

# El conflicto euronorteamericano sobre hormonas

LUIS M.<sup>a</sup> ESTERUELAS HERNÁNDEZ\*

ALFONSO PINO MAESO\*\*

*A principios de los años 70, determinados estudios científicos determinaron un posible vínculo entre ciertos tipos de cáncer y el uso de hormonas de crecimiento en el ganado vacuno.*

*Ante la acumulación de pruebas científicas durante los años 80 que reforzaron esta hipótesis, la Unión Europea decidió prohibir en 1989 la comercialización de carne tratada con hormonas de crecimiento no autorizadas por la Comisión Europea, incluyendo la carne importada desde Estados Unidos.*

*Palabras clave: relaciones comerciales internacionales, política comercial, ganado bovino, importaciones, Estados Unidos, Unión Europea.*

*Clasificación JEL: F13.*

## 1. Orígenes del conflicto

Estados Unidos no tomó la misma medida que la Unión Europea por considerar que los estudios científicos sobre los efectos negativos en la salud humana de estas hormonas de crecimiento no eran en absoluto concluyentes. Por consiguiente, las autoridades estadounidenses permitieron el uso de estas hormonas cuyo uso por parte de los ganaderos estadounidenses era ya generalizado. Canadá adoptó una política muy similar dada la también amplia utilización de estas hormonas por parte de los ganaderos canadienses.

Esta prohibición provocó una disminución en las exportaciones de vacuno estadounidense a la Unión Europea que fueron cuantificadas en su día en unos 100 millones de dólares anuales y también de las exportaciones de vacuno canadiense a la Unión Europea.

Estados Unidos respondió a esta medida con

represalias comerciales contra las pastas italianas y el tomate transformado español e italiano por un valor equivalente a las pérdidas sufridas por sus exportadores de ganado vacuno, esto es, alrededor de 100 millones de dólares.

## 2. «Páneos» en la OMC

En abril de 1996 Estados Unidos junto con Canadá aceptaron retirar estas sanciones comerciales con la condición de que dos «páneos» de la Organización Mundial de Comercio (uno para Estados Unidos y otro para Canadá), determinasen la validez de las bases científicas utilizadas por la Unión Europea para prohibir el uso de hormonas de crecimiento en ganado vacuno.

Las conclusiones preliminares de estos «páneos» (1) se dieron a conocer el 18/08/97. Estos páneos, que fueron objeto de un recurso de ape-

\* Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación. Oficina de Agricultura de la Embajada de España en Washington DC.

\*\* Agregado de Agricultura, Pesca y Alimentación. Oficina de Agricultura de la Embajada de España en Washington DC.

(1) Para Estados Unidos ver documento WT/DS26/R/CAN (se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: [www.wto.org/wto/dispute/horm1.wp5](http://www.wto.org/wto/dispute/horm1.wp5)) y para Canadá ver documento WT/DS48/R/CAN que se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet: [www.wto.org/wto/dispute/horm2.wp5](http://www.wto.org/wto/dispute/horm2.wp5).



COLABORACIONES

lación por parte de la Unión Europea, se pronunciaron a favor de Estados Unidos y Canadá negando las tesis comunitarias de que la carne tratada con hormonas fuera perjudicial para la salud humana.

Los resultados de los recursos de apelación (2) se dieron a conocer el 16/01/98 y fueron interpretados por ambas partes como una victoria puesto que confirmaron que la prohibición comunitaria para la carne tratada con hormonas no se apoyaba sobre estudios científicos fiables y suficientes pero admitían igualmente que la Unión Europea podía mantener esta prohibición si lograba aportar nuevas pruebas científicas que demostrasen claramente los riesgos que conllevaba para la salud humana el consumo de carnes tratadas con hormonas de crecimiento.

La Unión Europea, de acuerdo con su interpretación del resultado de la apelación, anunció, durante el plazo de 15 meses que ofrece la OMC para llevar a la práctica sus resoluciones, la realización de una nueva evaluación del riesgo sanitario que presentan las carnes hormonadas con el objeto de mantener la legislación comunitaria que prohíbe este tipo de carnes

Estados Unidos reaccionó ante este anuncio de forma airada acusando a la Unión Europea de no cumplir con las obligaciones que impone la OMC y solicitando un arbitraje a la OMC para dilucidar el plazo del que dispone la Unión Europea para cumplir el dictamen del panel. Los órganos competentes de la OMC realizaron este arbitraje (3) el 29/05/98 reiterando el plazo de 15 meses disponible para la Unión Europea. Dicho plazo expiró el 13/05/99.

