



greenpeace international

Otto Heldringstraat 5, 1066 AZ, Amsterdam, Netherlands

t +31 514 8150 f +31 20 514 8151

k.v.k. reg. 41200415 stichting greenpeace council

www.greenpeace.org

美国继续攻击多边主义：迈阿密集团¹推出的模式协定

议定书第 14 条²允许缔约方之间达成协定，只要他们提供不低于议定书所提供的保护程度。议定书第 24 条³（非缔约方）就将此类协定的可能性延伸至非缔约方，只要“符合本议定书的目标”。

尽管议定书已于 2003 年 9 月 11 日生效，但其中仍有许多尚未解决的关键问题。例如，缔约方在议定书生效后两年内要确定拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体所附单据的详细要求（18.2(a)），四年内要采取赔偿责任和补救方法机制的规则（第 27 条）。另外，许多缔约方还没有能力去评估、做知情决定以及完全控制改性活生物体（包括拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体）的进口、运输和可能的环境释放。因为有这些尚未解决的重要问题，绿色和平要求第一次缔约方大会再次强调所有的缔约国都有拒绝改性活生物体（包括拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体）进口、转移和在环境中的释放的主权；也再次强调国际社会有对所有改性活生物体的越境转移实行临时禁令的集体权利。

绿色和平特别欢迎非洲联盟生物安全专家委员会研讨会上就生物多样性、生物技术和生物安全问题提出的建议，建议中说：“在国家能力充分建设好之前，需要考虑建立针对转基因生物的临时禁令”。⁴

迈阿密集团的目标是：通过商贸进行基因污染

迈阿密集团国家在美国、阿根廷、加拿大三国的领导下已经起草了一份协定草案，该草案背离了议定书的宗旨和目的，从事实上强迫进口国接受或者继续进口拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体而不顾此类进口可能威胁到生物安全。迈阿密集团无视议定书的存在而希望继续进行拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体的越境贸易。

迈阿密集团于 2003 年中召开了几次会议，目的是起草“有关 18.2(a)条履行的模式双边协定”。迈阿密集团企图推动尽快采纳同其它国家也尽快达成类似的协定。加拿大⁵已经联系了埃及、韩国、日本、欧盟、中国等国家，但据我们所知这些国家都断然拒绝了它。目前，迈阿密集团正在试图达成整个美洲的区域性协定。与此同时，美国、加拿大已经成功说服墨西哥签署该协定。令人惊奇的是墨西哥没有拒绝签署这一明显威胁玉米原产地中心及其自身进口商品转出口能力的协定。

对美国、加拿大、墨西哥三边协定的批评⁶

为了充分了解迈阿密集团所提出的模式协定的危险性到底有多大，让我们先仔细看看墨西哥签订的三边协定，因为该协定是以模式协定为基础的。2003年10月29日，墨西哥农业部国际协调员Victor Villalobos、美国农业部农业与外国服务秘书长J.B. Penn 以及加拿大农业食品部市场与企业服务分部副代理部长签订了该协定⁷（见本文附件）

我们也不要忘记墨西哥是玉米（这一世界最重要的基本农作物之一）的原产地中心和遗传多样性中心，因此存在于该国的玉米遗传多样性对人类来讲有着无法估量的价值。

A 目标：不能中断商业贸易

三边协定的导言部分声称：“本协定的目标是*阐明单据的要求*，为实现《卡塔赫纳生物安全议定书》的目标而同时*不能非必要地中断商业贸易*。”（斜体部分在下文中重点分析）

我们不需要依靠像美国、加拿大、阿根廷这样的非缔约方来为国际社会“阐明单据的要求”。根据18.2(a)中的规定，缔约方在议定书生效后两年内会确定拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体所附单据的详细要求。像美国、加拿大、阿根廷这样的非缔约方应该首先被邀请批准议定书，而不是企图代表缔约方来阐明单据的要求。

