa Rica ha refutado, una por una, las "pruebas" presentadas por México a estos efectos, dejando

[83] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a la pregunta n° 137 del Grupo Especial.

[84] Informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.232.

[85] Véanse los reclamos relativos a la supuesta discriminación (artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF) y a la supuesta falta de regionalización de Costa Rica (artículo 6.1 del Acuerdo MSF).

[86] Primera comunicación escrita de México, párr. 280. Como Costa Rica ya indicó en su Primera comunicación escrita, la presencia o ausencia de una plaga en el territorio del Miembro importador no es un factor que determine la probabilidad de entrada de una plaga. Asimismo, México confunde la determinación de la *situación* de una plaga en un área (NIMF 6 y 8) con el establecimiento de *áreas libres de plagas* (NIMF 4), que son conceptos muy distintos y que aplican en contextos muy diferentes. Posiblemente, tras reconocer tal confusión, México decidió abandonar sus alegatos con respecto a la NIMF 4.

[87] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Camisas y blusas de lana*, p. 16.

patente que México no tiene evidencia alguna de la presencia del viroide en Costa Rica.[88] En contrapartida, los múltiples muestreos y pruebas de diagnóstico aportados por Costa Rica en estos procedimientos demuestran contundentemente la ausencia del viroide en su territorio. Además, a lo largo de este procedimiento, Costa Rica ha respondido a incontables preguntas del Grupo Especial relativas a la determinación de la condición fitosanitaria de Costa Rica como "ausente" de ASBVd, explicando en detalle sus procedimientos de vigilancia y control de plagas.[89]

1.49. La insistencia continua de México sobre la supuesta presencia del ASBVd en Costa Rica más bien indica que la presencia del viroide es, en realidad, el *único* aspecto que podría poner en tela de juicio las medidas de Costa Rica y daría visos de razonabilidad al caso de México. No obstante, México es consciente de que, si la plaga está ausente de Costa Rica, como es el caso, las medidas fitosanitarias vigentes tienen fundamento técnico-científico, son legítimas y constituyen requisitos totalmente estándar en el ámbito del comercio internacional de productos vegetales.

1.50. México tampoco ha demostrado que Costa Rica no evaluara la probabilidad de **entrada** del ASBVd a su territorio tomando en consideración los factores listados en el Manual, que son los mismos que refleja la NIMF 11. Especialmente cuando Costa Rica consideró: (i) la vía de entrada de la plaga[90]; (ii) la probabilidad de que la plaga esté asociada con la vía en el lugar de origen[91]; (iii) la probabilidad de supervivencia durante el transporte o almacenamiento[92]; (iv) la probabilidad de que la plaga sobreviva a los procedimientos vigentes de manejo de plagas[93]; y (v) la probabilidad de transferencia a un hospedante apropiado[94], todos ellos contenidos en la NIMF 11.

1.51. En particular, Costa Rica tuvo en cuenta la *prevalencia de la plaga* en el área de procedencia, que es un factor expresamente listado en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF. Como Costa Rica explicó al Grupo Especial[95], se solicitó información directamente a México a este respecto.[96] Puesto que nunca se obtuvo respuesta, Costa Rica recurrió a los *testimonios científicos existentes* en la literatura, que, de nuevo, son un factor listado en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF. El estudio de Vallejo *et al.* 2017 indica que, en Michoacán – la principal área productora de aguacate mexicano, donde "se produce el 86.3% del aguacate en México"[97] – la incidencia del ASBVd es del 14% y el ritmo de contagio es del 4.75% anual.[98] Costa Rica también preguntó expresamente a México si existen en su territorio *áreas libres de la plaga*, que es otro factor listado en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF. México tampoco respondió a esta solicitud y nunca ha afirmado, hasta la fecha, que existan áreas libres del ASBVd en México. De hecho, ha reconocido que "ningún estudio oficial o de otra índole ha sido realizado en México para determinar la prevalencia de ASBVd".[99] Costa Rica tuvo en cuenta, asimismo, la posible existencia de programas de control o monitoreo del viroide en México. Pero México no tiene, tal y como él mismo reconoce, ninguna reglamentación interna específica para controlar el ASBVd que reduzca su incidencia en el campo.[100] Costa Rica constató, por ende, que el ASBVd se encuentra en México sin estar sujeto a ningún mecanismo oficial de control que mitigue su dispersión, con lo que cabe presumir razonablemente que la prevalencia de la plaga aumentaría con el tiempo.

[88] Respuesta de Costa Rica a la pregunta No. 26 del Grupo Especial tras la primera reunión sustantiva.

[89] Véase, por ejemplo, Primera comunicación escrita de Costa Rica, párrs. 3.18-3.27; Informe de Costa Rica en respuesta a la solicitud de información y documentación soporte adicional del Grupo Especial en el caso DS524 ante la OMC, 14 de septiembre de 2020.

[90] Costa Rica identificó dos vías de entrada del ASBVd: el fruto fresco de aguacate para consumo y las plantas de aguacate para plantar. Estos son los dos únicos productos de aguacate que Costa Rica importa de otros países. El ARP general para el ASBVd identifica ambas vías (frutos y plantas) en su título. En el caso del ARP para México, sólo se examina la vía del fruto fresco de aguacate, como también se desprende del título del ARP, puesto que éste es el único producto de aguacate que Costa Rica importa de México.

[91] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 34; NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 14.

[92] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 35; NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 14.

[93] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 36; NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 14.

[94] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 37; NIMF 11, Prueba documental MEX-77, p. 14.

[95] Véase, por ejemplo, la respuesta de Costa Rica a la pregunta No. 57 del Grupo Especial.

[96] Solicitud de información a México, Prueba documental CRI-42.

[97] El aguacate en México, Prueba documental MEX-40, p. 1

[98] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 34; Vallejo *et al.* 2017, Prueba documental MEX-47.

[99] Primera comunicación escrita de México, párr. 57.

[100] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 35; Primera comunicación escrita de México, párr. 598. La ausencia de reglamentación específica para el ASBVd viene confirmada también en el Informe SINAVEF 2010, Prueba documental CRI-13.

1.52. Costa Rica también tuvo en cuenta las características específicas del ASBVd y si puede manejarse de alguna forma durante el *proceso de producción* o cultivo del aguacate, otro factor listado en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF. Se observó que la literatura científica (Ploetz *et al.* 2011) señala que el ASBVd se distribuye de manera sistémica en la planta de aguacate, lo que significa que el viroide está presente en todos los tejidos de la misma (semillas, hojas, ramas, frutas y raíces)[101] y permanece activo siempre y cuando los tejidos vegetales se mantengan en buenas condiciones. Por ello, las condiciones del transporte y almacenamiento de los aguacates, o la variación de temperatura, no tienen efecto alguno sobre la supervivencia de la plaga. Es también por ello que no existe ninguna cura contra el ASBVd que pueda aplicarse durante el proceso de producción y sólo cabe erradicar los árboles infectados (Coit 1928, Hadidi *et al.* 2003, Suarez *et al.* 2005).[102] Asimismo, en cuanto a los *métodos de inspección, muestreo y prueba*, factor listado también en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF, Costa Rica observó que, aunque México realice inspección visual postcosecha a la hora del empaque y descarte los frutos con síntomas de ASBVd, ello no soluciona el problema de los frutos infectados *asintomáticos* que pasan los controles de calidad y son exportados a Costa Rica. En efecto, puesto que no todos los frutos de aguacate infectados con ASBVd muestran síntomas (Mohamed *et al.* 1980, Desjardins 1987, Schnell *et al.* 2001)[103], la única forma de saber con certeza si un fruto está infectado es mediante prueba de laboratorio, preferentemente mediante la técnica de diagnóstico RT-PCR[104] (Schnell *et al.* 1997[105]). Costa Rica constató, por ende, que no hay tratamientos de cultivo o inspecciones postcosecha que puedan ser efectivos en México contra el riesgo que suponen los frutos infectados asintomáticos, que constituyen el producto de preocupación para Costa Rica.

1.53. Costa Rica también observó que el riesgo de entrada del ASBVd viene dado por los desechos del fruto de aguacate importado, en particular, su semilla.[106] La literatura científica coincide en que la transmisión del viroide por semilla es muy alta en el caso de semillas obtenidas de frutos asintomáticos, cercana al 100% (Vargas *et al.* 1991, Hadidi *et al.* 2003, Ochoa Ascencio 2013).[107] La germinación de una semilla de un fruto de aguacate asintomático introduciría, por ende, la plaga a Costa Rica. En este sentido, se examinó la viabilidad de la semilla tras los procedimientos comerciales (como la refrigeración) aplicados a los envíos de aguacates. Se observó que se requieren temperaturas mucho más bajas de las que se alcanzan en los envíos comerciales para reducir la viabilidad de la semilla (Wutscher *et al.* 1969).[108] Se tomó en cuenta también la evidencia científica sobre la germinación de semillas de aguacate de la variedad Lula, la cual se mantiene al 100% después de ser almacenadas durante 2 meses a 4.4°C en bolsas de polietileno cerradas (Spalding *et al.* 1976).[109] Costa Rica constató, por ende, que la semilla de frutos de aguacate infectados asintomáticos es viable para germinar tras su importación y susceptible de transmitir el viroide en una altísima probabilidad. Los expertos confirmaron categóricamente el riesgo de introducción del ASBVd a través de la semilla del fruto de aguacate para consumo.[110]

1.54. México no ha demostrado tampoco que Costa Rica no evaluara la probabilidad de **radicación** o establecimiento del ASBVd en su territorio. La realidad de los hechos prueba que Costa Rica sí lo hizo. Siguiendo lo dispuesto en el Manual, el cual recoge varios "ejemplos de factores" indicados por

[101] Ploetz *et al.* 2011, Prueba documental MEX-56, p. 5; ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 34.

[102] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 35; Coit 1928, Prueba documental CRI-9; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; y Suarez *et al.* 2005, Prueba documental CRI-136.

[103] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 13 y 37; Mohamed *et al.* 1980, Prueba documental CRI-125; Desjardins 1987, Prueba documental CRI-101; y Schnell *et al.* 2001, Prueba documental CRI-131.

[104] Transcripción de la audiencia con los expertos, día 4, pág. 43 (Sr. Pliego Alfaro).

[105] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 62; Schnell *et al.* 1997, Prueba documental MEX-68.

[106] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 38.

[107] ARP para México, Prueba documental MEX-84; Vargas *et al.* 1991, Prueba documental CRI-137; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; y Ochoa Ascencio 2013, Prueba documental CRI-128.

[108] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 36; Wutscher *et al.* 1969, Prueba documental MEX-132. Se requieren temperaturas de -6.7°C a -7.8°C para reducir la viabilidad de la semilla en un 50%, y una temperatura de -8.9°C para reducir la germinación en un 100%. Las temperaturas superiores a -5.6°C no afectan la germinación, siendo la temperatura promedio de un envío comercial de 5°C a 7°C.

[109] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 36; Spalding *et al.* 1976, Prueba documental MEX-133.

[110] Transcripción de la audiencia con los expertos, día 1, págs. 14 y 38 (Sr. Pliego Alfaro); y día 2, pág. 36 (Sr. Griffin).

la NIMF 11[111], Costa Rica evaluó: (i) la disponibilidad de hospedantes apropiados, hospedantes alternativos y vectores en el área del ARP; (ii) la adaptabilidad de la plaga al medio ambiente; (iii) las prácticas de cultivos y medidas de control; y (iv) otras características de las plagas que influyen en la probabilidad de establecimiento.[112] Se observó que la germinación de semillas procedentes de frutos infectados asintomáticos generaría árboles de aguacate infectados también con la plaga de manera sistémica. En ese sentido, Costa Rica tuvo en cuenta las *condiciones ambientales* de su territorio, que es un factor listado en el artículo 5.2 del Acuerdo MSF. La evaluación del riesgo observó que en Costa Rica predominan, además del bosque tropical seco, las zonas de vida de bosque tropical y premontano *húmedos* y *muy húmedos* (Holdridge 1987).[113] Tal y como México reconoce, para las semillas recalcitrantes, como la del aguacate, "la humedad es el factor más crítico que determina la viabilidad y la longevidad de la semilla" puesto que son "sensibles a la desecación".[114] El clima tropical húmedo de Costa Rica evita, precisamente, la desecación de las semillas de aguacate, proporcionando, durante la mayor parte del año, las condiciones aptas para la germinación de la semilla de aguacate.[115] Precisamente por ello, Costa Rica posee variedades endémicas de aguacate (Galindo-Tovar *et al.* 2008).[116] Costa Rica constató, por ende, que sus condiciones climáticas son favorables para la germinación de la semilla de aguacate. Los expertos también así lo confirmaron.[117]

1.55. La germinación de una semilla puede darse de forma natural o de forma intencionada. La germinación natural de semillas en descampados o traspatios es usual en Costa Rica.[118] Si la semilla es arrojada a un terreno apto y existen las condiciones necesarias de humedad y temperatura, la semilla puede sin duda germinar de manera espontánea.[119] Los expertos también confirmaron este punto.[120] En efecto, en Costa Rica, "[e]s muy común que algunos árboles de aguacate nazcan por sí mismos, sin que los productores los hayan sembrado de forma planificada".[121]

