

# Globalización y Seguridad Alimentaria en la Unión Europea.

(Algunas reflexiones sobre la dimensión internacional de la defensa de la salud pública en el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria).

Antonio Javier Adrián Arnaiz.

Profesor Titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Valladolid

## I.- INTRODUCCIÓN: GLOBALIZACIÓN Y SALUD PÚBLICA DE LOS CONSUMIDORES.

1. - Cuando el 20 de Marzo de 1996 las autoridades del Reino Unido anunciaron la posible existencia de un vínculo entre la variante de la enfermedad de Creutzfeld-Jacob y la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), comenzaba un nuevo capítulo en la historia de la defensa de la salud pública de los consumidores en el ordenamiento jurídico comunitario, marcado por la necesidad de una política de seguridad alimentaria basada en el recurso sistemático al asesoramiento científico y aplicándose, en consecuencia, el principio de precaución o cautela en el orden de la toma de decisiones llegado el caso.<sup>1</sup>

Esto no significa que en el pasado la defensa de la salud pública de los consumidores hubiera estado ausente en el ordenamiento jurídico comunitario,<sup>2</sup> ya que un buen número de disposiciones legales y sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) la utilizaba con mayor o menor intensidad normativa, implicando al sistema de Derecho internacional privado en sus prácticas legales o jurisprudenciales.

2. - A partir de la crisis de las vacas locas (y posteriormente en el año 1999 la crisis de la dioxina en los pollos belgas, la crisis de las intoxicaciones producidas por el consumo de la Coca Cola en Francia y Bélgica, y más recientemente en el año 2000 la crisis de la listeriosis) se produjo un cambio sensible sobre la valoración de la seguridad alimentaria y su práctica, su impacto social y sus efectos sobre el conjunto del ordenamiento jurídico comunitario: esta nueva sensibilidad se plasma sobre todo en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria de 12 de Enero de 2000<sup>3</sup> y, más en concreto, en la necesidad de poner en práctica de manera sistemática y coherente la política de la granja al consumidor, es decir, una política comunitaria de seguridad alimentaria que comprenda realmente todos los segmentos de la cadena alimentaria, a

saber, la producción de alimentos para animales, la producción primaria, la transformación de los alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta minorista.<sup>4</sup>

Desde este momento la seguridad alimentaria se asocia estrechamente a la defensa de la salud pública, y ésta a la necesidad de una nueva política legislativa basada en nuevos principios reguladores, de modo que el principio de cautela o precaución, principio que tiene su origen en el Derecho del Medio Ambiente, se convierte en patrimonio de la nueva legislación comunitaria en el ámbito de la defensa de la salud pública.

3. - En este trabajo pretendemos hacer algunas reflexiones (sobre todo desde la perspectiva del Derecho internacional privado) sobre el concepto de seguridad alimentaria y sus categorías jurídicas en el entramado normativo de la Unión Europea (tanto en el plano interno como en el plano internacional), y a partir de la siguiente consideración fundamental: la publicación del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, la aparición de la Comunicación de la Comisión Europea sobre el principio de cautela<sup>5</sup> (y también en buena medida la del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre responsabilidad medioambiental)<sup>6</sup> reflejan que el escenario no le pertenece al ordenamiento jurídico comunitario exclusivamente sino también a las ideas y a las razones que justifican un nuevo marco jurídico para la seguridad alimentaria.<sup>7</sup>

4. - La reflexión alcanza, por tanto, a las ideas y a las razones que explican y justifican la racionalidad normativa de los diferentes modelos comunitarios legales y jurisprudenciales en el ámbito de la defensa de la salud pública de las personas.

Se trata básicamente de una aproximación a la idea jurídica de la defensa de la salud pública en el tráfico intracomunitario y, al mismo tiempo su repercusión en el tráfico extracomunitario.

En el concepto de defensa de la salud pública y de la seguridad alimentaria de los consumidores, el

ideario protector es un discurso que comprende, ante todo, la justificación del papel del sistema de Derecho internacional privado en el modelo comunitario de integración económica, sus etapas históricas, y, por añadidura, la inserción formal y funcional de este modelo en las estructuras normativas del comercio mundial.