以下您将看到，迈阿密集团的唯一真实目标是避免中断商业贸易而非真正为生物安全考虑。

B、向进口国转移责任

三边协定的第一部分声称：“进口国在货物入关后负责接收并保存发货单”。显然，改性活生物体出口国企图将责任转嫁给那些可能没有能力对复杂和细节资料做评估的进口国。

C、出于生物安全考虑而需要更为详细的单据

三边协定的第四部分有关“适用”声称：“如果是在出口国国内已经得到商业化批准或由该国卖出的改性活生物体，则其拟直接作食物或饲料或加工之用而进行地所有跨境转移只需在单据中标明‘可能含有’”。

进口国需要不只是“可能含有”这样的单据来告诉他们是否货物中含有经进口国批准的品种。美国种植了很多种转基因玉米，其中有些是经过批准的，有些用作实验的，有些是用来制造药品和工业化学品的。为了准确评估每批货物对生物安全的威胁，也为了建立监控非有意环境释放的措施，进口国需要了解货物中会含有属于哪个品种的改性活生物体。

也有必要使进口国能够决定进口货物是否可以合法出口到第三国，例如那些接受墨西哥出口玉米的中美洲国家。议定书16.3条（风险评估）和17.1条（无意中造成的越境转移和应急措施）中明确规定了这方面的义务。

拟作食物、饲料后加工之用的改性活生物体进口对生物安全造成的威胁在墨西哥案例中并不只是一个学术问题。生态学国家研究所（National Institute of Ecology）⁸的报告指出，该国现在在全国都充斥着品种的污染。这包括被*Bt*和抗除草剂转基因品种污染。

D、“可能含有”在单据要求中的三个危险的例外

尽管事实上“可能含有”这样的单据要求对有效的生物安全来讲已经很不充分，三边协定还规定了三个例外以进一步最低限度地免除“可能含有”这个标志要求：

- (i)如果货物出口国国内没有批准该种改性活生物体的商业种植。(第4部分 a.(i))

这一例外完全忽视了一个事实，即该国虽然没有批准商业种植，但它的广大土地仍可能因为非法种植而使转基因作物广为种植、收获和被出口。这一例外也忽视了这样一种情况，即货物中的非改性活生物体商品被出口国制造的改性活生物体所污染。

- (ii)当进口者和出口者已在合同中定义了“非改性活生物体货物”，即已规定这样的货物满足含有非改性活生物体 95%的标准要求，并且这样的定义不违反进口国国内管理规定的规定。(第4部分 a.(ii))

5%的阈值从科学性上讲是任意的，它根本不能反映生物学现实，也不符合企业以国际标准遵守中的最为严格立法的要求。企业必须符合欧盟对于已经批准的品种采用 0.9%的阈值。对于没经批准的品种采用 0%的阈值。

议定书没有规定商业贸易中的此类阈值。18.2(a)规定缔约方在议定书生效后两年内确定拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体所附单据的要求。协议的签署国是在故意地干扰对单据要求的合法性多边讨论进程。

- b.在非改性活生物体货物中偶然出现改性活生物体不应被认为要在单据中标示成“可能含有”。(第4部分 b.)

货物中含有未经出口国或进口国批准的改性活生物体，此类情况是本协定没有考虑到的。如上所述，此类污染在欧盟是非法的。美国正在种植很多拟用作制药的玉米品种。然而，根据美国法律，这些品种也得不到官方的批准。它们包括：抗生素蛋白、抑肽酶、胰岛素、狗胃脂肪酶、包膜蛋白 gp120、漆酶、传染性肠胃炎病毒外壳蛋白、C 转录因子、B 型肝炎亚型外壳蛋白、狂犬病病毒、人血清蛋白和血色素。

出口到墨西哥的玉米中偶然出现制药玉米是很有可能。这对墨西哥的生物多样性却有严重的长期后果。很多科学家指出，使用玉米制造药品和工业化学品对生物多样性有威胁，同时他们也特别提到制药玉米对墨西哥玉米多样性的威胁。

