

## **IMPLICACIONES DE LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO ALIMENTARIO POR LOS CONSUMIDORES EUROPEOS EN LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES**

Pilar Gil Adrados  
Licenciada en Veterinaria

**Sumario:** I.- Introducción; II.- Factores que determinan las diferencias de percepción. El concepto de las diferencias internacionales.; III.- La reacción de la opinión pública europea ante las crisis sanitarias. Eurobarómetros; IV.- Rediseño de las políticas comunitarias agrarias y de protección de los consumidores; V.- Efecto sobre las relaciones comerciales internacionales en materia agraria; VI.- Consecuencias sobre el sector productor agrario; VII.- Consideraciones conclusivas

### **Abstract**

*In their commercial relations with third countries, the European Community is aware of the sensitivity to food risks and demands of the EU population. Over the last decade has been applied, or has attempted to apply, the principles of food security in their international trade agreements. Difficulties arise when the design and strategy for food security policies in other countries is not conditioned by the same factors, and in many cases the measures imposed by EU policies on agriculture and consumer protection are interpreted as protectionist measures that only seek to defend the EU market.*

*The Community maintains that the protection of consumers, which forces the Treaty, justifies such obstacles to liberalism, even though the exporting countries maintain the idea that it is only measures to protect EU agriculture limited by the international competition.*

*There is desirable to leave out of this analysis to achieve these objectives involves higher production costs for farms in the EU over its competitors in third countries, undermining their competitiveness in the global market.*

### **I.- Introducción**

El ser humano siempre ha manifestado gran interés por los alimentos no sólo porque son necesarios para el funcionamiento del organismo, son parte de la tradición ligada a su entorno social y geográfico y una forma de cultura, la gastronómica, que cada vez va tomando más significado. Las crisis sanitarias en las que se vieron involucrados los alimentos en la década de los 90 ampliaron ese interés hacia el campo de la salubridad, calidad y seguridad de los alimentos, tanto fue así que se impusieron como objetivos prioritarios en las políticas comunitarias agraria y de protección de los consumidores.

La sensibilidad y la reacción del consumidor ante posibles riesgos sanitarios de origen alimentario y su efecto en el mercado obligan al diseño de estrategias para las que la valoración y la comunicación de los riesgos asociados a los alimentos son un asunto apremiante y constituyen un desafío especial para evitar efectos perjudiciales sobre el tejido productivo. Razón por la cual el estudio de la opinión de los ciudadanos, a través de encuestas sistematizadas, proporciona información muy útil para comprender su comportamiento y tenerlo en cuenta en el desarrollo de medidas adecuadas para mantener su confianza en el sistema europeo de seguridad alimentaria y, por extensión, en la producción agraria europea propiciando el mercado interior y el crecimiento económico.

En sus relaciones comerciales con países terceros, la Comunidad europea tiene presente la sensibilidad ante los riesgos alimentarios y las demandas de la población comunitaria. Durante la última década ha aplicado, ó ha intentado aplicar, los principios de seguridad alimentaria en sus acuerdos comerciales internacionales.

Apoyándose en el principio de precaución ha prohibido la importación de carne de vacuno tratada con hormonas, ha establecido rigurosas normas para garantizar la seguridad alimentaria tras la crisis provocada por la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), ha implantado la identificación y la trazabilidad de las producciones ganaderas, estrictas normas de etiquetado y trazabilidad de los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) y precisas

condiciones de bienestar animal con el fin de garantizar la sanidad animal y la higiene de la producción primaria fundamental para la obtención de productos sanos agroalimentarios sanos y seguros.

A su vez, ha diseñado un modelo de producción agrícola europeo, para dar respuesta a las demandas de la población, basado en la condicionalidad de las ayudas a los productores al cumplimiento, entre otros, de normativa relativa a la calidad y salubridad de los alimentos y sobre el bienestar animal; y en la multifuncionalidad de la agricultura que va más allá de consideraciones productivistas y que promueve en las negociaciones sobre agricultura que permanecen abiertas en la Ronda de Doha de la OMC.

Las dificultades en las negociaciones supracomunitarias surgen cuando el diseño y estrategia de las políticas de seguridad alimentaria en el resto de países de la esfera internacional no está condicionada por los mismos factores, y en muchas ocasiones las medidas impuestas por las políticas comunitarias agraria y de protección de los consumidores son interpretadas como medidas proteccionistas que sólo persiguen defender el mercado intracomunitario. En este contexto, la Organización Mundial del Comercio (OMC) permite restricciones comerciales no arancelarias sólo si hay evidencias científicas del perjuicio para la salud, y, por ejemplo, no hay justificación científica que apoye las rigurosas medidas establecidas sobre etiquetado y trazabilidad, de la necesidad de destruir los cadáveres<sup>1</sup>, de que la carne de vacuno hormonada suponga riesgo para los consumidores, ni de que exista diferencia alguna entre los OGMs y los productos convencionales.

La Comunidad sostiene que la protección de los consumidores, a la que obliga el Tratado, justifica tales obstáculos al liberalismo, a pesar de que los países exportadores mantengan la idea de que no se trate más que de medidas para proteger la agricultura comunitaria limitada por la competencia internacional.

Para la UE los intereses de salud pública, la percepción del riesgo, las consideraciones éticas y el derecho a la información de los consumidores constituyen una justificación válida para las restricciones comerciales<sup>2</sup> al encuadrarlas como “preferencias no comerciales”. Planteamiento que la Comisión europea mantiene, por mandato del Consejo, en las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC. Para lo que, previamente, en el marco de la Organización Internacional de Epizootias (OIE), Codex Alimentarius (CA) y otras organizaciones internacionales dedicadas a los códigos internacionales, ha desarrollado trabajos encaminados a la normalización y elaboración de protocolos que faciliten el establecimiento de medidas que defiendan su posición.

No es conveniente dejar al margen de este análisis que conseguir estos objetivos supone costes de producción mayores para las explotaciones agrarias europeas respecto a sus competidores de países terceros. Gastos que disminuyen la rentabilidad haciendo las producciones menos competitivas y provocando la desaparición paulatina del tejido productivo y, en consecuencia, la dependencia de materias primas para el abastecimiento desde terceros países debilitando un sector estratégico como lo es la agricultura. En el caso, por ejemplo, de la carne de vacuno el incremento de costes que supone la aplicación de la normativa europea en materia de seguridad alimentaria, identificación, trazabilidad, bienestar

---

<sup>1</sup> No se ha demostrado científicamente la existencia de una relación causa-efecto, existen indicios, basados en muestras neurológicas y citológicas, de que la EEB en el ganado y una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (v-ECJ) que afecta a los humanos pueden estar relacionadas. El primer caso de v-ECJ se registró en marzo de 1996 en el Reino Unido. También hay otras cuestiones pendientes de aclaración, como el origen de la enfermedad y su modo de transmisión por lo que la investigación en este campo no ha hecho más que empezar. [www.bsereview.org.uk](http://www.bsereview.org.uk).

<sup>2</sup> Los resultados del Euro barómetro, 2001 de la Comisión Europea nos muestra que el 94,6 % de los europeos encuestados demanda “su derecho a poder elegir” sobre los productos que compra; el 70,9% rechaza los OGMs y el 59,4% dice que los OGMs podrían tener efectos nocivos para el medioambiente.

animal y respeto al medioambiente en las explotaciones supone tales costes que ha ocasionado la pérdida de censo de explotaciones y de animales pasando la Comunidad de ser netamente excedentaria de carne de vacuno a tener que importar desde terceros países para proveer las necesidades de consumo. A lo que se añade la dificultad de proveerse de materias primas destinadas a la alimentación por las restricciones a la importación de OGMs debido al estricto régimen de autorizaciones de la UE.

## **II.- Factores que determinan la diferencia de percepción. El concepto de las Diferencias Internacionales.**

Es sencillo comprobar que existen diferencias de percepción del riesgo alimentario y que esa diferencia en la asunción de posibles peligros sanitarios se traduce, generalmente, en la disposición a consumir un tipo de producto y a pagar la diferencia frente a otros, teóricamente, menos seguros. Si no hubiera diferencias en la predisposición al consumo y a aceptar el sobrecoste de esos productos, entonces nos faltarían argumentos para apoyar que los consumidores demandan diferentes marcos reguladores en esa materia.

El grado en que el consumidor acepta el riesgo sanitario para él que, por el momento, sólo hay sospechas pero no evidencias científicas es fruto de su **entorno social y cultural**, en el que incluimos la tradición jurídico-administrativa, su **formación** y la **información** que recibe sobre el asunto.

Normalmente para nuestra tranquilidad intentamos darle un significado a la realidad que no comprendemos ó desconocemos influenciados por nuestro **entorno social y cultural**, condicionados por el grupo al que pertenecemos, por los medios de comunicación y los debates públicos sobre ese asunto. Lo que en ocasiones nos hace proceder fuera de los preceptos de la racionalidad y nos **influyen más los valores y opiniones socialmente establecidos**<sup>3</sup>.

Este comportamiento en los debates públicos sobre cuestiones científicas es extremadamente importante porque en este contexto se posterga el conocimiento científico para explicar lo que acontece, convirtiéndose en un punto de vista más en el debate, especialmente cuando estamos hablando de percepciones del riesgo. Los consumidores pueden forjar su opinión a través de otras fuentes como los medios de comunicación u otros consumidores, o, bien, simplemente no tienen capacidad para acceder o comprender esos conocimientos científicos. En otras palabras, la actitud del público ante el riesgo tiende a estar influenciado por la cultura, los argumentos políticos ó los económicos tanto como por los científicos, ya que su postura ante esa cuestión no procede sólo del campo de la ciencia sino de la sociedad en su conjunto. Su opinión, en ocasiones, puede estar confundida con respecto a la evidencia científica y, en ocasiones, llega a sobredimensionar el riesgo sanitario que supone el consumo de un producto determinado generándose alarmas sin justificación técnica que una vez difundidas son complicadas de manejar.

Como analiza Eduardo Punset<sup>4</sup> las sociedades complejas como la nuestra son extremadamente vulnerables, las reacciones no son individuales sino solidarias. La capacidad tecnológica de nuestra sociedad disuelve ahora, enteramente, la voluntad individual en una opción colectiva y concertada<sup>5</sup>. Las tecnologías de la información han acabado con la soledad

---

<sup>3</sup> Mención a Moscovici, 1984 de Lorezent, Andrea and Neresini, Federico. *Science, Risk an Social Representations* . Join Research Centre. <http://www.jrc.es/home/english/articles/vol82/SCI2E826.htm>

<sup>4</sup> Punset, Eduardo "El viaje de la felicidad. Las nuevas claves científicas" Ediciones Destino S.A.

<sup>5</sup> "Nuestra sociedad si bien multiplica los estímulos generadores del miedo se mediatiza su impacto negativo sobre los índices de la felicidad mediante el respaldo colectivo y, en cierto modo, burocratizado del estamento de la interconectividad. Punset sostiene que la función de amparo frente a los accidentes o el cambio climático que desempeñaban el arte, la religión y el poder político

del individuo al enfrentarse a un imprevisto socializando sus respuestas, de aquí la importancia de la comunicación y el mantenimiento de una buena estrategia de información sobre las alertas sanitarias y la comunicación de los riesgos.

La tradición cultural imprime al comportamiento respeto a los alimentos características peculiares. En general los consumidores tienen preferencia por los productos nacionales por tradición gastronómica. Los rusos, por ejemplo, consideran los alimentos de producción nacional mejores que los importados<sup>6</sup> olvidando que prácticamente todos los productos nacionales tienen ingredientes extranjeros importados. En particular para los productos cárnicos el 88% de los ciudadanos de la Federación de Rusia considera que los productos rusos son mejores que los importados a los que considera poco saludables. La mayoría (80-90%) declara su preferencia y consumo de los productos de origen ruso, no obstante, les interesa más cómo se llama el producto (su denominación debe ser rusa) y no su composición e ingredientes. Lo que inclina a las compañías extranjeras en el mercado ruso a denominar el producto en cirílico y mencionar en el etiquetado y publicidad que el producto es tradicional y natural, para conseguir mayores ventas.

También la **tradición jurídica** es especialmente interesante determinando las relaciones comerciales entre regiones ó países. El derecho sajón, efecto singular y permanente de la revolución inglesa del siglo XVII que, en palabras de Eduardo Punset<sup>7</sup>, puso al rey y a los ciudadanos en igualdad de condiciones ante la ley común, determina el funcionamiento administrativo en EEUU y Reino Unido, los dos países siguen siendo, prácticamente, los únicos en el mundo en los que el Estado no está blindado y sobreprotegido frente a la ley. En contraposición en el resto de la UE, el Estado está jurídicamente protegido, frente a sus ciudadanos, y hasta cuenta con sus propios abogados y tribunales.

Estados Unidos hace especial hincapié en la consideración de la cuantificación siendo una de las características que distinguen su regulación de la de otras naciones desarrolladas. La justificación coste/beneficio es un componente necesario de la acción reguladora. En contraposición la toma de decisiones públicas en los Estados miembros y en las instituciones de la UE es la más consensuada y la cuantificación tiene poca o ninguna influencia sobre las decisiones formales.

De modo que EEUU, principal socio comercial de la UE, el Estado no impone normas restrictivas a los ciudadanos sin estar plenamente justificadas, no suele utilizar el principio de precaución beneficiando a unos para perjudicar a otros. Existe una presunción general a favor del desarrollo y, según esta presunción, cuando no se tiene la certeza de los efectos negativos de una actividad, la conclusión por defecto es que la actividad puede realizarse. Las objeciones contra esas actividades requieren pruebas científicas claras de que efectivamente son perjudiciales. No se imponen tantas condiciones y restricciones al inicio y desarrollo de una actividad, lo cual no significa que no se controle para evitar efectos perjudiciales a sus ciudadanos.

En lo que se refiere a la **formación científica**, a los europeos, en general, se les puede caracterizar como escépticos al progreso técnico, cuestionándose continuamente si los nuevos descubrimientos científicos en los que se apoyan las medidas sanitarias son seguros para el consumidor. La mayoría de los ciudadanos europeos rechazó el consumo de carne de vacuno tras la aparición de la EEB a pesar del riguroso sistema de control que se estableció, prefieren

---

hace treinta mil años-la razón de su existencia-la cumple hoy la tecnología. El ciudadano moderno delega inconscientemente en la Tecnosfera la angustia que le provoca la imprevisibilidad de los acontecimientos y las respuestas que no tienen explicación.”

<sup>6</sup> Encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Opinión Pública de Rusia (CEOPR) en 2005 según Noticias del exterior MAPA nº 142, 27 de octubre de 2005.