5. - Estas reflexiones, en conjunto, apuntan a la lógica que hay detrás de la aceleración de la globalización: en un comercio cada vez más mundializado y caracterizado por la interdependencia, la relación entre el comercio y otras cuestiones como es el caso de la salud pública (pero también el desarrollo, el medio ambiente, la exclusión social, etc) están estrechamente interrelacionadas,<sup>8</sup> y si bien, el reconocimiento de esta interrelación presenta ventajas (la complementariedad y la sinergia deberían ayudar al legislador a lograr que sus ciudadanos se beneficien de la globalización),<sup>9</sup> también tiene inconvenientes (los efectos de la globalización y los vínculos entre comercio y salud pública amenazan con reducir el problema del comercio de productos biotecnológicos a un mero problema de certidumbre científica, es decir, la incertidumbre sobre la aplicación o no de la actual normativa de la Organización Mundial del Comercio a los productos derivados de aplicaciones biotecnológicas alcanzan por igual a los productores y a los consumidores).<sup>10</sup>

Se ha sugerido tácitamente que una de las razones que explican que los organismos modificados genéticamente sean objeto constante de numerosos debates en los foros internacionales (OCDE, FAO, la Comisión del *Codex Alimentarius* FAO/OMS, el Convenio de Montreal sobre la Bioseguridad, los Libros Blancos de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria y la responsabilidad medioambiental, etc) es que, la demostración de su inocuidad, acelerará las grandes posibilidades de la ingeniería genética y, todo ello, al margen del impacto de la ingeniería genética y sus aplicaciones en las esferas de la salud humana y el medio ambiente.<sup>11</sup> ¿Los avances tecnológicos, la globalización, pueden ser tanto la perdición como la fuerza de la civilización humana durante el Siglo XXI? ¿Los intentos de los científicos con respaldo legal por descubrir y dominar la biotecnología conducen, en su lugar, al inicio del descubrimiento del conocimiento humano? ¿Libre circulación de mercancías global o Principio de cautela?<sup>12</sup>

6. - A pesar de las incertidumbres sobre el futuro de la biotecnología y los productos transgénicos, el mercado sigue en crecimiento<sup>13</sup>. ¿El mayor enemigo de las crisis alimentarias<sup>14</sup> sólo es la ganadería abusiva? ¿Pero es realmente irracional argumentar a partir de ahí contra las plantas y semillas transgénicas?

Las reflexiones que se van a realizar a continuación sobre estas cuestiones no pretenden (en reali-

dad, no pueden) despejar estas dudas, pero, al menos, pueden servir a los fines (deseados por el **Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria**) de certificar (nada menos) el huidizo sentido del Derecho (internacional privado comunitario) ante dos problemas que se complementan e interaccionan, ante dos formas de mostrar una idea única: la sustentada en una complicada e implacable racionalidad (la seguridad de los alimentos), y la cimentada en las necesidades económicas, en la búsqueda de la racionalidad de los mercados de productos agrícolas.

## II.- EL ESCENARIO DE LA POLÍTICA DE LA GRANJA AL CONSUMIDOR.

7. - Si contemplamos de manera retrospectiva la totalidad de la historia del proceso de construcción europea, la aparición de la idea de defensa de la salud pública y de la seguridad alimentaria de los consumidores en el comercio intracomunitario resulta un fenómeno sobremano curioso, una emergencia que sólo resulta fácil de explicar en términos de necesidad fisiológica o física.

Quizás esta actividad notoriamente útil sea una consecuencia de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) marcadamente realista, hasta cierto punto un subproducto de las nuevas realidades económicas comunitarias, el resultado de un pensamiento jurídico al percibir las necesidades cotidianas de los ciudadanos y mirar hacia dentro de ellas.

Por tanto, ¿cuándo el ideal central de la codificación del Derecho internacional privado comunitario se hace compatible con la legitimidad del proceso de construcción europea en el ámbito de la seguridad alimentaria? Dicho de otra manera: ¿el ideal de la defensa de los valores personales básicos ha reemplazado realmente a la antigua noción de necesidades del tráfico jurídico en la codificación comunitaria del Derecho internacional privado? ¿Existen respuestas a estos interrogantes en la **codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas**?

