

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE LA UNIÓN EUROPEA

FOOD SECURITY AND AGRICULTURAL TRADE OF THE EUROPEAN UNION

PILAR CELMA ALONSO
Profesora Contratada Doctor.
Derecho Administrativo. UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. HACIA LA EXCELENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL COMERCIO DE LA UE: 1. Retos de la nueva PAC 2013. 2. La seguridad alimentaria. 3. Principios generales de seguridad alimentaria. 4. Objetivos de la seguridad alimentaria. 5. Requisitos generales del comercio de alimentos y seguridad alimentaria. 6. La trazabilidad en la seguridad alimentaria. 7. Marco jurídico de la seguridad alimentaria. 8. Marco financiero de la seguridad alimentaria. 9. Implicaciones de la seguridad alimentaria en el comercio comunitario. III. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL COMERCIO EXTERIOR: 1. La Unión Europea ante un comercio globalizado. Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. 2. Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. 3. Instituciones internacionales de normalización. Problemática de los países en desarrollo. 4. Viabilidad de las normas en su aplicación a los países miembros.

I. INTRODUCCIÓN

Debido a la importancia de la agricultura en la Unión Europea¹, las sucesivas políticas en materia de agricultura (PAC) han requerido de una exhaustiva legislación y financiación.

En su evolución, la PAC ha ido dando un mayor énfasis, para el cumplimiento de los objetivos, a distintos aspectos tales como la productividad, el abastecimiento y estabilidad de los mercados, la mejora de la renta de los agricultores, el equilibrio territorial, el desarrollo rural, el medio ambiente, la sostenibilidad...

Hoy en día una cuestión primordial para la UE es garantizar la seguridad alimentaria.

En el presente estudio se pasará revista a la evolución de la Política Agrícola Común en el tiempo centrándonos en la seguridad alimentaria: en su aspecto conceptual, en lo objetivos y principios generales, en su base legislativa y de financiación.

Un aspecto importante, que queremos destacar, es el hecho de que al garantizar un alto nivel de seguridad alimentaria en el comercio intracomunitario no se cause ninguna traba entre los Estado miembros. Aspecto este que podría constituir un problema importante en el comercio extracomunitario de la UE, especialmente con los países en vías de desarrollo.

El buen funcionamiento de los mercados agrícolas a nivel mundial debe ir necesariamente acompañado de políticas internacionales y nacionales que contribuyan al crecimiento económico y al desarrollo de acuerdo con las necesidades y circunstancias de cada uno de los Miembros. La coherencia entre el sistema multilateral de comercio y del sistema comercial de la UE resulta de trascendental importancia si tenemos en cuenta que la Unión Europea es el primer importador mundial de productos agrícolas (seguido de Estados Unidos, China, Japón y Rusia) y es, junto con Estados Unidos, el primer exportador de productos agrícolas (seguidos por Brasil, China y Argentina).

¹ La Unión Europea constituye un territorio eminentemente rural. Las sucesivas adhesiones han favorecido no sólo el aumento del territorio sino también el incremento del espacio destinado a la agricultura. Con sus actualmente 27 Estados miembros, la UE cuenta con un territorio rural que representa el 77% del total y que alberga a la mitad de su población. De este territorio aproximadamente el 47% se destina a la agricultura y el 30% restante es ocupado por los bosques.

El sector agrícola europeo está formado por doce millones de agricultores que se dedican a la agricultura a tiempo completo y que tienen un tamaño de explotación de 15 hectáreas (frente a los dos millones de agricultores de EEUU que tienen un tamaño medio de explotación de 180 hectáreas). La industria europea se compone de quince millones de empresas que no sólo proporcionan cuarenta y seis millones de trabajos, sino que, además y en definitiva, sustenta alimentariamente a unos quinientos millones de personas en la UE. Los sectores agrícola y alimentario juntos representan el 7% de todos los puestos de trabajo y generan el 6% del producto interior bruto.

En la agricultura europea conviven distintos modelos de agricultura, ya sean modelos convencionales de agricultura, modelos de agricultura intensiva o modelos a agricultura ecológica, al par que combina diferentes tipos de agricultura derivados de la diversidad agrícola de la UE. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm.

II. HACIA LA EXCELENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL COMERCIO DE LA UE

La seguridad alimentaria es sin lugar a dudas una de las cuestiones que más interés suscita actualmente entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Es una cuestión que preocupa sobre todo a países en vías de desarrollo pero que no está exenta de preocupación en los países más desarrollados.

Las distintas Administraciones incluyen en sus políticas las cuestiones alimentarias en el ámbito de las competencias que tiene asumidas desarrollando las mismas conforme a la situación y circunstancias que en cada caso les corresponde. Y esto no hace sino influir en el concepto mismo de la seguridad alimentaria, que es entendido de formas distintas como consecuencia del encuadre geográfico, político, económico, temporal y cultural... de cada país.

La Unión Europea ha ido evolucionando en materia alimentaria desde los Tratados Constitutivos hasta la actualidad a través de las distintas reformas de su Política Agrícola Común (PAC), y es de esperar, que su evolución continúe a medida que avanzan los conocimientos científicos y en la medida en que lo demande el propio consumidor de productos agrícolas².

En la primera Política Agrícola Común de la entonces Comunidad Económica Europea se daba un mayor énfasis a la mejora de la productividad y de las rentas agrícolas, por lo que comenzaron a producirse las primeras ayudas a la agricultura; se trataba de dar además una estabilización a los mercados. Las ayudas a la agricultura posicionaron nuestros productos en una situación de ventaja respecto de aquellos productos procedentes de otros países que no recibían ayuda alguna y como consecuencia comenzaron a producirse fricciones en el comercio internacional (situación ésta que de alguna manera sigue vigente a pesar de las sucesivas reformas). La consecuencia interna de estas ayudas no hizo sino acentuar el incremento del gasto comunitario, lo que a la larga, además supuso grandes excedentes agrícolas a los que la Comunidad difícilmente podía dar salida. Esta situación, que además no permitió estabilizar los mercados, originó un periodo de crisis que justificó la primera reforma de la PAC.

La reforma de 1992 seguía manteniendo entre sus objetivos unos niveles altos de producción pero sujetos ahora a la reducción de excedentes y a la estabilización de los gastos. Una producción respetuosa con el medio ambiente y competitiva en los mercados agrícolas. La Agenda 2000 profundizó el proceso de reforma, los productos agrícolas europeos debían ser más competitivos en los mercados internacionales; importantes fueron también las medidas tomadas en relación con el desarrollo rural y apareció un nuevo concepto impulsor de toda actividad agrícola: la sostenibilidad.

Si bien la siguiente reforma de la PAC, de 2003, siguió trabajando en la mejora de la productividad, la competitividad, la sostenibilidad, y el desarrollo rural, los es-

² Vid: CELMA ALONSO, P., «Origen y principios de la PAC» y «La PAC una realidad en constante cambio» en *Las claves de la Política Agrícola Común (PAC)*, Colex 2004, págs. 13 a 65.

fuerzas se centraron entonces en una labor de simplificación de la Política Agrícola Común. Las crisis alimentarias acaecidas en los últimos años justificaron también la adopción de numerosas medidas para la protección del consumidor de productos agrícolas. Pero además, dicha reforma también se llevó a cabo para intentar hacer compatibles el sistema agrícola comunitario con el sistema agrícola de la Organización Mundial del Comercio. Pocos años después se hizo necesario revisar la PAC a través del denominado el Chequeo Médico llevado a cabo en 2008, chequeo que no sólo profundizó en la reforma de 2003 sino que se centró en la gestión de los riesgos.

Tal y como se ha expuesto a grandes rasgos, la agricultura europea ha ido evolucionando. Si bien los objetivos principales de la PAC establecidos en el Tratado de Roma han permanecido invariables a lo largo de los años³, una vez que se ha garantizado el abastecimiento de los mercados, basado en un sistema agrícola que potenciaba la máxima producción, poco a poco se ha ido dejando paso a nuevos retos derivados de las nuevas circunstancias y necesidades. La PAC siempre se ha ido adaptando para dar respuesta a las circunstancias y los retos que se han ido planteando en cada momento. Sin embargo, el proceso de reforma de la PAC emprendido a principios de los años 90 ha modificado totalmente la estructura de esta política con la intención de readaptar la agricultura a las necesidades del mercado.

La nueva situación económica de la Unión Europea ha propiciado la reorientación de todas las políticas comunitarias a través de la denominada Estrategia Europa 2020 que ofrece una nueva perspectiva de crecimiento cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador⁴.

1. Retos de la nueva PAC 2013

A raíz de la Estrategia Europa 2020 presentada por la Comisión en marzo de 2010, el Comisario de Agricultura abrió un debate público en ese mismo mes para conocer las opiniones de todas las partes implicadas en materia de agricultura y poder proceder, al hilo de las conclusiones del debate, a la elaboración de la Comu-

³ A tenor del art. 39 TFUE, los objetivos de la política agrícola común serán:

a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) Estabilizar los mercados;

d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos;

e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

⁴ «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM (2010) 2020 final.

nicación de la Comisión COM (2010) 672 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «la PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario»⁵. Como consecuencia de ello, la Comisión solicitó al parlamento Europeo, El Comité de las Regiones y a el CESE la elaboración de los dictámenes correspondientes, los cuales servirían también de base para la configuración de la nueva PAC firmada el 23 de junio de 2013⁶ y que entrará en vigor el 1 de enero de 2014⁷.

⁵ También resulta muy interesante la Conferencia Sectorial de Agricultura: Posición común para la «Reforma de la PAC Horizonte 2020» de 15 de junio de 2012, que recoge la propuesta de posición española en el proceso de Reforma de la Política Agrícola Común (PAC) iniciado con las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea en octubre de 2011, y que posteriormente fue sometida a debate en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de 15 de junio de 2012, con el fin de alcanzar un acuerdo de posición común lo más amplio posible. Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <http://www.magrama.gob.es/es/politica-agricola-comun/postura-reforma-pac>.

⁶ Dacian CIOLOS, Comisario Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural manifestó tras el acuerdo: «Estoy satisfecho con este Acuerdo que da a la PAC una nueva dirección, teniendo en cuenta las expectativas expresadas durante el debate público de la primavera del 2010. Este acuerdo dará lugar a profundos cambios: hará los pagos más justos y ecológicos, fortalecerá la posición de los agricultores en la cadena alimentaria, hará la PAC más eficiente y transparente. Estas decisiones representan una gran responsabilidad a los retos en seguridad alimentaria, cambio climático, crecimiento y empleo en las zonas rurales. La PAC desempeñará un papel clave en la consecución del objetivo general de promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Se puede consultar el contenido del Acuerdo en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm

⁷ Entre los documentos más importantes que se han elaborado de cara a la reforma de la PAC destacamos los siguientes:

* Resolución del Parlamento Europeo (2012/C 390 /06), de 23 de junio de 2011, sobre «La PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» (DO C 390 de 18-12-2012, pág. 49).