<sup>7</sup> Punset, Eduardo “El viaje de la felicidad. Las nuevas claves científicas”, en el capítulo dedicado a “La sociedad de las averías” pág 194-200. Ediciones Destino, S.A.

la carne sin hormonas y un elevado porcentaje simplemente no quiere OGMs independientemente del conocimiento que haya adquirido sobre ellos.

En comparación los norteamericanos, y otros ciudadanos de países con relaciones comerciales con la UE, se caracterizan por ser más receptivos, en general, a los cambios y al progreso científico mostrando una actitud más receptiva hacia el uso de la biotecnología en el sector agrario<sup>8</sup>. Los trabajos de Hoban en el año 2000 revelan que los consumidores de la UE están menos interesados hacia la biotecnología que sus contemporáneos norteamericanos. La aceptación de la biotecnología bajo en la UE entre 1996 y 1999 y es considerablemente menor en la UE que en los EEUU. Los ciudadanos europeos aceptarían la biotecnología para el desarrollo de nuevos medicamentos, pero lo haría en un grado mucho menor si se utilizara para la producción de alimentos. En general la sociedad norteamericana no apoya las restricciones legales al uso de la biotecnología pero espera que el control de la administración esté a la altura de las circunstancias e impedirá cualquier efecto pernicioso sobre la salud de la población<sup>9</sup>

Incluso entre los países que componen la UE existen diferencias. En 2004 Roosen y colaboradores<sup>10</sup> realizaron un estudio para verificar las diferencias entre consumidores de un lado y otro del Atlántico, tomando como muestra a ciudadanos de Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos. El estudio se ocupaba de estudiar el efecto sobre el consumo de carne si está procedía bien de un vacuno hormonado ó bien de un vacuno alimentado con maíz genéticamente modificado.

El resultado mostró que los franceses<sup>11</sup> están dispuestos a pagar más caro la carne de vacuno sin hormonas. Pero no existían grandes diferencias entre los consumidores ingleses, alemanes y norteamericanos para este producto. Por el contrario, en lo que concierne a la carne de vacuno alimentado con maíz modificado genéticamente los británicos, los franceses y alemanes están más dispuestos que los norteamericanos a pagar un sobreprecio para evitarlo.

Tengamos también en cuenta que la diferencia en la aceptación de estos productos por los consumidores puede ser más profunda que la simplemente basada en las diferencias culturales básicas o en actitudes hacia la ciencia y el progreso, **originándose en la confianza acerca del sistema alimentario y las regulaciones de seguridad alimentaria**. La comunicación de la información relativa a los sucesos relacionados con los alimentos es un elemento de la gestión del riesgo que hay que cuidar. Al ser el riesgo un concepto probabilística que hemos adoptado, para recoger la complejidad, ambigüedad e incertidumbre sobre algo, no es siempre fácil de comprender y para la mayoría de los ciudadanos riesgo es igual a peligro. Por lo que la información que se facilita al consumidor es fundamental, la **comunicación sobre el riesgo alimentario** no debe ser una transmisión de información pasiva sino interactiva que implique un dialogo entre los agentes interesados sobre la naturaleza de los riesgos y las medidas para controlarlos.

Si la ciencia le habla al público en un lenguaje incomprensible para él, la sospecha será inevitable. Hay que plantearse si realmente son las diferencias culturales las que influyen en la percepción del riesgo o es la diferencia en la forma en que la información se transmite lo que influye en como el público percibe el riesgo. En palabras de Miguel Arias Cañete<sup>12</sup>, se ha

---

<sup>8</sup> La encuesta del IFIC (International Food Information Council) de septiembre de 2001, revela que el 65% de los norteamericanos encuestados manifestaban que comprarían productos que hayan sido modificados genéticamente a través de la biotecnología.

<sup>9</sup> Encuesta del grupo "Pew Initiative on Food and Biotechnology", 2006 según MAPA, "Noticias del exterior" nº 150, 9 de marzo de 2006.

<sup>10</sup> Roosen, Jutta; Lusk, Jayson L.; Fox, John A. "Transatlantic Differences in Consumer Preferences" Eurochoices. Volumen 3, número 2, 2004.

<sup>11</sup> No hay diferencias significativas entre los consumidores de Alemania, Reino Unido y EEUU. Sin embargo en Francia la disposición a pagar por la carne sin hormonas está muy por encima de los consumidores en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.

<sup>12</sup> Ministro de Agricultura "Risk Perception: Science, Public Debate and Policy Making" Charlemagne Centre, Brussels 4-5 december 2003.

avanzado increíblemente en la última década en la valoración y la gestión del riesgo pero **no tanto en el conocimiento de cómo los ciudadanos perciben el riesgo.**

Y como manifestaba el Comisario de Protección de los Consumidores en 2003<sup>13</sup>, época de aplicación de las reformas del sistema europeo de seguridad alimentaria, es esencial que los ciudadanos reconozcan que alguien se encarga, que hay una estrategia y que perciban que esa estrategia trabaja en su beneficio con el fin de restaurar la confianza en el público.

Evidentemente no se puede controlar los que difunden los medios de comunicación, pero si que los mensajes sean claros, coherentes y consistentes y por supuesto ofrecerse en el momento adecuado. Podemos poner como ejemplo de esta cuestión la distinta reacción del público ante la confirmación de la EEB y la influenza aviar ó la gripe A.

Tras el anuncio del gobierno británico en 1996 de una posible relación entre la EEB y la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (ECJ) la difusión de la información mensajes sin coordinación provocó la confusión y un colapso en la confianza del público en el sistema que excedía al hecho de que hubiera problemas en la producción de carne de vacuno en un solo Estado. Cuatro años más tarde, cuando la EEB se confirmó en el continente se desencadenó una nueva crisis similar motivada en gran parte por los fallos en la transmisión de la información. Sin embargo, cuando surgió el brote de SRAS a principios de 2003 ó recientemente con la difusión de la gripe A, a pesar de que los medios magnificaron el asunto, el mensaje de riesgo se transmitió con éxito en gran medida al público por la OMS y las autoridades sanitarias, Comisión y Estados miembros.

### **La diferencia de percepción del riesgo en el contexto internacional**

Cuestión diferente es la diferencia en la percepción del riesgo cuando es preciso establecer acuerdos comerciales. Teniendo en consideración lo expuesto hasta ahora, se cumple la definición de Merrills que establece que en toda **diferencia internacional**<sup>14</sup> se distinguen tres dimensiones: la social, la material y la temporal. Ya hemos visto que el entorno social y cultural tiene mucho peso y determina diferentes intereses de cada país, así como la estrategia política que pueden desplegar en una situación particular en unas coordenadas temporales concretas condicionadas por la percepción de sus ciudadanos. En estas circunstancias, normalmente, será más fácil resolver una diferencia relativa a una obligación de carácter técnico que un desacuerdo sobre un asunto de principio y de interés político como lo es el dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

La gestión del riesgo por los gobiernos, por tanto, puede enmarcarse en la consideración social y temporal de la diferencia internacional. Cualquier diferencia internacional atañe a la actividad de los Estados<sup>15</sup>, lo que es suficiente para impregnarle un color político, más o menos acentuado, según circunstancias independientes de la naturaleza de la diferencia. Por tanto, tenemos que coincidir en que salvo casos excepcionales, la inmensa mayoría de las diferencias entre Estados tienen un carácter mixto predominando, según los casos, el político o el jurídico.

---

13 David Byrne. Speech/03/593. 4 diciembre 2003.

://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/593&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en  
14 (Merrills, J.G., *International Dispute Settlement*, Swett&Maxwell, Londres, 1991, pág1 sugiere la siguiente definición: "Una diferencia puede definirse como un desacuerdo específico relativo a una cuestión de hecho, derecho o política, en que una reclamación o manifestación de una parte es acogida con un rechazo, reconvencción o denegación por otra parte. En el sentido más amplio, puede decirse que existe una diferencia internacional cuando dicho desacuerdo involucra a gobiernos, instituciones, personas jurídicas (sociedades) o individuos en diferentes partes del mundo".

15 *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pag. 793 La doctrina ha distinguido tradicionalmente entre diferencias "jurídicas" y diferencias "políticas". Las primeras pueden ser solucionadas aplicando el derecho vigente, y las diferencias políticas serían aquellas basadas en una pretensión cuya solución requiere una modificación del derecho vigente. Siguiendo a Diez de Velasco<sup>15</sup>, no existe una distinción radical entre unas y otras, pues toda discrepancia entre Estados reúne a la vez un matiz político y una dimensión jurídica.

Como sucede en conflictos abiertos de la UE con países como Rusia ó Estados Unidos en los que las medidas sanitarias restrictivas impuestas por la UE las consideran sospechosas de albergar otras intenciones, como son la protección del mercado interno y evitar la pérdida de mercados tradicionales, que las puramente sanitarias.

No cabe duda que establecer restricciones para proteger sus intereses nacionales, y en particular la salud pública y animal, es parte de la soberanía de un país, y por tanto un derecho legítimo. Cuestión amparada por la OMC de la que se ocupa, con sumo interés, para evitar que ese derecho sea, a su vez, utilizado como medidas de protección del mercado interior convirtiéndose en barreras no arancelarias que dificulten el comercio. Pero la OMC no es un gobierno mundial y sólo puede actuar como mediadora de las diferencias comerciales, tratando de reducir los obstáculos entre los países y dando expresión a los acuerdos alcanzados por los países miembros de la organización.

Entre estos Acuerdos destacamos el **Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**<sup>16</sup>(AMSF), que se refiere a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de animales y vegetales, y que entró en vigor junto con el Acuerdo por el que se establece la OMC el 1 de enero de 1995. En el preámbulo del acuerdo los miembros se reafirman en que no deben impedirse la aplicación de medidas sanitarias a condición de que sean justificadas y no discriminatorias y que desean fomentar la utilización de medidas sanitarias armonizadas entre los miembros sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales dedicadas a la alimentos de consumo humano y a la sanidad animal como lo son el CCA y la OIE.

Es la manera de tratar de despolitizar estas diferencias y conseguir un procedimiento más eficaz, reforzándose las características jurisdiccionales del procedimiento en el AMSF, en el que todas las partes aceptan lo establecido en la OIE y el CA. Proceso en el que han influido especialmente los litigios de la UE con terceros países en su intención de defender la aplicación del principio de precaución en la política de protección de los consumidores y el modelo de producción agraria europeo basado en la condicionalidad que recoge aspectos medioambientales, de seguridad alimentaria y bienestar animal con los que no están conformes muchos países terceros.

La OMC, hasta el momento, no ha tenido en cuenta en el proceso de armonización factores como los valores culturales, la opinión y las preferencias de las distintas sociedades, ni la voluntad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos de los riesgos potenciales para los que no hay evidencia científica.

Las reglas de la OCM no apoyan, por tanto, uno de los principios de la seguridad alimentaria de la UE, el principio de precaución. De hecho el Art. 2.2 del AMSF declara ilegales todas las medidas que se basen en evidencias científicas insuficientes. El AMSF restringe el derecho de los países para establecer regulaciones que excedan a las promulgadas por organismos internacionales alegando la protección de sus consumidores. De este modo, los intereses y la preocupación de los consumidores de un país pueden ser consideradas como barreras al comercio para cualquier otro miembro de la OMC que considere una norma de de seguridad alimentaria más rigurosa que los estándares internacionales armonizados.

Así la armonización internacional debilita la oportunidad de los consumidores a manifestar sus preferencias y de los Gobiernos de evitar la exposición a riesgos indeterminados para los que hay sospechas científicas pero no evidencias<sup>17</sup>. Razones por las que la UE intenta conseguir mantener sus medidas defendiéndolas en las negociaciones sobre

---

<sup>16</sup> [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/spsagr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm)

<sup>17</sup> Teoría de la falta de democracia y participación de los ciudadanos ampliamente estudiada por Wallach, L., Sforza, M. Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy. Ed. Public Citizen. Wahington, D.C 1999

la agricultura de la Ronda de Doha de la OMC como multifuncionalidad de la actividad agraria y bajo el amparo de las “consideraciones no comerciales”.

En este contexto el establecimiento de medidas más rigurosas para la protección de los consumidores como las adoptadas por la UE con motivo de la EEB, la prohibición de carne hormonada, y el etiquetado y trazabilidad de los OGMs conlleva a litigios con el resto de países de la OMC que consideran que tales medidas no cumplen los acuerdos establecidos y son medidas restrictivas al comercio que además implican asumir costes económicos a los países exportadores para poder cumplir con sus exigencias

### **III.- La reacción de la opinión pública europea ante las crisis sanitarias. Eurobarómetros**

Como decíamos el mercado de la carne de vacuno se colapso al sentir el público que no había recibido información veraz y que estaba en peligro<sup>18</sup>. El establecimiento de medidas rigurosas para evitar que la carne infectada llegara a la cadena alimentaria consiguió que el público empezara recuperar paulatinamente la confianza en el sistema de control y vigilancia alimentaria de la Comunidad pero el mercado del vacuno y en especial su estructura productiva se vieron muy afectados. Aunque aparentemente se recuperará el consumo de carne de vacuno, cambio el tipo de consumidores y se derivó parte del consumo hacia otro tipo de carnes afectando a la demanda potencial con efecto perjudicial para los productores de ganado vacuno europeos.

Así por ejemplo, el estudio del efecto de la EEB sobre la demanda y el consumo<sup>19</sup> en Reino Unido muestra que la recuperación de la demanda no fue tan rápida, de 1996 a 1999, como los datos sobre el consumo aparentemente ofrecían (Thompson y Tallard, 2003)<sup>20</sup>. Tras la confirmación de la EEB en Reino Unido muchos consumidores compraron menos carne y muchos no estaban dispuestos a comprar carne a ningún precio. Pero, al mismo tiempo el precio de la carne bajo considerablemente, y los que estaban dispuestos a comer carne tenían un incentivo para comprar más: los bajos precios. Esto redujo el efecto de la caída de la demanda; así el cambio de consumo fue menor que el desplazamiento de la demanda que acuso el menor consumo y el descenso acusado de los precios.

Por eso, concluir que el efecto de la crisis sobre la demanda fue breve no es del todo correcto porque se ignora el efecto que la menor demanda tuvo sobre los precios incluso después de haberse recuperado el consumo. De modo que la reacción de los consumidores sobre la producción de carne de vacuno en la UE fue más prolongada y seria que lo que se refiere a la cantidad consumida podría hacernos creer (se supone que si la crisis sanitaria no hubiera aparecido el consumo potencial se habría incrementado, los precios no habrían bajado y otras carnes no hubieran desplazado a la de vacuno)

El análisis sistemático de la respuesta de los consumidores a los distintos episodios sanitarios relacionados con los alimentos que se fueron sucediendo desde los años noventa se ha ido realizando por la Comisión europea a través de los eurobarómetros<sup>21</sup>. De esa manera, se dispone de una herramienta útil para adecuar la actuación de las autoridades a las

<sup>18</sup> Anne Sergeant. Conferencia “Risk Perception: Science, Public Debate and Policy Making” Charlemagne Conference Centre, Brussels 4-5 december 2003.