La Unión Europea declaró que este dictamen no era óbice para llevar a cabo el nuevo estudio científico que planea realizar para demostrar los riesgos sanitarios de la carne hormonada. Este estudio tenía en principio una duración de 2 años que excedía el plazo dado por la OMC.

Paralelamente, la Comisión Europea presentó

(2) Ver documentos WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R que se encuentra disponible en Internet en las siguientes direcciones: [www.wto.org/wto/dispute/hormab.pdf](http://www.wto.org/wto/dispute/hormab.pdf) (formato PDF) [www.wto.org/wto/dispute/hormab.wp5](http://www.wto.org/wto/dispute/hormab.wp5) (formato Wordperfect).

(3) Ver documentos WT/DS26/15 y WT/DS48/13e que se encuentran disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.wto.org/ddf/ep/C2/C2227e.wpf>

en enero de 1999 un documento de trabajo en el que se esbozaban las alternativas que tenía la Unión Europea para llevar a cabo el dictamen del «panel» dado que los informes que había encargado no estarían finalizados para la fecha límite del 13/05/99.

Entre las alternativas que se barajaron en este documento (4) figuran, entre otras, la autorización de la importación en la Unión Europea de carne hormonada estadounidense debidamente etiquetada y la compensación a Estados Unidos por las pérdidas que pueda sufrir por el mantenimiento de la prohibición.

### 3. Represalias comerciales estadounidenses y canadienses

Con objeto de discutir una salida negociada a este contencioso, representantes de Estados Unidos y la Unión Europea mantuvieron durante el primer trimestre de 1999 una serie de reuniones informales con el objeto de discutir las alternativas ofrecidas por la Unión Europea. Estas negociaciones se llevaron a cabo por responsables del *United States Department of Agriculture* (USDA) y el *United States Trade Representative* (USTR), por parte estadounidense, y por representantes de la Comisión, por parte de la Unión Europea.

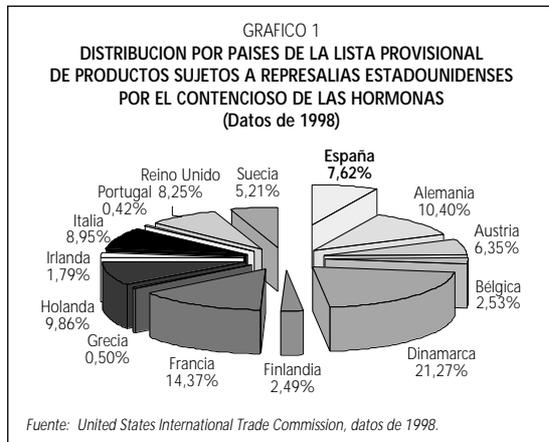
En el curso de estos contactos, Estados Unidos se inclinó por la opción del etiquetado, siempre que se considere como una solución provisional previa al levantamiento total de la prohibición y que el contenido del mismo no incluya mención alguna a la palabra «hormonas». La opción de la compensación vía incremento del contingente comunitario de carne de vacuno libre de hormonas, que fue concedido por la Unión Europea y que tiene carácter multilateral, no satisface a los productores estadounidenses dado que la cuantía del mismo, 10.000 Tm. que se aumentaría hasta 20.000 Tm., no representa un incentivo económico para cambiar sus métodos de producción (en la actualidad este contingente solo se utiliza en un 70 por 100).

A su vez, Estados Unidos, presionados por las asociaciones profesionales estadounidenses del

(4) Este documento se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://europa.eu.int/comm/dg01/hormcomm.htm>.



COLABORACIONES



sector del vacuno que temían que la Unión Europea no cumpliría con sus obligaciones en la OMC, publicó el 25/03/99 una lista provisional de productos (5) que se verían afectados por sanciones en caso de que la Unión Europea no levantara la prohibición sobre las hormonas.

El valor total de las exportaciones comunitarias afectadas por estas represalias ascendía a alrededor de 900 millones de dólares de los que 7,6 por 100 correspondía a las exportaciones españolas. Productos que tienen una gran relevancia en las exportaciones agroalimentarias españolas a Estados Unidos, tales como conservas vegetales, zumos, pimentón o jamones, se encontraban en esta lista. En el Gráfico 1 se expone la distribución por países de la citada lista provisional.