8. - Todo parece indicar que las respuestas a las anteriores preguntas no existen de modo explícito en el modelo comunitario de integración económica diseñado por el TCEE de Roma de 25 de Marzo de 1957.

La primera reflexión sobre lo que ha sucedido en el ámbito de la salud pública en la **codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas** es de tipo institucional.

El modelo inicial de defensa de la salud pública en el Derecho internacional privado comunitario se caracterizó porque en el originario TCEE de Roma no había ningún precepto legal específico relativo a

una política de defensa de la salud pública y, muchos menos, dadas las preocupaciones de la época (a saber, promover la productividad de la entonces maltrecha agricultura europea), una política de seguridad alimentaria interesando a cuestiones de salud pública de los consumidores.

No obstante, el artículo 36 del TCEE habla de la protección de la salud en el ámbito de la libre circulación de mercancías (en adelante LCM), y el artículo 39 TCEE relativo a la Política Agrícola Común en lo que concierne a la fijación de precios razonables para los consumidores, sin olvidar los artículos 85 y 86 del TCEE en el terreno del derecho de la competencia.

Pero, en todo caso, y, la reflexión sirve también respecto de la funcionalidad normativa del artículo 36 del TCEE, estamos en presencia de un conjunto normativo cuyo origen y razón de ser se encuentran en una política legislativa destinada a facilitar y promover el libre intercambio de mercancías agrícolas e industriales entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

9. - El modelo inicial de defensa de la salud pública en el Derecho internacional privado comunitario se centra, principalmente, en los aspectos necesarios para racionalizar los riesgos del proceso de desmantelamiento de los obstáculos legales a la LCM, sintonizando la liberalización de los intercambios comerciales a los ritmos no económicos del proceso productivo: ésta es la razón principal (no la única) del artículo 36 TCEE como límite o excepción (en el ámbito de la protección de la salud pública de las personas) de la prohibición de las Medidas de Efecto Equivalente a un Derecho no Arancelario (en adelante MEE), y también de la aparición de la noción de exigencias imperativas en la jurisprudencia del TJCE a partir de la sentencia *Cassis de Dijon* de 22 de Febrero de 1979.

10. - Pero, en definitiva, la realidad normativa de las iniciales Comunidades Europeas se concretará en que sólo en el ámbito de la LCM, y exclusivamente en lo que concierne a prohibición de las MEE (según el artículo 30 TCEE), era posible obstaculizar por parte de un Estado miembro el tráfico comercial intracomunitario alegando motivos de salud pública (en función del artículo 36 TCEE), es decir, invocando razones no económicas.

11. - La reflexión de tipo institucional nos conduce directamente (en una etapa histórica posterior) al Acta Única Europea (en adelante AUE). La importancia del AUE para la cuestión de la defensa de la salud pública de las personas en el Derecho internacional privado comunitario se resume sobre todo en un dato normativo: la aparición en el sistema del TCEE del ideario protector por razones de salud pública a través del artículo 100A.3.<sup>15</sup>

Este artículo pone en juego al menos los siguientes factores normativos básicos: el artículo 2 del

TCEE relativo a los objetivos de la CEE, el artículo 8A del TCEE sobre el establecimiento del Mercado Interior, el artículo 100 del TCEE concerniente a la aproximación de legislaciones, la jurisprudencia *Cassis de Dijon* del TJCE en el ámbito de la defensa de la salud pública y de la defensa de los consumidores.

12. - En definitiva, el artículo 100A.3 del TCEE supone una nueva visión normativa de la extranjería comunitaria, en particular en relación con sus apartados 4 y 5.<sup>16</sup>

Y, si el concepto de extranjería comunitaria constituye, el eje central de la noción jurídica de Mercado Interior, el artículo 100A.3 del TCEE introduce el ideario protector en los puntos de conexión que permiten la aplicación de la normativa comunitaria en el ámbito de la extranjería comunitaria.

13. - La segunda reflexión sobre lo que ha sucedido en el ámbito de la salud pública en el periodo de la codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas es de naturaleza económica y técnica y se refiere sobre todo al papel central de la armonización comunitaria de las legislaciones nacionales sobre los controles veterinarios.<sup>17</sup>

Aquí se intenta sobre todo presentar una versión del proceso de armonización de las legislaciones nacionales sobre los controles a la producción alimentaria como el retrato de una legislación que, en lo sustancial, ha evolucionado exclusivamente en el marco de las necesidades de la puesta en funcionamiento del Mercado Interior comunitario, y no por otras razones no económicas como pudieran ser la protección de la salud humana, animal o vegetal.