<sup>19</sup> Entendiendo por consumo: la cantidad de carne que la gente compraba y demanda: la relación del consumo con otros factores como son el precio de lo que se consume.

<sup>20</sup> Thompson, Wyatt & Tallard, Gregorie “Consumption versus Demand” Eurochoices. Volumen nº 2 spring 2003; pp 24-25

<sup>21</sup> Encuestas encargadas por la Comisión Europea para conocer la opinión de los ciudadanos sobre diversas cuestiones así como el efecto de las políticas de modo que pueda basarse en las necesidades e intereses de los ciudadanos. El Eurobarómetro es un Servicio de la Comisión Europea, creado en 1973, que mide y analiza las tendencias de la opinión pública en todos los Estados miembros y en los países candidatos. Saber lo que piensan los ciudadanos es importante para que la Comisión Europea pueda elaborar sus propuestas legislativas, tomar decisiones y evaluar su trabajo. El eurobarómetro utiliza tanto estudios de opinión como grupos de muestra [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html).

peticiones de los consumidores y para estudiar la evolución de la percepción del riesgo alimentario y de la valoración por los ciudadanos del nuevo sistema de control alimentario europeo resultado del cambio en las estrategias comunitarias relacionadas con la alimentación. Las de la política de protección de los consumidores para garantizar el mayor grado posible de seguridad alimentaria a los consumidores y la política agraria comunitaria mediante el control de la producción primaria que provee alimentos sanos y seguros.

### **Eurobarómetro 49 “La seguridad de los productos alimentarios”**

La primera encuesta realizada a los ciudadanos europeos sobre la seguridad alimentaria fue en 1998, el **Eurobarómetro 49**<sup>22</sup>, sensibilizados por la confirmación de la EEB en Reino Unido y del descubrimiento de prácticas ganaderas y agroalimentarias que ponían en riesgo la salud de los consumidores, como lo fue la contaminación con dioxinas de los piensos en Bélgica. El resultado de la encuesta dejaba de manifiesto que los consumidores reclamaban **alimentos frescos, seguros y etiquetados** a las autoridades responsables.

En aquel tiempo, era la carne el producto fresco que les ofrecía más dudas, respuesta motivada por la percepción social del momento. El 60% de los encuestados consideraba la carne fresca segura frente a un 34% que no la contemplaba con tal. Entre los distintos consumidores, los alemanes resultaron ser los más desconfiados con un 57% frente al 34% que la consideraba segura. Le seguían los consumidores belgas: 40% segura frente al 55%; Francia 48% frente al 48%. Los consumidores que les otorgaban un mayor grado de seguridad fueron Italia con un 85% y España 82%.

Los consumidores consideraban **seguro** a un alimento que no contuviera contaminantes y que estuviera suficientemente **controlado** por las autoridades competentes. La idea generalizada sobre los episodios sanitarios era que habían sucedido por la poca calidad e insuficiencia de los controles sobre los productores y la industria. Ocho de cada diez consumidores declaraban que era necesario ampliar el número de controles, y aplicarlos con más rigurosidad, particularmente a los productores. La credibilidad de los productos se sustentaba básicamente en el control realizado por las autoridades y los consumidores desconfiaban en el resto de los operadores económicos.

De este modo los productos alimentarios inspiraban más confianza a los consumidores cuanto mayor era el control sobre el sistema alimentario ejercido por las autoridades nacionales. El 66% de los consumidores consideraba un alimento seguro cuando se habían realizado controles nacionales y sólo el 43% consideraba que los controles europeos le daban seguridad a los alimentos. Los controles realizados por los productores sólo obtuvieron un 33% de aprobación y tan sólo tres europeos sobre diez confiaba en los controles de los comerciantes y distribuidores.

A la pregunta inversa, más de seis ciudadanos sobre diez consideraban que la ausencia de controles nacionales hacía al producto inseguro. Si la falta de controles nacionales era determinante para que un producto le pareciese inseguro al consumidor, la ausencia de controles a los productores, con el 38%, era el segundo motivo de esa desconfianza. Los porcentajes más altos se recogían en Reino Unido (39% distribuidores, 44% productores) Bélgica (34% y 40%), Alemania (34%, 46%) y Finlandia (45%, 43%).

En general se apreciaba **desconfianza en las garantías que ofrecía el sistema alimentario europeo**, los ciudadanos compartían la misma opinión: Debían hacerse más controles y más

---

<sup>22</sup> “La sécurité des produits alimentaires” Comisión Européenne. Direction Générale XXIV Politique des Consommateurs. 3 septembre 1998.

exigentes sobre todo a los productores y distribuidores haciéndoles responsables de su intervención en la cadena alimentaria.

Podría añadirse que se revelaba **falta de información sobre el funcionamiento del sistema europeo de controles**. Los consumidores apreciaban todo tipo de información sobre los productos que consumían mostrándose receptivos a una mejora en la cantidad y calidad de la misma. Interesante es destacar que al preguntar sobre las autoridades europeas se recogiera el mayor índice de respuestas “no sabe/ no contesta” en todos los Estados miembros (19%) que nos indica el grado de **desconocimiento del papel que desempeñan las autoridades sanitarias comunitarias en la protección de la salud de los consumidores**.

En relación a la **información que reciben los consumidores de los distintos agentes** implicados en la cadena. Las asociaciones de consumidores eran para los consumidores la fuente de información más fiable seguido de las autoridades locales, regionales y nacionales. Uno de cada dos consideraba que las asociaciones decían la verdad (52%), mucha menor confianza les inspira las autoridades locales, regionales y nacionales (26%) cuando les facilitan información y menos las instituciones europeas (21%). Pero son los productores los que tenían el menor crédito cuando informaban sobre la seguridad de sus producciones con tan sólo 12% de consumidores confiados.

El consumidor, en esta época, no tenía excesiva fe en ningún componente de la cadena y que depositaba su confianza en las asociaciones de consumidores, al considerarlos independientes de las autoridades sanitarias, de los productores, la industria y la distribución de productos alimentarios. Esta respuesta se relaciona con la anterior de la que emanaba la necesidad de aumentar los controles en todos los puntos de la cadena y que, a su vez, fueran más rigurosos.

En relación con el **etiquetado** el 67% confesaba encontrar siempre la información que requería en el etiquetado, frente al 24% que no estaba satisfecho sobre este aspecto. En cualquier caso se percibía en los encuestados un vivo interés en disponer de la mayor información posible sobre el producto. Especial interés suscitaba el **origen del producto**, nueve de cada diez consumidores, el 96%, consideraban que el origen debería figurar en el etiquetado del producto y no sólo en el embalaje. Y el 86% deseaba estar informado de la presencia de OGMs en un producto alimentario aunque la proporción fuera mínima, la **petición de la trazabilidad** de los alimentos es generalizada.

Con los datos que hemos analizado del eurobarómetro de 1998, elaborado durante las primeras crisis alimentarias, podríamos hacer la siguiente síntesis del panorama frente al que tenían que actuar las autoridades comunitarias y nacionales para superar las sospechas de los europeos sobre el funcionamiento del sistema de control de la calidad y salubridad de los alimentos:

- 1.- Poca credibilidad en los componentes de la cadena alimentaria, especialmente en los productores e industriales, poniéndose de relieve la necesidad de determinar la responsabilidad de cada integrante de la cadena alimentaria.
- 2.- Mayor confianza en la información facilitada por las asociaciones de consumidores al considerar a los productores y autoridades directamente relacionados con la causa y la gestión de los episodios sanitarios. Por lo que era preciso desarrollar un estamento independiente que valorase el riesgo con argumentos científicos.
- 3.- Mayor credibilidad de los controles nacionales y preferencia por los productos domésticos. Lo cual denotaba el desconocimiento del funcionamiento del sistema europeo de control sobre los alimentos, y requería armonizar las actuaciones en todos

los Estados miembros, dándole la iniciativa a la Comisión europea para evitar las medidas unilaterales.

4.- Gran interés del consumidor por el etiquetado reclamando la trazabilidad.

5.- Porcentaje elevado de respuestas “no sabe/no contesta” que obligaba a incorporar al consumidor al sistema con nuevas estrategias de información y comunicación de riesgos alimentarios.

Consideraciones que sirven de argumento para el desarrollo de la estrategia de seguridad alimentaria que en el año 2000 publica la Comisión europea en el **Libro Blanco de la seguridad alimentaria**<sup>23</sup> dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 reconfirmando la exigencia de conseguir la trazabilidad. El Libro Blanco fue presentado en enero de 2000 por el Comisario de Protección de los Consumidores, David Byrne, y el Comisario de Empresas y Sociedad de la Información, Erkki Liikanen y por su interés reproducimos parte de sus discursos:

*David Byrne: “Es la mayor iniciativa diseñada para promover la salud de los consumidores europeos estableciendo normas y sistemas de seguridad alimentaria que son un requisito esencial para conseguir los mayores estándares posibles de seguridad alimentaria. Los consumidores se han visto perjudicados por varias alertas y crisis sanitarias en los últimos años. Creo que las propuestas del Libro Blanco se ocupan del interés de los consumidores con la pretensión de recuperar y mantener la confianza en la seguridad alimentaria”*

*Erkki Liikanen “No sólo mejorará la calidad de vida de los ciudadanos también contribuirá a mejorar la competitividad de la industria alimentaria europea”*

Es decir, la nueva regulación en materia de seguridad alimentaria debería ocuparse de la cadena alimentaria en su conjunto atribuyendo claramente la responsabilidad en la producción de alimentos seguros a los productores, industria y distribución y de que la trazabilidad de los alimentos fuera una realidad que permitiera los controles necesarios y adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias. Y, sin menor importancia, responder a la necesidad de reforzar el mercado interior con el objetivo de favorecer el desarrollo económico estimulando la competitividad del sector agroalimentario en el mercado internacional.

#### **Eurobarómetro 55.2 “La percepción de los europeos sobre los OGMs y la EEB”**

En 2000 la EEB, que hasta entonces se había limitado a Reino Unido, se extiende al resto del territorio comunitario provocando una nueva crisis de mayores consecuencias que la de 1996 al disminuir considerablemente el consumo de carne de vacuno que hizo peligrar el sector productor. El consumo descendió prácticamente el 20% y la producción un 10% motivado por el colapso del mercado interno y por las medidas que se aplicaron<sup>24</sup>.

En estas circunstancias se procedió al sondeo de la opinión de los europeos sobre la EEB y los OGMs y en diciembre de 2001 se publica el resultado del segundo eurobarómetro dedicado a la seguridad alimentaria **“La visión de los europeos de los OGMs y la EEB”**<sup>25</sup>, sin que la

<sup>23</sup> Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM(719/1999) . Bruselas 12.1.2000

Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico. A menudo constituyen una continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

<sup>24</sup> OM Viande Bovine. Évaluation des mesures de marche dans le secteur de la viande bovine. Rapport final. Ernest & Young para la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea. Pág. 19

<sup>25</sup> Eurobarometer 55.2. “GMO’s and BSE- The European’s view” December 2001.

Comunidad hubiera regulado el sistema de garantía alimentaria basado en la aplicación de los conocimientos científicos que estableció en el Libro Blanco.

En general, según el eurobarómetro, el ciudadano europeo considera a **la ciencia y la tecnología** como a la “caja de Pandora”, algo que aparentemente es beneficioso pero que llega a resultar perjudicial, no siendo suficientes para abordar todos los problemas.

El 45% de los encuestados se manifestaba desinteresado y desinformado sobre ciencia y tecnología lo que evidenciaba la distancia entre la sociedad y la ciencia. No estando su opinión, en la mayoría de los casos, basada en conocimientos científicos. El 60% raramente lee artículos relacionados con la ciencia y la tecnología y, además, considera, el 53,3%, que la mayoría de los periodistas no tienen los conocimientos adecuados ni están preparados para dar esa clase de información.

Con respecto a los científicos, el 80,3% opinaba que las autoridades deberían obligar a los científicos a respetar los principios éticos y a controlar que los avances científicos se utilizan correctamente por la industria. En el caso concreto de la EEB la censura es aún mayor, con el **74,3% que considera a la industria y a la agrotecnología responsables** de esta crisis sanitaria.

La opinión de los ciudadanos de la UE no es homogénea. **Francia**, que acababa de sufrir una segunda crisis de EEB es el país que menor confianza tenía en los científicos, sólo el 56% les creería a ellos al explicar las razones de una crisis sanitaria (frente al 62,7% comunitario). El 75,4% opina que los conocimientos que poseen los científicos les da tal poder que les hace peligrosos.

En **Alemania**, al confirmarse la EEB en 2000 la confianza del consumidor cae en picado, se considera que los principales responsables de la crisis son los científicos (84,8% frente al 50,6% UE-15) y que deben mejorar el modo de comunicar sus conocimientos y descubrimientos científicos (90,3% frente al 80,3% UE-15). En coherencia con el resultado anterior, son los ciudadanos alemanes los que mayor oposición manifestaban hacia los OGMs (93,3% frente al 70,9% UE-15) rechazando este tipo de alimentos, justificándose que Alemania sea uno de los mayores consumidores de productos ecológicos

A su vez los **británicos**, a los que había afectado el embargo de su carne de vacuno por las autoridades comunitarias, son muy críticos con respecto al papel de la UE, sólo el 66,8% cree que debería ser más activa en ciencia, investigación y tecnología frente al 80,2% de la UE-15.

El ciudadano seguía, como en el eurobarómetro anterior, **reclamando su derecho a la información mediante el etiquetado** para poder elegir lo que consume. Con respecto a los OGMs el 94,6% de los encuestados exigía mayor información sobre los productos en el etiquetado. Es curioso advertir que si se compara entre los que manifestaban estar informados y los que declaraban su ignorancia sobre la materia el 59,9% de los primeros creía que los OGM son peligrosos frente al 53,2% del otro grupo. Tal vez la razón estriba en que, aún hoy, no hay conclusiones científicas sobre como pueden afectar la salud los OGMs y que, hasta el momento, hay tantos informes a favor como en contra lo que logra confundir al interesado. Puesto que al que no le interesa tanto le afectan los estudios a favor como los en contra porque no los lee. En general están convencidos de que los OGMs sólo deberían usarse si se prueba científicamente que no son peligrosos (85,8% de UE-15), exigiendo a las autoridades la reducción del riesgo en clara aplicación del **principio de precaución**.

En 2001, los ciudadanos europeos no están seguros del peligro que suponen los OGMs y prefieren evitarlos conociendo el contenido de los alimentos en el etiquetado, pero están bastante convencidos del peligro que supone la EEB y requieren más y mejor información sobre el alcance de esta enfermedad.