这一条文明显表明该三边协定是如何违犯议定书的。该协定提供的保护肯定低于议定书第 14 条（双边、区域及多边协定和安排）所要求提供的保护程度。

要在生物学现实条件下实现生物安全，5%的阈值和不允许改性活生物体的偶然出现都是没有基础的。这些规定证明了三方协定完全无视生物安全，也给墨西哥玉米多样性带来了威胁。

E、三边协定将加剧墨西哥玉米地进一步污染

三边协定声称，墨西哥（是议定书的缔约方）、美国和加拿大（目前都不是缔约方）坚称出口者和进口者交易商品要附带的规定单据要求既符合议定书的目标，又满足议定书 18.2(a) 现在的要求。

议定书第 24 条（非缔约方）规定：“缔约方与非缔约方之间进行的改性活生物体的越境转移应符合本议定书的目标”。议定书第一条的目的是：

“协助确保在安全转移、处理和使用凭借现代生物技术获得的、可能对生物多样性的保护和可持续使用产生不利影响的改性活生物体领域内采取充分的保护措施，同时顾及对人类健康所构成的风险并特别侧重越境转移问题。”

墨西哥玉米现在已经被污染。该污染是由于墨西哥大量进口来自美国的玉米造成的。如果不禁止转基因玉米的进口，墨西哥玉米品种的污染就会继续。“可能含有”的标志要求不会促进保护的措施，该三边协定只会导致墨西哥玉米多样性的进一步污染。

允许非改性活生物体货物 5% 的污染阈值，并忽视潜在的偶然污染，还能够给生物多样性带来足够的保护——这样的论点肯定是站不住脚的。相反，这些的条文使得来自美国出品的玉米，包括未经批准的改性活生物体品种得以继续污染墨西哥玉米。该三边协定完全没有详细制定一种机制以保护墨西哥玉米多样性免遭严重的长期污染，包括制药品种引起的污染。

F、不要求科学上的后续工作

三边协定声称：“签约国打算能够一直互相交换科学资料，并且希望通过科研人员的专业知识共同解决可能在三个国家中出现的农业生物技术问题”。签约国应详细制定资料交换的目标和机制。（斜体部分将在下文中重点分析）

这一段文字中使用的含糊不清的语言显示该三边协定在科学后续工作环节上是多么薄弱，以及根本缺乏在生物安全方面的诚意。该协定只有一个目的，即仅仅“交换科学资料”和“解决问题”，而没有作要求。另外，三边协定签约国好象拒绝承认墨西哥玉米已被污染的事实，那才是急需解决的生物安全问题，而不是所谓“可能出现的农业生物技术问题”。最后，协定签署国也没有安排明确的时间表、进程和最后期限来“详细制定资料交换的目标和机制”。

G、一项持久的协定？

该三边协定声称：“本文件有效期两年，自签订之日起生效。经全体签约国同意，两年后仍然有效。”尽管以临时协定的面貌出现，该协定是可能存在两年以上的。该三边协定将意味着墨西哥玉米至少在今后两年里可能继续遭受污染，尽管事实上议定书在 2003 年就已经生效。

H、结论

该三边协定不会阻止墨西哥已经发生的基因污染。该三边协定只会使过去、现在和将来的基因污染合法化。墨西哥作为议定书的缔约方却去覆行三边协定，将成为一个不履行议定书规定义务、不遵守议定书的明显案例，特别是违反了第 14 条第 1 款、第 16 条第 3 款、改性活生物体的进口转出口、第 17 条第 1 款等。