Canadá publicó igualmente el 16/04/99 (6) una lista de productos sujetos a represalias comerciales pero por una cuantía inferior a la estadounidense, aproximadamente 346 millones de dólares canadienses, de los que el 8 por 100 corresponden a exportaciones españolas.

Con objeto de conocer la opinión de las partes afectadas por estas represalias comerciales, el USTR abrió un período de comentario público en el cual dichas partes podrían expresar sus puntos de vista sobre los posibles productos incluidos en estas represalias. Estos comentarios podían bien ser enviados por escrito o bien ser presentados

(5) Ver nota de prensa 99-27 del USTR que se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.ustr.gov/releases/1999/03/99-27.pdf>

(6) Ver nota de prensa del Ministerio de Agricultura de Canadá que se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.agr.ca/cb/news/n90416be.html>

oralmente en una audiencia pública que el USTR sostuvo el día 19/04/99.

Este plazo de presentación de comentarios públicos expiró el 25/04/99. Un total de 200 comentarios o alegaciones se presentaron, en su mayoría procedentes de importadores estadounidenses de productos comunitarios contenidos en la lista provisional aunque también una serie de organizaciones profesionales agrarias estadounidenses así como de agencias gubernamentales y organizaciones profesionales de países de la Unión Europea.

Los importadores estadounidenses demandaron la exclusión de la lista final de represalias de los productos comunitarios que comercializan, en razón del grave quebranto económico que les causaría la imposición de sanciones comerciales sobre estos productos y de la consiguiente pérdida de puestos de trabajo que esto supondría.

Las organizaciones profesionales estadounidenses, tanto generales como la *American Farm Bureau*, como especializadas, como la *National Cattlemen Beef Association* y el *National Pork Producers Council*, defendieron en sus alegaciones una aplicación de las represalias comerciales lo más amplia posible, incluyendo preferentemente productos cárnicos. Igualmente abogaron por una rotación de los productos sujetos a represalias con el objeto de distribuir las sanciones comerciales sobre todos los países de la Unión Europea haciendo hincapié en aquéllos que tienen un mayor poder de decisión.

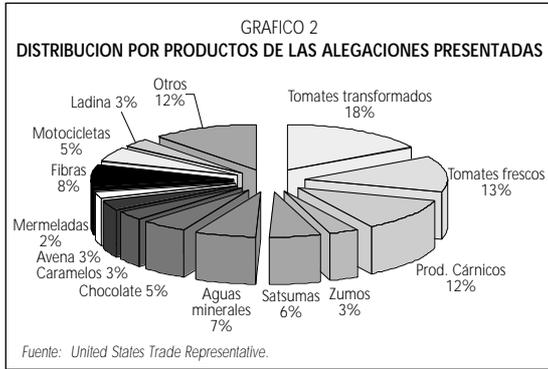
Finalmente las organizaciones profesionales y agencias gubernamentales de países de la Unión Europea solicitaron la exclusión de determinados productos incluidos en esta lista provisional alegando para ello la iniquidad inherente a la aplicación de sanciones comerciales sobre productos que no tienen ninguna relación con el conflicto de las hormonas. Entre estas alegaciones se encuentran las de las asociaciones españolas de conservas vegetales y de gajos de satsumas.

La distribución de estos comentarios por productos se encuentra contenida en el Gráfico 2.

Esta situación de confrontación entre Estados Unidos y la Unión Europea se agravó aún más a finales de abril de 1999 debido a dos acontecimientos.



COLABORACIONES



El primero de ellos fue la publicación por parte de la Comisión Europea de un informe sobre los residuos de hormonas en las exportaciones estadounidenses de carne de vacuno a la Unión Europea bajo el contingente arancelario de carne libre de hormonas. Los resultados de este informe, que destacaron la presencia de hormonas prohibidas en un gran número de estas exportaciones, llevaron a la Comisión Europea a emplazar a Estados Unidos a proveer antes del 15/06/99 las garantías suficientes que asegurasen la ausencia de hormonas en la carne exportada a la Unión Europea (7) so pena de prohibir a partir de esta fecha estas exportaciones también.

Esta prohibición se ha aplazado al 15/12/99 (8) ante el compromiso estadounidense de revisar su sistema de inspección de carne libre de hormonas con destino a la Unión Europea. A pesar de esta iniciativa comunitaria, las autoridades estadounidenses decidieron unilateralmente suspender sin previo aviso y sin fecha límite las exportaciones de carne no hormonada a la Unión Europea.