1.56. Pero el factor de riesgo que contribuye en mayor medida a la probabilidad de radicación del ASBVd, es la práctica cultural extendida en Costa Rica de plantar las semillas de frutos para consumo (desvío de uso).[122] Como Costa Rica ha explicado, y los expertos han confirmado de forma unánime[123], el desvío de uso es una práctica que sucede en la mayor parte del mundo – incluido México.[124] No obstante, se trata de una práctica difícil de documentar, puesto que rara vez es reportada.[125] Por ello, es complicado estimar el grado de desvío de uso que existe en un territorio determinado.[126] No obstante, en Costa Rica, el desvío de uso ha sido observado por CONSULSANTOS en 2017[127], y por el estudio sobre "Prácticas culturales de siembra y manejo de semillas de aguacate en Costa Rica" de 2019.[128] En este sentido, se ha constatado que es habitual que los productores, especialmente los menos tecnificados, no recurran a los viveros para adquirir su material de

[111] NIMF 11, Prueba documental MEX-77, numeral 2.2.2.
[112] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 38 y 39.
[113] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 7; Holdridge 1987, Prueba documental CRI-122.
[114] Primera comunicación escrita de México, párr. 24.
[115] Como se explicó en la Primera comunicación escrita de Costa Rica, los requerimientos edafo-climáticos del aguacate Hass son una altitud de 1000-2000 msnm, temperatura de 16-18°C, y precipitación de 1200 mm anuales (Zona de los Santos 2007, Prueba documental MEX-97, p. 8.). En la Zona de los Santos, la altitud es de 1200-1900 msnm, la temperatura promedio anual es de 19°C, y la precipitación promedio es de 2400 mm anuales (CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119, p. 15.).
[116] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 7; Galindo-Tovar *et al.* 2008, Prueba documental MEX-22. Véase también Aguacate criollo en Costa Rica, Prueba documental CRI-58.
[117] Transcripción de la audiencia con los expertos, día 1, págs. 13, 21, y 46-47 (Sr. Pliego Alfaro).
[118] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 7.
[119] OR-HN-049-2019, Prueba documental CRI-69; OR-BR-FUN-0014-2019, Prueba documental CRI-70; y OR-CS-0003-2019, Prueba documental CRI-71.
[120] Transcripción de la audiencia con los expertos, día 1, pág. 64 (Sr. Pliego Alfaro).
[121] Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 14.
[122] CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119, pp. 24 y 26; y Constatación de Empresa Consultora CONSULSANTOS, 16 de marzo de 2017 (CONSULSANTOS 2017), Prueba documental MEX-118.
[123] Véase, por ejemplo, la respuesta de Costa Rica a la pregunta No. 14 del Grupo Especial; y Transcripción de la audiencia con los expertos, día 1, págs. 28-29 (Sr. Griffin).
[124] Extracto ARP de México para papa, Prueba documental CRI-31, p. 9.
[125] Diversion from intended use 2016, Prueba documental MEX-124, p. 6.
[126] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 8.
[127] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 6-7; CONSULSANTOS 2017, Prueba documental MEX-118.
[128] Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44.

propagación certificado[129], sino que utilicen semillas cuyo origen no es siempre conocido.[130] En adición, la práctica de utilizar patrón *Hass* en los cultivos comerciales y en los viveros incrementa la probabilidad de desvío de uso de la semilla de frutos *Hass* consumidos. Los patrones se seleccionan en función de su desempeño en el sitio de cultivo (Bender *et al.* 2012).[131] En Costa Rica, el *Hass* como patrón ha respondido "como uno de los mejores para los suelos de la zona"[132] y los injertos de *Hass* sobre *Hass* son considerados una buena combinación por su resistencia y la calidad de los frutos obtenidos.[133] En últimas, aunque el desvío de uso es de difícil verificación en un laboratorio científico, no hay duda de que constituye "un riesgo en las sociedades humanas que realmente existen"[134], como la costarricense. Costa Rica tomó en cuenta el desvío de uso como un factor de riesgo que aumenta la probabilidad de establecimiento de la plaga del ASBVd.

1.57. Paradójicamente, el propio México considera el desvío de uso como un factor de riesgo para tener en cuenta en sus evaluaciones del riesgo. Como Costa Rica ha señalado, en el ARP de México para la importación de papa, se indica expresamente que "[e]n México, lo mismo que en prácticamente todos los países, es común el desvío de uso de papa para consumo como semilla, debido a la cultura de producción y la condición socioeconómica de una buena parte de los productores (CONPAPA, 2007)".[135] En este ARP, se añade que la existencia del desvío de uso "pone de manifiesto que la importación de tubérculos de papa tienen altas probabilidades de ser el vehículo de introducción y dispersión de plagas cuarentenarias".[136] Como resultado, México impone medidas fitosanitarias a la importación de papa fresca de Estados Unidos y Canadá que consisten en un certificado de que el producto se encuentra libre de determinadas plagas, así como muestreo y prueba de laboratorio al arribo.[137] Se trata, por ende, de las mismas medidas que son objeto de litigio en la presente diferencia.

1.58. Finalmente, en lo que respecta a la probabilidad de **propagación** o dispersión del ASBVd una vez introducida la plaga en Costa Rica, México no ha presentado prueba alguna de que Costa Rica no realizara la evaluación del caso. Más bien, de conformidad con la literatura científica, Costa Rica constató que la principal forma de dispersión del viroide es por injerto y que la transmisión mecánica también es posible:

> El principal método de infección es la transmisión por injerto durante la propagación, o tejido implantado y la introducción de plántulas infectadas con ASBVd surgidas de porta injertos infectados. Varios brotes de ASBVd ocurren cuando las plántulas utilizadas como porta injertos son derivadas de semillas obtenidas de frutos asintomáticos, en los cuales la transmisión por semilla es muy alta (95%) (Hadidi et al., 2003). La transmisión mecánica es posible mediante la inoculación por cortes y/o frotado de hoja con extracto de tejido infectado, aunque menos eficiente que la transmisión por injerto (Hadidi et al., 2003). Desjardins et al. (1979) demostró que la transmisión por polen se da de 1 a 4 %. Adicionalmente Whitsell (1952) demostró transmisión natural mediante injerto de raíz.[138]

1.59. Como ya se ha observado, tanto la obtención de patrones *Hass* mediante semillas, como los injertos de *Hass* sobre *Hass*, son prácticas agrícolas ampliamente utilizadas en Costa Rica.[139] Si en una finca hay árboles *Hass* infectados con el ASBVd – bien porque crecieron de forma natural o bien

[129] CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119; Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 12.

[130] Manual de Viveros, Prueba documental CRI-43, p. 20.

[131] Bender *et al.* 2012, Prueba documental CRI-112.

[132] Zona de los Santos 2007, Prueba documental MEX-97, p. 7

[133] Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 14.

[134] Informe del Órgano de Apelación, *India – Productos agropecuarios*, párr. 5.19. El Órgano de Apelación ha reconocido que hay factores que "no son susceptibles de análisis cuantitativos realizados con métodos de laboratorio empíricos o experimentales generalmente utilizados en las ciencias físicas". (Informe del Órgano de Apelación, *Australia – Manzanas*, párr. 207).

[135] Extracto ARP de México para papa, Prueba documental CRI-31, p. 9.

[136] Extracto ARP de México para papa, Prueba documental CRI-31, p. 9.

[137] Medidas fitosanitarias de México para papa, Prueba documental CRI-32.

[138] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 62; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; Desjardins *et al.* 1980, Prueba documental CRI-116; Whitsell 1952, Prueba documental MEX-42.

[139] Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 14; CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119; Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 12; y Manual de Viveros, Prueba documental CRI-43, p. 20.

porque se obtuvieron después de plantar semillas no certificadas de origen desconocido – los injertos y la utilización de herramientas para la poda dispersarían el viroide de forma muy eficaz, tal y como lo ha demostrado la evidencia científica y confirmado los expertos.[140] De un único árbol *Hass* productivo infectado con ASBVd, pueden obtenerse múltiples varetas para injertar y, en consecuencia, infectar varias plántulas. Por ende, la dispersión del viroide una vez se ha introducido en un territorio es muy sencilla. Costa Rica constató, por tanto, la alta probabilidad de dispersión del ASBVd si la plaga llegara a introducirse en su territorio.

1.60. **En conclusión**, los hechos demuestran que Costa Rica evaluó la probabilidad de entrada, radicación y propagación del ASBVd en su territorio, de conformidad con el primer elemento de la definición de "evaluación del riesgo" contenida en el Anexo A.4 del Acuerdo MSF. Costa Rica basó su evaluación del riesgo en un "razonamiento coherente y en testimonios científicos respetables"[141], y tuvo en cuenta las técnicas de análisis de riesgo de la NIMF 11 y los factores técnicos pertinentes del artículo 5.2 del Acuerdo MSF. El riesgo de que el ASBVd se introduzca y se disperse en Costa Rica, a través de frutos de aguacate infectados asintomáticos, existe, es real, tal y como confirmaron los expertos designados por el Grupo Especial.[142] Más allá de que México no comparta todas las valoraciones cualitativas del analista de riesgo, no puede negar que la existencia del riesgo "encuentra[] suficiente respaldo en los testimonios científicos" existentes.[143]

1.61. Costa Rica observa, a modo de apunte final, que la literatura científica *posterior* a la evaluación del riesgo de Costa Rica confirma la importancia del ASBVd y el riesgo generado por el fruto de aguacate. Así, el estudio de Everett *et al.* 2018 sobre Nueva Zelanda constata que "el ASBVd infecta aguacates en varios países con condiciones climatológicas similares a las de Nueva Zelanda, por lo que existe un riesgo alto de que el ASBVd se establezca en Nueva Zelanda [siendo] especialmente preocupante su importación *a través de fruta procedente de plantas o semillas asintomáticas*".[144] Asimismo, el estudio de Saucedo-Carabez *et al.* 2019 señala que deben implementarse estrategias para manejar el ASBVd y que "debe fomentarse el uso de plantas de aguacate libres de ASBVd procedentes de viveros certificados, y deben tomarse acciones regulatorias sobre la circulación de productos de aguacate para prevenir la dispersión del ASBVd".[145]

(ii) Según las medidas fitosanitarias que pudieran aplicarse

1.62. México tampoco ha demostrado cómo es que Costa Rica incumplió el segundo elemento de la definición de "evaluación del riesgo" prevista en el Anexo A.4 del Acuerdo MSF. A Costa Rica le parece improbable que México pueda hacer dicha demostración puesto que es claro que Costa Rica consideró "las medidas que pudieran aplicarse, no simplemente [] las medidas que *se est[aban]* aplicando" al momento de realizar el análisis de riesgo.[146] Costa Rica recuerda que las medidas recomendadas en el ARP[147] son distintas a la suspensión de autorizaciones fitosanitarias que se aplicó hasta el 2018 y que no es objeto de esta disputa. La evaluación del riesgo en ningún momento intentó justificar *ex post* la suspensión provisional a la importación de aguacates frescos.

1.63. En su análisis de riesgo, Costa Rica tuvo en cuenta la *relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos*, la cual es uno de los tres factores económicos listados en el artículo 5.3 del Acuerdo MSF. En efecto, la evaluación del riesgo consideró el método de "inspección realizada en los puntos de entrada".[148] No obstante, esta opción – presentada por México como alternativa en su reclamo bajo el artículo 5.6 del Acuerdo MSF – si bien representa un costo menor que la medida finalmente recomendada, es totalmente ineficaz para limitar el riesgo que preocupa a Costa Rica, a saber, la introducción del ASBVd a través de frutos de aguacate infectados *asintomáticos*. Tal como confirmaron los expertos[149], la mera observación visual no es eficaz para detectar el viroide en frutos que no presentan síntomas visuales de la plaga. Por ello, se

[140] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a la pregunta No. 62 del Grupo Especial.
[141] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Mantenimiento de la Suspensión*, párr. 590.
[142] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a la pregunta No. 62 del Grupo Especial.
[143] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Mantenimiento de la Suspensión*, párr. 591.
[144] Everett *et al.* 2018, Prueba documental CRI-27, p. 33. (énfasis añadido).
[145] Saucedo-Carabez 2019, Prueba documental MEX-175, p. 9.
[146] Informe del Órgano de Apelación, *Japón – Manzanas*, párr. 208, donde se cita el informe del grupo especial, *Japón – Manzanas*, párr. 8.283. (cursivas en el original).
[147] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 42-43.
[148] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 42.
[149] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a las preguntas No. 95, 116-117 del Grupo Especial y Transcripción de la audiencia con los expertos, segundo día, pág. 47 (Sr. Griffin).

recomendaron medidas, cuya relación costo-eficacia se consideró óptima: certificación de la ausencia *del viroide* (no de los síntomas) del envío o del lugar de producción en el país exportador, y verificación, mediante muestreo y prueba de laboratorio, en el punto de entrada.

1.64. Asimismo, tomando en cuenta la responsabilidad compartida entre el país exportador y el país importador cuando existe el riesgo de desvío de uso, la evaluación del riesgo recomendó la adopción de medidas internas que Costa Rica ha puesto todos sus esfuerzos en implementar. Así, se ha mantenido la "vigilancia activa en las zonas productoras de aguacate", verificando la ausencia del ASBVd mediante amplios muestreos – el más reciente en 2019 – y pruebas de diagnóstico.[150] También se han incrementado los esfuerzos en ofrecer "programas de buenas prácticas agrícolas para aguacate" y en "capacitar a los productores en la importancia del uso de semilla certificada".[151] Finalmente, en cuanto a la recomendación de la evaluación de riesgo de "reglamentar el uso de semillas de aguacate importado con fines de consumo, para la propagación"[152], Costa Rica adoptó el Reglamento, de 23 de septiembre de 2019, que prohíbe la siembra de semillas de frutos de aguacate importados de países con presencia del ASBVd.[153] Todas estas medidas están encaminadas a reducir el riesgo que supone el desvío de uso, pero no pueden eliminar por completo el riesgo de introducción del ASBVd. Por ello, países con una industria aguacatera tecnificada y sin problemas de desvío de uso, como Nueva Zelanda, mantienen igualmente medidas fitosanitarias a la importación de frutos frescos de aguacate para consumo.