* Dictamen (2011/C 132/11) del Comité Económico y Social Europeo, de 16 de marzo de 2011, sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones –La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario–» [COM (2010) 672 final]. DO C 132, 3-5-2011, pág. 63.

- Dictamen (2011/C 192/05) del Comité de las Regiones, de 11 de mayo de 2011, «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario». DO C 192, de 1-7-2011, pág. 20.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2010, sobre el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013. Textos Aprobados, P7-TA(2010)0286.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de junio de 2010, sobre la Estrategia UE 2020. Textos Aprobados, P7-TA(2010)022.
- Dictamen (2010/C 354/06) del Comité Económico y Social Europeo, de 18 de marzo de 2010, sobre el tema «La reforma de la Política Agrícola Común en 2013» (Dictamen de iniciativa) DO C 354, 28-12-2010, pág. 35.
- Dictamen (2009/C 318/12) del Comité Económico y Social Europeo, de 30 de septiembre de 2009, sobre el futuro de la Política Agrícola Común después de 2013 (Dictamen adicional) DO C 318 de 23-12-2009, pág. 66.

El 12 de octubre de 2011, la Comisión presentó un conjunto de propuestas legislativas diseñadas para hacer de la PAC una política más eficaz con una agricultura más competitiva y sostenible que suponga la dinamización de las zonas rurales. Las propuestas legislativas fueron acompañadas de una evaluación de impacto que estudió los escenarios alternativos⁸.

Pero además, para poder firmar el Acuerdo de la reforma de la PAC era necesario la adopción de unas medidas transitorias que permitieran que los fundamentos jurídicos de dicha reforma entraran en vigor en el de enero de 2014, nos referimos en concreto a la propuesta de Reglamento que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural⁹. Además de esta propuesta de Reglamento, la Comisión ha empezado a proponer al Parlamento Europeo y al Consejo casi una centena de reglamentos para adaptar la normativa a los retos de la nueva PAC, entre ellos destaca por su importancia propuesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal y por el que se propone la modificación de diversas directivas y reglamentos COM (2013) 327¹⁰, que más tarde abordaremos.

En lo que respecta al debate público anteriormente mencionado, podemos destacar que como síntesis de las respuestas recibidas¹¹ y los estudios llevados a cabo,

⁸ Propuestas legislativas a:

- Normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común. COM (2011) 625 final.
- La creación de la Organización Común de Mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) COM (2011) 626.
- Las ayudas al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) COM (2011) 627.
- Financiación, gestión y seguimiento de la PAC. COM (2011) 628.
- La fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas COM (2011) 629.
- Aplicación de pagos directos a los agricultores. COM (2011) 630.
- Pago único y apoyo a los viticultores. COM (2011) 631.

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al Desarrollo Rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y que modifica determinados reglamentos en lo que respecta a su aplicación en el ejercicio de 2014. COM (2013) 226 final.

¹⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 y (CE) n° 396/2005, la Directiva 2009/128/CE y el Reglamento (CE) n° 1107/2009, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo. COM (2013) 327 final.

¹¹ Las preguntas planteadas en este debate público (¿por qué necesitamos una PAC?, ¿qué es lo que la sociedad espera de la agricultura?, ¿cómo reformar la PAC para satisfacer las expectativas de la sociedad? y ¿qué herramientas necesitamos para la PAC del mañana?) se plasmaron en la Comu-

la Comisión plasmó en el documento COM (2010) 672 los objetivos de la PAC y los retos que se plantean en esta nueva etapa. Los objetivos se centran en: una producción de alimentos viable, la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción en favor del clima, y el mantenimiento del equilibrio territorial y la diversidad de las zonas rurales. Y los retos que con carácter general se plantean se refieren a: la capacidad productiva de la agricultura, a la creciente diversidad de la agricultura y de las zonas rurales tras las ampliaciones sucesivas y a las exigencias de los ciudadanos de la UE en relación con el medio ambiente, la seguridad y calidad de los alimentos, la nutrición, la salud y el bienestar animal, las cuestiones fitosanitarias, la preservación del paisaje y de la biodiversidad y el cambio climático.

En lo que a la capacidad productiva de la agricultura se refiere, la Comisión considera necesario preservar el potencial de producción alimentaria sostenible en todo el territorio de la UE, a fin de garantizar a los ciudadanos europeos la seguridad alimentaria a largo plazo y de contribuir a satisfacer la demanda de alimentos mundial que, según la FAO, deberá aumentar en un 70% de aquí a 2050. Los recientes episodios de aumento de la inestabilidad del mercado, a menudo exacerbada por los cambios climáticos, acentúan aún más estas tendencias y presiones. La capacidad de Europa de garantizar la seguridad alimentaria es una importante elección a largo plazo que Europa no puede dar por sentada¹².

Y en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y al comercio de productos agrícolas, la Comisión constata que los ciudadanos de la UE exigen una amplia opción de productos alimentarios de elevada calidad, que cumplan normas estrictas de seguridad, de calidad y de bienestar animal, también en el caso de los productos locales¹³. En este contexto, en la actualidad preocupan de manera muy concreta las cuestiones de accesibilidad, de disponibilidad y de aceptabilidad de alimentos sanos y eficaces del punto de vista nutricional.

La agricultura de la UE se enfrenta hoy a un entorno mucho más competitivo, ya que la economía mundial está cada vez más integrada y los intercambios comerciales más liberalizados. Solo un sector agrícola fuerte permitirá que el sector de la

nicación de la Comisión «la PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario». COM (2010) 672 final. Véase igualmente: el debate público en «The Common Agricultural Policy after 2013, your ideas matter». Public debate Summary Report. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf.

¹² Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2010 «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» COM (2010) 672.

¹³ El Comité Económico y Social recomienda a este respecto fomentar y sostener la producción y comercialización de productos de calidad como expresión de la idiosincrasia regional y de la diversidad de las zonas rurales de la UE, fomentando las vías cortas de distribución y favoreciendo el acceso directo de los agricultores o agrupaciones de productores al consumidor para aumentar la competitividad de las estructuras de explotación y hacer frente a la posición negociadora prepotente del sector de la distribución mayorista. La diversidad y especificidad de los productos europeos debe mantenerse también con una correcta información al consumidor. Dictamen 2010/C 354/06 *Cit.*

industria alimentaria, altamente competitivo¹⁴, siga siendo una parte importante de la economía y el comercio de la UE¹⁵. Se espera que esta tendencia continúe en los próximos años, en vista de la posible conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha y de los acuerdos regionales y bilaterales actualmente en curso de negociación. Esta situación representa ciertamente un desafío para los agricultores de la UE, pero también una oportunidad para los exportadores de productos agroalimentarios de la UE. Por consiguiente, conviene continuar mejorando la competitividad y la productividad del sector agrícola de la UE.

Sobre esta Comunicación, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) tal y como dijimos líneas más arriba, emitió el Dictamen (2011/C 132/11) «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario» en el que, entre otras consideraciones, recuerda que lo que ha de guiar a la PAC a partir de 2013 debe ser el modelo agrícola europeo, que ha de estar basado en los principios de la soberanía alimentaria, la sostenibilidad y las necesidades reales de los agricultores y consumidores. También manifiesta que entre los principales objetivos en que deberá inspirarse la PAC está el contribuir a la seguridad cuantitativa y cualitativa del abastecimiento alimentario a escala europea y mundial.

Del mismo modo el CESE insiste en que la seguridad del abastecimiento alimentario a precios razonables sigue siendo un objetivo prioritario para la agricultura de la Unión Europea, en un contexto mundial caracterizado por la presión demográfica y el crecimiento del consumo al que se debe dar una respuesta política y estratégica de desarrollo y de seguridad alimentaria global.

En el mismo sentido que la Comisión y que el CESE se pronuncia el Parlamento Europeo en su «Resolución sobre la PAC en el horizonte 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario»¹⁶, resolución en la que además hace referencias específicas relativas al comercio internacional de los productos agrícolas de la UE.

Efectivamente, la seguridad alimentaria sigue siendo la razón de ser de la agricultura tanto en la UE como en el resto del mundo y, en particular en los países en desarrollo, pues el mundo tiene ante sí el reto de alimentar a 9 mil millones de personas hacia 2050 reduciendo al mismo tiempo el uso de los recursos escasos, especialmente el agua, la energía y la tierra; la agricultura europea debe ser sostenible, productiva y competitiva y debe aportar una contribución vital a la consecución de los objetivos establecidos por los Tratados para la PAC y de las prioridades de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento sostenible, inclusivo e inteligente.

¹⁴ La industria alimentaria representa el 13,5% del empleo total y el 12,2% del valor añadido bruto de la industria de la transformación europea.

¹⁵ La UE es el primer exportador mundial de la mayor parte de productos agrícolas transformados y de alto valor añadido.

¹⁶ Resolución de 23 de junio de 2011 (2012/C390/06).

La sostenibilidad, la competitividad y la equidad deben ser los principios rectores de una PAC que defienda el carácter específico de los distintos sectores y explotaciones asignándoles la misión de abastecer a la población de alimentos saludables en cantidad suficiente y a precios adecuados y garantizar el suministro de materias primas a una industria transformadora y agroalimentaria europea eficiente, así como a la producción de energía renovable; hace hincapié en que los estándares de la Unión en términos de seguridad alimentaria, protección del medio ambiente, bienestar animal y respeto de estándares sociales mínimos son los más elevados del mundo; y reclama una PAC que asegure los elevados estándares de la agricultura europea en la competencia internacional (protección de la calidad exterior). Además, destaca la importancia de los métodos de producción respetuosos del bienestar animal por el impacto positivo que producen sobre la salud de los animales y sobre la calidad y la seguridad de los alimentos, teniendo además en cuenta que dichos métodos de producción deben ser a la vez más respetuosos con el medio ambiente.

Por otro lado, considera que el desarrollo de la política de calidad de los productos alimenticios, en particular en lo que se refiere a la denominación de origen (DOP/IGP/ETG), debe ser un eje prioritario de la PAC que se ha de profundizar y reforzar para que la Unión Europea pueda mantener su liderazgo en este sector¹⁷. Para ello, conviene que se puedan aplicar instrumentos originales de gestión, protección y promoción que les permitan desarrollarse de manera armoniosa y seguir prestando una importante contribución al crecimiento sostenible y la competitividad de la agricultura europea.

En lo que al comercio internacional se refiere, debe garantizarse la coherencia entre la PAC y sus políticas comerciales y de desarrollo; instando a la UE, en particular, a que preste atención a la situación de los países en desarrollo y no ponga en peligro la capacidad de producción de alimentos y la seguridad alimentaria a largo plazo de estos países, así como la capacidad de su población de producir sus propios alimentos, respetando al mismo tiempo el principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo. En este sentido, considera que los acuerdos comerciales de la UE sobre agricultura no han de obstaculizar los mercados en los países menos desarrollados¹⁸.

¹⁷ Un estudio en relación a la intervención de la Administración en la calidad y la seguridad alimentaria ha sido realizada por la preste autora: CELMA ALONSO, P., «Intervención de la Administración en la agricultura y en la pesca», en *Parte especial del Derecho administrativo*, Colex, 2012, págs. 1049 y ss.