El segundo, fue la publicación de los resultados preliminares de los informes arriba citados sobre los riesgos sanitarios de las hormonas prohibidas en la Unión Europea. Estos resultados apuntaron a los efectos cancerígenos de una de las hormonas implicadas y a serios indicios del carácter cancerígeno del resto de las hormonas.

(7) Ver Decisión de la Comisión 87/257/CEE que se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/1999/l\\_117/l\\_11719990505es00520057.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/1999/l_117/l_11719990505es00520057.pdf)

(8) Ver Decisión de la Comisión 1999/301/CEE que se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/1999/l\\_159/l\\_15919990625es00560057.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/1999/l_159/l_15919990625es00560057.pdf)

Ante estas nuevas pruebas científicas, la Comisión evaluó la postura a adoptar en relación al dictamen del «panel» de la OMC barajando dos opciones: bien la compensación a Estados Unidos o bien el mantenimiento de la prohibición con carácter provisional basada en las conclusiones de estos informes con la consiguiente aceptación de las represalias estadounidenses y canadienses.

Se descartó, especialmente por presiones de la Comisaria responsable en aquel momento de asuntos relacionados con el consumo, la opción de la autorización de la importación de carne hormonada debidamente etiquetada dados los riesgos sanitarios que conllevaba.

La reacción de Estados Unidos y Canadá ante estos últimos acontecimientos fue significativamente virulenta ya que desestimó completamente las pruebas presentadas por la Comisión en estos informes por considerarlas exactamente iguales a las que el «panel» de la OMC había rechazado en su día.

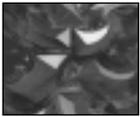
A la vista de estos informes preliminares, la Unión Europea no levantó la prohibición sobre las hormonas el 13/05/99 ni tampoco ofreció compensaciones a Estados Unidos debido a que tales compensaciones debían ser consensuadas con Estados Unidos y Canadá.

Por ello, Estados Unidos y Canadá solicitaron a la OMC a mediados de mayo de 1999 autorización para imponer sanciones comerciales, por un valor de 202 millones de dólares estadounidenses (9) y de 70 millones de dólares canadienses (10). Estas sanciones debían entrar en vigor 30 días después del 13/05/99, esto es el 12/06/99.

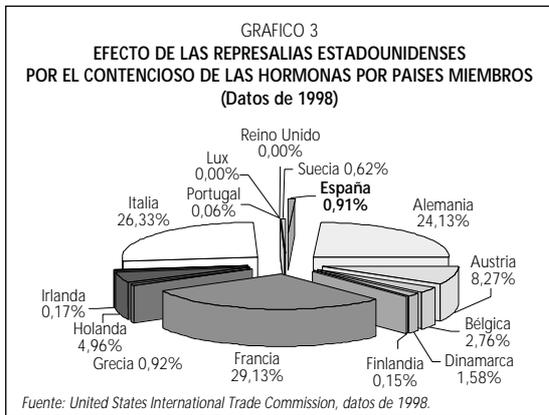
Sin embargo, la Unión Europea solicitó el 29/05/99 a la OMC sendos «páneos» de arbitraje sobre la cuantía de las sanciones estadounidenses y canadienses, por lo que éstas no serían efectivas hasta el 12/07/99 en virtud de las reglas del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC

(9) Ver nota de prensa -99 del USTR que se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.ustr.gov/releases/1999/05/99-43.pdf>

(10) Ver nota de prensa del Ministerio de Agricultura de Canadá que se encuentra disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.agr.ca/cb/news/n90514be.html>



COLABORACIONES



Los resultados de estos «páneos» de arbitraje (11), que se dieron a conocer el 12/07/99, redujeron sensiblemente las demandas estadounidenses y canadienses situándolas en 116,8 millones de dólares estadounidenses, en el caso de Estados Unidos, y 11,3 millones de dólares canadienses en el caso de Canadá.

El 19/07/99 el USTR publicaba la lista final de productos (12) afectados por las represalias mientras que Canadá hacía lo propio el 29/07/99 (13). En la lista final estadounidense de represalias comerciales, que entraron en vigor el 29/07/99, se excluía específicamente al Reino Unido mientras que Francia, Alemania e Italia se veían penalizadas específicamente en una serie de productos.

En el Gráfico 3 se muestra la distribución de las represalias estadounidenses por países miembros de la Unión Europea.

Como se observa en este gráfico, los tres países más afectados por las retorsiones comerciales son: Francia que recibe casi un 30 por 100 de las represalias comerciales seguida de Italia y Alemania que acaparan respectivamente un 26 por 100 y 24 por 100 de las mismas.