(iii) Así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas

1.65. Finalmente, México tampoco ha demostrado que Costa Rica no evaluó las posibles consecuencias biológicas y económicas de la introducción y dispersión del ASBVd en su territorio, de conformidad con el tercer elemento previsto la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF.

1.66. No queda claro cómo es que podría darse esta falta de evaluación cuando en los hechos Costa Rica tomó en cuenta que el aguacate (*Persea americana* Mill.) parece ser el único hospedante del ASBVd en ambiente natural (Horne 1934)[154], lo que reduce la probabilidad de consecuencias *biológicas* como resultado de infección de otras especies de plantas. Sin embargo, existe incertidumbre con respecto al potencial de este viroide de infectar otras especies de plantas del género *Persea*, y, en todo caso, la introducción de la plaga tendría un efecto negativo sobre el germoplasma de aguacate, generando un detrimento a la biodiversidad.[155]

1.67. Tampoco se entiende cómo cabría sostener que no se evaluaron las posibles consecuencias *económicas* cuando Costa Rica observó expresamente lo siguiente en su evaluación del riesgo:

> Saucedo-Carabez et al., (2013) indican que los árboles sintomáticos, infectados por sunblotch mostraron una significativa reducción en la cosecha. Los árboles asintomáticos muestran una reducción de 15-30% en aguacate Hass. Los árboles sintomáticos pueden llegar a reducir hasta un 75% el rendimiento y los frutos reducen su peso promedio hasta en 40%. La incidencia de frutos sintomáticos es de 46-62% en aguacate Hass. Los sintomáticos maduran de manera irregular y se ve afectada su tasa de producción de etileno, así como el contenido de aceite (Mohamed y Thomas, 1980).
>
> Se intentó inactivar al sunblotch tanto en varetas, semillas y brotes de aguacate mediante termoterapia, demostrando que el ASBVd puede soportar cualquier régimen de temperatura que el tejido de aguacate soporte (Desjardins et al., 1980).

[150] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 43; e Informe final sobre muestreo de 2019, Prueba documental CRI-21.
[151] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 43; y Plan Nacional Aguacatero, Prueba documental CRI-1, pp. 21 y 22.
[152] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 43;
[153] Reglamento sobre uso de semilla de aguacate, Prueba documental CRI-53.
[154] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 56; Horne 1934, Prueba documental CRI-138.
[155] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 41.

> […] En cuanto a control para este viroide la eliminación de los árboles infectados es la única forma conocida Hadidi *et al.* (2003). La enfermedad es de difícil control, no existen métodos terapéuticos ni variedades resistentes.[156]

1.68. Como se aprecia, Costa Rica tuvo en cuenta el *posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas* y los *costos de control o erradicación* de la plaga en su territorio, ambos factores listados en el artículo 5.3 del Acuerdo MSF. La literatura científica constata de forma unánime que el ASBVd acarrea pérdidas de producción y calidad.[157] El estudio de Vallejo *et al.* 2017, que se centra en el caso de México, estimó pérdidas económicas de hasta 6650 Dólares de los Estados Unidos de norte América por hectárea por año y pérdidas de cosecha de hasta 1710 kg por hectárea.[158] Incluso la evidencia presentada por México señala que el ASBVd "es una plaga de alta relevancia económica, por lo que está incluido en la lista de plagas cuarentenarias de varios países".[159] Por ello, a Costa Rica le sorprende que, en su respuesta a la pregunta n° 4 del Grupo Especial, México indique que el ASBVd no es "una amenaza a la producción de aguacate mexicano" al no tener un "impacto económico relevante" cuando, al mismo tiempo, reconoce considerar el ASBVd como "plaga cuarentenaria para … la importación de material propagativo".[160] La contradicción es evidente. Si México no considerara que el ASBVd tiene importancia económica, no la calificaría como plaga *cuarentenaria*. La literatura científica también confirma los altos costos de control y erradicación de la plaga. Puesto que no existe cura para el viroide, sólo cabe eliminar todos los árboles infectados que muestren síntomas y detectar mediante prueba los árboles infectados asintomáticos para destruirlos también.[161] El propio México reconoce que "una vez que la enfermedad y el viroide se encuentran en un territorio, su erradicación es *muy difícil*".[162] Los expertos también lo confirman.[163] Costa Rica constató, por ende, la posibilidad de consecuencias biológicas y el impacto económico grave que acarrearía la introducción del ASBVd.

***

1.69. A la luz de todo lo anterior, México no ha logrado establecer un caso *prima facie* de que Costa Rica no realizó una "evaluación del riesgo" conforme al Anexo A.4 del Acuerdo MSF, considerando la probabilidad de entrada, radicación o propagación del ASBVd en su territorio según las medidas fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas. Costa Rica observa que el Sr. Griffin – uno de los expertos designados por el Grupo Especial y reconocido a nivel internacional por su experiencia en análisis de riesgo – confirmó expresamente que el ARP de Costa Rica cuenta con "evidencia sustancial para llegar a las conclusiones a las que se llegó".[164] Asimismo, de conformidad con el artículo 5.1 del Acuerdo MSF, la evaluación del riesgo fue "adecuada a las circunstancias" y se "tuvieron en cuenta" las técnicas de análisis de riesgo contempladas en las NIMF pertinentes (en particular, la NIMF 11), así como los factores técnicos y económicos listados en los artículos 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF.

4.2.2.2 México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica no "se basen en" la evaluación del riesgo

1.70. El artículo 5.1 del Acuerdo MSF exige que, una vez realizada la evaluación del riesgo, las medidas sanitarias o fitosanitarias adoptadas "se basen en" dicha evaluación. El Órgano de Apelación ha clarificado que el requisito de que una medida "se base en" una evaluación de riesgo es un

[156] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 63-64; Saucedo-Carabez *et al.* 2013, Prueba documental MEX-45; Mohamed *et al.* 1980, Prueba documental CRI-125; Desjardins *et al.* 1980, Prueba documental CRI-116; y Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121.

[157] Véanse Semancik 2003, Prueba documental MEX-46, p. 171; y *Ploetz et al.* 2011, Prueba documental MEX-56, p. 5.

[158] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 41; Vallejo *et al.* 2017, Prueba documental MEX-47.

[159] ARP frutos frescos 2015, Prueba documental MEX-61, p. 5.

[160] Respuesta de México a la pregunta n° 4 del Grupo Especial, párr. 17.

[161] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 35; Coit 1928, Prueba documental CRI-9; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; Suarez *et al.* 2005, Prueba documental CRI-136; y Saucedo-Carabez *et al.* 2013, Prueba documental MEX-45.

[162] Primera comunicación escrita de México, párr. 388, punto 4. (cursivas añadidas).

[163] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a las preguntas No. 58, 61, 67, 76, 77 del Grupo Especial.

[164] Transcripción de la audiencia con los expertos, día 2, pág. 36 (Sr. Griffin).

"requisito sustantivo de que exista una *relación racional* entre la medida y la evaluación de riesgo".[165] Teniendo en cuenta la exigencia de esta "relación racional" entre las medidas y la evaluación de riesgo, México no ha demostrado cómo es que los requisitos fitosanitarios impuestos a la importación de aguacates frescos no fluyen o se derivan del análisis de riesgo de Costa Rica, cuando claramente es el caso.

1.71. En todo caso, México no ha demostrado que los requisitos fitosanitarios a la importación de aguacates frescos no encuentren fundamento científico-técnico en la evaluación del riesgo realizada por el SFE y, por ende, que no exista una "relación racional" entre ambos. La evidencia científica, los estudios empíricos, y los expertos que asisten al Grupo Especial en la presente diferencia, constatan que existe un riesgo asociado a los frutos de aguacate infectados con ASBVd asintomáticos. En particular, se ha constatado que:

- El viroide se encuentra de forma sistémica en los tejidos de la planta de aguacate, incluyendo el fruto y su semilla.[166]

- Hay frutos de aguacate *asintomáticos*, en los cuales es imposible detectar el ASBVd por medio de mera inspección.[167]

- La semilla de aguacate importado se mantiene viable durante su transporte y almacenamiento.[168]

- Las condiciones climáticas de Costa Rica son aptas para la germinación natural de una semilla de aguacate.[169]

- La práctica del desvío de uso incrementa el riesgo de germinación de semillas de origen desconocido infectadas con ASBVd.[170]

- La germinación de semillas de frutos infectados *asintomáticos* transmite el viroide al nuevo árbol en una probabilidad muy alta, cercana al 100%.[171]

- La dispersión del viroide, una vez introducido, se da principalmente por injerto y uso de material contaminado.[172]

- El ASBVd no tiene cura y sólo cabe erradicar los árboles infectados.[173]

- El ASBVd acarrea consecuencias de alta relevancia económica.[174]

1.72. Sobre esta base, Costa Rica implementó requisitos fitosanitarios tendentes a asegurar la ausencia del ASBVd en frutos *asintomáticos*. De conformidad con las Resoluciones 002-2018 y 003-

[165] Informe del Órgano de Apelación, *CE – Hormonas*, párr. 193.

[166] Ploetz *et al.* 2011, Prueba documental MEX-56, p. 5; ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 34.

[167] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 13, 37 y 62; Mohamed *et al.* 1980, Prueba documental CRI-125; Desjardins 1987, Prueba documental CRI-101; Schnell *et al.* 2001, Prueba documental CRI-131; y Schnell *et al.* 1997, Prueba documental MEX-68.

[168] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 36; Wutscher *et al.* 1969, Prueba documental MEX-132; Spalding *et al.* 1976, Prueba documental MEX-133.

[169] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 7; Holdridge 1987, Prueba documental CRI-122; Galindo-Tovar *et al.* 2008, Prueba documental MEX-22; CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119, p. 15; y Aguacate criollo en Costa Rica, Prueba documental CRI-58.

[170] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 6-7; CONSULSANTOS 2017, Prueba documental MEX-118; CONSULSANTOS 2010, Prueba documental MEX-119; Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 12; y Manual de Viveros, Prueba documental CRI-43, p. 20.

[171] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 62; Vargas *et al.* 1991, Prueba documental CRI-137; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; y Ochoa Ascencio 2013, Prueba documental CRI-128.

[172] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 62; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121.

[173] ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 35; Coit 1928, Prueba documental CRI-9; Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; y Suarez *et al.* 2005, Prueba documental CRI-136.

[174] ARP para México, Prueba documental MEX-84, pp. 63-64; Saucedo-Carabez *et al.* 2013, Prueba documental MEX-45; Mohamed *et al.* 1980, Prueba documental CRI-125; Desjardins *et al.* 1980, Prueba documental CRI-116; y Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121.

2018, el país exportador puede optar entre tres alternativas igualmente aceptables, incluyendo el requisito estándar de certificación de envío libre de ASBVd.[175] Costa Rica, por su parte, verificará la certificación de ausencia de la plaga en el punto de entrada mediante muestreo y prueba de laboratorio (RT-PCR).[176] Esta medida tiene una clara "relación racional" con las conclusiones alcanzadas en la evaluación de riesgo resumidas arriba. De hecho, la medida tiene fundamento científico-técnico incluso si se discute la valoración cualitativa del riesgo como "alto" o "medio". Lo crucial es que el riesgo existe (la semilla de un fruto asintomático tiene amplia capacidad de transmitir el viroide) y que el ASBVd es una plaga cuarentenaria en Costa Rica (ausente del país y con graves consecuencias económicas). Lo mínimo que cabe aplicar ante dicho riesgo es un requisito de certificación de envío libre de ASBVd junto con verificación al arribo. Se trata de la medida más estándar y común que existe y que México no tendría ningún problema en cumplir, como lo hacen otros países con presencia de ASBVd que actualmente exportan aguacates a Cosa Rica, si así lo deseara. Merece destacarse que estos requisitos son exactamente los mismos que México aplica a plagas cuarentenarias que considera de riesgo "bajo".[177]

1.73. En consecuencia, México no ha demostrado que la medida de Costa Rica no "se basa en" la evaluación del riesgo, de conformidad con el artículo 5.1 del Acuerdo MSF.

4.2.2.3 Conclusión

1.74. México no ha demostrado que la "evaluación del riesgo" no cumpla con la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF o con los requisitos de los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF. México tampoco ha demostrado que la medida de Costa Rica no "se base en" las conclusiones científico-técnicas alcanzadas en la evaluación del riesgo. Por el contrario, Costa Rica ha demostrado que sus requisitos fitosanitarios se basan en las conclusiones científico-técnicas de una adecuada evaluación del riesgo. Por ende, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México bajo los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF. El Grupo Especial también debería rechazar, en consecuencia, el reclamo de México bajo el artículo 2.2 del Acuerdo MSF.

4.3 México no ha demostrado que Costa Rica restrinja el comercio más de lo requerido

1.75. México ha argumentado que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica restringen el comercio más de lo requerido, pero no ha presentado ninguna alternativa menos restrictiva que logre el NADP de Costa Rica. Incluso si el Grupo Especial considerara que el riesgo de entrada, radicación y propagación del ASBVd en Costa Rica es "bajo", no existen medidas menos restrictivas para el control de una plaga cuarentenaria que las aplicadas por Costa Rica. Además, las alternativas sugeridas por México son inadecuadas. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la restricción del comercio.