¹⁸ A este respecto, el Comité de las Regiones realizaba una observación previa a la Resolución del Parlamento Europeo en sentido que el futuro de la PAC no puede concebirse de manera independiente del futuro de la política comercial europea. Si la UE desea aportar su contribución a la seguridad alimentaria mundial, la UE y la política comercial internacional debe velar, también en el marco de la OMC, porque la agricultura de la UE pueda producir dentro de unas condiciones más justas. Si los agricultores tienen que cumplir obligaciones más estrictas que las establecidas en las normas internacionales y que originan costes adicionales, estos costes suplementarios deberían tenerse en cuenta en las disposiciones sobre importación en el marco de los acuerdos internacionales de comercio. En este sentido, estima necesario que se agoten los límites para las ayudas acopladas que permite la

Y, por último, el Parlamento Europeo, en la resolución (2012/C390) al que anteriormente hemos hecho referencia, aboga por un sistema mundial de acción coordinada y de notificación de las existencias de productos agrícolas destinadas a garantizar la seguridad alimentaria. Considera que es necesario reflexionar sobre el almacenamiento de materias primas agrícolas de especial importancia y señala que los objetivos perseguidos no podrán alcanzarse de manera eficaz si no se desarrollan capacidades de almacenamiento, así como instrumentos de seguimiento y de observación de los mercados.

2. La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es entendida con distintas matizaciones según sea el encuadre geográfico, político, económico y cultural de cada país, así como de la evolución del propio concepto a lo largo del tiempo.

La Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 considera que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Esta definición plantea cuatro dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria:

– La disponibilidad física de los alimentos: La seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la «oferta» dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto.

– El acceso económico y físico a los alimentos: Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. La preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos ha conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria.

– La utilización de los alimentos: La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

– La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores: incluso en el caso de que su ingesta de alimentos sea adecuada en la actualidad, se considera que

OMC. Dictamen 2011/C192/05 del Comité de las Regiones, de 11 de mayo de 2011, «La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario». DO C 192, de 1-7-2011, pág. 20.

no gozan de completa seguridad alimentaria si no tienen asegurado el debido acceso a los alimentos de manera periódica, porque la falta de tal acceso representa un riesgo para la condición nutricional. Las condiciones climáticas adversas (la sequía, las inundaciones), la inestabilidad política (el descontento social), o los factores económicos (el desempleo, los aumentos de los precios de los alimentos) pueden incidir en la condición de seguridad alimentaria de las personas.

Para que puedan cumplirse los objetivos de seguridad alimentaria deben realizarse simultáneamente las cuatro dimensiones¹⁹.

Asimismo, se contempla un concepto amplio y otro restringido de seguridad alimentaria: «Cuando se habla de seguridad alimentaria en inglés se emplean con relativa imprecisión dos términos con significado distinto, como son *food security* y *food safety*. Con carácter general puede decirse que los términos *food security* se refieren al abastecimiento, al acceso y disponibilidad de alimentos inocuos y nutritivos, y que los términos *food safety* aluden principalmente a la inocuidad de los alimentos y a su dimensión nutricional. Por tanto, existe un concepto amplio de seguridad alimentaria vinculado al problema del hambre en el mundo (*food security*), y un concepto restringido más ligado a la inocuidad y nutrición (*food safety*)»²⁰.

El concepto restringido de seguridad alimentaria es empleado por el *Codex Alimentarius* en su Código Internacional de Práctica y Principios Generales de Higiene Alimentaria cuando dice que «la seguridad alimentaria es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con su uso previsto»²¹. Un concepto de seguridad alimentaria «restringido» que va más allá del abastecimiento, acceso y disponibilidad de los alimentos.

El Reglamento 178/2002, por el que se establecen los requisitos y los principios de seguridad alimentaria, se refiere a un concepto de seguridad alimentaria «restringido» (que va más allá del abastecimiento, acceso y disponibilidad de los alimentos), pero a su vez, entendido en un sentido un poco más amplio al decir que «para tener un enfoque lo bastante exhaustivo e integrado de la seguridad alimentaria, debe darse a la legislación alimentaria una definición amplia, que abarque una extensa gama de disposiciones con un efecto directo o indirecto sobre la inocuidad de los alimentos y de los piensos, entre ellas disposiciones relativas a los materiales y los objetos que están en contacto con los alimentos, a los piensos para animales y a otras materias primas agrícolas en la producción primaria»²².

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. <http://www.fao.org>

²⁰ RECUERDA GIRELA, M.A., «Introducción al Derecho Alimentario», en *Tratado de Derecho alimentario*. Dir. RECUERDA GIRELA, Aranzadi 2011, págs. 76 y ss.

²¹ Vid: *Codex Alimentarius. Recommended International Code of Practice General Principles of Food Hygiene: Scope, use and definition*. CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003, pág. 1.

²² Considerando núm. 10 Reglamento 178/2002.

3. Principios generales de seguridad alimentaria

La UE es conocida por la diversidad de sus productos agrícolas y ganaderos, que son el resultado de su entorno natural y de métodos de producción desarrollados durante siglos. La elevada calidad y el alto grado de seguridad de los productos agrícolas de la UE es uno de sus principales activos. La UE protege la calidad e inocuidad de los alimentos de muy diversas formas mediante: la adopción de medidas para mejorar la salubridad e higiene de los alimentos; la elaboración de normas de etiquetado claras, las actuaciones en materia de sanidad animal y vegetal y el bienestar de los animales; el control de los residuos de plaguicidas y aditivos en los alimentos y piensos, y también a través de una amplia información nutricional. El enfoque de la UE prevé la aplicación de sistemas rigurosos de control y seguimiento, al tiempo que garantiza el funcionamiento eficaz del mercado único europeo.

La preocupación por mejorar la inocuidad de los alimentos ha sido una constante en la UE en su afán de garantizar que los alimentos que todos sus ciudadanos consumen tengan un alto grado de calidad²³. Esta preocupación se incrementó notablemente, y dio lugar a profundas reformas, en respuesta a las crisis de seguridad alimentaria que tanto dieron que hablar en los años 90 enfermedades como la encefalopatía espongiforme bovina (EEB, vulgarmente conocida como enfermedad de las vacas locas), la contaminación de los piensos con dioxinas, peste porcina y otros escándalos alimentarios. La finalidad de estas reformas consistía en asegurar que la legislación comunitaria en materia de inocuidad de los alimentos fuera lo más completa posible y que los consumidores tuvieran toda la información disponible tanto de los posibles riesgos como de las medidas adoptadas para reducirlos.

En virtud de ello, una de las principales prioridades estratégicas de la Comisión —«velar por los más elevados niveles de seguridad alimentaria de la UE»— se plasmó en la proposición de un planteamiento nuevo a través del Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria²⁴, en el cual además de pasar revista de forma exhaustiva a los principios de seguridad alimentaria (estableciendo conceptos como la trazabilidad/rastreabilidad, análisis de riesgos, aplicación del principio de precaución en las decisiones de gestión de riesgo... etc.) propuso la creación de un organismo alimentario europeo: la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria creada finalmente por el

²³ El alto nivel de calidad de los productos agrícolas se constata no sólo por el cumplimiento de una reglamentación agrícola exhaustiva, sino también por la existencia de miles de productos agrícolas sujetos a regulaciones específicas a tenor de las características particulares de cada uno de ellos, de su lugar de origen, de sus características intrínsecas, de su especialidad en cuanto al método de producción o transformación... Aparecen así las Denominaciones de Origen Protegidas, las Especialidades Tradicionales Garantizadas o las Indicaciones Geográficas Protegidas, como regímenes de calidad que constituyen claramente un instrumento diferenciador de la agricultura de la Unión Europea. Cfr: CELMA ALONSO, P., «La agricultura comunitaria y la intervención de la Administración en la alimentación». En *VVAA Parte especial del Derecho administrativo: la Intervención de la Administración en la Sociedad*, Colex 2012, págs. 1060 y ss.

²⁴ COM (1999) 719 final.

Reglamento (CE) 178/2002 en el que se fijaron además los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria²⁵ y ²⁶.

Desde entonces, la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea tiene como principal objetivo proteger la salud de los consumidores garantizando, al mismo tiempo, el buen funcionamiento del mercado interior de productos agrícolas. Para ello, la Unión Europea, a través de las distintas instituciones, establece y vela por el cumplimiento de unas estrictas normas que garantizan la seguridad alimentaria en todos las fases de producción de los alimentos, «de la granja a la mesa», controlando en definitiva la seguridad alimentaria a través de la trazabilidad de los alimentos. La inocuidad de los alimentos comienza así en la explotación agrícola, aplicándose dichas normas de inocuidad tanto si el alimento se produce en la UE como si se importa de un país tercero²⁷.

4. Objetivos de la seguridad alimentaria

La norma más importante en materia de seguridad alimentaria la constituye el mencionado Reglamento 178/2002, que proporciona la base para asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos, teniendo en cuenta, en particular, la diversidad del suministro de alimentos, incluidos los productos tradicionales; al tiempo que garantiza el funcionamiento del mercado interior. Establece principios y responsabilidades comunes, los medios para proporcionar una base científica sólida y disposiciones y procedimientos organizativos eficientes en los que basar la toma de decisiones en cuestiones referentes a la seguridad de los alimentos y los piensos. Se trata de un reglamento que se aplica en cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos, así como de piensos producidos para la alimentación de animales destinados al consumo humano²⁸.

5. Requisitos generales del comercio de alimentos y seguridad alimentaria

La Unión Europea ha optado por un nivel elevado de protección de la salud en la elaboración de la legislación alimentaria, que aplica de manera no discriminatoria, ya se comercie con los alimentos o los piensos en el mercado interior o en el mercado internacional. En este sentido, cobran especial importancia todas aquellas

²⁵ DO L 31 de 1-2-2002, pág. 1.

²⁶ Un estudio de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ha sido realizado en «La intervención de la Administración en la agricultura». *Op. cit.*, págs. 1095 y ss.

²⁷ Vid. MALTBY, I., *La Política Agrícola Común en detalle*, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005.

²⁸ Art. 1 Reglamento 178/2002.

medidas encaminadas a garantizar que no se comercializan alimentos o piensos que no sean seguros, así como aquellas que favorezcan el mantenimiento de la seguridad y la confianza de los consumidores de la UE y de terceros países²⁹.

Este elevado nivel de protección de la salud en materia alimentaria, el que la UE sea uno de los principales importadores y exportadores de alimentos y piensos, y su experiencia en la celebración de acuerdos internacionales, le ha permitido participar en la elaboración de normas internacionales de seguridad alimentaria apoyando los principios de libre comercio de alimentos y piensos seguros de una manera no discriminatoria de acuerdo con prácticas comerciales justas y éticas.