14. - El periodo de la codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas permite, sobre todo, capturar la naturaleza fragmentaria de la legislación comunitaria sobre los controles a la producción alimentaria, en tanto que legislación no aplicable indistintamente a los alimentos destinados al consumo humano y a los alimentos destinados a la alimentación animal.

La legislación comunitaria sobre los controles veterinarios pone de relieve que la evolución de la legislación comunitaria sobre la producción alimentaria olvidó (o simplemente descuidó) que la noción de seguridad alimentaria presupone la existencia una legislación que atienda globalmente la producción primaria de productos agrícolas y la producción industrial de alimentos transformados destinados al consumo humano o al consumo animal (¿hubiera entonces bastado con la mera aplicación de algunos puntos de conexión territoriales?).

15. - La parte central de esta legislación comunitaria sobre los controles veterinarios son la **Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de**

Diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios con vistas a la realización del Mercado Interior (cuya última modificación la constituye la Directiva 92/118/CEE) y la Directiva 90/425/CEE, de 26 de Junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del Mercado Interior (cuya última modificación la constituye la Directiva 92/118/CEE).

Estas Directivas tienen su base jurídica en el artículo 43 del TCEE de Roma (en la actualidad artículo 37 del TCE Ámsterdam) relativo a las disposiciones necesarias para la puesta en funcionamiento de la Política Agrícola Común y, en particular, de los mecanismos jurídicos de actuación de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) de los productos agrícolas. Los objetivos básicos de las citadas Directivas son, en primer lugar, establecer controles veterinarios aplicables en las fronteras intracomunitarias en la perspectiva de la realización del Mercado Interior comunitario y, en segundo lugar, establecer controles veterinarios y zootécnicos de los intercambios intracomunitarios de algunos animales vivos. Las reglas jurídicas de aplicación de esta Directivas son básicamente normas imperativas comunitarias (en la terminología clásica del Derecho internacional privado).

16. - La tercera reflexión sobre lo que ha sucedido en el ámbito de la salud pública en la **codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas** es de carácter jurisprudencial. ¿Qué papel ha jugado la jurisprudencia del TJCE al respecto? La sentencia **Cassis de Dijon de 22 de Febrero de 1979** constituye el emblema de lo que podríamos llamar el **primer efecto** relevante de la jurisprudencia del TJCE en el ámbito de la salud pública: que tiene que ver principalmente con la imagen de un modelo operativo práctico de defensa de la salud pública en el ordenamiento jurídico comunitario.

Esta imagen se mantiene en el **Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria**, pues, éste subraya el importante papel que todavía tiene que jugar la jurisprudencia **Cassis de Dijon** en una política de seguridad alimentaria basada en el principio de la **granja al consumidor**. La razón fundamental de esta afirmación es que, si bien el Libro Blanco aspira a ser el marco de referencia legal para los ámbitos no cubiertos por normas armonizadas específicas, el **principio de origen** (o principio del reconocimiento mutuo) desarrollado por el TJCE a partir del modelo jurisprudencial **Cassis de Dijon** constituye, en la actualidad, uno de los principios fundamentales que garantizan el correcto funcionamiento del Mercado Interior comunitario.

Pero después (en sentencias como **Cerveza alemana** de 12 de Marzo de 1987, **Aragonesa de Publicidad** de 25 de Julio de 1991, **Delattre y Monteil y Samani** de 21 de Marzo de 1991) la jurisprudencia del TJCE ha provocado un **segundo efecto**: se ha dirigido también a consagrar la distinción entre las razones para la defensa de los consumidores y las razones para la defensa de la salud pública en el modelo comunitario de integración económica.