4.3.1 El artículo 5.6 del Acuerdo MSF

1.76. Costa Rica recuerda que el artículo 5.6 del Acuerdo MSF estipula que:

> Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.[3]
>
> [3] A los efectos del párrafo 6 del artículo 5, una medida solo entrañará un grado de restricción del comercio mayor del requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva del comercio.

[175] Véase la NIMF 12 (relativa a certificados fitosanitarios), Prueba documental CRI-97, p. 16.
[176] Véase respuesta de Costa Rica a la pregunta n° 45 del Grupo Especial.
[177] Requisitos México para plagas cuarentenarias de riesgo bajo, Prueba documental CRI-107.

1.77. En esencia, para demostrar que una medida es incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF, un reclamante debe acreditar que existe una medida alternativa que: (i) está razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica; (ii) consigue el NADP del Miembro; y (iii) es significativamente menos restrictiva del comercio que la medida impugnada.[178] Estos requisitos deben ser demostrados de forma acumulativa[179] y la carga de la prueba recae sobre el reclamante.[180] Merece recordarse que la determinación del NADP "es una *prerrogativa* [del demandado] y no de un grupo especial o del Órgano de Apelación".[181] En efecto, el Anexo A.5 del Acuerdo MSF define el "[n]ivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria" como el "[n]ivel de protección que *estime adecuado el Miembro que establezca la medida* sanitaria o fitosanitaria". Por ello, cabe esperar que, un grupo especial conceda peso a la formulación hecha por el demandado sobre su NADP, más aún cuando éste ha sido especificado con suficiente precisión y manifestado sistemáticamente como en este caso.[182]

4.3.2 México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica incumplan el artículo 5.6 del Acuerdo MSF

1.78. Previo a abordar los reclamos de México bajo el artículo 5.6 del Acuerdo MSF, Costa Rica reitera que México no ha presentado reclamaciones relativas al artículo 2.2 del Acuerdo MSF con respecto a la presunta restricción de las medidas de Costa Rica. En respuesta a la pregunta n° 98 del Grupo Especial, dirigida precisamente a este asunto, México se limitó a contestar que sus mismos argumentos bajo el artículo 5.6 del Acuerdo MSF son aplicables *mutatis mutandis* al artículo 2.2 del Acuerdo MSF y que ello es suficiente para una constatación de violación consecuencial.[183] México sólo añadió que el grupo especial en *Australia – Manzanas* "aplicó el principio de economía procesal" bajo el artículo 2.2 del Acuerdo MSF tras haber constatado una violación del artículo 5.6 del Acuerdo MSF. En toda disputa de la OMC, le corresponde a la parte reclamante explicar su caso. No le corresponde al Miembro demandado defenderse de argumentos que nunca se presentaron ni es la función del Grupo Especial "suplir la falta de argumentos en nombre de una parte".[184] El hecho de que el Grupo Especial en *Australia – Manzanas* aplicara la economía procesal con respecto al reclamo de Nueva Zelanda bajo el artículo 2.2 del Acuerdo MSF, no significa que México quede eximido de presentar su caso bajo esta disposición, tal y como lo hizo Nueva Zelanda. En consecuencia, el Grupo Especial debería limitar sus constataciones con respecto a la presunta restricción de las medidas de Costa Rica únicamente al artículo 5.6 del Acuerdo MSF.

1.79. Dicho lo anterior, con respecto al artículo 5.6 del Acuerdo MSF, México argumenta, en primer lugar, que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica "resultan imposibles de cumplir"[185] y son "prohibiciones *de facto*".[186] Este argumento cae por su propio peso. El mercado costarricense está totalmente abierto a las importaciones de aguacate fresco para consumo y lo único que se solicita es que dichas importaciones sean certificadas como libres de ASBVd – una plaga de constatada importancia económica que se transmite por semilla. Países en cuyo territorio está presente el ASBVd, como Perú o Guatemala, exportan actualmente aguacate fresco a Costa Rica[187] y su producto compite en igualdad de condiciones con el aguacate nacional en el mercado costarricense. El propio México envió a Costa Rica un embarque de aguacates frescos para consumo certificado como libre de ASBVd, lo que prueba que México se encuentra en posición de cumplir con el requisito

[178] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Radionúclidos*, párr. 5.22, refiriéndose a los informes del Órgano de Apelación, *India – Productos agropecuarios*, párr. 5.203, y *Australia – Salmón*, párr. 194.
[179] Informes del Órgano de Apelación, *Corea – Radionúclidos*, párr. 5.21; e *India – Productos agropecuarios*, párr. 5.203.
[180] Informe del grupo especial, *Estados Unidos – Animales*, párr. 7.431 refiriéndose al informe del Órgano de Apelación, *Japón – Productos agrícolas II*, párr. 126 e informe del grupo especial, *India – Productos agropecuarios*, párr. 7.525.
[181] Informe del Órgano de Apelación, *India – Productos agropecuarios*, párr. 5.205 citando al informe del Órgano de Apelación, *Australia – Salmón*, párr. 199. (cursivas originales).
[182] Informe del Órgano de Apelación, *India – Productos agropecuarios*, párr. 5.221.
[183] Respuesta de México a la pregunta n° 98 del Grupo Especial, párr. 112.
[184] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Atún II (México)(Artículo 21.5 – México)*, párr. 7.176.
[185] Primera comunicación escrita de México, párr. 579.
[186] Primera comunicación escrita de México, párrs. 579-580.
[187] Incumplimiento de requisitos fitosanitarios, Prueba documental CRI-40; y Certificado fitosanitario Guatemala, Prueba documental CRI-94.

fitosanitario de Costa Rica, si así lo desea.[188] Todo ello demuestra que la medida fitosanitaria de Costa Rica, lejos de ser la barrera infranqueable que México sugiere, puede cumplirse con normalidad si hay voluntad exportadora.

1.80. Incluso asumiendo que los requisitos fitosanitarios de Costa Rica implican cierta restricción, se trata de la mínima restricción posible para lograr su NADP. La medida fitosanitaria de Costa Rica ofrece al país exportador toda la flexibilidad para optar por el método que estime más adecuado para asegurar que los frutos de aguacate exportados están libres de ASBVd: (i) el cumplimiento con un plan de trabajo (enfoque de sistemas) acordado bilateralmente; o (ii) la certificación de que los frutos proceden de un lugar de producción libre de ASBVd; o (iii) la certificación de que el envío viene libre de ASBVd. Cualquiera de estas tres alternativas es aceptable y todas satisfacen el NADP de Costa Rica de prevenir lo más que se pueda la introducción del ASBVd para mantener la situación fitosanitaria de Costa Rica como ausente de esta plaga. Costa Rica adoptó requisitos alternativos con el objetivo, precisamente, de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio, tal y como lo dispone el artículo 5.4 del Acuerdo MSF. Si no se ha acordado un enfoque de sistemas bilateral o si resulta inconveniente certificar lugares de producción libres (por ejemplo, porque no hay ningún lugar en el que todas las plantas madres estén certificadas como libre de ASBVd), cabe certificar los envíos como libres del viroide. El país exportador puede acogerse a la opción que más le convenga.

1.81. Costa Rica recuerda que solicitar que un envío venga libre de una plaga cuarentenaria es el requisito *mínimo* que un país importador puede solicitar a la contraparte exportadora. Esto es precisamente lo que sugiere la NIMF 12 (relativa a los certificados fitosanitarios), la cual recomienda la siguiente cláusula estándar para los certificados fitosanitarios en general:

> Por la presente se certifica que las plantas, productos vegetales u otros artículos reglamentados descritos aquí se han inspeccionado y/o sometido a prueba de acuerdo con los procedimientos oficiales adecuados y se consideran que están libres de las plagas cuarentenarias especificadas por la parte contratante importadora y que cumplen los requisitos fitosanitarios vigentes de la parte contratante importadora, incluidos los relativos a las plagas no cuarentenarias reglamentadas.[189]

1.82. Además, como se ha mencionado, el mismo México mantiene medidas fitosanitarias de este tipo para plagas cuarentenarias de riesgo *bajo*[190] y presumiblemente no las considera prohibiciones o restricciones innecesarias, sino requisitos mínimos incluso en situaciones de riesgo menor.[191]

1.83. En su argumentación bajo el artículo 5.6 del Acuerdo MSF, México se ha referido a dos medidas alternativas, a saber: (i) una regulación interna en Costa Rica que evite el desvío de uso de la semilla de aguacate fresco para consumo y (ii) la certificación de embarques libres de síntomas de ASBVd. Sin embargo, como se aborda a continuación, ninguna de estas dos medidas cumple con los elementos pertinentes del artículo 5.6 del Acuerdo MSF.

1.84. En cuanto a la primera "alternativa", la regulación interna sobre el desvío de uso de la semilla, es una medida que ya ha sido adoptada por Costa Rica en complemento a los requisitos de importación. En efecto, el Reglamento sobre uso de semilla de aguacate, de 23 de septiembre de 2019[192], implementa una de las recomendaciones generales del ARP de Costa Rica.[193] Este Reglamento consiste en una medida complementaria, que, por sí sola, no puede lograr el NADP de Costa Rica con respecto al riesgo de introducción del ASBVd. En primer lugar, la obligación impuesta por el Reglamento recae íntegramente sobre el consumidor y es supremamente difícil para cualquier Estado verificar el cumplimiento estricto de la misma. Aunque es esperable que los viveristas y productores – por el objeto de su trabajo diario – conozcan el Reglamento y cumplan con las obligaciones allí establecidas, es más difícil que el consumidor (rural o urbano) sepa siempre con certeza cuál es el origen del fruto consumido o tenga conocimiento de la prohibición de sembrar la

[188] El 23 de abril de 2018, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de la Dirección General de Sanidad Vegetal de México certificó varias toneladas de aguacates como libres de ASBVd. Véase Prueba documental CRI-38.

[189] NIMF 12, Prueba documental CRI-97, p. 16. (subrayado añadido).

[190] Requisitos México para plagas cuarentenarias de riesgo bajo, Prueba documental CRI-107.

[191] Véase, por ejemplo, respuesta de Costa Rica a pregunta n°85 del Grupo Especial.

[192] Reglamento sobre uso de semilla de aguacate, Prueba documental CRI-53.

[193] El ARP recomendó "[r]reglamentar el uso de semillas de aguacate importado con fines de consumo, para la propagación" (ARP para México, Prueba documental MEX-84, p. 43).

semilla de dicho fruto consumido. La capacidad de las autoridades costarricenses de controlar el cumplimiento del Reglamento por parte de todos los consumidores es también mucho más limitada que en el caso de los viveristas y productores, los cuales están debidamente registrados.

1.85. En segundo lugar, el desvío de uso, aunque constituye un factor de riesgo importante para la introducción de la plaga, no es el único. Por la climatología favorable de Costa Rica, y puesto que la semilla de aguacate permanece viable durante varios días tras su remoción del fruto[194] y no requiere de ningún tratamiento específico para su germinación, se ha constatado que las semillas pueden germinar sin asistencia humana si caen en terreno apto para ello.[195] El riesgo inherente que supone el desecho del fruto de aguacate (i.e. la semilla) para la introducción del ASBVd explica por qué en países con industrias aguacateras tecnificadas y sin problemas de desvío de uso, como Nueva Zelanda, se mantienen medidas fitosanitarias al fruto de aguacate para mantener la condición de ausencia de la plaga en el territorio del país importador.

1.86. Por todo lo anterior, si bien Costa Rica no discute que este Reglamento contribuye a reducir el riesgo de introducción de ASBVd y, por ende, complementa los requisitos fitosanitarios para la importación de aguacate fresco, no se puede concluir que se trata de una medida alternativa que, por sí sola, lograría el NADP de Costa Rica. A juicio de Costa Rica, si se aplicara únicamente el Reglamento, sería sólo cuestión de tiempo que el ASBVd se introdujera en su territorio. Por ello, Costa Rica ha optado por implementar el Reglamento junto con medidas en frontera similares a las adoptadas también por otros países como Nueva Zelanda, Panamá o Nueva Caledonia.

1.87. En cuanto a la segunda alternativa – i.e. una certificación de embarques libres de *síntomas* del ASBVd –, se trata de una medida que, por definición, no es apta para manejar el riesgo que suponen los aguacates *asintomáticos* infectados con el viroide. Así lo confirmaron de forma rotunda los expertos.[196] Como el propio México reconoce, el ASBVd es un viroide que a menudo "no expresa síntomas en los frutos".[197] Ello significa que, por mucho que se realicen inspecciones postcosecha y se asegure que ningún fruto con síntomas es exportado, los frutos infectados con ASBVd que no presenten síntomas seguirán presentes en los embarques y, con ellos, semillas con una capacidad de transmitir la plaga cercana al 100%.[198] Esta "alternativa" de México es un mero estándar de calidad que México ya aplica en sus exportaciones. Es una "alternativa" que equivale, en el fondo, a la ausencia de toda medida fitosanitaria y que deja a Costa Rica totalmente expuesta al riesgo de que el ASBVd se introduzca en su territorio mediante la semilla de frutos asintomáticos. Es evidente que los aguacates con manchas o hendiduras no tienen la calidad necesaria para su venta y, por ende, se descartan en México antes de ser exportados. Pero son precisamente los aguacates *sin síntomas* los que preocupan a la autoridad fitosanitaria costarricense. Frente al riesgo que estos aguacates suponen, la certificación de libre de síntomas es absolutamente inútil y no logra en modo alguno el NADP de Costa Rica.[199]

1.88. **En conclusión**, México no ha demostrado que el Reglamento interno sobre el desvío de uso de la semilla de aguacate importado o la certificación de envíos libres de síntomas de ASBVd sean alternativas que cumplan con los requisitos del artículo 5.6 del Acuerdo MSF. En consecuencia, Costa Rica solicita al Grupo Especial que rechace el reclamo de México de que los requisitos fitosanitarios contenidos en las Resoluciones 002-2018 y 003-2018 son más restrictivos de lo requerido, de manera incompatible con el artículo 5.6 del Acuerdo MSF.