Si bien es cierto que antes de la promulgación del Reglamento, la mayoría de los Estados miembros habían adoptado una legislación uniforme sobre seguridad alimentaria, que imponía los operadores económicos la obligación de comercializar únicamente alimentos que fueran seguros, ocurría que algunos Estados miembros aplicaban criterios diferentes para determinar si un alimento era o no seguro, lo que en definitiva podía justificar la existencia de barreras al comercio de alimentos.

La libre circulación de alimentos y piensos dentro de la UE sólo puede conseguirse si los requisitos de seguridad alimentaria no difieren de un Estado miembro a otro. Este es el sentido del Reglamento (CE) nº 178/2002 que tiene como objetivo aproximar conceptos, principios y procedimientos, de manera que formen una base común en las medidas aplicables a los alimentos y los piensos adoptadas a nivel comunitario.

El Reglamento 178/2002 establece los requisitos generales de seguridad alimentaria en su artículo 14 lo siguiente:

- No se comercializarán los alimentos que no sean seguros. Se considerará que un alimento no es seguro cuando bien sea nocivo para la salud, bien no sea apto para el consumo humano.

²⁹ A efectos del presente reglamento, «se entenderá por alimento (o producto alimenticio) cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no. Se incluyen las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. No se incluyen en dicha definición: los piensos; los animales vivos –salvo que estén preparados para ser comercializados para el consumo humano–; las plantas antes de la cosecha; los medicamentos, los cosméticos y el tabaco tal y como se definen en las respectivas directivas; las sustancias estupefacientes o psicotrópicos; y los residuos y contaminantes».

Los piensos gozan de un articulado específico en el presente reglamento y un tratamiento particularizado (arts. 3 y 15 entre otros).

En cuanto a los medicamentos es interesante al respecto la Petición de Decisión Prejudicial para determinar la distinción entre medicamento y producto alimenticio al ser considerado aquél como complemento alimenticio en el Estado miembro de origen. STJ 2005/174 (sala 1ª) de 9 de junio de 2005, Asuntos acumulados C-211/03, C-299/03, C-316/03, y C-318/03, caso HLH Warenvertriebs GmbH y Orthica BV contra Bundesrepublik Deutschland. Rec. Jur. 2005, p.I-05141. Petición de decisión prejudicial para determinar la distinción entre medicamento y producto alimenticio al ser considerado aquél como complemento alimenticio en el Estado miembro de origen.

- A la hora de determinar si un alimento no es seguro deberán tenerse en cuenta las condiciones normales de uso del alimento por los consumidores (en cada fase de la producción, la transformación y la distribución), y la información ofrecida al consumidor incluida la que figura en la etiqueta u otros datos de interés para el consumidor.

- A la hora de determinar si un alimento es nocivo para la salud se tendrán en cuenta los efectos inmediatos o a corto y largo plazo de ese alimento, no sólo para la salud de la persona que lo consume, sino también para la de sus descendientes; los posibles efectos tóxicos acumulativos; y la sensibilidad particular de una categoría específica de consumidores (niños, ancianos...).

- Un alimento no apto para el consumo es aquel que es inaceptable por estar contaminado, deteriorado o descompuesto.

- Cuando un alimento que no sea seguro pertenezca a un lote se presupondrá que no son seguros todos los alimentos contenidos en el mismo lote o remesa, salvo que una evaluación detallada demuestre lo contrario.

- La conformidad de un alimento con las disposiciones específicas que le sean aplicables no impedirá que las autoridades competentes puedan tomar las medidas adecuadas para imponer restricciones a su comercialización o exigir su retirada del mercado cuando existan motivos para pensar que, a pesar de su conformidad, el alimento no es seguro.

- A falta de disposiciones comunitarias específicas se considerará seguro un alimento si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación alimentaria nacional.

La falta de disposiciones comunitarias específicas ha sido a juicio de la autora lo que supuso trabas al comercio comunitario de productos agrícolas en otras épocas, al aplicar algunos Estados miembros consumidores de ciertos productos agrícolas unas disposiciones distintas a las de los Estados miembros productores de los mismos³⁰. La armonización de estas disposiciones es un factor imprescindible para el buen funcionamiento del mercado interior³¹. Como se verá más adelante, en el apartado relativo a la seguridad alimentaria en el comercio extra-comunitario, las diferentes normativas sobre seguridad alimentaria (como por ejemplo los niveles de residuos de plaguicidas en los productos agrícolas) causa serios problemas en las relaciones comerciales entre los países productores y exportadores en vías de desarrollo y los países importadores y consumidores de los países industrializados.

³⁰ Cfr.: CELMA ALONSO, P., *Productos fitosanitarios y desarrollo sostenible en la unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la UCM, 2000.

³¹ Resulta muy interesante al respecto: DE FRAHAN, B. H. y VANCAUTEREN, M. «Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data» *European Review of Agricultural Economics* 2006, 33(3), págs. 337-360.

6. La trazabilidad en la seguridad alimentaria

El factor más importante a considerar a la hora de garantizar la inocuidad de los alimentos radica en la trazabilidad de los mismos: en el control del seguimiento desde sus orígenes hasta la puesta a disposición del consumidor, de manera que deben tenerse en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria y entenderla como un continuo desde la producción primaria pasando por la producción de los piensos para animales, hasta la venta o el suministro de los mismos al consumidor.

La trazabilidad, es por tanto, la posibilidad de encontrar y seguir el rastro a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o una sustancia destinada a ser incorporada en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo (art. 3.15 Reglamento 178/2002).

La trazabilidad de un producto alimenticio exige que los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deban poder identificar a cualquier persona que haya suministrado un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo. La trazabilidad de los alimentos se basa en el principio «un eslabón antes y otro después» que implica que los explotadores de empresas alimentarias hayan implantado un sistema que les permita identificar a sus proveedores inmediatos y a sus clientes inmediatos, excepto cuando sean los consumidores finales. Para tal fin, a tenor del artículo 18 Reglamento 178/2002, dichos explotadores deberán poner en práctica sistemas y procedimientos para identificar a las empresas que les hayan facilitado dichos productos para poder poner dicha información a disposición de las autoridades competentes y poder exigir las responsabilidades que sean pertinentes en cada momento. Dichos productos deberán pues estar adecuadamente etiquetados o identificados para facilitar su trazabilidad mediante documentación o información pertinentes.

Los explotadores de empresas alimentarias y de empresas de piensos deberán asegurarse, en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución que tienen lugar en las empresas bajo su control, que dichos alimentos o piensos cumplen con los requisitos de la legislación alimentaria y verificarán, según lo preceptuado en el artículo 17 Reglamento 178/2002, que se cumplen dichos requisitos. A este respecto cobra una especial importancia el Reglamento de Ejecución 931/2011 relativo a los requisitos en materia de trazabilidad establecidos por el Reglamento 178/2002³².

En aquellos casos en los que un explotador de empresa alimentaria o de piensos considere que tiene motivos para pensar que alguno de los alimentos o piensos que

³² Reglamento de Ejecución (UE) n° 931/2011 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2011, relativo a los requisitos en materia de trazabilidad establecidos por el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo para los alimentos de origen animal. *DO L* 242 de 20-9-2011, pág. 2.

ha importado, producido o transformado, fabricado o distribuido no cumple con los requisitos de seguridad alimentaria, deberá proceder a la retirada de los mismos e informará de ello a las autoridades competentes. Si el producto alimenticio hubiese llegado ya a los consumidores, deberá entonces informar a estos e intentará, en la medida de lo posible recuperar dichos productos.

En este sentido, es especialmente relevante el papel que desempeñan los Estados miembros a la hora de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria, por lo que deberán controlar y verificar que los explotadores de empresas alimentarias y de piensos cumplen con todos los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria en todas las etapas de la producción, la transformación y distribución. Para tal fin, es necesario no sólo el mantenimiento de los controles oficiales pertinentes sino también la información al público sobre la inocuidad y los riesgos de los alimentos y los piensos y el establecimiento de todas aquellas actividades de control que consideren necesarias para cubrir todas las etapas de la producción, transformación y distribución de alimentos y piensos. La trazabilidad es necesaria para garantizar la seguridad de los alimentos y la fiabilidad de la información proporcionada a los consumidores.

7. Marco jurídico de la seguridad alimentaria

La normativa de la UE en materia de seguridad alimentaria es muy exhaustiva y abarca la seguridad de todos los alimentos, ya sean de origen animal o vegetal, en todas las etapas de su producción, transformación y distribución («de la granja a la mesa»). Entre la normativa general que afecta a los alimentos de origen animal y vegetal destaca la normativa en materia de higiene en manipulación de alimentos, la relativa a los contaminantes y el contenido máximo de los mismos en los alimentos, y la concerniente al etiquetado.

Respecto a los alimentos de origen vegetal merece una mención especial la legislación referente al uso sostenible de los plaguicidas. Esta normativa establece las medidas necesarias para reducir los riesgos y los efectos de la utilización de los mismos para la salud humana y el medio ambiente; para fomentar la gestión integrada de plagas, y el desarrollo de planteamientos alternativos para reducir en la medida de lo posible la dependencia del uso de los plaguicidas. Tiene una especial relevancia para el comercio de los productos agrícolas el Reglamento sobre los Límites Máximos de Residuos (LMR's)³³.

³³ Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas. *DO L 309* de 24-11-2009, p.0071. En la actualidad hay dos propuestas de reglamentos que modificarían el mismo, son las siguientes:

– Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal COM (2013) 327 al que hemos aludido con anterioridad.

Para la determinación de la seguridad alimentaria en los alimentos de origen animal deben tenerse en cuenta aspectos tales como: la calidad de los piensos y los alimentos que consumen los animales, el bienestar animal, las consideraciones acerca del transporte y sacrificio de los mismos, la higiene en la manipulación de los alimentos, las enfermedades que haya sufrido el animal y la utilización de medicamentos veterinarios o el uso de piensos medicamentosos, la contaminación de los alimentos y los factores medioambientales a los que se someten.

Esta normativa se podría agrupar en tres grupos:

– La referente a la alimentación que abarca la relativa a la comercialización y utilización de los piensos, la higiene de los mismos, los modificados genéticamente, aditivos y controles oficiales a las importaciones.

En la alimentación animal pueden aparecer ciertas sustancias no deseables para su consumo por constituir un riesgo para la salud humana, la salud animal o el medio ambiente o que incluso puedan ser perjudiciales para la producción ganadera.

– La relativa a la sanidad animal que tiene como objetivo aumentar la prevención de los problemas relativos a la salud animal. En materia de salud animal se establece la «estrategia de salud Animal: más vale prevenir que curar», normativa específica en relación a las enfermedades y la notificación de las mismas, y la normativa de la vigilancia de zoonosis y agentes zoonóticos³⁴.

– La relativa al bienestar de los animales. La UE ha legislado sobre la protección de los animales en las explotaciones ganaderas, el bienestar de los animales durante el transporte, normas sobre los puntos de parada y momento del sacrificio.

8. Marco financiero de la seguridad alimentaria

El éxito en la aplicación de esta exhaustiva normativa en materia de seguridad alimentaria requiere de unos instrumentos precisos de financiación. Es por ello por lo que la Comisión, tal y como hemos expuesto líneas más arriba, presentó una Pro-

– Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios... COM (2013) 265 final.