La sensación es de desinformación y de falta de confianza, por lo que el consumidor ante la falta de seguridad demanda su derecho a elegir mediante información en el etiquetado lo que **supone la implantación efectiva del sistema de trazabilidad que abarque toda la cadena alimentaria.**

En general consideraban que aún no existían claras **responsabilidades a lo largo de la cadena alimentaria.** Cuando se trata del asunto de la EEB los europeos eran bastante pesimistas en 2001 (el 78,3% considera que supone un riesgo para la humanidad) porque no confían en los participantes en la producción, distribución y control de los alimentos. Los ciudadanos europeos seguían opinando que la industria agroalimentaria era la responsable (74,3%) de este problema y reclamaba una mejor regulación sobre la industria a la que debería controlarse más eficazmente para evitar otras crisis semejantes. Lógicamente esa opinión estaba influenciada por el hecho de que la falta de cumplimiento de las industrias de fabricación de harina de origen animal se confirmara como la causa de que los priones responsables de la EEB llegaran a la cadena alimentaria. Culpaban en segundo lugar a los políticos y autoridades (68,6%), después a los ganaderos (59,1%) y colocan a los científicos al final de la lista.

#### **Eurobarómetro 2005. “Riesgo alimentario”**

En 2002 se había publicado el Reglamento 178/2002 que materializa los principios de la nueva estrategia de seguridad alimentaria, que se ponían en práctica con la entrada en vigor de los distintos reglamentos que regulaban el control de la producción primaria y la industria alimentaria, lo que comúnmente se conoce como el “paquete higiene”.

En 2005, la Dirección General de Salud y Protección de los consumidores encargó un nuevo eurobarómetro “Risk issues report”<sup>26</sup> para valorar como los ciudadanos percibían el riesgo alimentario, con la pretensión de conocer si el desarrollo de la política de seguridad alimentaria había mejorado la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema de control alimentario europeo y la actuación de las autoridades sanitarias, a la vez que se tenía en cuenta la opinión de los ciudadanos para desarrollar nuevas iniciativas relacionadas con el riesgo.

Cuando se les recordaba algunos de los riesgos asociados a la alimentación, mediante la presentación de un listado de riesgos específicos, la preocupación era bastante generalizada. En cabeza de las preocupaciones para los consumidores estaban los factores externos claramente identificados como peligrosos: residuos de pesticidas (63%), nuevos virus como la influenza aviar (62%), residuos como hormonas en la carne (62%), contaminaciones bacterianas de los alimentos (61%)<sup>27</sup>.

En la mitad de la escala (53%) se encuentran los OGMs, bienestar animal y la EEB. En 2005 la EEB había dejado de ser la mayor preocupación para el consumidor porque la percibe controlada por el sistema alimentario. Ya **no está tan sensibilizado por la EEB**, se ha relativizado el riesgo después de las campañas informativas y, fundamentalmente, porque la población no se vio tan afectada como se anunciaba en un principio. Si es digno de mención que en Reino Unido, donde la EEB tuvo mayores repercusiones, sólo el 39% de los británicos declaraba estar preocupado o bastante preocupado por la EEB correspondiente al resultado más bajo de la escala de preocupación. Tal vez consideren que las medidas fueron excesivas en relación al riesgo al que se enfrentaban y no se correspondían con el riesgo asumido.

<sup>26</sup> Eurobarómetro nº 238 “Risk issues report” Diciembre 2005

<sup>27</sup> “Q2 I will read out a list of potential risks. For each of them please tell me how likely you think they are to happen to you personally”. Página 5 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf)

Pero si que se siente **preocupado por las enfermedades animales emergentes** (62%), como la influenza aviar, que pueden ser origen de futuras crisis sanitarias y de mercado como lo fue la EEB. Aunque la reacción del público ante la amenaza de la influenza aviar o el SARS ya había sido moderada gracias, entre otras razones, a la mejora de la gestión del riesgo que favoreció la comunicación a los ciudadanos que evitó la confusión que se generó en ocasiones anteriores.

Los encuestados siguen manifestando, como en anteriores eurobarómetros, mayor confianza en los productos alimentarios de **origen comunitario** que en los importados de cualquier país tercero. Aproximadamente 6 de cada diez ciudadanos, (59%), confiaba más en los alimentos europeos que en los importados. Con claras diferencias entre los Estados miembros, destacan en la preferencia europea Italia (75%), lo que podría explicar el amplio desarrollo de la calidad diferenciada en este país; España (63%); 65% Irlanda; Francia (59%); Bélgica (65%).

Hay que añadir, que la respuesta a la mayoría de los indicadores demuestra que continúa la **duda de los encuestados sobre las prácticas agrícolas e industriales**<sup>28</sup>. El 61% teme la contaminación bacteriana, el 59% se preocupa por contaminantes como las dioxinas, el 58% tiene muchas reservas frente a los OGMs y el 55% contempla el bienestar de los animales como factor de garantía de la calidad de los alimentos.

El examen de las respuestas de esta consulta pone en evidencia que **la opinión de los encuestados sigue estando influenciada por la percepción de las circunstancias que por la realidad objetiva y científica** y nos muestra como el consumidor estaba más preocupado por lo que escapa a su control. De hecho el indicador que expresa el grado de riesgo a las condiciones poco higiénicas de la manipulación de los alimentos en el ámbito doméstico ocupa el último lugar con un 32%. Percibe un menor riesgo para su salud al ser un riesgo que en teoría controla él mismo, a pesar de que objetivamente las infecciones alimentarias en el ámbito doméstico son elevadas, y sin embargo cuando responde a las condiciones poco higiénicas de los establecimientos su valoración del riesgo es del 62%<sup>29</sup>.

La **opinión sobre la información recibida por las autoridades ha variado notablemente** desde las anteriores encuestas de opinión en las que los ciudadanos mostraban mayor desconfianza. Eso sí, aunque el 62% está de acuerdo en que la regulación normativa en materia de seguridad alimentaria es suficiente, existen reservas sobre su puesta en práctica y su aplicación ya que sólo el 46% considera que es adecuado. Y el 58% confía en que las autoridades tienen en cuenta las recientes evidencias científicas para tomar decisiones relativas a la seguridad alimentaria y, uno de cada dos, elogia a las autoridades públicas por su trabajo informando a los ciudadanos acerca de los riesgos asociados a la alimentación.

Por otro lado, el 55% de los europeos estaba de acuerdo en la diligencia de las autoridades al identificarse un peligro para la salud de los ciudadanos. Más de la mitad de los encuestados (54%) considera que las autoridades públicas se toman los intereses de los ciudadanos sobre los riesgos para su salud muy en serio pero un significativo porcentaje (35%), más de la tercera parte, están en desacuerdo. Un mayor porcentaje, el **47%, consideran que**

---

<sup>28</sup> "Q5. For each of the following issues, please tell me if you are very worried, fairly worried, not very worried or not at all worried by it? Pagina 15 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>29</sup> Hay que recordar que las bacterias son los patógenos microbianos responsables de la mayor parte de las infecciones de origen alimentario en la UE y que todas ellas se transmiten a las personas, desde animales asintomáticos, a través de los alimentos. Las más frecuentes son las infecciones por Salmonella, Listeria monocytogenes o Escherichia coli y sólo durante 2003 se detectaron 135.546 casos de salmonelosis humana en la UE y Noruega.

**las autoridades públicas les conceden más importancia a las cuestiones económicas que a la salud de los consumidores.**<sup>30</sup>

Frente a una media comunitaria del 47% de ciudadanos que opinan que las autoridades responsables anteponen los beneficios económicos frente a la salud de los consumidores, destaca por encima de la media Francia (59%), Holanda (58%) y Alemania (54%) y el 58%; y por debajo Reino Unido e Irlanda (43%), España (39%) e Italia (36%)<sup>31</sup>. Con estos resultados se vuelve a constatar que la percepción del riesgo es determinante, puesto que no son los países con los porcentajes más elevados los que sufrieron de forma más acusada las crisis sanitarias por los fallos en los controles del sistema.

Así, la opinión pública sobre la **evaluación de la seguridad alimentaria en los últimos diez años** era favorable en un 38% considerando que había mejorado, el 29% creía que no había evolucionado y el 28% que la situación era todavía peor. El porcentaje favorable es muy pequeño y como se esperaba, la gente que siente que los niveles de seguridad han mejorado es mucho menos propensa a pensar que los alimentos que consumen pueden dañar su salud (35%) que aquellos que ve que la seguridad alimentaria ha empeorado (54%).

Cuando se trata de **valorar la información sobre el riesgo que reciben los consumidores** se comprueba que las noticias sobre la salud, seguridad alimentaria y protección de los consumidores llegaban a una gran mayoría de los ciudadanos, que recordaban haber leído o escuchado algo sobre estas cuestiones en los últimos seis meses. Entre aquellos que recuerdan haber escuchado o leído, sólo el 16% de los encuestados se mostró influenciado por estas noticias y había cambiado sus hábitos alimentarios. El 37% había evitado el alimento en cuestión durante un tiempo<sup>32</sup>. Claramente **la alarma que provocaban las noticias ya no era tan acusada**, la información dada por los medios de comunicación sobre la insalubridad o seguridad de los alimentos se tomaba en serio por la mayoría de los ciudadanos pero sólo conseguía que se evitara el alimento temporalmente<sup>33</sup>.

Quizás lo más relevante es confirmar que la gente que tiende a preocuparse más por los riesgos alimentarios cambia con mayor probabilidad sus hábitos alimentarios que aquellos que tienden a preocuparse menos. El 22% de la gente clasificada como muy preocupada cambia sus hábitos permanentemente después de escuchar noticias alarmantes en los medios en comparación al 8% que los cambia entre la gente menos preocupada. En este último grupo el 36% ignora la información que le llega frente al 12% de la gente que se manifiesta muy preocupada<sup>34</sup>.

En cuanto se refiere a la **credibilidad que procuran a los encuestados los distintos intervinientes en el sistema alimentario**, las asociaciones de consumidores seguían siendo los que más confianza les procuraban, les seguían autoridades sanitarias, los medios de comunicación ocupan un nivel bastante más bajo y, finalmente, los operadores económicos (fabricante, detallistas y agricultores) eran las fuentes menos fiables.

En caso de un riesgo alimentario grave los ciudadanos europeos encuestados darían mayor credibilidad a la información facilitada por las asociaciones de consumidores en primer lugar (32%) a su médico (32%) y a los científicos (22%). Las autoridades públicas, aunque la encuesta revelaba que su papel era bien recibido por los ciudadanos, sólo reciben un 22% de confianza.

<sup>30</sup> Q8 For reach of the following statements, would you say that you to tally agree, tend to agree, tend to disagree, to tally disagree? Pagina 34 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf)

<sup>31</sup> Public authorities in the European Union take citizens concerns about health risks very seriously. Página 35 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>32</sup> Q11 Please tell me how you reacted to the last story you heard about a type of food being unsafe or bad for your health. Página 54 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>33</sup> Q11 Please tell me how you reacted to the last story you heard about a type of food being unsafe or bad for your health. Página 55 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>34</sup> Página 56 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf)

A los medios de comunicación, aún siendo capaces de influir en la elección de los alimentos a comprar, sólo el 17% los considera fuentes dignas de crédito al informar sobre un riesgo alimentario grave<sup>35</sup>.

Y, finalmente, el público, en general, sigue sin confiar en los productores y en la industria a quienes supone capaces de sacrificar la seguridad alimentaria en beneficio de sus intereses comerciales consiguiendo un pequeño 6% que le concede crédito.

Analizando estos resultados, queda patente que **la confianza que inspiran todos ellos ha disminuido** con respecto a las encuestas de los eurobarómetros anteriores. Se aprecia claramente la **paradoja de la información**. A pesar de que existe un contexto cada vez más tranquilizador y una información cada vez más transparente, la percepción por parte del consumidor sobre la evolución de la seguridad de los alimentos es negativa. Al consumidor le asaltan cada vez más dudas como consecuencia de los progresos científicos e industriales, a pesar de que los riesgos son realmente menores que hace algunos años.

### **Eurobarómetros y Política Agraria Comunitaria (PAC)**

Si ahora analizamos la valoración de los ciudadanos de la política encargada de la producción primaria, la PAC, encontraremos como se ha visto afectada y condicionada por la protección al consumidor que se impone la Comunidad en el Tratado.

Desde 1995 se ha analizado la opinión de los ciudadanos europeos sobre la PAC, su percepción sobre la consecución de sus objetivos y los beneficios que reporta a la Comunidad mediante sondeos de opinión a través de los eurobarómetros standards. En 2004 se elabora un informe especial **“Les citoyens de l’Union européenne et l’agriculture de 1995 a 2003”**<sup>36</sup> que ofrece la evolución de la opinión de los ciudadanos desde 1995 a 2003 sobre una selección de preguntas, representativas de los eurobarómetros standards de ese período, centradas en la valoración de la consecución de los objetivos de la PAC y, en particular, sobre la inocuidad, salubridad y calidad de los productos agroalimentarios

Como resumen del informe, y ciñéndonos sobre aspectos de nuestro análisis, podemos decir que una buena parte de los ciudadanos piensa que la PAC beneficia a los consumidores porque garantiza la salubridad y la calidad de los alimentos. De 2001 a 2003, los ciudadanos de todos los Estados miembros son unánimes al considerar el principal papel de la PAC debe ser garantizar alimentos sanos y seguros, mientras que en los años anteriores también tenían en cuenta otras prioridades ligadas a la vida rural.

Las encuestas de estos años confirman que la opinión del público sobre la PAC se vio afectada por las crisis sanitarias alimentarias en el continente. En particular en 2001<sup>37</sup>, se refleja un descenso del 10% en las respuestas positivas sobre la PAC. El 90% de las personas encuestadas consideraban que el principal objetivo de la PAC era garantizar alimentos sanos y seguros y tan sólo el 36% manifestaba que la PAC contribuía a la consecución de ese objetivo. Un pequeño porcentaje, el 22%, estimaba que era suficiente la información que recibía sobre la manera en que se obtienen y procesan los alimentos y todavía un menor porcentaje, el 18%, juzga que la PAC garantiza el bienestar de los animales.