4.4 México no ha demostrado que Costa Rica discrimine o incumpla su obligación de regionalizar su territorio

1.89. Costa Rica aborda de forma conjunta los reclamos de México sobre la supuesta discriminación y falta de regionalización porque el argumento principal que subyace a ambos reclamos es, en principio, el mismo, a saber, que el ASBVd está presente en Costa Rica. Como se aborda a

[194] ARP frutos frescos 2015, Prueba documental MEX-61, p. 8.
[195] Estudio sobre manejo de semillas en Costa Rica, Prueba documental CRI-44, p. 14. Véase también El aguacate criollo, Prueba documental CRI-74.
[196] Véase, por ejemplo, respuestas de los expertos a las preguntas No. 95, 116-117 del Grupo Especial y Transcripción de la audiencia con los expertos, segundo día, pág. 47 (Sr. Griffin).
[197] Primera comunicación escrita de México, párr. 579.
[198] Véanse, por ejemplo, Hadidi *et al.* 2003, Prueba documental CRI-121; y Ochoa Ascencio 2013, Prueba documental CRI-128.
[199] Véase, por ejemplo, primera comunicación escrita de Costa Rica, párrs. 5.226-5.246 y segunda comunicación de Costa Rica, párrs. 3.62-3.74.

continuación, este argumento es fácticamente erróneo, ya que el ASBVd está ausente de la totalidad del territorio costarricense y México no ha presentado prueba alguna de lo contrario. Por lo tanto, el Grupo Especial debería rechazar los reclamos de México sobre la supuesta discriminación y falta de regionalización de Costa Rica.

4.4.1 Los artículos 2.3, 5.5 y 6.1 del Acuerdo MSF

1.90. El artículo 2.3 del Acuerdo MSF impone la obligación general de no discriminación:

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

1.91. El artículo 5.5 del Acuerdo MSF, en su parte relevante, desarrolla de forma más específica la obligación de no discriminación y dispone lo siguiente:

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

1.92. Los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF establecen el principio de no discriminación en la aplicación de medidas fitosanitarias cuando las condiciones subyacentes son "situaciones comparables". De no existir esa comparabilidad, no procede exigir la aplicación de la misma medida a "diferentes situaciones".

1.93. Por su parte, el artículo 6.1 del Acuerdo MSF dispone lo siguiente:

> Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se adapten a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, ya se trate de todo un país, de parte de un país o de la totalidad o partes de varios países. Al evaluar las características sanitarias o fitosanitarias de una región, los Miembros tendrán en cuenta, entre otras cosas, el nivel de prevalencia de enfermedades o plagas concretas, la existencia de programas de erradicación o de control, y los criterios o directrices adecuados que puedan elaborar las organizaciones internacionales competentes.

1.94. El artículo 6.1 del Acuerdo MSF obliga a los Miembros a asegurarse de que sus medidas se "adapten" a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino de los productos en cuestión[200], teniendo en cuenta "todas las pruebas pertinentes para la 'evaluación' de las características sanitarias o fitosanitarias de una zona".[201]

1.95. A la luz de la resolución preliminar emitida por el Grupo Especial el 18 de diciembre de 2019, el único reclamo de México que está dentro de los términos de referencia del Grupo Especial es el relativo a la supuesta falta de regionalización de los requisitos fitosanitarios de Costa Rica a "la zona de destino del producto", es decir, al territorio costarricense.

4.4.2 México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica incumplan los artículos 2.3, 5.5 y 6.1 del Acuerdo MSF

1.96. Los reclamos de México al amparo de los artículos 2.3, 5.5 y 6.1 del Acuerdo MSF se basan en la premisa de que la plaga del ASBVd está presente en Costa Rica.[202] México alega que las

[200] Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Porcinos*, párr. 5.57.
[201] Informe del Órgano de Apelación, *Rusia – Porcinos*, párr. 5.59.
[202] Primera comunicación escrita de México, párrs. 525, 592 y 595.

medidas de Costa Rica discriminan entre los aguacates importados mexicanos y los aguacates nacionales (en contravención de los artículos 2.3 y 5.5 del Acuerdo MSF) y no se adaptan a las características fitosanitarias de distintas zonas en territorio costarricense (en contravención del artículo 6.1 del Acuerdo MSF).

1.97. La premisa de México es, no obstante, fácticamente incorrecta. Las situaciones existentes en México y en Costa Rica son distintas y no pueden compararse: en México está presente el ASBVd; en Costa Rica no. México no ha aportado ni una sola prueba que demuestre que el ASBVd está presente en Costa Rica. En su respuesta a la pregunta n° 26 del Grupo Especial, Costa Rica refutó, una por una, las "pruebas" presentadas por México que supuestamente evidencian que el ASBVd está en Costa Rica. Por mucho que México insista en lo contrario, hasta la fecha, todas las pruebas de laboratorio realizadas a todas las muestras recolectadas durante años por el SFE de Costa Rica han dado negativo a la presencia del ASBVd. Además, a lo largo de este procedimiento, Costa Rica ha explicado en detalle su procedimiento de vigilancia y control de plagas reglamentadas, así como la metodología seguida para la recolección de muestras. Costa Rica ha observado que existe un registro de fincas agrícolas en Costa Rica y ha explicado cómo se lleva a cabo la selección geográfica de las zonas de muestreo, asegurando la aleatoriedad y la representatividad de dichas zonas, incluyendo los traspatios. Costa Rica también ha abordado en detalle las técnicas de laboratorio que utiliza para verificar la presencia o ausencia del viroide en las muestras, i.e. RT-PCR, la mejor técnica de diagnóstico para el ASBVd en términos de costo-efectividad y tiempo. Asimismo, Costa Rica ha explicado ampliamente cómo tuvo en cuenta las NIMF 6 y 8 en sus labores de vigilancia y en su determinación de la situación fitosanitaria del país. Por lo tanto, México no ha demostrado que el ASBVd está en Costa Rica.

1.98. La realidad es que las situaciones fitosanitarias de México y Costa Rica en lo que respecta a la plaga del ASBVd no son "comparables". Por ello, los requisitos fitosanitarios de Costa Rica se aplican únicamente a las *importaciones* de aguacates procedentes de países con presencia de ASBVd. Por ello también, no hay en Costa Rica áreas de mayor o menor prevalencia de ASBVd o programas de erradicación o control del viroide, en el sentido del artículo 6.1 del Acuerdo MSF, puesto que la plaga sencillamente está ausente de la totalidad del territorio costarricense.

1.99. En cuanto al artículo 5.5 en específico, en su Segunda comunicación escrita, México presentó argumentos adicionales. Según México, Costa Rica aplica un nivel de protección idéntico a los frutos para consumo importados y a las plantas para plantar importadas, cuando las segundas ostentan un riesgo fitosanitario mayor.[203] Contrario a lo argumentado por México, los niveles de protección de Costa Rica relativos a los frutos frescos y las plantas para plantar no son los mismos. La importación de plantas para plantar ostenta un riesgo mayor que la importación de frutos frescos para el consumo y esto se refleja claramente en las medidas recomendadas en el ARP general por plaga de Costa Rica.[204] Para el caso de las plantas para plantar, las medidas recomendadas son mucho más estrictas, a saber, deberá certificarse que las plantas para plantar se obtuvieron de plantas madres indexadas, analizadas mínimo dos veces al año, y se deberán adjuntar los resultados de las pruebas de laboratorio realizadas; además, las plantas para plantar serán sometidas a una cuarentena post entrada por un período máximo de 6 meses, hasta que se realicen las pruebas que indiquen que las mismas están libres de Avocado Sunblotch viroid.[205] Por lo tanto, la alegación de México de que no existe coherencia entre los niveles de protección que Costa Rica considera adecuados para los aguacates frescos importados para consumo con presencia de ASBVd vis-á-vis plantas de aguacate para plantar cae por su propio peso.

1.100. México también pretende comparar los niveles de protección considerados adecuados para la importación de aguacates frescos de México vis-á-vis aguacates importados de países con presencia de ASBVd que sí emiten certificaciones. La situación sugerida por México es una situación ficticia – que ni existe, ni podría existir. Los requisitos impuestos a México son los mismos que aplican a cualquier país con presencia de ASBVd. Si México (o cualquier otro país con presencia del ASBVd) decide no cumplir con los requisitos fitosanitarios de Costa Rica, sus aguacates no podrán ser importados al territorio nacional. Por ende, es insostenible afirmar que Costa Rica aplica un nivel de protección divergente para los aguacates importados de países con ASBVd en discriminación de México.

[203] Segunda comunicación escrita de México, párr. 237.
[204] ARP general, Prueba documental MEX-85.
[205] ARP general, Prueba documental MEX-85, pp. 33-34.

1.101. **En conclusión**, debido a que el ASBVd está presente en México y está ausente de Costa Rica, México no ha demostrado que las situaciones en ambos países sean comparables. Por lo tanto, México no ha sustentado sus reclamos bajo los artículos 2.3, 5.5 y 6.1 del Acuerdo MSF.

4.5 México no ha demostrado que Costa Rica incumpla el Acuerdo MSF

1.102. Como Costa Rica ha observado, sus medidas fitosanitarias impuestas a las importaciones de aguacate de países con ASBVd han sido elaboradas y se aplican "de conformidad con las disposiciones del … Acuerdo [MSF]", en el sentido del artículo 1.1 del Acuerdo MSF. México no ha demostrado que "tales medidas … sean incompatibles con las disposiciones del … Acuerdo [MSF]", en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo MSF.

1.103. A la luz de todo lo anterior, el Grupo Especial debe rechazar los reclamos de México de que las medidas de Costa Rica son incompatibles con las obligaciones previstas en los artículos 1.1 y 2.1 del Acuerdo MSF.

5 MÉXICO NO HA SUSTENTADO SUS RECLAMOS BAJO EL GATT

1.104. Costa Rica recuerda que, según el artículo 2.4 del Acuerdo MSF, "se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del [Acuerdo MSF] están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 [] en particular las del apartado b) del artículo XX". En consecuencia, toda medida fitosanitaria adoptada por un Miembro en conformidad con el Acuerdo MSF deberá ser considerada compatible con las disciplinas generales del GATT, sin necesidad de que se lleve a cabo una evaluación bajo el GATT. En este sentido, México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica sean incompatibles con el Acuerdo MSF.

5.1 Los artículos III:4 y XI:1 del GATT

1.105. El artículo III:4 del GATT establece la obligación de trato nacional y dispone lo siguiente en su parte relevante:

> Los productos del territorio de tod[o Miembro] importados en el territorio de cualquier otr[o Miembro] no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. […]

1.106. De conformidad con la Nota suplementaria al artículo III del GATT, las medidas que se aplican en el momento o en el lugar de la importación están cubiertas por el artículo III del GATT *sólo si* "se apli[can] al producto importado y al producto nacional similar".

1.107. Por su parte, el artículo XI:1 del GATT establece lo siguiente en su parte relevante:

> [Ningún Miembro] impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otr[o Miembro] …, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación …, o por medio de otras medidas.

1.108. Los artículos III:4 y XI:1 del GATT son, en principio, mutuamente excluyentes. El artículo XI:1 del GATT regula medidas en *frontera* que aplican únicamente a las importaciones, mientras que el artículo III:4 del GATT regula medidas *internas* que aplican tanto a los productos importados como a los nacionales.[206]

[206] Informe del grupo especial, *India – Automóviles*, párr. 7.224.

5.2 México no ha demostrado que las medidas de Costa Rica incumplan los artículos III:4 y XI:1 del GATT

1.109. Como el mismo México reconoce, los requisitos fitosanitarios de Costa Rica "sólo son aplicables a productos importados y no se aplican a los productos nacionales".[207] Esta medida pertenece, por ende, al ámbito de aplicación del artículo XI:1 del GATT y no del artículo III:4 del GATT. En consecuencia, el Grupo Especial debe rechazar de plano el reclamo de México bajo el artículo III:4 del GATT, puesto que la medida no está cubierta por esta disposición.

1.110. En lo que respecta al artículo XI:1 del GATT, Costa Rica observa que sus requisitos fitosanitarios son formalidades fitosanitarias inherentes al proceso de importación que están permitidas por el artículo VIII:4 del GATT. A la luz del artículo VIII:4 del GATT – que ha sido considerado como "contexto" para la interpretación del artículo XI:1 – "los Miembros reconocen que las formalidades y requisitos de exportación pueden tener, al menos en algún grado, efectos de restricción del comercio", y no por ello ser prohibidos.[208] Más aún, los grupos especiales en el asunto *Colombia – Textiles (Artículo 21.5) (Colombia) (Panamá)* consideraron que "las constataciones bajo el artículo XI:1 del GATT de 1994 no pueden tener como consecuencia la prohibición de […] formalidades […] permitidas por otras disposiciones de los acuerdos abarcados".[209] Por ende, las formalidades fitosanitarias permitidas bajo el artículo VIII:4, tales como los certificados, los análisis y la inspección fitosanitarias no podrían violar el artículo XI:1 del GATT. En todo caso, México no ha demostrado que las medidas sean "excesivamente onerosa[s]" de tal manera que constituyan una restricción de tal magnitud que limiten las importaciones, en el sentido del artículo XI:1 del GATT.[210] En consecuencia, el Grupo Especial debería rechazar el reclamo de México bajo el artículo XI:1 del GATT.