17. - La primera reflexión sobre lo que ha sucedido en el ámbito de la salud pública en la **codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea de Maastricht** tiene que ser lógicamente (de nuevo) de carácter institucional. El modelo legal de defensa de la salud pública en el ordenamiento jurídico comunitario está ligado al Tratado sobre la Unión Europea de Maastricht, pero, estrictamente hablando, no existe un único modelo legal (ni tampoco una única normativa) que pueda calificarse de modelo comunitario legal de defensa de la salud pública en la **codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea de Maastricht**.

El concepto de modelo de defensa de la salud pública en el TUE Maastricht refiere de forma más bien indiscriminada a una enorme variedad de normas, algunas basadas en el artículo 129 del TCE Maastricht, otras no; algunas basadas en el artículo 129A del TCE Maastricht, otras basadas en la Política Agrícola Común (en particular, el artículo 43 del TCE Maastricht). Refiere también a un sistema de defensa de la salud pública particular, un sistema mixto de naturaleza legal y jurisprudencial, que fue racionalizado sólo parcialmente por el Tratado sobre la Unión Europea de Ámsterdam.

18. - Es central en el modelo de defensa de la salud pública en la **codificación del Derecho internacional privado según la Unión Europea de Maastricht**, influido por la jurisprudencia **Cassis de Dijon** del TJCE, la regulación en dos planos normativos diferentes de los ámbitos de actuación de la salud de los consumidores y la seguridad de los productos alimenticios.

Esta regulación implica, de una parte, la existencia de una norma jurídica (artículo 129 TCE Maastricht) destinado a la política de defensa de la salud pública; y, de otra parte, una norma jurídica (artículo 129 A del TCE Maastricht) destinada a la política de consumidores. Ambas políticas operan, en principio, al margen de la extranjería comunitaria y, por tanto, del proceso de puesta en funcionamiento del Mercado Interior comunitario, pues, no tienen en cuenta la presencia de un elemento de extranjería para su aplicación práctica.

19. - Por consiguiente, este modelo se caracteriza porque el TCE Maastricht introduce en el ordenamiento jurídico comunitario una norma legal des-

tinada a la defensa de la salud pública de los ciudadanos (artículo 129 TCE Maastricht) y otra norma legal para la defensa de los consumidores (artículo 129 A TCEE). La aparición de estas dos normas jurídicas consagra en el ordenamiento jurídico (a imagen y semejanza de la jurisprudencia del TJCE) dos políticas comunitarias diferentes: la política de defensa de la salud pública y la política de defensa de los consumidores.

De entrada, podemos adelantar ya que el **Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria** no consigue esquivar este dato normativo real y perturbador del concepto de seguridad alimentaria, a la hora de diseñar una política de seguridad alimentaria de la granja al consumidor.

20. - La diferencia fundamental entre ambas políticas comunitarias en el TCE Maastricht es que la política de defensa de la salud pública no permite medidas legales de armonización comunitaria, mientras que la política de defensa de los consumidores permite en su ámbito de actuación la armonización de legislaciones.

Otra novedad del TCE Maastricht es que en el ámbito de la política comunitaria de medio ambiente (artículo 130S TCE Maastricht), se introduce la exigencia de la salud pública de las personas como un objetivo de la política de medio ambiente.

La política de medio ambiente contempla expresamente en el artículo 130R del TCE Maastricht la intervención del principio de prevención o cautela (y por analogía, el TJCE en la sentencia EEB de 26 de Julio de 1996 le utilizará en el terreno de la salud pública de los consumidores).

Por otra parte, el artículo 43 del TCE Maastricht sigue siendo la base jurídica de la armonización legislativa comunitaria relativa a los controles veterinarios.

En todo caso, en ausencia de legislación comunitaria específica para la defensa de los consumidores o la defensa de la salud pública, opera siempre el modelo jurisprudencial *Cassis de Dijon* del TJCE.

21. - La segunda reflexión es (lógicamente) de carácter jurisprudencial. ¿La jurisprudencia del TJCE en el ámbito de la defensa de la salud pública de los consumidores ha llegado acaso a la conclusión de que la complejidad del sistema comunitario para la instauración del Mercado Interior comunitario es demasiado grande como para que el razonamiento jurisprudencial le encuentre sentido? Si hubiera que señalar una única materia litigiosa que representara el núcleo de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* del TJCE entre las etapas de la **codificación del Derecho internacional privado en las Comunidades Europeas** y la **codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea de Maastricht**, ésta sería el razonamiento

sobre los obstáculos a la LCM y los problemas relativos a la salud pública y a la defensa de los consumidores.