为什么缔约方会议会受到该协定的影响？

该三边协定是以迈阿密集团强加给其它国家或议定书缔约方的模式协定为基础的。缔约方会议之所以会受影响，是因为：

- 1、模式协定牢固确立了 18 条目前的最低要求（可能含有），其用意在于继续让拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体如往常一样的贸易，却忽视了一个基本的生态事实，即拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体且已在环境中传播、也威胁到了生物多样性和生物安全。进口国有权获得更多的有关拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体的完整信息。“可能含有”这一用语不足以据此决定是否允许拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体货物的进口。这就是为什么缔约方一致同意需要两年的时间来制定更为详细的单据要求的原因。
- 2、这个模式议定在“如果货物出口国国内没有批准该种改性活生物体的商业种植”时，“可能含有”这样的标志要求甚至也可以免除。然而，出口国可能大面积地种植了官方未批准商品化的同种改性活生物体。另外，非改性活生物体货物中可能含有前次货物的残余，前次货物中可能含有另外一种改性活生物体，也可能含有来自另一国家的改性活生物体或途经第三方转口得来的改性活生物体。因此，每个可能转出口拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体的进口国都应该有权在进口地点获得完全的资料以免污染第三方国家。
- 3、另外，该协定预先占据了缔约方之间的讨论，特别是有关在货物中出现改性活生物体的可能阈值的讨论。迈阿密集团已经决定在货物中执行 5% 的污染阈值。这一做法破坏了缔约方基于实质生物安全而不是基于哪一标准更适合谷物行业来协商阈值的能力。商业贸易不应成为基因污染的特洛伊木马。
- 4、迈阿密集团意图扩大双边协定的范围，使之涵盖运输、无意中造成的越境转移、非法越境转移、遵守、与非缔约方贸易、一致性决定等问题，以及更多可能的问题。

绿色和平的要求：

鉴于上述原因，绿色和平要求第一次缔约方大会要明确地表达以下立场：

- 要求转基因作物出口国立即结束有损议定书第 18 条执行谈判的任何双边和区域性协定（如美国、加拿大、墨西哥签订的三方协定）；
- 要求非缔约方停止任何干扰由缔约方大会提供的合法的多边论坛的谈判；
- 敦请所有缔约方拒绝那些违背议定书目标及议定书具体条款、违背缔约方大会正在进行的有关国际谈判进程精神的协定；
- 强调所有的缔约国都有拒绝改性活生物体（包括拟直接作食物或饲料或加工之用的改性活生物体）进口、转移和在环境中释放的主权；强调国际社会有对所有改性活生物体的越境转移实行临时禁令的集体权利。

¹ The original Miami Group included the US, Argentina, Canada, Australia, Chile, and Uruguay. New-Zealand and Brazil have now joined it to form the Miami+ group.

² Art. 14, Bilateral, regional and multilateral agreements and arrangements.

³ Article 24, Non-Parties.

⁴ AU-STRC Inter-African expert committee workshop on biodiversity, biotechnology and biosafety, Republic of Benin, 12-16 January 2004.

⁵ Internal report of the Canada government, Second Meeting of Exporting Countries on the Biosafety Protocol, Buenos Aires, Argentina June 12-13, 2003' 6 pages. Also: US Dept. State memo from Ben Lilliston (02 June 2003), 3 pages.

⁶ See copy of the trilateral agreement in the annex.

⁷ BNA, 'NAFTA Pact Limits Reporting Requirements for Biotechnology', 20 January 2004, Mexico.

⁸ On Dec 19, 2002, the National Institute of Ecology (INE) of Mexico released a study that confirmed the presence of transgenic organisms in native corn of Oaxaca (Sierra Juarez) and Puebla. These results confirm the results published in the journal *Nature* in November of 2001 by the Mexican molecular biologist, Ignacio Chapela, of the University of California at Berkeley. As GE corn is not authorized to grow in Mexico while FFP imports of GE corn are, it can be presumed that contamination occurred through the transboundary trade of GE corn originating from the US. The NAFTA environmental commission is currently examining the case.