1.111. Los requisitos fitosanitarios de Costa Rica están, en todo caso, justificados bajo el artículo XX(b) del GATT. Los requisitos están destinados a "preservar los vegetales" en Costa Rica ya que no se puede descartar que las importaciones sean portadoras del viroide y, por ende, los requisitos de Costa Rica "no serían incapaces" de hacer frente al posible ingreso de la plaga.[211] Los requisitos fitosanitarios son, además, "necesarios" para preservar la sanidad del aguacate en Costa Rica y mantener la condición de ausente de ASBVd en Costa Rica, lo cual supone un *objetivo* que reviste la más alta importancia para el Estado costarricense. Los requisitos claramente *contribuyen* a la consecución de este objetivo, puesto que permiten a Costa Rica cerciorarse, en el mayor grado posible, de que los frutos importados, aunque no manifiesten síntomas, no estén infectados con el viroide. Además, los requisitos no son especialmente *restrictivos*. No se prohíbe la importación de los aguacates mexicanos, sino que meramente se requiere certificación y verificación de que el producto no entra al mercado costarricense infectado con el ASBVd. Finalmente, las medidas también cumplen con lo dispuesto en el *chapeau* del artículo XX del GATT, ya que son aplicadas a los aguacates procedentes de países similarmente situados, aquéllos con la plaga. A la luz de lo anterior, las medidas están plenamente justificadas bajo el artículo XX(b) del GATT.

6 CONCLUSIÓN

1.112. Los reclamos de México sufren de deficiencias evidentes en su planteamiento. México solicita una decisión del Grupo Especial sobre las medidas "en conjunto", pero no ha demostrado la existencia de tal medida global. Por ende, el Grupo Especial debería rechazar de plano la solicitud de México de emitir constataciones sobre una medida "en conjunto". En cuanto a las medidas por separado, México no demuestra que el Manual y los ARP sean medidas fitosanitarias que afecten al comercio internacional, en el sentido del artículo 1.1 del Acuerdo MSF. Por lo tanto, el Grupo Especial no debería emitir constataciones con respeto a estas dos medidas/instrumentos.

1.113. En lo que respecta a la determinación de ausencia de la plaga, se trata de una medida que está por fuera de los términos de referencia de esta diferencia, y cuya crítica por parte de México se

[207] Primera comunicación escrita de México, párr. 649. (cursivas añadidas).
[208] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Medidas relativas a la importación*, párr. 5.233.
[209] Informe de los grupos especiales, *Colombia – Textiles (Artículo 21.5) (Colombia) (Panamá)*, párr. 7.169. Nótese que este informe ha sido apelado. A la fecha de entrega de esta comunicación, el Órgano de Apelación no ha emitido su informe en este asunto.
[210] Informe de los grupos especiales, *Colombia – Textiles (Artículo 21.5) (Colombia) (Panamá)*, párr. 7.200. A la fecha de entrega de esta comunicación, el Órgano de Apelación no ha emitido su informe en este asunto.
[211] Informe del Órgano de Apelación, *Colombia – Textiles*, párrs. 5.129 y 5.131.

basa en meras conjeturas. Por lo tanto, Costa Rica solicita al Grupo Especial que declare inadmisible la pretensión procesal de México para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la determinación de ausencia de la plaga, así como sobre los reclamos relacionados con la misma.

1.114. México presenta, en esencia, cuatro reclamos. Ninguno de ellos tiene sustento y todos caen por sus propios méritos:

- Primero, con respecto a la armonización, no existe normativa internacional pertinente para el ASBVd ya que ninguna NIMF identificada por México refleja algún nivel de protección. Incluso si dichas NIMF fueran pertinentes, las medidas de Costa Rica sí se basan en ellas.

- Segundo, con respecto a la evaluación del riesgo, México no ha demostrado que la "evaluación del riesgo" de Costa Rica no sea conforme a la definición del Anexo A.4 del Acuerdo MSF o no cumpla con los elementos previstos en los artículos 5.1, 5.2 y 5.3 del Acuerdo MSF. México tampoco ha demostrado que las medidas de Costa Rica no "se basen en" las conclusiones científico-técnicas alcanzadas en la evaluación del riesgo.

- Tercero, con respecto a la restricción del comercio, no existen otras medidas que afecten menos el comercio que aquéllas aplicadas por Costa Rica. Además, México no ha presentado ninguna alternativa que logre el nivel adecuado de protección de Costa Rica. México ha sugerido una medida que ya existe y que por sí misma no lograría el NADP de Costa Rica, o una certificación de ausencia de síntomas que ignora la existencia de frutos asintomáticos y constituye un mero control de calidad.

- Cuarto, con respecto a la discriminación y a la regionalización, México no ha demostrado que la situación fitosanitaria de México y Costa Rica sea comparable. La realidad es que no lo es: la plaga está presente en México y no lo está en Costa Rica. Por ende, Costa Rica no tiene la obligación de otorgar el mismo tratamiento a situaciones distintas ni de regionalizar su territorio que está ausente de ASBVd en su totalidad.

7 SOLICITUD DE RESOLUCIONES

1.115. Por lo antes expuesto, Costa Rica solicita a este Grupo Especial que rechace todos los reclamos presentados por México y se abstenga de emitir recomendaciones.

_____

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Contenido		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	77
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	79

ANEXO C-1

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ

I. LA ALEGACIÓN DE MÉXICO DE QUE COSTA RICA INCUMPLE LA OBLIGACIÓN PREVISTA EN LA PRIMERA FRASE DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 6 DEL ACUERDO MSF POR NO ADAPTAR SU MEDIDA A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA DE ORIGEN NO ESTÁ COMPRENDIDA EN EL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

1. La referencia de México al hecho de que Costa Rica no se ha adaptado a las características de la zona de origen amplió las alegaciones de México contenidas en su primera comunicación escrita más allá del ámbito del mandato del Grupo Especial.

2. El Canadá señala que la alegación de que no ha habido una adaptación a las características de la zona de origen es de naturaleza fundamentalmente distinta de una alegación de que el Miembro no se ha adaptado a las características de la zona de destino. Se trata de alegaciones distintas al amparo del párrafo 1 del artículo 6. Las alegaciones implicarán la evaluación de riesgos diferentes y, por lo tanto, una documentación y pruebas diferentes que demuestren que el demandado ha hecho una evaluación adecuada. El hecho de obligar a Costa Rica a defenderse ante una alegación relativa al origen en esta etapa del procedimiento (es decir, después de haber recibido la primera comunicación escrita) perjudicaría gravemente la capacidad de Costa Rica de presentar una defensa y socavaría las debidas garantías procesales. Por consiguiente, el intento de México de introducir la alegación relativa al origen en su primera comunicación escrita debería desestimarse.

II. NORMAS INTERNACIONALES EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO MSF Y TÉCNICAS INTERNACIONALES DE EVALUACIÓN DEL RIESGO EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF

3. Las normas, directrices y recomendaciones internacionales contempladas en el párrafo 1 del artículo 3 pueden incluir técnicas de evaluación del riesgo si estas son elaboradas por los organismos internacionales de normalización a que se hace referencia en el párrafo 3 del Anexo A del Acuerdo MSF.

4. Dicho esto, el Canadá opina que en circunstancias en las que la cuestión principal en una diferencia es la compatibilidad de la evaluación del riesgo realizada por el demandado con el Acuerdo MSF, el Grupo Especial debería centrar su análisis en el artículo 5. En el artículo 5 se establecen obligaciones detalladas con respecto a la realización de una evaluación del riesgo y a la cuestión de si el Miembro ha tenido en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por organismos internacionales de normalización.

5. Las NIMF N^{os} 2 y 11 han sido elaboradas por la CIPF, que es una "organización internacional competente" reconocida en el párrafo 3 del Anexo A como un organismo internacional que elabora normas, directrices y recomendaciones internacionales. A juicio del Canadá, tanto la NIMF Nº 2 como la NIMF Nº 11 son "técnicas de evaluación del riesgo" pertinentes para un análisis en el marco del párrafo 1 del artículo 5. Como confirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Australia - Manzanas*, las NIMF N^{os} 2 y 11 "establecen el marco general para la realización de una evaluación del riesgo". En ese asunto, el Órgano de Apelación aplicó estas técnicas de evaluación del riesgo al analizar la evaluación del riesgo realizada por Australia en el marco del párrafo 1 del artículo 5.

III. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "BASADAS EN" EN EL MARCO DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 Y DEL PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO MSF

6. El Órgano de Apelación ha interpretado que la expresión "basadas en" empleada en el párrafo 3 del artículo 3 significa "fundadas en o apoyadas por o sostenidas por ...".[1] La interpretación

[1] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 165, e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Animales*, párrafo 7.233.

que hace el Órgano de Apelación de la expresión "basadas en" empleada en el párrafo 3 del artículo 3 debería aplicarse al párrafo 1 del artículo 3.

7. La norma internacional en la que una medida debe estar "basada" en virtud del párrafo 1 del artículo 3 debe ser adecuada a las circunstancias - en otras palabras "pertinente" para la medida. Por ejemplo, una norma que permite la importación de productos después de que se hayan abordado determinados riesgos no sería pertinente para una medida que prohíba por completo la importación de un producto.

IV. LOS PÁRRAFOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF CONSTITUYEN OBLIGACIONES DISTINTAS PERO RELACIONADAS CON LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF

8. El párrafo 1 del artículo 5 exige a los Miembros de la OMC que se aseguren de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basan en una evaluación de los riesgos. Los párrafos 2 y 3 del artículo 5 se aplican a la evaluación de esos riesgos. Determinan los factores que un Miembro de la OMC debe tener en cuenta al evaluar los riesgos. En términos más generales, "establecen" de qué forma ha de llevarse a cabo la evaluación del riesgo.[2]

9. La expresión "adecuada a las circunstancias" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 se aplica a la evaluación de los riesgos realizada por el Miembro de la OMC de conformidad con esa disposición. En relación con esta diferencia, las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, así como las opiniones científicas, pueden arrojar luz sobre lo que es una evaluación del riesgo "adecuada a las circunstancias".[3] La expresión tiene por objeto proporcionar a los Miembros de la OMC "cierto grado de flexibilidad para cumplir lo prescrito en [el párrafo 1 del artículo 5]"[4], pero no "anula[] [ni] sustitu[ye]" la obligación de basar una medida en una evaluación del riesgo.[5]

10. La expresión "adecuada a las circunstancias" no es aplicable a los párrafos 2 y 3 del artículo 5. Por lo tanto, esa expresión no ofrece flexibilidad con respecto a las obligaciones de tener en cuenta los factores establecidos en los párrafos 2 y 3 del artículo 5 al realizar una evaluación del riesgo. Sin embargo, observamos que el término "pertinentes" en varias partes de los párrafos 2 y 3 del artículo 5 proporciona flexibilidad al evaluador del riesgo cuando realiza una evaluación del riesgo. Además, los factores que se tienen en cuenta en la evaluación del riesgo de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 5 indican lo que es pertinente para las "circunstancias" que son adecuadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 5.

V. SIGNIFICADO DE LAS EXPRESIONES "TENIENDO EN CUENTA", EMPLEADA EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF, Y "TENDRÁN EN CUENTA", EMPLEADA EN LOS PÁRRAFOS 2 Y 3 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO MSF

11. El Grupo Especial encargado del asunto *Rusia - Porcinos (UE)* interpretó la expresión "tendrán en cuenta" empleada en el párrafo 3 del artículo 5 como "tener en cuenta".[6] Esta expresión tiene el mismo significado en los párrafos 1 y 2 del artículo 5.

12. La obligación de "tener en cuenta" prevista en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 5 variará en función de los hechos concretos del caso, los riesgos sanitarios y fitosanitarios en cuestión y la evaluación del riesgo realizada por el Miembro. Las obligaciones de los Miembros de la OMC en virtud de estas disposiciones dependerán de dichas variables.

[2] Informe del Grupo Especial, *Australia - Salmón*, párrafo 8.57.
[3] *Ibid.*, párrafo 8.71.
[4] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 129.
[5] Informe del Grupo Especial, *Australia - Salmón*, párrafo 8.57.
[6] Informe del Grupo Especial, *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafo 7.767.

ANEXO C-2

RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Artículo 3 del Acuerdo MSF

1. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo MSF no solo abarca las normas específicas de una determinada enfermedad o agente patógeno. Más bien, debe entenderse que ese artículo abarca también textos más generales, como las NIMF a las que México hace referencia. Por consiguiente, según la UE, las NIMF Nos 1, 2, 4, 6, 8, 11 y 32 están abarcadas por la definición que figura en el párrafo 3 c) del Anexo A del Acuerdo MSF.

2. El párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF puede aplicarse a las NIMF que no son específicas de enfermedades o agentes patógenos mediante un examen de su contenido y una determinación de las normas sustantivas y los puntos de referencia que establecen. Una vez que se haya determinado ese contenido sustantivo, el segundo paso consiste en comparar las medidas adoptadas por Costa Rica. En tanto en cuanto esas medidas sean más estrictas que el contenido sustantivo de las NIMF mencionadas por México, cabe decir que Costa Rica "ha proyectado para sí mism[a] un nivel más elevado de protección sanitaria del que hubiese logrado mediante una medida basada en una norma internacional" y está sujeta a las disciplinas del párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF.