22. - Dentro de esta jurisprudencia del TJCE (sobre todo las ya citadas sentencias *Cerveza alemana*, *Aragonesa de Publicidad*, *Delattre y Monteil y Samani*), cabe subrayar la centralidad de las razones que justifican la defensa de la salud pública como obstáculo a la LCM al interpretar los artículos 30 y 36 del TCE(E), aunque nunca su carácter de excepción absoluta (¿como certifica definitivamente la sentencia *TK-Heimdienst* del TJCE de 13 de Enero de 2000?)<sup>18</sup>, pero el papel de estas razones es problemático en el caso de las razones que podrían justificar la defensa de los consumidores en el comercio intracomunitario (y también, por poner un ejemplo, las normativas nacionales o comunitarias que prohíben la publicidad de ciertos productos, en particular, la prohibición de la publicidad del tabaco).

23. - El TCE Ámsterdam mantiene sustancialmente el modelo de defensa de la salud pública de los consumidores en la **codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea de Maastricht**, aunque con algunas modificaciones de cierta importancia.

El artículo 152 del TCE Ámsterdam se refiere a la política de salud pública, el artículo 153 del TCE Ámsterdam alcanza a la política de protección de los consumidores, el artículo 174 del TCE Ámsterdam a la política de Medio Ambiente (incluido el objetivo de la protección de la salud de las personas) y, finalmente, el artículo 37 del TCE Ámsterdam sirve para justificar jurídicamente la política comunitaria de controles a la LCM de productos agrícolas destinados tanto a la alimentación humana como a la alimentación animal (y claro está, además el nuevo artículo 95 del TCE relativo a la aproximación de legislaciones que deroga al anterior artículo 100A del TCE Maastricht).<sup>19</sup>

24. - Este modelo se caracteriza porque en el ámbito de la política de salud pública (artículo 152 TCE Ámsterdam), se permite la armonización de legislaciones para los ámbitos veterinarios y fitosanitarios. Esta novedad obedece, claro está, a las consecuencias de la crisis de las vacas locas.

En el caso de la política de defensa de los consumidores (artículo 153 TCE Ámsterdam), se consagra a nivel constitucional la salud pública como un derecho de los consumidores.

La política de medio ambiente (artículo 175) mantiene como se ha dicho el criterio de la exigencia de la salud pública de las personas como un objetivo del medio ambiente. Igualmente, insistir en que el artículo 37 TCE Ámsterdam se mantiene como base jurídica de la armonización de los controles veterinarios.

Por último, subrayar que en ausencia de legislación comunitaria, operará el modelo jurisprudencial *Cassis de Dijon* del TJCE.

25. - Conviene subrayar la presencia reciente de algunos datos normativos en el Derecho derivado comunitario relevantes en el ámbito de la seguridad alimentaria, en particular la *Directiva 1999/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de Mayo de 1999, por la que se modifica la Directiva 85/374/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por los productos defectuosos*.<sup>20</sup>

### III.- LA RESPUESTA DEL LIBRO BLANCO DE LA COMSIÓN EUROPEA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

26. - El *Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria* contiene las claves de razón práctica en orden a impedir las crisis y los pánicos alimentarios de los últimos años en la Europa comunitaria (¿y también a las posibles crisis y pánicos alimentarios derivados del consumo de alimentos modificados genéticamente?).<sup>21</sup>

Este Libro Blanco tiene una estructura aparentemente sencilla (a saber, el Libro comienza con un resumen muy claro y didáctico de las razones y los objetivos del mismo), y su primera lectura produce una buena primera impresión: sucede, que las buenas primeras impresiones, obedecen con frecuencia a una lógica combinatoria, es decir, tales y cuales datos y argumentos, mezclados en tales y cuales proporciones, nos hacen descubrir de pronto una realidad insospechada. No otra cosa ha ocurrido con el *Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria*, en los primeros pasos de su debate público en las instancias políticas y académicas.