Annex: Trilateral Agreement between United States, Canada and Mexico

Documentation Requirements for Living Modified Organisms for Food or Feed, or for Processing (LMO/FFP's)

The purpose of this document is to articulate an understanding among the United States, Canada, and Mexico, hereinafter also referred to as the "Participants," with respect to the documentation requirements of the Cartagena Protocol on Biosafety (CPB) pertaining to living modified organisms intended for direct use as food or feed, or for processing (LMO/FFP's). Specifically, the objective of this arrangement is to clarify documentation requirements such that they fulfill the objectives of the CPB without unnecessarily disrupting commodity trade.

The United States and Canada are not Parties to the CPB at this time. However, Article 24 states that transboundary movements of living modified organisms between Parties and non-Parties shall be consistent with the objectives of the CPB, and that Parties and non-Parties may enter into arrangements, such as this, regarding such transboundary movements. This arrangement also meets the requirements in Article 14 of the CPB to accommodate the eventuality of either the United States or Canada becoming a Party to the CPB.

Article 18.2(a) of the CPB states:

"Each Party shall take measures to require that documentation accompanying living modified organisms that are intended for direct use as food or feed, or for processing, clearly identifies that they "may contain" living modified organisms and are not intended for intentional introduction into the environment, as well as a contact point for further information.

"The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall take a decision on the detailed requirements for this purpose, including specification of

their identity and any unique identification, no later than two years after the date of entry into force of this Protocol.”

Article 18.2(a) of the CPB will be implemented as follows:

1. The “may contain” language, when included as per section 4 below, should appear on the commercial invoice as provided by the exporter. The importer is responsible for receiving the invoice and maintaining it after entry.

2. The “may contain” language, when included, should state:

“Cartagena Biosafety Protocol Provision: This shipment may contain living modified organisms intended for direct use as food or feed, or for processing, that are not intended for intentional introduction into the environment.”

3. The last exporter prior to the transboundary movement and the first importer after the transboundary movement are to be named on the invoice and are the contact points for further information.

4. Applicability:

a. The “may contain” documentation will be used for all transboundary movements of commodities intended for food or feed, or for processing, where an LMO of that commodity species is authorized in, or sold from, a country of export, except:

(i) Shipments for which the exporting country does not have in commerce any LMO of that species; or

(ii) When the exporter and importer have contractually defined a “non-LMO shipment;” provided, that such a shipment achieves a minimum of 95 percent non-LMO content, and that such definition does not conflict with regulations of the importing country.

b. Adventitious presence of LMOs in a non-LMO shipment should not be considered a trigger for the “may contain” documentation.

Mexico (as a Party), Canada and the United States (currently as non-Parties) affirm that exporters and importers trading commodities with documentation according to these provisions have fulfilled both the objectives and the current requirements of Article 18.2(a) of the CPB.

The Participants hereby intend to maintain a continuous exchange of scientific information and to address issues on agricultural biotechnology that may arise among the three nations utilizing the expertise of scientific personnel. The Participants will elaborate on the subjects and mechanisms for information exchange.

This arrangement does not affect a Participant's decision on the import of LMO/FFPs under its domestic regulatory framework or according to a risk assessment, pursuant to Article 11 of the CPB.

Whenever in the judgment of a Participant issues of concern arise that would require further consultation on the interpretation or implementation of this document, including relevant decisions of the Meeting of Parties to the CPB, the Participants may jointly decide to make the necessary modifications and/or updates.

This document will have effect for a period of two years, starting at the date of its signature. It can remain in effect beyond two years with mutual consent of all Participants.

Participant Signatures:

Date: October 29, 2003

Victor Manuel Villalobos Arámbula

Coordinator of International Affairs

Office of the Secretary

Secretary of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food of Mexico (SAGARPA)

Date: October 23, 2003

J.B. Penn

Under Secretary

Farm and Foreign Agricultural Services

U.S. Department of Agriculture

Date: October 20, 2003

Andrew Marsland

Assistant Deputy Minister

Market and Industry Services Branch

Agriculture and Agri-Food Canada