3. La referencia a "normas, directrices o recomendaciones internacionales" que figura en el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo MSF se refiere a las normas que determinan un nivel dado de protección sanitaria o fitosanitaria.

4. La ausencia de la palabra "pertinentes" en el párrafo 1 del artículo 3 no niega la importancia de la "pertinencia" para identificar las normas en las que puede basarse una medida.

2. Artículo 5 del Acuerdo MSF

5. Si las NIMF Nos 2 y 11 contienen normas relativas a la evaluación del riesgo, según la jurisprudencia relativa al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el demandado no está obligado a adoptar todos los elementos relativos a la evaluación del riesgo a menos que la medida se aparte fundamentalmente de las NIMF Nos 2 y 11. Si las NIMF Nos 2 y 11 incluyen técnicas de evaluación del riesgo, según la jurisprudencia, el demandado solo está obligado a "tenerlas en cuenta", pero no a cumplir esas técnicas.

6. La expresión "adecuada a las circunstancias" que figura en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo MSF significa que los Miembros de la OMC deben evaluar el riesgo, caso por caso, en lo que se refiere al producto, origen y destino, incluyendo en particular las situaciones nacionales específicas. Dicha expresión confiere a los Miembros cierto grado de flexibilidad al realizar su evaluación del riesgo sin sustraerles de la obligación de basar sus medidas en una evaluación del riesgo. De conformidad con la jurisprudencia, la UE considera que, a fin de determinar si la evaluación del riesgo era "adecuada a las circunstancias", también es pertinente analizar si se tuvieron en cuenta los elementos que figuran en los párrafos 2 y 3 del artículo 5.

7. Las expresiones "teniendo en cuenta" y "tendrán en cuenta" que figuran en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF parecen tener un sentido idéntico, es decir, "tomar en consideración" y no requieren ningún resultado concreto de esa consideración.

8. En lo que respecta al párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF, la UE considera que no hay nada que indique que la lista de factores económicos pertinentes establecida en esta disposición sea una "lista cerrada". Habida cuenta de que la evaluación del riesgo tiene que ser "adecuada a las circunstancias", no hay ninguna razón para limitar los factores económicos que son pertinentes para la evaluación del riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales. La UE opina que un Miembro está obligado a tomar en consideración los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF y que dicha consideración debería reflejarse en su evaluación del riesgo y en su gestión del riesgo, aunque no conduzca a un resultado determinado.

9. Además, la carga de probar que el demandado no tuvo en cuenta los factores económicos pertinentes mencionados en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF recae en la parte reclamante.

10. La UE está de acuerdo con la constatación del Grupo Especial encargado del asunto *Rusia - Porcinos (UE)* de que los párrafos 4 y 6 del artículo 5 del Acuerdo MSF forman parte del contexto en el que un Miembro debe tener en cuenta los factores económicos pertinentes enumerados en el párrafo 3 del artículo 5 del Acuerdo MSF para determinar la medida que aplicará para lograr su nivel adecuado de protección.

_____

ANEXO D

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

Contenido		Página
Anexo D-1	Resolución Preliminar del Grupo Especial	82

ANEXO D-1

RESOLUCIÓN PRELIMINAR DEL GRUPO ESPECIAL

1 ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. En su primera comunicación escrita, de 25 de septiembre de 2019, Costa Rica presentó una solicitud de resolución preliminar en relación con la alegación de México de que Costa Rica actuó de forma incompatible con el artículo 6.1 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo MSF). Costa Rica considera que esta alegación de México, en lo que respecta a la adaptación de las medidas de Costa Rica a las zonas de origen del producto, se encuentra fuera del mandato del Grupo Especial.

1.2. Costa Rica solicitó al Grupo Especial que resolviese este asunto de manera preliminar, tan pronto como hubiese dado a las partes la oportunidad de exponer oralmente sus puntos de vista en la primera reunión sustantiva y, en todo caso, antes de fijar el calendario para la presentación de las segundas comunicaciones escritas de las partes, la posible participación de los expertos y las demás etapas posteriores del procedimiento.[1]

1.3. De conformidad con el inciso a. de la regla 4.1) del Procedimiento de trabajo adoptado[2], el Grupo Especial otorgó a México la oportunidad de responder a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica antes de la primera reunión sustantiva. México presentó su respuesta a la solicitud de Costa Rica el 15 de octubre de 2019. Ambas partes tuvieron la oportunidad de pronunciarse sobre la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica durante la primera reunión sustantiva. Además, el Grupo Especial formuló por escrito a las partes tres preguntas relacionadas con este tema.[3]

1.4. De conformidad con el inciso d. de la regla 4.1) del Procedimiento de trabajo adoptado[4], el Grupo Especial otorgó también a los terceros la oportunidad de formular comentarios sobre la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica. Canadá formuló sus comentarios el 22 de octubre de 2019.

1.5. El inciso b. de la regla 4.1) del Procedimiento de trabajo adoptado señala que "[e]l Grupo Especial podrá emitir una resolución preliminar sobre las cuestiones planteadas en la solicitud de resolución preliminar, de ser posible antes de la presentación de las réplicas por escrito, o podrá aplazar la resolución sobre las cuestiones planteadas por la solicitud hasta que dé traslado de su informe a las partes". Además, el inciso c. de la regla 4.1) del Procedimiento de trabajo adoptado dispone que "[e]n 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."

1.6. De conformidad con el Procedimiento de trabajo adoptado, el Grupo Especial ha optado por emitir, en esta etapa del procedimiento, la resolución preliminar respecto de si la alegación de México sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a la características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen del producto, se encuentra dentro o fuera de su mandato.

[1] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.2.

[2] El inciso a. de la regla 4.1) dispone en su parte relevante que "México 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".

[3] Véanse las preguntas Nos. 1, 2 y 3 del Grupo Especial.

[4] El inciso d. de la regla 4.1) dispone en su parte relevante que "[e]l 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".

2 PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES Y TERCEROS

2.1 Costa Rica

2.1. Costa Rica aduce que México ha introducido en su primera comunicación escrita una alegación que no forma parte del mandato del Grupo Especial, a saber, la alegación de incompatibilidad con el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la adaptación de las medidas de Costa Rica a las zonas de origen del producto.[5]

2.2. Costa Rica sostiene que el artículo 6.1 del Acuerdo MSF contiene dos obligaciones principales, a saber, (i) la obligación del Miembro importador de adaptar sus medidas a las zonas de origen del producto; y (ii) la obligación del Miembro importador de adaptar sus medidas a las zonas de destino del producto.[6] Costa Rica afirma que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México sólo alega la supuesta violación de Costa Rica de su obligación de adaptar las medidas a la zona de destino del producto.[7]

2.3. Costa Rica sostiene que el problema jurídico concreto expuesto por México en su solicitud de establecimiento de un grupo especial es que, supuestamente, Costa Rica no adapta las medidas en litigio a las características sanitarias o fitosanitarias de Costa Rica.[8] Costa Rica señala que, sin embargo, en su primera comunicación escrita, México no sólo aborda la supuesta violación de Costa Rica de adaptar sus medidas a la zona de destino dentro de Costa Rica, sino que incluye una nueva alegación relativa a que Costa Rica no cumple con la obligación de adaptar las medidas a la zona de origen del producto.[9]

2.4. Costa Rica afirma que la simple enumeración de los artículos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no es suficiente en el caso de que los artículos numerados no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones y que, en dichos casos, la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe especificar a cuál de ellas se refiere la impugnación.[10]

2.5. Costa Rica añade que México fue claro en su solicitud de establecimiento de un grupo especial al especificar cuál de las dos obligaciones era el motivo de su queja: la falta de adaptación a la zona de destino del producto. Para Costa Rica, México dejó así a la otra obligación fuera del ámbito de esta diferencia.[11]

2.6. Para Costa Rica, aceptar la reclamación de México relativa a la obligación de adaptar las medidas a las zonas de origen del producto equivaldría efectivamente a enmendar la solicitud de establecimiento de un grupo especial, expandiendo la alegación presentada inicialmente, o a reconocer que el problema jurídico de la solicitud de establecimiento de un grupo especial no fue expuesto de manera suficientemente clara.[12]

2.7. En consecuencia, Costa Rica solicita al Grupo Especial que constate que la alegación de México sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las zonas de origen del producto está fuera del ámbito de esta diferencia.[13]

---

[5] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.1.
[6] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.10; respuesta a las preguntas Nos. 1 y 2 del Grupo Especial.
[7] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.11.
[8] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.12.
[9] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.13; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 22.
[10] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.16 (donde se citan el informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo. 124; y el informe del Grupo Especial, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo. 7.26).
[11] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.16.
[12] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.18; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 22.
[13] Costa Rica, primera comunicación escrita, párrafo 4.18; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 22.

2.2 México

2.8. México argumenta que Costa Rica plantea una interpretación inadecuada del artículo 6.2 del ESD y del artículo 6.1 del Acuerdo MSF, debido a que: (i) confunde los conceptos de alegación y argumentación en el marco del ESD; y (ii) se equivoca sobre el alcance de la obligación objeto de impugnación.[14]

2.9. México sostiene que, si el artículo objeto de alegación contiene una sola obligación, carece de sentido exigir que se especifique cuál obligación se impugna. México afirma que la identificación de la disposición que en particular se alega ha sido violada resulta insuficiente únicamente cuando ésta contiene múltiples obligaciones.[15]

2.10. México afirma que de la lectura de su solicitud de establecimiento de un grupo especial se desprende claramente que México sí refirió e identificó de forma precisa la obligación contenida en el artículo 6.1 del Acuerdo MSF.[16]

2.11. México argumenta que cumplió con el estándar del artículo 6.2 del ESD al referir de manera expresa e inequívoca la disposición particular que alega que Costa Rica ha infringido. México sostiene que Costa Rica confunde los conceptos de alegación y argumentación, debido a que la referencia a "la zona de destino del producto" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial forma parte de los argumentos, que México no tiene la obligación de desarrollar, y la mención del artículo 6.1 del Acuerdo MSF constituye la alegación.[17] México añade que si bien decidió referir uno de los argumentos en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, esto no significa que ahora esté limitado a abordar otros argumentos que sustenten su alegación.[18]

2.12. México sostiene también que Costa Rica tergiversa el alcance de la obligación del artículo 6.1 del Acuerdo MSF. México afirma que el Órgano de Apelación se ha referido a una obligación única en el artículo 6.1 del Acuerdo MSF[19], por lo que se trata de una sola obligación que regula dos situaciones.[20] Para México, Costa Rica considera erróneamente que el artículo 6.1 del Acuerdo MSF contiene dos obligaciones principales, a saber, (i) la de adaptar sus medidas a las zonas de origen del producto y (ii) la de adaptar sus medidas a las zonas de destino del producto.[21]

2.13. México argumenta que el artículo 6.1 del Acuerdo MSF no contiene múltiples obligaciones, sino solamente una, y que su solicitud de establecimiento de un grupo especial contiene elementos que van más allá de la mera referencia a la disposición pertinente como, por ejemplo, la manifestación de un potencial argumento que se abordaría en su primera comunicación escrita, pero que no era necesario ni obligatorio desarrollar en su totalidad.[22]

2.14. México considera por tanto que el Grupo Especial debe rechazar la solicitud de resolución preliminar formulada por Costa Rica[23] y solicita al Grupo Especial que emita su resolución preliminar antes de la presentación de las segundas comunicaciones escritas.[24]

---

[14] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 2.
[15] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 7 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Indonesia – Productos de hierro o acero (Taipei Chino)*, párrafos 5.81 y 5.78; *China – Tubos de altas prestaciones (Japón)*, párrafo 5.15; y *Estados Unidos – Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8); respuesta a las preguntas Nos. 1 y 2 del Grupo Especial.
[16] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 10.
[17] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 11.
[18] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 12.
[19] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 15 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *India – Productos Agropecuarios*, párrafo 5.132; y *Rusia – Porcinos (UE)*, párrafo 5.58.
[20] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafos 16 y 17.
[21] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafos 20 y 21.
[22] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafos 22 y 23.
[23] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 24.
[24] México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 25.