Además constituye una norma fundamental en este ámbito:

– Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo. *DO L* 309 de 24-11-2009, págs. 1-50.

– Reglamento (CE) nº 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005 relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y que modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo. *DO L* 70 de 16-3-2005, pág. 1.

³⁴ Una zoonosis es cualquier enfermedad que puede transmitirse de animales a seres humanos. Las principales enfermedades pueden ser de varios tipos: priónicas (encefalopatía espongiforme bovina -EEB), víricas (la gripe aviar), bacterianas (salmonelosis), parasitarias (anisakiasis)... etc.

puesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican determinados reglamentos y directivas en materia de seguridad alimentaria³⁵ y ³⁶.

La presente propuesta de Reglamento sustituye las actuales disposiciones financieras repartidas en numerosas bases jurídicas por un marco financiero único, claro y moderno, que optimice la ejecución y el funcionamiento de la gestión financiera del gasto en el ámbito de los alimentos y los piensos³⁷.

Concretamente, las estructuras de gestión financiera se simplificarán con arreglo a unos objetivos e indicadores claros. Los porcentajes de financiación también estarán más claros y más simplificados. Esta propuesta forma parte del paquete «Animales y vegetales más sanos para una cadena alimentaria más segura», que incluye propuestas en los siguientes ámbitos:

– La política de sanidad animal, cuya finalidad es proteger y mejorar la salud y el bienestar de los animales en la UE, y en particular las de los animales destinados a la producción de alimentos, al tiempo que permite el comercio y las importaciones de animales y productos de origen animal dentro de la UE, de conformidad con la normativa sanitaria y las obligaciones internacionales aplicables;

– El régimen fitosanitario, cuyo objetivo es proteger la agricultura y la silvicultura de la UE, al impedir la introducción y la propagación de plagas autóctonas de los vegetales;

– El régimen de producción y comercialización de material de reproducción vegetal de especies agrícolas, hortícolas, forestales, frutales, vitícolas y ornamentales, que garantiza el cumplimiento de los criterios sanitarios, de identidad y de calidad de la UE;

– Las normas por las que se rigen los controles oficiales y demás actividades oficiales efectuadas con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre piensos y alimentos, y las normas sobre salud y bienestar de los animales, cuestiones fitosanitarias y material de reproducción vegetal, productos fitosanitarios y plaguicidas.

³⁵ COM (2013)327 final. La propuesta por la Comisión de este Reglamento facilitó la firma del Acuerdo de la Reforma de la PAC en junio de 2013 y forma parte del trabajo intenso realizado por la Comisión para que la reforma de la PAC entre en vigor en enero de 2014.

³⁶ Los temas que quedaron pendientes en la adopción del Acuerdo de la Reforma de la PAC en junio de 2013 se adoptaron el 23 de septiembre del mismo año. Aunque en la fecha de elaboración de este documento no están publicadas, pueden consultarse en: «*Reform of the CAP: Political reached on last remaining points*». *European Commission* - IP/13/864 24/09/2013. Vid: DG Agriculture, UE Last News. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-864_en.htm.

³⁷ El presente reglamento establece el ámbito de aplicación y los objetivos relativos al gasto en animales y piensos, hasta un límite máximo de 1.891.936.000 euros en precios corrientes. Además, en su propuesta de Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020 la Comisión sugiere la creación de un mecanismo financiero de emergencia para reaccionar ante situaciones de crisis que transfiera los fondos de reserva para dichas situaciones.

9. Implicaciones de la seguridad alimentaria en el comercio comunitario

Entre las políticas y acciones internas de la Unión Europea previstas en la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se encuentra en el Título I las cuestiones relativas al mercado interior, en el Título II las relativas a la libre circulación de mercancías y en el Título III las relativas a la agricultura y a la pesca³⁸.

El mercado interior implicará, a tenor del art. 26 TFUE, un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados. Para ello, la Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento. El mercado interior abarcará la agricultura, la pesca y el comercio de los productos agrícolas³⁹, siendo de aplicación a estos productos agrícolas las normas previstas para el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior (salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 44, ambos inclusive) (art. 38 TFUE)

En lo que respecta al desarrollo de la libre circulación de mercancías el propio Tratado prevé que Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente (art. 28 TFUE). Del mismo modo, quedan prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente (arts. 34 y 35)⁴⁰.

Ahora bien, el propio art. 36 TFUE establece unas excepciones al régimen general previsto en los artículos 34 y 35 TFUE por razones justificadas de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas

³⁸ La importancia de la agricultura y el peso que esta ya suponía para los Estados miembros se hizo palpable en sus orígenes al estar incluida en una de las partes más importantes del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE): la segunda parte destinada a los fundamentos de la Comunidad.

³⁹ Por productos agrícolas se entienden, a tenor del mismo artículo del TFUE, los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquéllos. Se entenderá que las referencias a la política agrícola común o a la agricultura y la utilización del término «agrícola» abarcan también la pesca, atendiendo a las características particulares de este sector.

⁴⁰ Una restricción cuantitativa es una limitación cuantitativa a las importaciones o exportaciones de un producto para un periodo determinado cuyo efecto consiste en restringir las importaciones y exportaciones que podrían realizarse de no existir aquella. Una medida de efecto equivalente sería cualquier disposición legal, reglamentaria administrativa, incluidas las prácticas administrativas, que tengan por objeto imposibilitar las importaciones o hacer las más difíciles o más costosas que la venta de la producción nacional. Un estudio sobre las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente en el comercio intracomunitario ha sido realizado por la autora del presente estudio: CELMA ALONSO, P., en *Productos Fitosanitarios y Desarrollo Sostenible en la Unión Europea*, Servicio de Publicaciones de la UCM, 2000, págs. 107 y ss.

y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

Pero para que un Estado miembro pueda invocar la aplicación del artículo 36 deberá existir en primer lugar, una falta de armonización de las legislaciones nacionales y, en segundo lugar, dicha medida de efecto equivalente no podrá suponer una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al comercio intracomunitario⁴¹.

La falta de armonización de las legislaciones nacionales ha incidido durante años de forma muy significativa en el comercio intracomunitario de los productos agrícolas, esto ha sucedido fundamentalmente en lo relativo al empleo de productos fitosanitarios al aplicarse por los países importadores unas tolerancias o límites máximos permisibles para los residuos de los productos fitosanitarios (empleados para la lucha contra las enfermedades y las plagas de los cultivos) establecidas a nivel nacional y muy distintas a las establecidas por el país productor. Ello se debía a que el desarrollo de la armonización legislativa era muy incompleto y ante la ausencia de una tolerancia para un determinado producto el Estado miembro aplicaba su legislación nacional en virtud de las competencias residuales que le permite el Tratado.

De este modo, ya el propio Tribunal de Justicia señalaba que «en defecto de armonización y en la medida que subsista incertidumbre en el estado actual de la investigación científica, compete a los Estados miembros determinar el nivel de protección de la salud pública que deseen fijar; teniendo siempre en cuenta las exigencias de la libre circulación de mercancías como objetivo fundamental del mercado común»... «Los Estados miembros deberán tener siempre presente que las medidas que adopten inciden directamente en la libre circulación de mercancías en el seno de la Comunidad, por ello deberán adoptar las medidas estrictamente necesarias y proporcionadas para la consecución del fin perseguido: la protección de la salud pública»^{42 y 43}.

Pero además en muchos casos, a pesar de haber una normativa armonizada puede que esta no sea completa. Esto ocurría, por ejemplo, con anterioridad al Reglamento 396/2005, pues cada Estado miembro aplicaba sus propios límites máximos de plaguicidas. La legislación europea anterior había establecido límites de plagui-

⁴¹ La Sentencia del TJCE *Brandsma V. Bélgica*, 27 de junio de 1996 (C-293/94), Rec. 1996. P.I-3159 establece que a falta de normas de armonización, los Estados miembros tienen la facultad de decidir el nivel de protección de la salud y de la vida de las personas que pretenden garantizar y de exigir una autorización previa a la comercialización de dichos productos.

⁴² *Sandoz BV V. Países Bajos*, 14 de julio de 1983 (174/82), Rec. 83, pág. 2445. *Van Bennekom V. Países Bajos*, 30 de noviembre de 1983 (227/82), Rec. 1983, p. 3883. *Comisión V. Alemania* «Ley de la pureza de la cerveza alemana», 12 marzo de 1987 (178/84), Rec. 1987, pág. 1227.

⁴³ Vid: MATTERA, A, *El Mercado único europeo, sus reglas y su funcionamiento*, Civitas 1991.

cidas diferentes para cada tipo de producto: frutas y hortalizas (Directiva 76/895/CEE), cereales (Directiva 86/362/CEE), productos de origen animal (Directiva 90/642/CEE). El Reglamento deroga todas estas Directivas y propone límites máximos de residuos armonizados para todos los productos alimenticios. Incluye asimismo, la misma protección para los productos alimenticios destinados a los animales. Por primera vez existe un límite común a escala europea para todos los tipos de plaguicidas, sin hacer distinciones entre categorías de alimentos.

III. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL COMERCIO EXTERIOR

1. La Unión Europea ante un comercio globalizado. Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio

El comercio de productos agrícolas de la Unión Europea debe encuadrarse en el ámbito del comercio internacional en el actual proceso de globalización⁴⁴. Si bien, por un lado la Unión Europea abastece sus propios mercados en el seno de la Unión de los 27 Estados miembros, por otro, realiza operaciones comerciales con países terceros. Sus relaciones comerciales son pues internas y externas y en ambos casos sujetas a reglas de juego diferentes. Así pues el comercio de productos agrícolas en la UE no puede entenderse al margen del comercio internacional pues ambas relaciones comerciales están íntimamente unidas e influenciadas, sobre todo desde la última década, por los nuevos avances tecnológicos^{45 y 46}.

⁴⁴ Cfr.: «Informe sobre el Comercio Mundial 2008: El comercio en un mundo en proceso de globalización». Servicio de Publicaciones OMC 2008. El Informe nos recuerda lo que sabemos sobre los beneficios del comercio internacional y pone de relieve los retos que plantea un nivel mayor de integración. En él se abordan varias cuestiones interrelacionadas, partiendo de una reflexión sobre la esencia de la globalización, los elementos que la impulsan, los beneficios que ofrece, los retos que plantea y el papel del comercio en este mundo cada vez más interdependiente.

⁴⁵ El mundo está cambiando con extraordinaria rapidez bajo la influencia de numerosos factores, entre otros, la evolución de las pautas de producción y consumo, la constante innovación tecnológica, las nuevas formas de comerciar y, evidentemente, las políticas. El Informe sobre el Comercio Mundial 2013 se centra en el comercio como causa y efecto del cambio, y examina los factores que configuran el futuro del comercio mundial. Uno de los principales motores del cambio es la tecnología. Si la revolución de los transportes y las comunicaciones ha transformado el mundo en que vivimos, nuevos avances como la impresión en 3D y la continua expansión de la tecnología de la información seguirán haciéndolo. El comercio y la inversión extranjera directa, junto con la extensión geográfica del crecimiento de los ingresos y de las oportunidades, permitirán que un número cada vez mayor de países se integre en una red de intercambios internacionales más amplia. *Informe sobre el Comercio Mundial 2013: Factores que determinan el futuro del comercio*. Servicio de Publicaciones OMC 2013.