En correspondencia a las respuestas de las encuestas relativas al sistema alimentario, considera el 22% de los consumidores que la PAC favorece a la industria agroalimentaria frente al 8% que considera que beneficia a los consumidores<sup>38</sup>. Pero en 2003, una vez pasado

<sup>35</sup> Q6 Suppose a serious food risk were found in fish or chicken. Who would you trust the most to inform you about this risk? Página 57 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf)

<sup>36</sup> “Les citoyens de l’Union européenne et l’agriculture de 1995 a 2003”. Commission européenne, Septembre 2004. [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep_fr.pdf)

<sup>37</sup> Que pensent les citoyens européens de la PAC? [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2001/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2001/index_fr.htm)

<sup>38</sup> « Attitudes du Grand Public envers la PAC » CE, 2000. [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2000/rep1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2000/rep1_fr.pdf)

los primeros efectos de las crisis sanitarias, para un menor porcentaje, el 30%, les aseguraba que los alimentos que compraban eran sanos. Y para algunos, el 23%, les beneficiaba con precios razonables. Los ciudadanos habían perdido la confianza de etapas anteriores.

La calidad de los alimentos es una cuestión muy importante para los ciudadanos de la UE, en particular para los países nórdicos, estando dispuestos a **pagar más por conseguir carne y verduras con mayores garantías**. En 1995 una mayoría de ciudadanos (52%) ya estaba dispuesta a pagar más por la carne de animales criados a la manera tradicional, de estos un 42% acepta un incremento de precio entre el 5 y el 10%.

Además las respuestas reflejan que los ciudadanos de la UE confiarían más en la seguridad de los alimentos si la UE pudiera garantizar el origen y el método de producción o fabricación de cada producto. Apoyando la mayoría de encuestados el **etiquetado de calidad europeo**, en particular los países meridionales.

Con el paso de los años la PAC significa mucho que **más que ayudas para los agricultores**. Los objetivos ambientales, la preservación de los paisajes rurales, la calidad de los alimentos y el bienestar de los animales se han convertido en las cuestiones prioritarias<sup>39</sup>. En 2003 las prioridades de los ciudadanos son en primer lugar la seguridad alimentaria (91%), en segundo lugar la conservación del medio ambiente (89%); y en tercer lugar el bienestar de los animales (83%). Quedando en cuarto lugar (81%) la ayuda a los agricultores y la mejora de la vida rural.

En 2003 se lanza un proceso de reforma de la PAC, pasando de un sistema de subvenciones ligado a la producción a un sistema basado en el mercado desacoplando el apoyo financiero a los agricultores de la producción y dependiendo a su vez del respeto a una serie de normas en materia de seguridad alimentaria, de calidad, medioambiente y de sanidad y bienestar animal.

En el sondeo de **2005 la PAC cumple con sus objetivos de asegurar productos sanos y seguros para el 54% de la población**, promueve el respecto al medioambiente para el 51%, protege el bienestar de los animales para el 46%. Las respuestas sobre las prioridades relacionadas con los agricultores, diversificación de la oferta, diferencias entre regiones, etc están todas por debajo del 40%<sup>40</sup>. Tal es así, que en 2006<sup>41</sup>, tras la aplicación de la reforma de la PAC de 2003 que establece la **condicionalidad** de las ayudas al cumplimiento de normas sobre medioambiente, bienestar animal y seguridad alimentaria, el **86% de los europeos aprueban el principio de condicionalidad** por lo que se sigue manifestando el papel y los objetivos que los europeos conceden a la PAC desde los primeros eurobarómetros estándar sobre la agricultura

En 2007, en el eurobarómetro **“Les Européennes, l’agriculture et la politique agricole commune”**<sup>42</sup>, se encuesta a los europeos por primera vez sobre la agricultura europea y el comercio exterior. Las dificultades que atraviesan algunos sectores, en particular la carne de vacuno, agravada por el aumento de las importaciones de carne de países terceros donde los costes de producción son mucho menores justificaba el sondeo sobre el particular.

Así para el 86% (absolutamente 61% y de acuerdo 25%) de los encuestados la importación de productos agrícolas no debería autorizarse si esos productos no **cumplen en términos de seguridad y calidad a las normas europeas** y sólo el 5% no está conforme con su

<sup>39</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap_en.htm)

<sup>40</sup> “Les européens et la Politique Agricole Commune” Commission européenne. Febrero 2006.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2005/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2005/index_fr.htm)

<sup>41</sup> “Ce que les Européennes pensent de la PAC” Commission européenne, 2006  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_276\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_sum_fr.pdf)

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_294\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_294_sum_fr.pdf)

establecimiento. Respuesta que coincide con una constante en todas las encuestas que da la prioridad a la seguridad y la calidad de los alimentos entre los objetivos de la PAC. Por otro lado, el 62% de los encuestados aprueban el establecimiento de **barreras comerciales a la importación de productos agrícolas** sin distinción de su origen.

En general podemos concluir que para los ciudadanos se han alcanzado con mayor éxito los objetivos de la PAC para la obtención de alimentos sanos y seguros que los de la política de protección de los consumidores con el mismo fin.

#### **IV.-Rediseño de las políticas agrícola y de protección de los consumidores comunitarias.**

Para poder ofrecer a la población los nuevos objetivos en materia de protección de los consumidores y de salubridad y calidad de los alimentos, progresivamente se fueron rediseñando las políticas concernientes.

#### **Política de protección de los consumidores**

En materia de política de protección de los consumidores es un hecho que regular la seguridad alimentaria se impuso a las autoridades al producirse episodios alimentarios graves. Pero también es cierto que estos episodios no fueron más que manifestaciones de una difusa situación de continuas agresiones a la salud humana y de la necesidad de controlarla no sólo desde el plano sanitario sino también desde el político y económico. Ya que para estimular el desarrollo económico de la UE había que evitar crisis sanitarias que provocaban medidas de salvaguardia políticas y económicas entre los Estados miembros y países terceros frenando el desarrollo comercial necesario para la UE.

Hasta entonces los Estados miembros, habían tratado de proteger su economía utilizando el argumento de la seguridad alimentaria y justificando el veto a la importación en aplicación del Art. 30 del Tratado y la cláusula de salvaguardia Art. 95<sup>43</sup>. Las medidas de salvaguardia habían servido para evitar la difusión de las enfermedades pero eran insuficientes para resolver el problema de la seguridad alimentaria, y era preciso armonizar la normativa para todo el territorio de la Comunidad y converger en el empleo del principio de precaución al tomar decisiones y disponer medidas sanitarias.

En estas circunstancias se imponía el establecimiento de los **principios generales de la seguridad alimentaria** en la UE con la intención de recuperar y mantener la confianza de los consumidores en los sistemas de control alimentario de la UE para estimular el mercado interior. Debía ocuparse de la cadena alimentaria en su conjunto de modo que la protección de los consumidores se garantizara, atribuyendo claramente la responsabilidad a cada participante en la estructura de producción y distribución de alimentos, instaurando sistemas de trazabilidad que permitieran detectar cualquier riesgo y basando la toma de decisiones en argumentos científicos provenientes de un organismo independiente del ejecutivo y en aplicación del principio de precaución. Y, por supuesto, de la defensa de la aplicación de estos principios en la regulación normativa ante los terceros países.

Además, la posibilidad de adoptar **medidas de salvaguardia** es un instrumento esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la seguridad alimentaria. Ya la crisis de las dioxinas en Bélgica puso de manifiesto la falta de coherencia del marco legislativo existente para la adopción de medidas de salvaguardia en respuesta a un riesgo

---

<sup>43</sup> La cláusula de salvaguardia está establecida en el art. 95 (ex art. 100 A) del Tratado y en su virtud el Estado miembro puede establecer medidas, sobre la materia indicada en el artículo 30, provisionales sujetas al control comunitario. En virtud de esta cláusula en 1995 Francia, Bélgica, Portugal y Alemania prohibieron la importación de vacuno de Reino Unido.

detectado para la salud de los consumidores. La Comisión no disponía de un instrumento jurídico que le permitiera adoptar una medida de salvaguardia por propia iniciativa. Los mecanismos de adopción dependían de cada sector y la aprobación de un procedimiento de emergencia único, aplicable a todos los tipos de alimentos destinados al consumo animal o humano, con independencia de su origen geográfico era el único medio de evitar las disparidades.

La Comisión, tras la publicación del Reglamento 178/2002<sup>44</sup>, podía adoptar sin demora, por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro medidas<sup>45</sup>, según la gravedad de la situación, tanto de productos de origen comunitario como de productos importados. Estas medidas se adoptan por procedimiento comitológico, sin embargo, en casos de emergencia, la Comisión puede adoptar por sí sola medidas de emergencia provisionales tras haber consultado a los Estados miembros afectados e informado a los demás Estados miembros. En tal caso, dichas medidas provisionales han de ser confirmadas, derogadas o prorrogadas por el Comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal en un plazo máximo de diez días hábiles.

A su vez, la toma de decisiones debe guiarse por el **principio de precaución**<sup>46</sup> **que determina el análisis del riesgo**<sup>47</sup>. El principio de precaución es un planteamiento frente a la falta de certeza que consiste en tomar medidas, en circunstancias específicas, cuando exista la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, en espera de disponer de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más exhaustiva.

En el Tratado de Maastricht la Comunidad Europea había incorporado el principio de precaución<sup>48</sup> como enfoque estructurado del análisis del riesgo que permitiera la gestión del riesgo de manera proporcional, no discriminatoria en su aplicación y basada en el estudio de las ventajas e inconvenientes de su aplicación. Aunque el principio de precaución no se explicita en el Tratado salvo en lo que respecta al medio ambiente, se venía considerando, en la práctica, que tiene un objetivo mucho más amplio, que debe abarcar el resto de las políticas comunitarias y que está indicado en los casos en los que las pruebas científicas sean insuficientes o no concluyentes y haya que mantener el nivel de protección establecido por la UE. Existe jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo que apoya el uso del principio de precaución por la Comunidad en el desarrollo y aplicación de las políticas de protección de los

---

<sup>44</sup> El sistema de seguridad alimentaria se recoge en el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria ( Diario Oficial n° L 031 de 01/02/2002 p. 0001 – 0024)

<sup>45</sup> El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará finalmente la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada.

<sup>46</sup> Art. 7 Reglamento 178/2002

<sup>47</sup> En la Comunicación de 30 de abril de 1997 sobre la protección de los consumidores y de la seguridad alimentaria COM(97) 183 final), la Comisión declara: “La Comisión se guiará para analizar el riesgo en el principio de precaución, en los casos en que la información científica sea insuficiente o no existan certezas”.

<sup>48</sup> “Artículo 174 del Tratado de la Unión Europea

*2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.*

*En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.*

*3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:*

*— los datos científicos y técnicos disponibles...*

*\_ las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción...”,*

consumidores y de seguridad alimentaria<sup>49</sup>, advirtiendo que a los condicionantes ligados a la protección de la salud de los consumidores se les debe dar mayor consideración que a las económicas.

Aunque es un principio importante e intuitivamente razonable, su aceptación en el derecho y la política se ha caracterizado por la controversia y la polémica, ya que su aplicación implica restringir actividades de los ciudadanos, restricción que si bien no puede justificarse con pruebas científicas ambiguas sí puede suponer costes económicos elevados. Al limitar la naturaleza o el alcance de las actividades económicas, podría entenderse que el principio de precaución está en conflicto con el derecho al desarrollo<sup>50</sup> y ha suscitado reservas la aplicación por la UE para países terceros en el seno de la OMC.

El Reglamento 178/2002 incorpora el uso del **principio de precaución en el análisis de riesgo en la elaboración de la legislación alimentaria**<sup>51</sup> y para determinar el riesgo es preciso disponer de pruebas científicas obtenidas de manera independiente, objetiva y transparente. Papel que desempeña la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria**<sup>52</sup>, que facilita asesoramiento científico y apoyo técnico de cara a la labor legislativa y política de la Comunidad en todos aquellos ámbitos que, directa o indirectamente, influyen en la seguridad de los alimentos. De esta manera, se diferencia claramente los estamentos que valoran el riesgo de aquellos a los que les corresponde la toma de medidas para gestionar el riesgo, ofreciendo a los ciudadanos mayor transparencia de la labor de las autoridades sanitarias.

Otro de los principios de seguridad alimentaria es conseguir la participación responsable de los intervinientes en todas las etapas de producción, transformación y distribución de los alimentos, para lo que es preciso poner en práctica la **trazabilidad**<sup>53</sup>. Lo que implica la identificación de las empresas y de los productos, así como el etiquetado para facilitar su trazabilidad mediante la documentación o información pertinentes, de acuerdo con los requisitos pertinentes que van estableciendo disposiciones más específicas.

Como la Comunidad se ve obligada a **defender sus principios de seguridad alimentaria en el seno de las organizaciones internacionales ante los países terceros**, el principio de precaución y la trazabilidad son los elementos claves del debate internacional. Por un lado, el principio de precaución, con la pretensión de disminuir el riesgo al mínimo aún sin evidencias científicas, lleva a la UE a establecer restricciones comerciales a países terceros que las reciben como una medida proteccionista del mercado interior de la UE si no lo puede justificar científicamente. A su vez, la trazabilidad impone la obligación de la identificación y del etiquetado lo que supone unos costes extraordinarios para los presupuestos de los países que no están dispuestos a obligar a sus productores abordar la identificación y etiquetado, así como un sistema que permita seguir a los alimentos desde su origen al destino cuando para no existe justificación que lo sustente.

---

<sup>49</sup> En la Sentencia de 5 de mayo de 1998, casos C-157/96 y C-180/96, que valida la decisión de la Comisión sobre la prohibición de las exportaciones de vacuno procedente del Reino Unido como medida para evitar el riesgo de propagación de la EEB, el Tribunal, en los párrafos 63 y 64 de la sentencia, dicta lo siguiente:

“..., ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos. Corroborar este punto de vista el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado CE, según el cual la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. El apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basará, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”.

<sup>50</sup> Cooney, Rosie “El principio de precaución en la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales” Noviembre de 2004.

<sup>51</sup> Artículo 6 del Reglamento 178/2002

<sup>52</sup> Art. 22 Reglamento 178/2002

<sup>53</sup> Art. 18 Reglamento 178/2002

El AMSF de la OMC aunque no incorpora explícitamente el principio de precaución, dispone una forma limitada de acción provisional en el caso de que no haya certeza científica pero sí la sospecha. La mayor parte del debate sobre este principio está dominada por disputas sobre su uso dentro del contexto de la liberalización global del comercio y las disciplinas de la OMC. Aunque se han realizado análisis exhaustivos para determinar si el principio se ha convertido en un principio del derecho consuetudinario internacional podría decirse que no está claramente aceptado como tal aunque lo sea en algunos sectores<sup>54</sup>.