2.3 Terceros

2.3.1 Canadá

2.15. Canadá considera que la referencia de México en su primera comunicación escrita a una nueva base para su alegación de incumplimiento del artículo 6.1 del Acuerdo MSF expande la alegación presentada por México en su solicitud de establecimiento de un grupo especial y se encuentra por tanto fuera del mandato del Grupo Especial.[25]

2.16. Canadá señala que México no se limitó a listar el artículo 6.1 del Acuerdo MSF en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, sino que incluyó más especificidad, al indicar que el incumplimiento se debió a la falta de adaptación de la medida a las características de la zona de destino de los aguacates. Por ello, la alegación fue reducida a la falta de adaptación de las características de la zona de destino.[26]

2.17. Canadá está de acuerdo con la caracterización por el Órgano de Apelación en *India – Productos Agropecuarios* del artículo 6.1 del Acuerdo MSF como una única obligación que requiere la adaptación a las características de dos áreas o regiones: la de origen y la de destino.[27]

2.18. Canadá opina que México ha limitado su alegación a la falta de adaptación a las características de la zona de destino. Si el Grupo Especial aceptara lo señalado por México con respecto a la falta de adaptación a las características de la zona de origen, estaría abordando una parte de la alegación que no aparece en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.[28]

2.19. Canadá explica que una cuestión relevante para el Grupo Especial es si la inclusión de la falta de adaptación a la zona de origen en la primera comunicación escrita de México equivale a una nueva alegación.[29] Canadá señala que la solicitud de establecimiento de un grupo especial de México contiene una alegación específica de incompatibilidad con el artículo 6.1 debido a la falta de adaptación a las características del área de destino. Para Canadá, la primera comunicación escrita de México contiene un fundamento diferente sobre dicha incompatibilidad, por lo que expande la alegación expresada en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. En opinión de Canadá, dicho fundamento nuevo no se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial.[30]

3 ANÁLISIS DEL GRUPO ESPECIAL

3.1. El artículo 6.2 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), cuyas prescripciones han sido caracterizadas por el Órgano de Apelación como "fundamentales para el debido establecimiento de la competencia de un grupo especial"[31], dispone en su parte pertinente lo siguiente:

> Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

3.2. El Órgano de Apelación ha señalado que la solicitud de establecimiento de un grupo especial "rige el mandato del grupo especial y delimita el alcance de sus competencias".[32] Al cumplir con esta función, cumple también con un objetivo del debido proceso, puesto que proporciona al demandado y a los terceros información con respecto a la naturaleza del caso del reclamante y les permite responder en consecuencia.[33]

---

[25] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 2.
[26] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 8.
[27] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafos 10-11 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *India – Productos Agropecuarios*, párrafo 5.131).
[28] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 12.
[29] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 13.
[30] Canadá, comentarios a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 16.
[31] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.
[32] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.
[33] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.

3.3. La determinación de si la solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple con las prescripciones del artículo 6.2 del ESD debe hacerse "a la luz de la solicitud de establecimiento, caso por caso."[34] Un grupo especial debe "examinar minuciosamente la solicitud de establecimiento de un grupo especial, leída en su conjunto, y sobre la base del texto empleado".[35]

3.4. Además, "[l]os defectos de la solicitud no pueden ser subsanados en las comunicaciones posteriores de las partes durante las actuaciones del Grupo Especial"[36], pero dichas comunicaciones o declaraciones posteriores, en particular la primera comunicación escrita de la parte reclamante, pueden consultarse "con el fin de confirmar el sentido de los términos empleados en la solicitud de establecimiento del grupo especial."[37]

3.5. La presente diferencia atañe a la cuestión de si la alegación de México sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto, se encuentra o no dentro del mandato de este Grupo Especial. En términos del artículo 6.2 del ESD, si, con respecto a la alegación de México sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto, México hizo "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que [fuera] suficiente para presentar el problema con claridad", en el sentido de la última parte de la segunda frase de dicho artículo.

3.6. Para hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad", "una solicitud de establecimiento de un grupo especial debe relacionar claramente las medidas con las disposiciones de los acuerdos abarcados cuya infracción se alega."[38] El grado de brevedad admisible "está en función de la claridad con que se presente el problema."[39]

3.7. El Órgano de Apelación ha explicado que "[l]a identificación de la disposición del tratado que se alega que ha sido vulnerada por el demandado es 'siempre necesaria' y un 'requisito previo mínimo'"[40], pero puede no ser suficiente para satisfacer los requisitos del artículo 6.2, "en función de las circunstancias concretas del caso."[41] El Órgano de Apelación ha expresado también que "[e]sas circunstancias incluyen la naturaleza de la medida en litigio y la manera en que se describe en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, así como la naturaleza de la disposición de los acuerdos abarcados que supuestamente se ha infringido."[42] El Órgano de Apelación ha señalado como ejemplo que "en la medida en que una disposición no establezca una obligación única y precisa, sino varias obligaciones, una solicitud de establecimiento de un grupo especial debe especificar cuál de las obligaciones contenidas en la disposición se está impugnando".[43]

[34] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.
[35] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, 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, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 562).
[36] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.
[37] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.
[38] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.9.
[39] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.6.
[40] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.9 (donde se citan los Informes del Órgano de Apelación, *China - Tubos de altas prestaciones (Japón) / China – Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 124, en el que a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Brasil - Coco desecado*, nota 21, página 24; *CE - Banano III*, párrafos 145 y 147; e *India – Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 89 y 92-93).
[41] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.9.
[42] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.9.
[43] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.6 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9, donde a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China – Materias primas*, párrafo 220, en el que a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 124; *CE – Elementos de fijación (China)*, párrafo 598; y *Estados Unidos – Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8).

3.8. Finalmente, es importante aclarar que "en la solicitud de establecimiento de un grupo especial solo es necesario exponer los 'fundamentos de derecho de la reclamación', es decir, las *alegaciones* correspondientes a esa reclamación, y no los *argumentos* en que se basan."[44]

3.9. El Grupo Especial observa en primer lugar que, en la sección III (Breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación) de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México planteó su alegación respecto del artículo 6.1 del Acuerdo MSF de la siguiente forma:

> México considera que las medidas en litigio, ya sea en forma individual o de manera conjunta, son incompatibles con las obligaciones de Costa Rica conforme al Acuerdo MSF y al GATT de 1994, específicamente con:
>
> (…)
>
> - El párrafo 1 del artículo 6 del Acuerdo MSF, dado que las medidas de Costa Rica no se adaptaron a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de destino del producto, es decir, de su territorio.[45]

3.10. El artículo 6.1 del Acuerdo MSF, por su parte, dispone lo siguiente:

> Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se adapten a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, ya se trate de todo un país, de parte de un país o de la totalidad o partes de varios países. Al evaluar las características sanitarias o fitosanitarias de una región, los Miembros tendrán en cuenta, entre otras cosas, el nivel de prevalencia de enfermedades o plagas concretas, la existencia de programas de erradicación o de control, y los criterios o directrices adecuados que puedan elaborar las organizaciones internacionales competentes.

3.11. El Grupo Especial nota que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial México no se refiere, ni en su alegación relativa al artículo 6.1 del Acuerdo MSF ni en ninguna otra alegación o sección, a la falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen del producto. De hecho, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México aclara expresamente, más allá del texto del propio artículo 6.1 del Acuerdo MSF, que la zona de destino del producto se refiere a "su territorio", es decir, al territorio de Costa Rica.

3.12. En su primera comunicación escrita, sin embargo, México expone por primera vez el problema sobre la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto. México alega que las medidas de Costa Rica no son compatibles con el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, debido a que Costa Rica no tuvo en cuenta el nivel de prevalencia del ASBVd en su territorio *ni en el de los países exportadores*[46]; ni la existencia o inexistencia de programas de erradicación y control del ASBVd en su territorio *y en el de los países exportadores*[47]; ni la existencia de criterios y directrices elaborados por la OMC, la CIPF, u otras ORPFs, en particular con respecto a tomar en cuenta la solidez y fiabilidad de la infraestructura fitosanitaria de *México y otros países exportadores de aguacate*, o cualquiera de sus conocimientos y experiencias.[48] Además, México alega que Costa Rica no se aseguró de adaptar sus medidas a las características fitosanitarias de su territorio *y las de los demás países productores de aguacate*, sosteniendo que Costa Rica debió ajustar sus MSF *para México, y los demás países productores de aguacate que exportan a su territorio* conforme: (i) al estatus fitosanitario del ASBVd y de la enfermedad de la Mancha de Sol *en su territorio*; y (ii) a la prevalencia del ASBVd y la enfermedad

[44] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, 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 5.14; *Corea – Productos lácteos*, párrafo 139; y *Estados Unidos – Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9.

[45] México, solicitud de establecimiento de un grupo especial, WT/DS524/2, sección III.A., punto decimosegundo.

[46] México, primera comunicación escrita, párrafos 590-595. (énfasis añadido)

[47] México, primera comunicación escrita, párrafos 596-599. (énfasis añadido)

[48] México, primera comunicación escrita, párrafos 600-603. (énfasis añadido)

de la Mancha de Sol *no solo en México y los demás países productores de aguacate, sino en las áreas en que concretamente se hubiere registrado la presencia del ASBVd*.[49] Dichos argumentos, en la medida en que se refieran a México u otros países exportadores, tienen que ver con la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen del producto.

3.13. México sostiene que su alegación de incompatibilidad con el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias las zonas de origen del producto, se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial. México presenta dos argumentos principales al respecto: (i) que el artículo 6.1 del Acuerdo MSF contiene una obligación única, por lo que la identificación de la disposición en cuestión resulta suficiente para cumplir con los requisitos del artículo 6.2 del ESD; y (ii) que la referencia a "la zona de destino del producto" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial forma parte de los argumentos y no de la alegación.[50]

3.14. Este Grupo Especial no se encuentra convencido por el primer argumento de México. El Grupo Especial no considera que las referencias de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación a "la obligación" en los casos citados por México sean determinantes para el asunto que nos ocupa. Todas esas referencias fueron hechas en el contexto de explicar en general el artículo 6.1 del Acuerdo MSF y no en el contexto de una discusión sobre el mandato del Grupo Especial[51], y en particular sobre si la obligación contenida en el artículo 6.1 constituye "una obligación única y precisa".[52]

3.15. De cualquier forma, el Grupo Especial no considera que sea necesario en este caso en particular determinar si la primera oración del artículo 6.1 del Acuerdo MSF, que obliga a los Miembros a asegurarse de que sus medidas se adapten a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen y de destino del producto, se debe caracterizar como una obligación única, como señala México, o como dos obligaciones distintas, como señala Costa Rica. Lo cierto es que la disposición obliga a los Miembros a adaptar sus medidas sanitarias o fitosanitarias a las características sanitarias o fitosanitarias de dos zonas, la de origen y la de destino del producto, lo que implica dos supuestos de adaptación distintos, y en su solicitud de establecimiento de un grupo especial México solamente se refirió a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de destino del producto, incluso especificando expresamente que la zona de destino del producto se refiere al territorio de Costa Rica.

3.16. El Grupo Especial tampoco se encuentra convencido por el segundo argumento de México de que la referencia a "la zona de destino del producto" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial forma parte de los argumentos y no de la alegación. A los efectos del artículo 6.2 del ESD, el término "alegación" hace referencia a una afirmación "de que la parte demandada ha vulnerado una determinada disposición de un acuerdo determinado …"[53] y, en cambio, los argumentos "son afirmaciones expuestas por una parte reclamante 'para demostrar que la medida de la parte demandada infringe efectivamente la disposición identificada del tratado'".[54] El Grupo Especial no considera que la simple mención sobre la supuesta falta de adaptación a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de destino del producto en la solicitud de establecimiento de un grupo

[49] México, primera comunicación escrita, párrafos 604-608. (énfasis añadido)

[50] Véase, por ejemplo, México, respuesta a la solicitud de resolución preliminar de Costa Rica, párrafo 42.

[51] México se refiere a los informes del Órgano de Apelación, *India – Productos Agropecuarios*, párrafos 5.131-5.132 y 5.152 y *Rusia – Porcinos (UE)*, párrafo 5.58; y a los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos – Animales*, párrafo 7.642; y *Rusia – Porcinos (UE)*, párrafos 7.462 y 7.473.

[52] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.9 (donde se citan los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.9, donde a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *China – Materias primas*, párrafo 220, en el que a su vez se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 124; *CE - Elementos de fijación (China)*, párrafo 598; y *Estados Unidos – Medidas compensatorias y antidumping (China)*, párrafo 4.8).

[53] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.31 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *China – Tubos de altas prestaciones (Japón) / China – Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 139).

[54] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.31 (donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *China – Tubos de altas prestaciones (Japón) / China – Tubos de altas prestaciones (UE)*, párrafo 5.14, donde a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Corea – Productos lácteos*, párrafo 139).

especial de México se pueda caracterizar como un argumento. Dicha mención, sin mayor detalle o explicación, no puede ser considerada como una afirmación expuesta por México para demostrar que la medida de Costa Rica infringe efectivamente el artículo 6.1 del Acuerdo MSF.

3.17. Además, bajo las circunstancias particulares de la cuestión que ha sido sometida a este Grupo Especial para resolución preliminar, resulta más importante el hecho de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple con un objetivo del debido proceso, al proporcionar al demandado y a los terceros información con respecto a la naturaleza del caso del reclamante y les permite responder en consecuencia.[55]

3.18. Como hemos mencionado anteriormente, en la alegación relativa al artículo 6.1 del Acuerdo MSF de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México no hizo mención alguna sobre la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de las zonas de origen del producto, y en contraste, sí mencionó expresamente la falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de destino del producto. Debido a lo anterior, Costa Rica no podía prever que México incluiría en su primera comunicación escrita argumentos relativos a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto. Lo anterior, en perjuicio de la capacidad de defensa de Costa Rica en este asunto.

3.19. Por las razones expuestas anteriormente, este Grupo Especial considera que, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, México limitó su alegación sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características sanitarias o fitosanitarias de la zona de destino del producto. Por lo anterior, en lo que respecta a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto, México no "[hizo] una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que [fuera] suficiente para presentar el problema con claridad", conforme al artículo 6.2 del ESD.

4 CONCLUSIÓN

4.1. Por lo anterior, el Grupo Especial concluye que la alegación sobre el artículo 6.1 del Acuerdo MSF, en lo que respecta a la supuesta falta de adaptación de las medidas de Costa Rica a las características fitosanitarias de las zonas de origen del producto, se encuentra fuera del mandato de este Grupo Especial.

4.2. Esta resolución preliminar se incorporará al informe del Grupo Especial como parte integrante del mismo, con sujeción a cualquier ampliación del razonamiento en el informe del Grupo Especial.

[55] Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Válvulas neumáticas*, párrafo 5.8.