⁴⁶ Vid.: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *El comercio electrónico en los países en desarrollo: Oportunidades y retos para las pequeñas y medianas empresas*. Servicio de Publicaciones OMC 2013.

El comercio mundial de productos agrícolas está desde las últimas décadas liderado por grandes potencias que importan y exportan bajo los parámetros de la Organización Mundial del Comercio. Desde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) las negociaciones multilaterales se han venido desarrollando en el marco de la Ronda de Uruguay y en las actuales rondas de negociaciones en el marco del Programa Doha para el Desarrollo⁴⁷.

El propósito primordial del sistema es contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, pues las relaciones comerciales conllevan a menudo intereses contrapuestos derivados de las distintas circunstancias económicas, políticas, sociales, culturales, medioambientales... Son precisamente estas relaciones comerciales las que pueden, en gran medida, producir efectos secundarios no deseables: efectos que repercuten directamente en el desarrollo económico de cada país.

Los Acuerdos de la OMC son fruto de las negociaciones de la mayoría de los países que mantienen intercambios comerciales. Se trata de normas jurídicas de comercio internacional que obligan a sus miembros a mantener sus políticas comerciales dentro de los límites establecidos en los Acuerdos. El objetivo fundamental de la OMC consiste en la apertura del comercio en beneficio de todos, tanto de los productores, como de los exportadores, en el marco de las políticas de desarrollo de los distintos países.

La OMC sirve de foro para la negociación de acuerdos encaminados a reducir los obstáculos al comercio internacional. Así mismo, establece un marco jurídico e institucional para la aplicación y vigilancia de aquéllos, así como para la solución de diferencias a través del denominado «marco de Entendimiento de Solución de Diferencias» pues aunque los acuerdos son consensuados por los Miembros, en ocasiones, es preciso esclarecer las diferentes interpretaciones que pudieran surgir evitando, en última instancia, el incumplimiento de los mismos⁴⁸.

Este sistema multilateral de comercio se basa en principios simples y elementales: la apertura de las fronteras, el trato no discriminatorio entre los productos nacionales y los productos provenientes de otros países; la disminución de obstáculos (aranceles) o la prohibición de fijar contingentes que limiten las cantidades a las importaciones; la eliminación de prácticas desleales al comercio tales como las subvenciones a la exportación o el dumping de productos a precios inferiores a su costo; una mayor transparencia en las actuaciones; disposiciones especiales para los países en vías de desarrollo tales como periodos de transición más largos para su adaptación a las disposiciones de la OMC..., etc.

⁴⁷ Vid.: CRAIG VANGRASSTEK, *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO Publications, 2013.

⁴⁸ La fortaleza del sistema previsto en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias radica en su legitimidad, que emana de la fijación por consenso de los procedimientos y las normas. COMPÉS, R., y MARTÍNEZ, V., *La solución de diferencias de la OMC y la Política Agraria de la UE*. www.ces.gva.es/pdf/trabajos/articulos/revista_14/art1-rev14.pdf

En un primer momento las preocupaciones del GATT se centraron fundamentalmente en la adopción de medidas relacionadas con la balanza de pagos, el empleo y medidas relativas al desarrollo; aunque también las medidas nacionales en materia de inocuidad de los alimentos y al control sanitario de los animales y de los vegetales que afectan al comercio estuvieron ya sujetas a las normas del GATT desde 1948; poco a poco los esfuerzos del GATT-OMC se centraron en cuestiones técnicas⁴⁹, sanitarias y fitosanitarias, el medio ambiente... y en la actualidad las preocupaciones se centran también en los intereses de los consumidores. Además, la profundización de la integración económica y la expansión de las normas comerciales a nuevas esferas como la agricultura, los servicios y la propiedad intelectual, han hecho que el debate tenga mayor complejidad, lo que ha desencadenado nuevas fricciones comerciales sobre las diferencias en materia de reglamentación nacional, ha involucrado a nuevos grupos como los ecologistas y los grupos de consumidores y ha suscitado nuevas preocupaciones sobre la tensión entre las normas internacionales y la soberanía en materia de políticas.

Ante estos nuevos retos la OMC sigue evolucionando. Si en un principio se centraba la atención en las medidas nacionales intentando asegurar la no discriminación y la transparencia y evitar medidas proteccionistas, actualmente han adquirido mayor importancia las medidas transnacionales alentándose la cooperación en materia de reglamentación, los acuerdos de reconocimiento mutuo y la armonización internacional de las normas⁵⁰.

Ahora bien, la labor de la OMC para la apertura de los mercados admite excepciones al régimen general permitiendo a los Miembros a mantener obstáculos comerciales por razones justificadas, de manera que los países pueden establecer medidas nacionales de aplicación «legítimas» distintas de las medidas nacionales «proteccionistas» que impedirían la liberalización del mercado por causas injustificadas. Así lo establece el propio art. XX apartado b, de la OMC al reconocer que la adopción de todas aquellas medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales están justificadas, siempre y cuando dichas medidas se ajusten a la «norma de necesidad» y no se apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitraria entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta del comercio inter-

⁴⁹ Si bien en el «Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio», negociado en la Ronda de Tokio (1974-1979) no tenía como principal objetivo la reglamentación en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, si abarcaba las prescripciones técnicas resultantes de las medidas en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de animales y vegetales incluidas las relativas a los límites máximos de residuos de plaguicidas así como las prescripciones en materia de inspección y etiquetado de los alimentos. En dicho acuerdo, por primera vez los gobiernos convinieron utilizar las normas internacionales pertinentes (tales como las de la Comisión del *Codex Alimentarius* en materia de inocuidad de los alimentos). Es interesante al respecto: MARKUS K. and WILSON (2000), «*Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Review of Past Attempts and the New Policy Context*», paper presented to the World Bank Workshop on *Quantifying the Trade Effect of Standards and Technical Barriers: Is it Possible?* 27 April 2000.

⁵⁰ www.OMC.org.

nacional⁵¹. O dicho de otro modo, cuando resultaba necesario para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, los gobiernos podrían imponer a los productos importados prescripciones más estrictas que las aplicadas a los productos nacionales.

Por tanto, las medidas no arancelarias que pueden afectar al comercio de mercancías plantean al sistema multilateral de comercio un problema de política fundamental: el de cómo asegurar que esas medidas cumplan objetivos de política legítimos sin restringir ni distorsionar indebidamente el comercio⁵². Este es un tema complejo, aunque también se diría que fascinante, pues requiere de la concurrencia de especialistas en derecho, economistas especialistas en comercio internacional sino también de especialistas en química, toxicología, medicina, biología, veterinaria, agronomía y ciencias medioambientales... entre otros.

2. Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias

Dado que se pudo constatar que alguna de las medidas sanitarias y fitosanitarias podría llegar a tener en la práctica efectos de restricción del comercio, los gobiernos miembros del GATT pensaron que era necesario establecer normas claras con respec-

⁵¹ Estudio sobre los estándares de protección legítimos y distintos de las medidas proteccionistas presentes en el comercio internacional han sido realizados por: ESSAJI, A., «Trade Liberalization, Standards and Protection», *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 2010-10(1). Igualmente FOLLETTI, L., «Sanitary and phytosanitary measures: health protection or protectionism?», documento de trabajo OMC 2011 no publicado. www.omc.org. Y MARETTE, S. y BEGHIN, J. C. (2010), «Are Standards Always Protectionist?», *Review of International Economics* 2010-18(1): 179-192.

⁵² Las medidas de reglamentación en el ámbito del comercio de mercancías y servicios plantean retos nuevos y urgentes para la cooperación internacional en el siglo XXI. En el Informe sobre el Comercio Mundial 2012 se examinan las razones por las que los gobiernos recurren a estas medidas no arancelarias y el grado en que dichas medidas pueden distorsionar el comercio internacional.

Las medidas no arancelarias (MNA) pueden responder a objetivos legítimos de política pública, como la protección de la salud de los consumidores, pero también se pueden utilizar con fines proteccionistas. El informe muestra el modo en que la expansión de las cadenas de producción mundiales, el cambio climático y la importancia creciente de las preocupaciones de los consumidores en los países más ricos influyen en la utilización de MNA. Revela asimismo que esas medidas son las que más preocupan a los exportadores.

El informe se centra en los obstáculos técnicos al comercio (OTC) relacionados con las normas aplicables a las manufacturas, en las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que atañen a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal, y en la reglamentación nacional en la esfera de los servicios.

En el informe se considera la disponibilidad de información sobre las medidas nacionales de aplicación (MNA) y las tendencias más recientes en relación con su utilización. Se analiza el impacto de las MNA en el comercio y se examina el modo en que la armonización de las reglamentaciones y/o el reconocimiento mutuo de las normas puede contribuir a reducir los efectos de obstaculización del comercio. Por último, el informe se ocupa de la cooperación internacional en materia de MNA. *Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Servicio de Publicaciones OMC 2012.

to a su aplicación. En la Ronda Uruguay se acrecentó el temor a una eventual utilización de las medidas sanitarias y fitosanitarias con fines proteccionistas dando como resultado un Acuerdo en el que se enuncian derechos y obligaciones más claros y detallados en relación con las medidas adoptadas en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales que afecten al comercio⁵³.

El Acuerdo sobre medidas sanitarias y Fitosanitarias (MSF)⁵⁴ establece unas reglas básicas que deben estar presentes en la normativa sobre inocuidad de los alimentos y salud de los animales y preservación de los vegetales para favorecer el comercio de productos agrícolas. Así, establece en su art. 2 que cualquier Miembro podrá adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la vida o la salud de las personas, los animales o las plantas, siempre y cuando dichas medidas respeten las disposiciones del Acuerdo MSF⁵⁵ no suponiendo un medio de discriminación encubierta al comercio internacional.

Una «medida sanitaria o fitosanitaria» es toda medida aplicada:

a) Para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;

b) Para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;

c) Para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o

d) Para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción;

⁵³ Un análisis de la historia de la negociación del Acuerdo MSF ha sido realizado por G. MARCEAU and J. TRACHTMAN «The Technical Barriers to Trade Agreement, the Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement, and the General Agreement on Tariff and Trade: a Map of the WTO Law of Domestic Regulation of Goods», *Journal of World Trade* 811 (2002). Es interesante igualmente DISDIER, A.-C., FONTAGNÉ, L. y MIMOUNI M., «The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements», *American Journal of Agricultural Economics* 2008- 90(2): 336-350.

⁵⁴ Acuerdo que figura, entre otros, en el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que se firmó en Marrakech el 15 de abril de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995. Éste y otros Acuerdos incluidos en el Acta Final forman parte del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio para reemplazar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-GATT como organización marco del comercio internacional.