Durante el desacuerdo sobre el uso de hormonas en el ganado vacuno de abasto entre la UE y EEUU en el marco de la OMC, la aplicación del principio de precaución por la UE para imponer restricciones a la importación de carne de vacuno hormonado, con el fin de proteger frente a posibles amenazas, reavivó el debate y la polémica internacional sobre la precaución al imponer restricciones sin fundamento científico. Y volvió a estar en tela de juicio su aplicación en el litigio sobre la moratoria de facto de la UE sobre la importación de OGMs. Para mejorar la posición existente en el marco de las negociaciones en la OMC, la Comunidad procura fomentar la introducción de normas internacionales para evitar obstaculizar el comercio con medidas sanitarias unilaterales, Y, sobretodo, reforzar el marco OMC existente para usar el principio de precaución en el ámbito de la seguridad alimentaria, con objeto de encontrar una metodología consensuada para el ámbito de acción bajo dicho principio Y los **países terceros**, temen<sup>55</sup> que ese criterio conduzca a una restricción indebida de sus exportaciones, y que sea utilizado como una nueva herramienta proteccionista. En definitiva, el país que fija las normas técnicas, es decir el país importador, estaría definiendo que normas se deben aplicar en el país de fabricación y, en lógica, ese país debería poder fijar sus normas sanitarias de acuerdo con el grado de protección sus ciudadanos que considere conveniente.

Por ejemplo, el requisito de etiquetado puede constituir una pesada carga administrativa y financiera para los productores y exportadores de países en desarrollo. En materia de **gastos**, en la UE los productores tienen que asumir una serie de costes obligatorios que todos los países terceros no están dispuestos a imponer a sus productores. Y los consumidores, a la hora de comprar, no pueden valorar la calidad diferenciada de la producción europea si no están etiquetados por lo que el esfuerzo de los productores no se ve recompensado si los compradores no pueden diferenciar.

Si el mercado doméstico permanece abierto a productos de menores garantías sanitarias, cuando los consumidores pueden distinguir los productos comunitarios de los países terceros, los productos comunitarios se pueden beneficiar. Los consumidores que prefieren determinados productos pueden identificarlos, mientras que los consumidores con menor disposición a pagar pueden dirigir su atención a productos diferentes. El resultado es muy diferente si los consumidores no pueden reconocer las garantías de los productos. Si aumenta la oferta de productos con menor coste de producción, indistinguibles de los productos comunitarios, el consumidor ya no está dispuesto a pagar por algo que no puede reconocer y, en este caso, los productos europeos más caros se verían expulsados del mercado.

Sin embargo el etiquetado puede ser muy costoso, particularmente cuando se requiere la trazabilidad en toda la cadena de producción. A lo que hay que añadir que los consumidores que no les preocupa como sus alimentos son producidos se ven obligados a pagar el sobre coste de este etiquetado y trazabilidad obligatorio. Si el coste del etiquetado excede los posibles beneficios para servir a las peticiones de los consumidores, los gobiernos consideraran injustificadas estas medidas, al no existir

---

<sup>54</sup> Cooney, Rosie, 2004

<sup>55</sup> Bhagirath Lal Das "La OMC y el sistema multilateral del comercio: pasado, presente y futuro" Icaria Editorial SA 2004), pág 126

justificación científica para ellas. Máxime cuando también están en contra del Acuerdo TBT (Technical Barriers to Trade) de la OMC que permite la diferenciación de los productos por el etiquetado por las prestaciones del propio producto no por sus características. Esto podría interpretarse, en el caso de la carne de animales tratados con hormonas, que el modo en que el animal es criado no cambia el fin del uso del producto. Por la misma razón, los países terceros se han opuesto al etiquetado obligatorio de los OGMs establecido por la Unión Europea. Reclaman ante la OMC que el etiquetado perjudica a los consumidores y es una barrera no arancelaria bajo el Acuerdo TBT y no está dispuestos a establecer en el etiquetado el origen de los productos.

### **Política Agraria Comunitaria (PAC)**

La PAC en sus inicios como política productivista, respondía perfectamente a las demandas de suministro para la sociedad europea. Pero las crisis alimentarias, las agresiones al medio ambiente de la producción intensiva, el bienestar animal, el despoblamiento del campo y los cambios sociológicos de la población europea que exige productos diferentes y muy elaborados han contribuido al aumento de las expectativas de público europeo en la PAC. El Tratado define suficientes objetivos horizontales, con la obligación de integrarse en todas y cada una de las políticas comunes: sostenibilidad (Artículo 11 TFUE); defensa de los consumidores (Artículo 12 TFUE); bienestar animal (Artículo 13 TFUE); protección de la salud pública (Artículo 168 TFUE); o cohesión (Artículo 175 TFUE). De modo que el papel que desempeña la PAC se ha ampliado a un ámbito que va mucho más allá del meramente agrario.

La nueva PAC, surgida de la reforma de 1992, y completada con las reformas de 2003 y 2008, intenta responder a las demandas sociales mediante dos mecanismos: la condicionalidad y el desacoplamiento. Con la condicionalidad, se supedita el apoyo a los agricultores al cumplimiento de las obligaciones de calidad, salubridad e inocuidad de los alimentos, medioambientales, y de bienestar animal. Y con el desacoplamiento de las ayudas dejan de estimularse determinadas producciones que eran apoyadas con subvenciones y se favorece la producción en función de las demandas del mercado. Todo lo cual se recoge bajo el concepto de “multifuncionalidad de la agricultura”, no sólo se trata de producir sino de hacerlo respetando una serie de condiciones en respuesta a las peticiones de los ciudadanos a los que se ofrece externalidades más allá de las meramente agrarias.

La PAC protege la calidad de los alimentos regulando distintos aspectos de la producción primaria y estableciendo medidas para mejorar la higiene de los alimentos, normas de etiquetado, reglamentando aspectos de la sanidad animal y vegetal y sobre bienestar de los animales, controlando los residuos de plaguicidas y aditivos en la alimentación, etc. A su vez la PAC garantiza que los productos auténticos puedan identificarse y que no se confunda a los consumidores con productos sin garantías mediante la trazabilidad y el etiquetado. La trazabilidad más desarrollada es la de los productos ganaderos que se inició, con motivo de la crisis de la EEB, con el sistema de identificación del ganado vacuno y normas de etiquetado de la carne concebidos para permitir una trazabilidad completa de la carne para seguir su pista desde su lugar de venta hasta la explotación ganadera de procedencia.

Igualmente, para que los alimentos sean sanos hay que promover la **sanidad animal** mediante prácticas veterinarias correctas que eviten la difusión de enfermedades, e impidan que los animales enfermos entren en la cadena alimentaria, y el **bienestar animal**, inspirado en el principio de que los animales no deben ser sometidos a dolores o sufrimientos evitables, reflejado en normas precisas sobre las condiciones en que deben criarse, transportarse y sacrificarse. Normas que se actualizan regularmente a la vista de nuevos datos científicos figuran entre las más estrictas del mundo.

Garantizar la inocuidad de los alimentos y unos niveles de bienestar elevados no es sólo cuestión de normativas. El respeto de las normas beneficia a toda la sociedad, pero puede entrañar costes considerables para los agricultores: por esa razón la PAC ofrece a los agricultores incentivos para mejorar sus resultados en estos ámbitos. Ayudas que son consideradas proteccionistas en el ámbito internacional y que su aplicación se considera restricciones proteccionistas.

Por esta razón, la UE en las propuestas de la Comisión para preparar las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC<sup>56</sup> sobre la agricultura defiende la necesidad de compatibilizar determinadas políticas rurales y ambientales en la agricultura por medio del reconocimiento del papel “multifuncional” de la agricultura. Estas cuestiones deberían entrar en el epígrafe “intereses no comerciales” que figuran en el artículo 20 del GATT. Incluyen la defensa del papel multifuncional de la agricultura; la preservación de la vida y la salud humana, de la fauna y de la flora; la relación entre el comercio y el medio ambiente; el bienestar de los animales; la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos y otras preocupaciones de los consumidores vinculadas a la agricultura que tienen cada vez más visibilidad y ocupan un lugar muy importante en el derecho comunitario.

#### **V.- Efecto de las diferencias de percepción sobre las relaciones comerciales internacionales de la UE en materia agraria.**

Es incuestionable la importancia que tiene para la UE mantener relaciones comerciales fluidas con países terceros, mediante el comercio internacional se pueden cubrir diferencias entre la oferta y la demanda intracomunitaria y se pueden asignar mejor los recursos productivos. El multilateralismo y la globalización son un hecho y los países deben poder comerciar entre sí con las menores dificultades y restricciones posibles para conseguir el beneficio que inspira el libre comercio internacional.

Pero también es un hecho que los países manifiestan realidades muy diferentes, que no acceden al mercado internacional en igualdad de condiciones y que sostienen puntos de vista muy diferentes al definir las condiciones de acceso a sus mercados y al determinar cuales son sus intereses no comerciales que requieren protección dependiendo, fundamentalmente, de factores económicos y sociales. Diferencias que les exige a los países negociar acuerdos internacionales para competir en el mercado sin dejar de responder a las demandas de sus ciudadanos y sin desproteger, en la medida de lo posible, sus sectores productivos y su mercado interior.

Para la nueva estrategia política de seguridad alimentaria comunitaria la **dimensión internacional** cobra una especial relevancia. En la UE, la forma en que la opinión pública ha ido encajando las crisis sanitarias, en especial la EEB, puso de manifiesto que las consideraciones de seguridad alimentaria, incluyéndose aquí las relativas a la sanidad animal, eran un muro insalvable en las negociaciones sobre el libre comercio internacional. A los consumidores debe procurárseles alimentos seguros y de calidad, principio que ha de aplicarse con independencia de que los alimentos sean producidos en la Comunidad Europea o se importen de terceros países.

La Comunidad es el mayor exportador e importador mundial de productos alimentarios, por lo que los principios de la seguridad alimentaria y el modelo agrario europeo deben presentarse como “intereses no comerciales” y explicarse de manera efectiva a sus socios en el mercado mundial de modo que las condiciones impuestas por la UE para

---

<sup>56</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC” (propuestas para preparar la reunión de Seattle en noviembre de 1999)

defenderlos sean reconocidas, aceptadas y respetadas en el marco internacional. Para lo cual, la UE desempeña un papel activo en los organismos internacionales OMC, Organización Internacional de epizootias (OIE) y Código del Codex Alimentarius (CCA) para explicar la evolución europea en materia de seguridad alimentaria y bienestar animal e intentar llevar del ámbito de la política al técnico sus diferencias.

Mientras la valoración del riesgo con base científica puede considerarse objetivo, procesos en los que la valoración depende de si son considerados importantes o no por el público son menos objetivos y se interpretan, con mayor facilidad, de manera diferente por los expertos y por el público en general. El reto para la UE es conseguir que su planteamiento no sea calificado de proteccionista al basar la valoración del riesgo en el principio de precaución y no en las certezas científicas. Es interesante advertir del crecimiento progresivo de las barreras no arancelarias en el comercio internacional ya que es mucho más sencillo para las partes negociadoras la supresión de los aranceles y contingentes y no las barreras arancelarias que están ligadas a otras cuestiones no puramente comerciales y sí a acervos culturales y de percepción del riesgo, en nuestro caso, de los consumidores de cada país.

### **¿Por qué es tan difícil que los gobiernos acepten la valoración del riesgo con argumentos científicos?**

Aunque los objetivos de estas políticas se limiten al ámbito comunitario, la economía se desarrolla en un escenario supranacional<sup>57</sup>. La interdependencia internacional de la economía conlleva a un desafío permanente para los países, que ven mermada cada vez más su capacidad para regular o controlar la actividad económica fuera de sus fronteras. Pérdida de control a la que también afecta la protección de los consumidores comunitarios.

Por ello la UE plantea a la OMC un cambio de reglas que permitan basar la valoración del riesgo teniendo presente la respuesta y sensibilidad de los consumidores y no sólo en función de los conocimientos científicos. En el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha, defiende la protección de su sistema de seguridad alimentaria exigiendo a las importaciones los mismos requisitos que a la producción interior justificando esta postura en la demanda de los consumidores. Incluso proponiendo en palabras del Comisario de Comercio Exterior, Pascal Lamy<sup>58</sup>, la posibilidad de establecer un sistema de preferencias a los que aplicar “medidas de salvaguardia” a elección de los países aunque tuvieran que someterse a una “penalización” negociada por el sistema internacional de libre comercio. Para la UE, aceptar un cambio desde el consenso político a la valoración científica del riesgo no parece un paso fácil de dar.

Los países para diseñar medidas, basadas en la valoración del riesgo real, tienen dos alternativas: utilizar una norma internacional existente ó realizar su propia evaluación del riesgo con el fin de averiguar el peligro que entraña el producto alimenticio y sus posibles consecuencias para justificar su decisión. Pero como señala Marie-Pierre Lanfranchi<sup>59</sup>, los acuerdos de la OMC definen de manera imprecisa a la vez que restrictiva los márgenes de maniobra que dejan sus disposiciones. La redacción general de los artículos tiene un control difícil y abre la vía a utilizaciones abusivas, por ser discriminatorias ó proteccionistas. Además el AMSF establece condiciones adicionales: proporcionalidad, transparencia y sobretodo la justificación científica que obliga al gobierno que adopta la medida a aportar pruebas científicas y pertinentes que justifiquen su necesidad lo que conduce, inevitablemente, a distintas interpretaciones. Interpretaciones causadas por las ambigüedades de esas cláusulas

---

<sup>57</sup> Jackson, John *The Jurisprudence of GATT & the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge University Press, 2000. pp 130

<sup>58</sup> Lamy Pascal “Les relations entre la libéralisation du commerce et les preferentes de la collectivite” Conference à Bruxelles, septiembre 2004

<sup>59</sup> Lafranchi, Marie-Pierre. « Nécessité de la régulation : Approche juridique- le cas de normes sanitaires et environnementales et leur confrontation au droit de l'OMC ». *Comptes-rendus de l'Académie d'Agriculture de France*. N°4, volume 92, janvier 2007

restrictivas que obliga a los países a reclamar la intervención del Órgano Solucionador de Diferencias (OSD)<sup>60</sup>. En definitiva, las reglas de la OMC, dada su ambigüedad, no son lo suficientemente flexibles y debilitan el “derecho a la diferencia” de los países miembros<sup>61</sup>.

Las carencias de la metodología de la evaluación de riesgos se pusieron en evidencia en el asunto de la prohibición de la entrada de carne de vacuno tratado con hormonas en territorio de la UE. En virtud del párrafo 7 del artículo 5 del AMSF<sup>62</sup>, cuando los testimonios científicos pertinentes sean suficientes, se puede adoptar provisionalmente medidas sanitarias, pero la UE en el caso de las hormonas no evocó esta referencia al Acuerdo, sino que trató de justificar su prohibición alegando que el “principio de precaución” era un principio general de derecho internacional y sin exponer que la prohibición de las importaciones de carne tratada con hormonas fuera, en modo alguno, de carácter provisional.