Esta distribución de las sanciones responde a la intención estadounidense de ejercer presión en

los Estados miembros que tienen un mayor poder de decisión y que han favorecido abiertamente la prohibición sobre carne hormonada.

Por último, cabe destacar que países como España y muy especialmente Dinamarca, han visto reducida su participación en las represalias finales estadounidenses en comparación con su participación previa en la lista provisional de productos sujetos a represalias arriba mencionada. De esta forma, Dinamarca, que representaba un 21 por 100 de la lista provisional de productos, acapara solo 1,6 por 100 de las represalias finales mientras que España, que suponía un 8 por 100 de la lista provisional de productos, sólo representa un 1 por 100 de las represalias finales.

Por lo que respecta a España, solamente cuatro productos se ven afectados por estas sanciones: cebollas, trufas, pan tostado, zumos de frutas (excepto mosto de uva) y quesos azules. Los dos primeros (cebollas y trufas) solamente se han exportado durante 1998, y su incidencia exportadora ha sido mínima en años anteriores.

Por su parte, la Unión Europea, en su comunicado oficial con respecto a estas acciones, deploró el uso de retorsiones comerciales para resolver conflictos de naturaleza científica señalando el efecto negativo de las sanciones comerciales estadounidenses y canadienses sobre el comercio entre ambos lados del Atlántico. En esta línea, la Unión Europea sigue preconizando la vía de la compensación negociada como método idóneo para solucionar esta disputa particular debido a que la compensación no perjudica las relaciones comerciales sino que, al contrario, las estimula.

Por otra parte, la imposición de estas sanciones comerciales, a pesar de haber entrado en vigor, aún no ha sido definitivamente aceptada por la Unión Europea que ha expresado a las autoridades estadounidenses su desacuerdo con los cálculos realizados por el USTR a la hora de elegir los productos sujetos a represalias. Este desacuerdo se fundamenta en el hecho de que los cálculos realizados por el USTR, que se basan en la media de las importaciones comunitarias en Estados Unidos durante los años 1996, 1997 y 1998, no se ha tenido en cuenta que durante la primera mitad de 1996 una serie de productos se



COLABORACIONES

(11) Para Estados Unidos ver documento WT/DS26/ARB (disponible en Internet en la dirección siguiente: <http://www.wto.org/wto/dispute/26arb.pdf>) y para Canadá ver documento WT/DS48/ARB disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.wto.org/wto/dispute/48arb.pdf>.

(12) Ver nota de prensa 99-60 del USTR disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.ustr.gov/releases/1999/07/99-60.pdf>

(13) Ver nota de prensa 174/99 del Ministerio de Agricultura de Canadá disponible en Internet en la siguiente dirección: [http://198.103.104.118/minpub/Publication.asp?FileSpec=Min\\_Pub\\_Docs/102518.htm](http://198.103.104.118/minpub/Publication.asp?FileSpec=Min_Pub_Docs/102518.htm)

encontraban sometidos a las represalias comerciales establecidas en 1989.

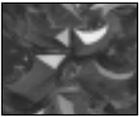
Este error de cálculo significa que las retorsiones aplicadas actualmente por Estados Unidos son superiores en 9,1 millones de dólares a la cuantía autorizada por la OMC. Es por ello que la Unión Europea ha emplazado a Estados Unidos a subsanar antes del 01/09/99 este error so pena de solicitar a la OMC un arbitraje sobre este particular.

En el momento actual, las perspectivas de resolución de este conflicto no son halagüeñas dado que la Unión Europea no tiene intención de levantar la prohibición confiando en que la finalización definitiva de los estudios arriba citados reafirme la base científica de la citada prohibición.

En este contexto, la opción de la compensación es la única viable para levantar las sanciones

comerciales. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea se muestran favorables a negociar una compensación aún cuando las sanciones comerciales se encuentren en vigor.

No obstante, esta opción se enfrenta a varias dificultades dado que Estados Unidos desea un tipo de compensación que favorezca directamente a los ganaderos estadounidenses afectados por la prohibición. Esta compensación sólo podría realizarse vía incremento del contingente comunitario de carne libre de hormonas, opción desechada por Estados Unidos por las razones que ya se han expuesto anteriormente, o bien vía una compensación financiera para los ganaderos estadounidenses a cargo del presupuesto comunitario, opción descartada por la Unión Europea por sus dificultades técnicas y por las restricciones presupuestarias comunitarias.



COLABORACIONES