⁵⁵ Art. 2 Acuerdo MSF.

procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos⁵⁶.

El acuerdo MSF establece pues unas reglas básicas⁵⁷ cuyo objetivo es permitir a los Miembros crear sus propias normas en un contexto armonizado. Para lograr un armonización de las legislaciones que facilite el comercio de productos agrícolas los Miembros deben basar sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, y podrán incluso establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria «más elevado» que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado sobre la base de una evaluación adecuada del riesgo y siempre y cuando la técnica sea coherente y no arbitraria^{58 y 59}.

3. Instituciones internacionales de normalización. Problemática de los países en desarrollo

Si bien la OMC no es un organismo de normalización, el Acuerdo de MSF reconoce expresamente tres instituciones internacionales de normalización: la Comisión del Codex Alimentarius, Organización Mundial de Sanidad Animal (antes llamada Oficina Internacional de Epizootias) y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Además el propio Acuerdo MSF prevé la posibilidad de acudir a otras organizaciones competentes en lo que se refiere a cuestiones fuera de la competencia de las organizaciones internacionales previstas en el Acuerdo⁶⁰.

⁵⁶ Anexo A Acuerdo MSF.

⁵⁷ Derechos y obligaciones básicos; armonización de legislaciones; principio de transparencia; principio de equivalencia; evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria; adaptación a las condiciones regionales; procedimientos de aprobación, inspección y control; asistencia técnica; consultas y solución de diferencias; y trato especial diferenciado para países en vías de desarrollo.

⁵⁸ Art. 5 Acuerdo MSF.

⁵⁹ A tenor del principio de transparencia, los Miembros notificarán las modificaciones de sus medidas sanitarias o fitosanitarias y facilitarán información sobre sus medidas sanitarias o fitosanitarias de conformidad con el procedimiento previsto en el Anexo B. A tal efecto se ha creado recientemente el Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP). *Vid.* tip@wto.org.

⁶⁰ Es precisamente este punto el que es objeto de debate entre los propios Miembros de la OMC, pues la misma no designa cuáles pueden ser las organizaciones pertinentes. Así pues el debate está abierto: un grupo de Miembros sostiene que deben designarse expresamente las instituciones inter-

El incentivo jurídico para la armonización consiste en que la adopción de medidas basadas en normas internacionales se presumen compatibles con el Acuerdo MSF. En el caso en el que un Miembro no base su MSF en una norma internacional ello no supone una presunción negativa respecto de dicha medida. Si dicha norma fuera impugnada en el marco de la solución de diferencias, el Miembro reclamante deberá demostrar su incompatibilidad con el sistema del Acuerdo MSF no siendo suficiente que dicha norma no esté basada en una norma internacional^{61 y 62}.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas por los Miembros deben basarse en una evaluación de todos los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

Los testimonios científicos existentes⁶³; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalen-

nacionales de normalización competentes; otro grupo sostiene lo contrario, al considerar que las instituciones internacionales de normalización no deben ser designadas porque la pertinencia, eficacia e idoneidad de una norma para satisfacer una determinada necesidad de reglamentación o del mercado de un Miembro depende de la propia norma y no de la institución que la haya elaborado. Otros aducen también que un pequeño número de instituciones designadas no pueden producir la amplia variedad de normas que hacen falta para satisfacer todas las necesidades de reglamentación y del mercado comprendidas en el ámbito de aplicación de la OMC... *Cfr.:* www.omc.org

⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), párrafos 102 y 171, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998. En este sentido son interesantes igualmente los párrafos 157 a 175 del citado informe.. *Vid.:* HOEKMAN, B. y TRACHTMAN, J. P., «Continued suspense: EC–Hormones and WTO disciplines on discrimination and domestic regulation», *World Trade Review* 2010- 9(01): 151-180.

⁶² Lo mismo sucede cuando en la adopción de un reglamento técnico el Miembro no utilice una norma internacional como base (art. 5 Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio-OTC) siempre que dicho reglamento técnico responda a uno de los objetivos legítimos reconocidos por el Acuerdo OTC y esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá a reserva de impugnación que no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional. Del mismo modo, la no utilización de una norma internacional como base jurídica no conlleva una presunción negativa, siendo necesario que le reclamante en un proceso de solución de diferencias demuestre que la norma internacional sería un medio más eficaz para alcanzar el objetivo legítimo que se persigue: Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas - Denominación comercial de sardinas, WT/DS231/AB/R, párrafo 275, adoptado el 23 de octubre de 2002.

⁶³ 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 revalorarán en consecuencia la medida sanitaria o fitosanitaria en un plazo razonable. Cuando un Miembro tenga motivos para creer que una determinada medida sanitaria o fitosanitaria establecida o mantenida por otro Miembro restringe o puede restringir sus exportaciones y esa medida no esté basada en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o no existan tales normas, directrices o recomendaciones, podrá pedir una explicación de los motivos de esa medida sanitaria o fitosanitaria y el Miembro que mantenga la medida habrá de darla. Art. 5 Acuerdo MSF.

cia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena... son algunos de las consideraciones a tener en cuenta a la hora de realizar la evaluación de los riesgos.

Al evaluar el riesgo para la vida o la salud de los animales o la preservación de los vegetales y determinar la medida que habrá de aplicarse para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria contra ese riesgo, los Miembros colaborarán en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁶⁴, y tendrán en cuenta los factores económicos pertinentes: el posible perjuicio por pérdida de producción o de ventas en caso de entrada, radicación o propagación de una plaga o enfermedad; los costos de control o erradicación en el territorio del Miembro importador; y la relación costo-eficacia de otros posibles métodos para limitar los riesgos; así como de cualesquiera otros efectos negativos para el comercio.

La Comisión del Codex Alimentarius (de la FAO/OMS) establece recomendaciones sobre límites máximos de residuos, unas recomendaciones basadas en hechos científicos cuyo seguimiento por parte de los miembros supondría un mismo nivel de protección sanitaria y fitosanitaria a la par que una armonización de las legislaciones, lo que en definitiva beneficiaría enormemente el comercio internacional. Grandes exportadores de productos agrícolas procedentes de países en vías de desarrollo, así como aquellos que tienen un vacío normativo sobre productos agrícolas propios y característicos de áreas tropicales o subtropicales, han optado por basar sus prescripciones nacionales en normas internacionales aprobadas no sólo del Codex sino también de la OIE, y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, con lo que además de seguir las prescripciones del Acuerdo evitan la necesidad de dedicar sus escasos recursos a lo que sería una duplicación de la labor llevada ya a cabo por expertos internacionales. Pero lamentablemente, el porcentaje de aceptación de las recomendaciones del Codex Alimentarius es bastante limitado. La Unión Europea, los EEUU, Japón... y demás países industrializados tienen sus propias legislaciones, en la mayoría de los casos, más estrictas que las propias recomendaciones del Codex⁶⁵. La consecuencia es que se produce en la práctica una traba real a muchas de las exportaciones de algunos países en vías de desarrollo hacia los países más industrializados⁶⁶. Varios estudios demuestran que

⁶⁴ Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias previsto en el art. 12 del Acuerdo MSF. Este Comité sirve de foro para la celebración de consultas en lo que respecta a toda medida en materia de inocuidad de los alimentos o control sanitario de los animales y los vegetales que afecte al comercio y de que garantice la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

⁶⁵ Vid: CELMA ALONSO, P., «La PAC en la Organización Mundial del Comercio» en *Las claves de la PAC*, Colex, 2004, págs. 67 y ss.

⁶⁶ En este sentido OTSUKIET *et al.* (2001) estiman que el empleo de una norma de la Comisión Europea más estricta que la establecida por el Codex Alimentarius redujo las exportaciones africanas de cereales, frutos secos y nueces a Europa en 670 millones de en las exportaciones de bananos de América Latina, Asia y África a los países de la OCDE. CHENET *et al.* (2008) han observado un efecto negativo de las reglamentaciones en la utilización de plaguicidas y alimentos medicados para peces en las exportaciones chinas de hortalizas, pescado y productos acuáticos entre 1992 y 2004.

los eventuales efectos negativos de las medidas OTC/MSF en el comercio se centran principalmente en las exportaciones de países en desarrollo a países desarrollados. En cambio estas medidas no obstaculizan de manera significativa las exportaciones de países desarrollados a países desarrollados⁶⁷.

Por otro lado, puede resultar muy difícil para los exportadores de productos agrícolas de muchos países en desarrollo adaptar sus técnicas de producción (por ejemplo, el uso de productos fitosanitarios para la defensa contra plagas) a las legislaciones (por ejemplo, de límites máximos de residuos) de los distintos países importadores, pues de hecho, en la actualidad pueden ser distintos en la Unión Europea, EEUU, Japón...

4. Viabilidad de las normas en su aplicación a los países miembros

Una vez que cada país ha determinado, sobre la base de una evaluación del riesgo existente, los niveles de inocuidad de los alimentos y de protección sanitaria de los animales y los vegetales que considere más apropiados, y consecuentemente ha decidido lo que considera un nivel de riesgo aceptable, suele tener casi siempre la posibilidad de elegir entre varias medidas aptas para lograr la protección adecuada (por ejemplo, tratamiento, cuarentena inspección o más a fondo). El Acuerdo establece que, al optar entre esas medidas, los gobiernos deben escoger las que no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr sus objetivos en materia de protección sanitaria de los animales y los vegetales, si esas medidas son viables desde el punto de vista técnico y económico⁶⁸.

A este respecto, resulta de trascendental importancia que los Miembros cumplan el principio de transparencia previsto en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) para dar a conocer a los demás Miembros así como a todas las partes implicadas en las relaciones comerciales y (principalmente a los productores de los Miembros exportadores⁶⁹ e interlocutores comerciales) las medidas adoptadas de manera que conozcan de antemano las mismas⁷⁰. De este modo, los Miembros

⁶⁷ Son interesantes al respecto: CADOT, O.; DISDIER, A.-C. y FONTAGNÉ, L. «North-South Standards Harmonization and International Trade», *CEPR Discussion Paper* N° 8767, Center for Economic Policy Research, London 2010. Y GEBREHIWET, Y., NGQANGWENI, S. y KIRSTEN, J. F. «Quantifying the Trade Effect of Sanitary and Phytosanitary Regulations of OECD Countries on South African Food Exports», *Agrekon* 2007- 46(1): 23-40.dólares. WILSON y OTSUKI (2004) constatan un efecto similar en los LMR para los clorpirifos.

⁶⁸ *Cfr.*: HOWSE, R. «Democracy, Science and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organisation», *76 Michigan Law Review*, 2000.

⁶⁹ ENGLER, A., NAHUELHUAL, L., COFRÉ, G. y BARRENA, J., «How far from harmonization are sanitary, phytosanitary and quality-related standards? An exporter's perception approach», *Food Policy* 2012-37(2): 162-170.