En 1998, el Órgano de Apelación confirmó que la prohibición de la CE violaba el AMSF al no existir evaluación de los riesgos<sup>63</sup> ya que salvo en lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5, el “principio de precaución” no anulaba la obligación de basar las medidas sanitarias en la valoración científica del riesgo. Sin embargo, el Órgano de Apelación también confirmó el derecho de los países a adoptar el grado de protección de la salud que estimen conveniente, incluso por encima de las normas internacionales, siempre que la carga de la prueba recaiga sobre el país que impone la medida sanitaria<sup>64</sup>.

Resumiendo, el caso de la carne de vacuno engordado con hormonas puso de manifiesto la importancia de basar las normas sobre la inocuidad de los alimentos en los conocimientos científicos y las normas internacionales en la materia, pero también confirmó el derecho de los Estados miembros a establecer el nivel de protección sanitaria que estimen conveniente, incluso por encima de las normas internacionales siempre que puedan justificar sus medidas si se lo solicita otro país afectado por su decisión.

De la misma manera que la Comunidad ampara y promueve los principios de seguridad alimentaria en el foro internacional de la OMC lo hace con el **modelo de producción agraria**

---

<sup>60</sup> El mecanismo formal de solución de diferencias debe considerarse como el último recurso, es preferible que los países resuelvan sus diferencias ya sea de forma bilateral, plurilateral o multilateral. En el caso de que dos o más miembros de la OMC mantengan una diferencia sobre una medida comercial y no consigan llegar a una solución por sí solos, tienen derecho a someter la diferencia a la OMC. La Secretaría de la OMC no está facultada para impugnar las medidas adoptadas por ningún miembro, ni entablar acciones en su contra. Corresponde a los gobiernos decidir si procede plantear ante la OMC una diferencia con otro gobierno e incumbe asimismo exclusivamente al demandante argumentar su reclamación. La solución de diferencias corresponde al Órgano Solucionador de Diferencias (OSD) que es el Consejo General de la OMC reunido en otra calidad, tiene la facultad exclusiva de establecer “grupos especiales” de expertos para examinar cada caso y adoptar las constataciones de los grupos especiales. Supervisa la aplicación de las resoluciones y recomendaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, y puede autorizar medidas de retorsión cuando un país no cumple una decisión.

<sup>61</sup> Lanfranchi, Marie-Pierre como muchos otros autores recomienda redefinir las disposiciones existentes del AMSF para tener en cuenta los cambios sociales. Pero las posturas norte-sur y transatlánticas enfrentadas no hacen fácil esta reforma.

<sup>62</sup> Párrafo 7 del artículo 5 del Acuerdo MSF

“Cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de la información pertinente de que disponga, con inclusión de la procedente de las organizaciones internacionales competentes y de las medidas sanitarias o fitosanitarias que apliquen otras partes contratantes. En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable”

<sup>63</sup> En mayo de 1998 un árbitro dio a la CE hasta el 13 de mayo de 1999 para aplicar las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias. Como la CE no actuó en consecuencia y no levantó la prohibición de las importaciones, el 12 de julio de 1999 la OMC autorizó a los Estados Unidos y al Canadá a imponer medidas compensatorias en forma de suspensión de las concesiones arancelarias hasta un máximo de 116,8 millones de dólares EE.UU. al año en el caso de los Estados Unidos, y de 11,3 millones de dólares canadienses al año en el caso del Canadá. Esas medidas siguen en vigor.

<sup>64</sup> 1. Documentos de la OMC WT/DS26/R/USA y WT/DS48/R/CAN, de fecha 18 de agosto de 1997, e informe del Órgano de Apelación WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, de fecha 16 de enero de 1998. (Estudio de la OMC y la OMS, pág 72).

**européo**<sup>65</sup>. Desde la posición de la UE, la agricultura responde también a la preservación de la capacidad de la agricultura de producir externalidades positivas, además de alimentos sanos y seguros, como lo son la calidad diferenciada, la trazabilidad con la garantía del origen a través del etiquetado, el bienestar animal y el medioambiente.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay, en su artículo 20, dispone que para la continuación del proceso de reforma y las negociaciones en materia agrícola en la ronda de Doha se tengan en cuenta las preocupaciones no comerciales de los países negociadores. En este contexto se celebró en Ullensvang (Noruega) una Conferencia sobre las preocupaciones no comerciales, en julio de 2000, siendo uno de los organizadores la Comisión Europea. Se trataron temas de importancia para las negociaciones, sobre todo para la UE, tales como las características específicas y multifuncionales de la agricultura; la aportación de la agricultura al desarrollo rural y la necesidad de que las políticas nacionales se conciben con flexibilidad para dar solución a las preocupaciones no comerciales.

Como **no existe una política agrícola armonizada de alcance mundial**, el denominador común de las negociaciones sobre la agricultura es muy reducido, lo que explica las dificultades con las que se tropieza para conseguir un resultado equilibrado en las negociaciones. Hay países cuyos intereses estriban en exportar y argumentan conforme a una lógica de política comercial y países, como la UE, cuya agricultura responde a preocupaciones no comerciales a los que no basta orientarse al mercado para atender a los múltiples objetivos sociales que es preciso cumplir.

Aunque las negociaciones de la Ronda de Doha siguen sin cerrarse ya está acordada la necesidad de abordar **cuestiones relativas al acceso a los mercados distintas de los aranceles y los contingentes arancelarios**<sup>66</sup> como son la seguridad alimentaria y la información al consumidor mediante el etiquetado. Lo que permitiría hacer frente a algunas de las preocupaciones no comerciales de la UE, como lo son el bienestar animal ó la información sobre los OGMs, sin que sean calificadas de proteccionistas, ayudaría a los consumidores a elegir y mejoraría el acceso a los mercados. Siempre que se venzan las resistencias de países que se oponen al etiquetado y de otros que consideran que no es un tema que haya que abordarse en las negociaciones sobre la agricultura, sino en el Comité OTC y, con respecto a la inocuidad de los alimentos, en otros órganos como el Comité MSF de la OMC, el OIE y el Comité del Codex Alimentarius.

La cuestión del **bienestar de los animales** es un tema complejo en el que confluyen aspectos económicos, éticos, jurídicos y relacionados con la salud de los animales y con la salud pública y la producción de los alimentos. Es evidente que no todos los miembros de la OMC atribuyen la misma importancia al bienestar animal, no obstante la OCDE ha reconocido recientemente que el bienestar de los animales constituye una nueva cuestión comercial, como confirman las convenciones internacionales ya en vigor y la labor en curso de la OIE incluyéndolo en su Código de los animales terrestres.

Es importante garantizar el derecho de los miembros de la OMC que aplican estrictas normas de protección de los animales a mantener esas normas, aunque deban evitarse las trabas al comercio para proteger el bienestar de los animales. Para abordar el bienestar de los animales se pueden utilizar vías que no se excluyen mutuamente, como lo son los **acuerdos multilaterales y el etiquetado**. Sería preciso para elaborar acuerdos multilaterales sobre la protección del bienestar de los animales una mayor claridad jurídica acerca de la relación entre

---

<sup>65</sup> OMC. Preocupaciones no Comerciales. Documento G/AG/NG/W/36 Rev.1 de 9 de noviembre de 2000. Conferencia celebrada en Ullensvang (Noruega) sobre las Preocupaciones no Comerciales en julio de 2000 siendo uno de los organizadores la Comisión Europea.

<sup>66</sup> OMC "Negociaciones sobre la agricultura. Cuestiones examinadas y situación actual" Actualización a 1 diciembre de 2004

las normas de la OMC y las medidas comerciales adoptadas en los acuerdos multilaterales. Y el etiquetado, conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, podría satisfacer el deseo de los consumidores facilitándoles la elección con una información suficiente en relación con los productos alimenticios, producidos en el país o importados, que abarque la información relativa a las condiciones de producción.

Pero la existencia de normas estrictas sobre etiquetado ó protección de bienestar de los animales **puede incrementar los costos de los productores por encima de cualquier posible aumento de la remuneración del mercado**. Para paliar el efecto, a la UE le interesa examinar la legitimidad en el marco internacional de compensar económicamente a los productores como contribución a los costos adicionales, demostrando que esos gastos añadidos se derivan directamente de la adopción de normas más estrictas. Para que sea aceptable una compensación de esta naturaleza, sería necesario que no tuviera ningún efecto sobre el comercio ó la producción ó tuviera efectos mínimo sobre uno u otra.

El futuro del apoyo económico a los agricultores está ligado al carácter que se otorgue a las “preocupaciones no comerciales” en las negociaciones agrícolas de la ronda de Doha. El reto es distinguir las regulaciones públicas que contribuyen a los objetivos comunitarios, de aquello que en realidad desvían las acciones del gobierno a favor de los grupos que persiguen su beneficio (Blanford y Fulponi, 1999:418)<sup>67</sup>. A pesar del debate actual, los acuerdos de la OMC trabajan con productos ó procesos que dejan trazas físicas, por lo que no se consideran los factores que pueden dejar efectos no tangibles sobre los productos, como el bienestar animal o la seguridad alimentaria. Lo cierto es que su inclusión se enfrenta a las reservas de los países en desarrollo, si en base a ellos los agricultores en los países desarrollados son beneficiados por apoyos legalizados por la OMC, que no son pensables en el mundo en desarrollo.

Así, mientras no se existan normas precisas internacionales amparadas por OMC siguen proliferando los **acuerdos bilaterales**. En virtud del mandato del Consejo de 1995, la Comisión ha llevado a cabo numerosos acuerdos sanitarios con terceros países, con el objetivo de facilitar el comercio salvaguardando la protección de los consumidores. El Consejo de la UE promueve estos acuerdos planteándose el incremento significativo de las barreras no arancelarias, en especial las medidas sanitarias, que considera que es una tendencia que continuará mientras la Ronda de negociaciones de Doha no concluya satisfactoriamente. En estos acuerdos bilaterales se tienen en cuenta los principios de libre comercio, y en particular el AMSF. Las dificultades para llegar a acuerdos vienen de la mano de las barreras no arancelarias de carácter sanitario, por lo que se precisa la armonización internacional de las medidas sanitarias<sup>68</sup> mediante el establecimiento de reglas internacionales. Podría dar la impresión de que avanzamos hacia un mercado más liberado pero la realidad es que el mercado cada vez es más libre mientras que las regulaciones y marcos normativos son cada vez menos claros y complicados (Buhl, 2005<sup>69</sup>).

El beneficio a corto plazo de la consecución de acuerdo es difícil de medir. Como mínimo se favorece la identificación de las barreras sanitarias y como pueden evitarse y, además, el hecho cierto de que se facilitan los intercambios comerciales, que se benefician las relaciones políticas entre las partes firmantes e, indirectamente, con otros países relacionados.

---

<sup>67</sup> Marcelo Esteban, Gerona Morales “El comercio de productos agrícolas en la OMC” ED. FLACSO Adyala, 2005. ISBN 99786098X pp 90 y siguientes.

<sup>68</sup> En palabras del Comisario de Comercio, Peter Maleson. Conference on EU Exports and Sanitary and Phytosanitary Measures, Brussels, 27 May 2005.

<sup>69</sup> DG Trade “EU exports and SPS measures. Debate 2005: Twenty five stars or one cycle?. Brussels on May 27, 2005.

Para celebrar un acuerdo, la UE analiza las barreras SPS existentes y potenciales y tiene presente la compatibilidad de la situación sanitaria además del volumen de comercio y la relación histórica comercial con ese país. También es necesario prever la capacidad del país tercero para cumplir el futuro acuerdo sobre todo en cuestiones de gran interés en materia de sanidad animal, como son la **regionalización y el reconocimiento del sistema de garantías sanitarias del control veterinario** de la Comunidad, de modo que no se vea comprometido el grado de protección que se pretende. Elementos que normalmente entran en juego cuando aparecen diferencias entre la UE y un país tercero, por lo que el acordar la equivalencia, en las definiciones específicas, en los controles sanitarios y en las certificaciones, es un valioso e importante instrumento en el Acuerdo SPS, aunque en ocasiones, finalmente, no se respeten.

En 2004 el Consejo elaboró un documento de **conclusiones y recomendaciones sobre los acuerdos bilaterales sanitarios con terceros países**<sup>70</sup>, al incrementarse la demanda de terceros países para establecer acuerdos comerciales con la UE, incluso acuerdos birregionales, como MERCOSUR considerando que las exportaciones agrícolas a la UE era un elemento clave de su desarrollo comercial. En el documento el Consejo recuerda a la Comisión que es preferible concentrar esfuerzos en los mayores socios comerciales (Rusia, China, Japón...) para los que el resultado será más conveniente para la UE. Y que en ningún caso el grado de protección sanitaria que ha elegido la UE puede verse comprometido en los Acuerdos alcanzados que siempre incluirán un capítulo especial dedicado a las medidas sanitarias.

En el caso del bienestar animal, en el trascurso de los daños dedicados a las negociaciones de la Ronda de Doha, esta cuestión ha sido objeto de escaso debate y puesto que las normas de la OMC no menciona específicamente el bienestar animal, en la actualidad, un número cada vez mayor de **acuerdos comerciales bilaterales** hace referencia al bienestar de los animales. En la Conferencia patrocinada por la Comisión sobre comercio internacional y bienestar animal en 2009<sup>71</sup>, las autoridades europeas convocaron a los representantes de China, Brasil y EEUU para darles un mensaje explícito: las reglas sobre el bienestar animal son normas de mercado y, por tanto, deberían formar parte de la OMC.

En respuesta a esas pretensiones el gobierno brasileño manifestó que no aceptaría la imposición de normas sobre bienestar animal como una barrera comercial. Indicando que aunque Brasil<sup>72</sup> comparta, al igual que otros países terceros, la filosofía que inspira las reglas del bienestar animal, su inclusión como normas de comercio internacional de la OMC requiere debates adicionales y que el gobierno brasileño no impondría esas normas al comercio nacional por el incremento de costes que supondría a los productores que deberían regirse por un estricto marco jurídico que establece obligaciones sobre la cría, alimentación, transporte, almacenamiento y distribución de carne de carnes y productos animales.

La elaboración de directrices globales de bienestar animal por la OIE es un reto porque existen sistemas de producción muy diferentes y porque la prioridad que conceden cada país al bienestar de los animales de producción varía según sus circunstancias. No obstante, dado el estrecho vínculo existente entre el bienestar y la sanidad animal, las directrices destinadas a mejorar el bienestar de los animales por lo general redundan en una mejora de su salud, de la productividad y de la calidad sanitaria de los alimentos. En estos casos tienen mucha mejor aceptación las directrices internacionales para el bienestar animal<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Council of the European Union. 7343/05.AGRILEG 42: "Bilateral Sanitary Agreements with third countries. Conclusions and recommendations. Result of discussion in the Council CVO working group on 2 December 2004 and the answers to the Commission's questionnaire distributed to the Member States" Brussels, 15 March 2005.

<sup>71</sup> Conferencia sobre comercio mundial y bienestar de los animales de granja (20 de enero de 2009, Bruselas) patrocinada por la Comisión europea.

<sup>72</sup> En palabras del Secretario de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura de Brasil, Márcio Portocarrero. FEDEGAN. Boletín de Mercados Internacionales. 3-9 febrero de 2009. Colombia [www.fedegan.org](http://www.fedegan.org).

<sup>73</sup> Grupo de trabajo de la OIE sobre bienestar animal, 2006. "Documento de discusión sobre la elaboración de directrices de bienestar animal para los sistemas de producción terrestres".

En los Foros de Bruselas sobre el bienestar animal y comercio, 2008 y 2009 participó el IFAP<sup>74</sup> en representación de los productores. Resumió su declaración señalando que, claramente, existían normas mínimas que debían aplicarse internacionalmente para lo cual IFAP apoyaba el trabajo de la OIE en particular el enfoque científico del bienestar animal, siendo importante que las normas no provocaran efectos adversos a la producción y, en circunstancias extremas, ocasionase un cese de las operaciones de la industria y el sector. Respecto a si una mejora del bienestar animal sería posible sin implicar gastos extras para los productores, el Dr. Olsen respondió que si todo el mundo cumplía las mismas normas mínimas, los costes asociados a la protección de estas normas se reducirían, pero que a menos que **hubiese una prima de precio por las normas adicionales de bienestar animal, dicha demanda implicaría costes extras para los ganaderos.**

#### **VI.- Consecuencias sobre el sector productor agrario**

Como consecuencia de lo que hemos venido analizando, la protección de los consumidores y el modelo de producción agraria europeo imponen al productor **obligaciones que suponen un alto coste**, al tiempo que le ponen en desventaja frente a productores de países terceros cuyos modelos de producción no suponen tal incremento de gastos para las explotaciones. Es preocupante que en las negociaciones de la Ronda de Doha la UE no consiga proteger su modelo de producción y no pueda exigir a los productos importados los mismos requisitos que a los comunitarios, lo que sitúa al sector agrario europeo, que precisa exportar para mantener su rentabilidad, en unas condiciones en las que les es difícil competir.

Consciente de este problema la Comisión Europea abrió, en julio de 2009, una convocatoria pública para la realización de un estudio sobre los costes que tienen para los productores las exigencias de la UE. Con ello pretende evaluar si los requisitos establecidos son una traba para los competidores en el mercado mundial. Y examinar el gasto que supone la oferta de servicios públicos como la conservación del paisaje y la biodiversidad mediante la agricultura.

Ha pesar de los intentos de la UE para conseguir el reconocimiento de su sistema de seguridad alimentaria en el ámbito internacional, la mayor parte de sus socios comerciales con los que, en su mayoría, se han firmado acuerdos de equivalencia veterinaria, mantienen barreras no arancelarias al poner en cuestión el sistema de control y certificación veterinario en el que se fundamenta las garantías de la UE, lo que provoca **restricciones a las exportaciones de la UE.**

En la tabla siguiente se detallan las justificaciones más ilustrativas de las medidas restrictivas impuestas a la UE por terceros países como respuesta a las medidas sanitarias adoptadas por la UE con el fin de proteger a sus consumidores.

***Justificación de los países a las Medidas Restrictivas para la UE***

	Certificación	Análisis de riesgo	Trazabilidad	Licencia de importación	Cuarentena	Disconformidad con requisitos internacionales	Regionalización	Autorización de establecimientos	Total medidas	%
Ucrania	1								1	3,45
Rusia	1						1		2	6,90
Egipto	1				1				2	6,90
Sudafrica	1								1	3,45
EEUU	1	1		1	1		1	1	7	24,14
Méjico					1			1	2	6,90
Colombia	1								1	3,45
Brasil	1				1				2	6,90
Chile							1		1	3,45
China								1	1	3,45
Corea del Sur						1		1	2	6,90
Japón				1	1		2		4	13,79
Taiwan								1	1	3,45
Australia	2								2	6,90
<b>Total casos</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>29</b>	<b>100,00</b>
<b>%</b>	<b>31,03</b>	<b>3,45</b>	<b>3,45</b>	<b>13,79</b>	<b>13,79</b>	<b>6,90</b>	<b>13,79</b>	<b>13,79</b>		

Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Comercio. 2005. Elaboración propia<sup>75</sup>

<sup>74</sup> "Statement by the Farmers of the World on Animal Welfare" por el president, Dr Olsen, de la IFAP (Federación Internacional de Productores Agrícolas).

<sup>75</sup> Base de datos de medidas SPS de países terceros frente a la UE <http://mkaccdb.cec.eu.int/sps/index.html>

En concreto comprobamos que el 31,03% de los casos cuestiona el procedimiento de certificación basado en el reconocimiento mutuo del sistema comunitario de policía sanitaria. El 13,79% no respeta la regionalización cuando se notifica una enfermedad extendiendo la restricción a países enteros y, en ocasiones incluso a todo el territorio de la Comunidad, a pesar de estar amparada por la OIE y contemplada en el AMSF de la OMC. El 13,09% de los casos se refiere a que los establecimientos exportadores deben ser previamente autorizados por el país de destino al considerar que no se cumplen sus requisitos sanitarios en la UE y otro 13,09% a la exigencia de una autorización previa de importación a los exportadores comunitarios de productos animales.

Y en esta tabla “Medidas sanitarias que actúan como barreras no arancelarias para la UE”<sup>76</sup>, podemos comprobar que de las 72 medidas, que se mantienen en la actualidad, 55 son relativas a la EEB es decir el 76,39%.

**Medidas sanitarias que actúan como barreras no arancelarias para la UE**

	Nº medidas	EEB	Scrapie	Fiebre aftosa	Enf. Vesicular	PPC	Inf. aviar	PRRS	Gumboro	Brucelosis	Otras
Ucrania	1	1									
Rusia	2	1					1				
Otros países europeos	7	6				1					
<b>EUROPA</b>	<b>10</b>	<b>8</b>				<b>1</b>	<b>1</b>				
Egipto	1	1									
Sudáfrica	1	1									
<b>AFRICA</b>	<b>13</b>	<b>13</b>									
EEUU	2	1	1								
Canadá	1	1									
Méjico	3	1		1		1					
<b>NORTEAMERICA</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>					
Colombia	1	1									
Brasil	1	1									
Chile	2	1				1					
<b>SURAMERICA</b>	<b>13</b>	<b>10</b>			1	2					
Arabia Saudí	1	1									
<b>MEDITERRANEO</b>	<b>9</b>	<b>9</b>									
Corea del Sur	1	1									
Japón	5	2		1		1				1	
Taiwan	1	1									
<b>ASIA</b>	<b>17</b>	<b>11</b>		<b>1</b>		<b>2</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>1</b>
Australia	4	1						1	1		1
<b>OCEANIA</b>	<b>4</b>	<b>1</b>						<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>
<b>Casos totales</b>	<b>72</b>	<b>55</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>%</b>		<b>76,39</b>	<b>1,39</b>	<b>2,78</b>	<b>1,39</b>	<b>8,33</b>	<b>2,78</b>	<b>1,39</b>	<b>1,39</b>	<b>1,39</b>	<b>2,78</b>

Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Comercio. 2005

Como vemos los países están repartidos por toda la geografía mundial y pertenecen a todos los bloques comerciales con los que la UE mantiene relaciones y acuerdos comerciales incluso preferentes. Que los terceros países a los que exporta la UE pongan en cuestión, de esta manera, el sistema de certificación y control sanitario veterinario de la Comunidad y no respeten, en ocasiones, las normas internacionales supone pérdidas económicas muy importantes para los productores.

<sup>76</sup> Elaborada con la información disponible en la base de datos de medidas sanitarias que restringen el comercio de la UE de la DG Comercio de la Comisión Europea

Las medidas adoptadas por la Comunidad han **provocado que el sector primario no pueda abastecer las necesidades para el consumo** por lo que precisa de la importación de productos agrarios. Por ejemplo la carne de vacuno procede en su mayoría de Brasil, país con menores costes de producción frente a los que es difícil que compitan los ganaderos de vacuno europeos.

También es obligado importar para equilibrar la alimentación animal de buena parte de los cereales y de casi la totalidad de las materias proteicas, tras la prohibición de las harinas animales en la alimentación de mamíferos, que representa el factor de debilidad más evidente para el subsector ganadero, confirmando ese riesgo los movimientos de precios de las materias primas de los últimos años.

A lo que se añade los **problemas para la importación de materias primas de origen transgénico** debido al complejo sistema de autorización de OGMs de la Unión Europea. El desarrollo de nuevos OGMs para su uso en alimentación animal en los países exportadores está creciendo a un ritmo muy elevado. El **estricto procedimiento para la aprobación de los OGM en la UE**<sup>77</sup> difiere significativamente de los de los países terceros exportadores a la UE, especialmente en el tiempo que tarda el proceso de autorización, la tramitación en la UE supone una media de 2,5 años en comparación con los 15 meses de EEUU.

El sistema de autorización es bastante complejo requiriéndose la autorización por mayoría cualificada del Consejo de Ministros. Aunque muchos de los OGMs hayan recibido la aprobación de la Autoridad Europea de Seguridad (AESA) no se puede autorizar su empleo en la UE, dado el desacuerdo permanente entre los Estados miembros en los respectivos comités de reglamentación y en el Consejo. Hasta ahora no hay un solo OGM aprobado por mayoría cualificada y han tenido que aprobarse por la Comisión de acuerdo al procedimiento comitológico y gracias a que no hubo mayorías cualificadas en contra de las propuestas de la Comisión.

El problema surge cuando hay OGMs autorizados en el país exportador que no lo están todavía en la UE. La legislación comunitaria no permite la presencia accidental de OGM no autorizados aunque lo estén en otros países, lo que origina perturbaciones en el mercado y dificultades en el suministro de materias primas especialmente para la alimentación de la cabaña ganadera de la UE al ser deficitaria, especialmente, de materias proteicas para equilibrar las raciones.

De la Comunidad depende que la autorización de los transgénicos sea más rápida para poder importarlos, así como el establecimiento de las normas de cultivo y producción que posibiliten la coexistencia de variedades autorizadas y no autorizadas, **desarrollando un sistema de autorización de OGMs más rápido y eficiente de ámbito comunitario.**

## **VII.- Consideraciones Conclusivas**

Se aprecia claramente la **paradoja de la información**. A pesar de que existe un contexto cada vez más tranquilizador y una información cada vez más transparente, la percepción por parte del consumidor sobre la evolución de la seguridad de los alimentos es negativa. Al consumidor le asaltan cada vez más dudas como consecuencia de los progresos científicos e industriales, a pesar de que los riesgos son realmente menores que hace algunos años. La alimentación nunca ha sido tan segura y, sin embargo, las alertas se multiplican como

---

<sup>77</sup> En febrero de 2001, el parlamento Europeo aprobó la propuesta (Directiva 90/220/EEC revisada) que establecía estrictas reglas sobre los OGMs pero que libera la moratoria sobre la producción de OGM que se había establecido en junio de 1999. Esta propuesta entró en vigor, Directiva 2001/18/EC en octubre de 2002 reemplazando la Directiva anterior que se había aplicado durante diez años. La nueva normativa establece el etiquetado obligatorio de los productos OGM y de los alimentos que los contengan y la trazabilidad a través de toda la cadena alimentaria.

consecuencia de la intensificación de los controles, de un seguimiento mejor organizado y de la existencia de herramientas cuya precisión aumenta constantemente.

La Comunidad pretende procurar a sus ciudadanos alimentos seguros y de calidad con independencia de que los alimentos sean producidos en el territorio de la UE o se importen de terceros países y muchas de las medidas sanitarias de la UE son simplemente contempladas por sus socios comerciales como una medida arbitraria para imponer restricciones comerciales y favorecer su producción interior. Razón por la cual, en la actualidad, la UE tiene varios litigios pendientes en la OMC que le suponen pérdidas económicas y motivo también de que algunas de sus medidas no sean aceptadas por otros países lo que dificulta el intercambio comercial de los productos alimentarios europeos.

La UE es el mayor exportador e importador mundial de productos alimentarios, por lo que los principios de la seguridad alimentaria y el modelo agrario europeo deben presentarse como “intereses no comerciales” y explicarse de manera efectiva a sus socios en el mercado mundial de modo que las condiciones impuestas por la UE para defender la salud de sus consumidores sean reconocidas, aceptadas y respetadas en el marco internacional. La cuestión es dónde está la línea que delimita aquellas medidas tomadas legítimamente por razones de política comunitaria y aquellas que por su naturaleza el sistema de comercio internacional no puede tolerar. Esto constituye el principal problema de futuro del sistema de comercio internacional: como reconciliar las distintas posturas acerca de la distribución del poder entre gobiernos nacionales e instituciones internacionales sobre asuntos de vital interés para muchos gobiernos y sus ciudadanos que perciben el riesgo.

El caso de la carne de vacuno engordado con hormonas puso de manifiesto la importancia de basar las normas sobre la inocuidad de los alimentos en los conocimientos científicos y las normas internacionales en la materia, pero también confirmó el derecho de los Estados miembros a establecer el nivel de protección sanitaria que estimen conveniente, incluso por encima de las normas internacionales siempre que puedan justificar sus decisiones si se lo solicita otro país afectado por su decisión.

El corazón del argumento europeo, soportado por aún abundante bagaje teórico, es que debería permitírsele retener sus actuales medidas de apoyo doméstico, si ellos permiten cumplir con otros objetivos sociales, como son, por ejemplo, la seguridad alimentaria y el bienestar animal propio de su modelo agrario. Cabe señalar que dentro de las reformas que en los últimos años ha hecho la UE a su PAC, se destaca la mayor importancia dada a la seguridad alimentaria y a las normas de bienestar animal.

Para garantizar el respeto a estas exigencias de la Comunidad, en el seno de la OMC se impone que se argumente con evidencias científicas o apoyándose en normas internacionales, por lo que se precisa armonizar las medidas sanitarias para establecer reglas de carácter internacional. En este sentido, es de esperar que el bloque comunitario continúe adelantando gestiones en diferentes foros internacionales para conseguir que el ingreso de productos de origen animal en la UE se condicione al cumplimiento de este tipo de normas.

El cumplimiento de estas obligaciones supone un coste económico demasiado elevado, incidiendo en la rentabilidad de la explotación y afectando la competitividad en el mercado internacional donde la mayoría de los países no someten al ganadero a los requisitos y obligaciones establecidas en la UE, siendo conveniente preciso revisar estas imposiciones y facilitar la actividad ganadera diaria y no perjudicar su rentabilidad.