⁷⁰ *Vid.*: COLLINS-WILLIAMS, T. y WOLFE, R. (2010), «Transparency as a Trade Policy Tool: the WTO's Cloudy Windows», *World Trade Review* 2010-9(04): 551-581.

deben publicar sus MSF y notificarlas, mediante notificaciones *ad hoc* o notificaciones semi-anales, las modificaciones de las medidas si las hubiera de conformidad con el procedimiento previsto en el Acuerdo MSF⁷¹ en el que juegan un papel importante las oficinas de información para atender las peticiones de información complementaria sobre las medidas nuevas o en vigor. Como ente centralizador del principio de transparencia se ha creado además el Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP)⁷².

El Acuerdo también establece que los Miembros convienen en facilitar la prestación de asistencia técnica a otros Miembros, especialmente a los países en desarrollo Miembros, de forma bilateral o por conducto de las organizaciones internacionales competentes. Tal asistencia está prevista prestarse, entre otras, en las esferas de tecnologías de elaboración, investigación e infraestructura (con inclusión del establecimiento de instituciones normativas nacionales) y puede adoptar la forma de asesoramiento, créditos, donaciones y ayudas a efectos, entre otros, de procurar conocimientos técnicos, formación y equipo para que esos países puedan adaptarse y atenerse a las medidas sanitarias o fitosanitarias necesarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria en sus mercados de exportación. Lo difícil será constatar que esta asistencia, prevista en el art. 12 del Acuerdo establecida con una clara vocación de apertura del comercio entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados, no sea una mera declaración de principios sin más.

Efectivamente, todos los países adoptan medidas para garantizar la inocuidad de los productos alimenticios destinados al consumo humano y para evitar la propagación de plagas o enfermedades entre los animales y los vegetales. Ahora bien, en muchos casos, la adopción de dichas medidas pueden no estar justificadas y constituir restricciones al comercio transformándose, en definitiva en un instrumento proteccionista muy eficaz. En este sentido, incluso el hecho de que las MSF puedan ser distintas en función del país de origen del producto (por diferencias de clima, plagas o enfermedades...) no justifica una discriminación entre Miembros que tengan condiciones similares.

Para reducir al mínimo sus efectos negativos de la adopción de MSF el propio Acuerdo establece que los Miembros acepten como equivalentes las medidas sanitarias o fitosanitarias de otros Miembros, aun cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros Miembros que comercien con el mismo producto, si el Miembro exportador demuestra objetivamente al Miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro

⁷¹ Anexo B del Acuerdo MSF.

⁷² El Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP) es una ventanilla única que permite consultar toda la información sobre medidas de política comercial recopilada por la OMC. El I-TIP recoge información sobre más de 25.000 medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, así como información sobre el comercio de servicios, los acuerdos comerciales regionales y los compromisos de adhesión de los Miembros de la OMC. Se ha querido crear un portal que responda a las necesidades de quienes buscan información detallada sobre las medidas de política comercial y útil también para personas que sólo necesitan información concisa. *Vid.*: tip@wto.org.

importador. A tales efectos, se facilita al Miembro importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes. De este modo, los Miembros pueden entablar, cuando reciban una solicitud a tales efectos, consultas encaminadas a la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de medidas sanitarias o fitosanitarias concretas⁷³.

En aquellos casos en los que se plantea una diferencia comercial el propio Acuerdo remite al procedimiento de solución de diferencias de la OMC en el que se fomenta el entendimiento por los gobiernos Miembros y la búsqueda de una solución bilateral mutuamente aceptada. Si los gobiernos no logran encontrar una solución pueden entonces acudir a algunos de los medios de solución de diferencias previstos tales como los buenos oficios, la conciliación, la mediación, y el arbitraje. Otra de las posibilidades con las que cuentan los Miembros es la de solicitar la creación de un grupo especial imparcial de expertos comerciales que oiga a todas las partes y formule recomendaciones, grupo éste que puede, a su vez solicitar el asesoramiento científico e incluso convocar a un grupo asesor de expertos técnicos.

Los grupos especiales someten sus recomendaciones a la consideración del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, en el que están representados todos los Miembros de ella. Salvo que el OSD decida por consenso no adoptar el informe de un grupo especial, o que una de las partes interponga recurso de apelación contra esa decisión, la parte objeto de la reclamación está obligada a aplicar las recomendaciones del grupo especial y a informar sobre la manera en que les ha dado cumplimiento. Las apelaciones se limitan a las cuestiones de derecho y las interpretaciones jurídicas planteadas por el grupo especial.

El Acuerdo contribuye a garantizar la inocuidad de sus productos alimenticios por cuanto fomenta la utilización sistemática de información científica a tal respecto, lo que reduce, que no elimina en mi opinión, la posibilidad de que se adopten decisiones arbitrarias e injustificadas. En definitiva, la aplicación del Acuerdo de MSF resulta de una importancia vital para exportadores e importadores de productos agrícolas por cuanto les permite conocer las medidas sanitarias y fitosanitarias establecidas para favorecer el comercio.

Y por último, los consumidores disponen de una información cada vez más amplia como consecuencia de la mayor transparencia en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales⁷⁴. Gracias a la eliminación de obstáculos injustificados al comercio, los consumidores estarán en condiciones de elegir entre una mayor variedad de productos alimenticios inocuos y de beneficiarse de una saludable competencia internacional entre los productores.

Como conclusión: resulta imprescindible que los Miembros de la OMC participen en las organizaciones internacionales de normalización (OIE, CODEX...) de-

⁷³ Art. 4 del Acuerdo MSF.

⁷⁴ Vid.: MARCEAU, G. & HURLEY, M., «Transparency and Public Participation: A Report Card on WTO Transparency Mechanisms». *Trade, Law and Development* Vol. 4, nº 1, 2012.

dicadas no sólo a la difusión de información sobre enfermedades, plagas, adelantos tecnológicos, etc., sino también a la preparación de normas internacionales de salud animal y sanidad vegetal e higiene de los alimentos. La participación permite estar al día de los adelantos y avances tecnológicos opinar y decidir, en última instancia sobre la aprobación de las normas internacionales⁷⁵.

Del mismo modo, resulta necesario focalizar el objetivo de la normalización nacional en las prescripciones establecidas en el Acuerdo SMF y en lo establecido por los organismos de normalización internacionales. La falta de armonización puede suponer una posición asimétrica que puede perjudicar las relaciones comerciales.

Los países deberán asegurarse que todas las MSF que apliquen se basen en estudios de análisis de riesgo, para lo cual deberán establecer la capacidad contar con profesionales capacitados en esa materia, pues de lo contrario no podrán sustentar científica y técnicamente la aplicación de sus medidas sanitarias y fitosanitarias de importación, ni la declaración de sus zonas libres o de baja prevalencia de enfermedades y plagas.

Para, en última instancia, garantizar que los productos importados sean inocuos con el fin de proteger la salud del consumidor es necesario que, por un lado el país importador refuerce la inspección de dichos productos y, por otro, que el país exportador fortalezca el servicio de certificación de exportación que garantice mediante los medios oportunos (inspección, pruebas...) que cumple con los requisitos exigidos por el país importador, sobre todo en aquellos casos en los que se necesite demostrar la equivalencia.

En definitiva, la mayor o menor eficacia en la aplicación del Acuerdo MSF radica en la coordinación de los Miembros en sus políticas nacionales y regionales y la consecuente adopción de MSF acordes con las normas internacionales de los organismos de normalización. El papel que desempeña el Comité sobre MSF resulta importantísimo para favorecer las sinergias... Una mayor transparencia en todos los procesos resulta fundamental por lo que los mecanismos que facilitan la transparencia rápida, como Portal Integrado de Información Comercial de internet, juegan un papel decisivo.

⁷⁵ CAMPOS, H., «Los Diez Mandamientos del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio», en *Second FAO E-Conference on Veterinary Services 007_spawww.fao.org/ag/againfo/resources/documents/Vets-1-2/7spaArt.pdf*.

RESUMEN: El presente estudio trata de interrelacionar dos pilares básicos de la Unión Europea: la seguridad alimentaria y la libre circulación de productos agrícolas tanto en el mercado interior como en el exterior.

Para conseguir unos altos niveles de protección a los consumidores, la UE ha desarrollado una amplia legislación que ha evolucionado en el tiempo con la Política Agrícola Común. Se expone aquí el marco jurídico que viene a garantizar esta seguridad alimentaria y el marco financiero que permita desarrollarla. Tras centrarse en los principios y objetivos de la seguridad alimentaria y los requisitos generales del comercio de alimentos en el mercado interior, se analizan las implicaciones que las posibles excepciones a un régimen general o la falta de armonización en materia de seguridad alimentaria puedan tener en el comercio interior agroalimentario.

En lo referente al comercio exterior se considera que pueden ser aún mayores las implicaciones de la seguridad alimentaria (por diversos grados de protección a los consumidores) en la creación de obstáculos al comercio de productos agrícolas entre países industrializados y países en desarrollo.

Debido a ello, se pasa revista a los acuerdos de la OMC, a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y a las recomendaciones de las instituciones internacionales de normalización como la Comisión del *Codex Alimentarius* (FAO/OMS). Todas ellas encaminadas a una armonización de las legislaciones, que a la vez que garanticen un mismo nivel de protección para todos los países (basándose en recomendaciones científicas) consiga reducir las barreras todavía existentes al comercio internacional de productos agrícolas. El estudio concluye que este hecho todavía no se da en perjuicio de los países en vías de desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Seguridad alimentaria, comercio de productos agrícolas, Política Agrícola Común, armonización legislación alimentaria, comercio de productos agrícolas, libre circulación, barreras al comercio, MSF, OMC, Comisión Codex Alimentarius.

ABSTRACT: This study attempts to interrelate two pillars of the European Union: food safety and the free movement of agricultural products both internal market and abroad.

To achieve high levels of consumer protection, the EU has developed a comprehensive legislation which has evolved over time with the Common Agricultural Policy. The study exposes both the legal framework that ensures the food safety and the financial framework that allows its improvement. The study initial focus is on the principles and objectives of food safety and the general requirements of food trade in the internal market, followed by an analysis of the implications that potential exceptions to a general scheme or lack of harmonization in food safety can have on the internal trade.

Regarding to foreign trade, food safety is considered to convey even greater implications (due to a variety of degrees in consumer protection) in the creation of barriers to agricultural trade between industrialized and developing countries.

Because of this fact, this paper reviews deeply the WTO agreements, the sanitary and phytosanitary measures (SPS) and the recommendations of the international standardization bodies such as the Codex Alimentarius Commission (FAO / WHO). The aim of all those measures is the harmonization of the laws, and at the same time to provide the same level of protection for all countries (based on scientific recommendations) to achieve a reduction in the existing barriers to international trade in agricultural products. The study concludes that this objective still is not reached, to the detriment of developing countries.

KEYWORDS: Food security, agricultural trade, Common Agricultural Policy, food legislation harmonization, barriers to trade, SPM, WTO, Codex Alimentarius Commission.

Recibido: 15 de noviembre de 2013

Evaluado: 1 de diciembre de 2013

Aceptado: 9 de diciembre de 2013