27. - En total, el Libro Blanco comprende (aparte del resumen inicial) 9 Capítulos y un Anexo relativo al Plan de Acción sobre seguridad alimentaria (que no incluye todas las medidas en curso derivadas de las obligaciones de la legislación comunitaria).

El mérito de la serie es fundamentalmente discursivo: paso a paso, y capítulo a capítulo, vamos asistiendo a la gestación de la idea básica del Libro Blanco, a saber, la imperiosa necesidad de establecer un Organismo alimentario europeo a los fines de determinar en el plano científico los efectos potencialmente peligrosos que se derivan de un fenómeno, producto o proceso. En consecuencia, ¿realmente puede afirmarse que la creación de un Organismo alimentario europeo es la gran aporta-

ción del *Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria* al debate europeo sobre la seguridad de los alimentos tradicionales y de los alimentos transgénicos? La respuesta es sí, pero condicionada a la futura estructura jurídico-institucional del Organismo, en particular, a la eventual (¿y deseable?) asunción por parte del Organismo de una función supervisora del Mercado Interior en el ámbito de la seguridad de los alimentos.

Se nos ofrecen a la reflexión, además, otros argumentos y necesidades prácticas en orden al establecimiento de un nuevo marco jurídico sobre la seguridad alimentaria.

*1.- La emergencia de las crisis alimentarias: de la sentencia EEB del TJCE de 12 de Julio de 1996 al Libro Verde de la Comisión Europea sobre los principios de la legislación alimentaria de la Unión Europea de 30 de Abril de 1997.*

28. - En la actualidad, abordar el análisis de los impactos potenciales de las crisis alimentarias sobre el ordenamiento jurídico de la Unión Europea supone un doble salto mortal: modelos legales a caballo de otros modelos jurisprudenciales, conjeturas científicas basadas, a su vez, en otras conjeturas de origen doctrinal.

Por dicha razón, en este tipo de reflexión no se consiguen predicciones precisas (es el caso de la sentencia EEB del TJCE de 12 de Julio de 1996), a las que asignar probabilidades concretas (es el caso de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de Junio de 1999 en el asunto T-70/99), sino una colección de escenarios alternativos basados en modelos nunca probados (es el caso de ciertas propuestas del Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria de 30 de Abril de 1997) que se pueden ir refinando de modo continuo, al ser contrastados con la realidad (es el caso de las primeras propuestas del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria de 12 de Enero de 2000, a saber, la Propuesta de modificación de la Directiva 92/59/CEE sobre la seguridad general de los productos).

29. - Empecemos por las realidades contrastadas, antes de adentrarnos en el conglomerado de los modelos posibles. Así, es necesario subrayar el papel de la sentencia EEB del TJCE de 12 de Julio de 1996 que presenta los siguientes aspectos relevantes del problema de las crisis alimentarias: el papel de la Política Agrícola Común en la producción alimentaria, la protección de la salud pública en el contexto de la plena realización del Mercado Interior comunitario, las incertidumbres científicas, la seguridad en la composición de los alimentos, la confianza de los consumidores ante los productos que consume, las prohibiciones comunitarias de

exportar productos agrícolas al Mercado Interior comunitario, el recurso al principio de precaución (y sólo por enumerar las principales manifestaciones).

30. - Todos estos aspectos han permitido formular la hipótesis de que la integración de las exigencias en materia de protección de la salud pública en las políticas comunitarias necesita de concreción: es decir, (como pone de relieve la Comisión Europea al reflexionar sobre la sentencia EEB del TJCE) se necesita una metodología adecuada y modelos adaptados al proceso de construcción europea.

Los datos objetivos hacen plausible esta hipótesis pero no la apoyan de forma inequívoca. El **Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria** certifica en buena medida que se está lejos de demostrar qué parte, si alguna, de las crisis alimentarias tiene su origen en la muy deficiente (en el año 1996 pero también en el 2000) integración de las exigencias en materia de protección de la salud en las políticas comunitarias.

31. - El **Libro Verde de la Comisión Europea sobre la legislación alimentaria** refleja sobre todo que el método jurídico, en sentido estricto, para la solución de las crisis alimentarias en el modelo comunitario de integración económica está en el alero y lo seguirá estando durante un tiempo (si no pone remedio a la situación algunas de las propuestas -no siempre las más audaces- del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre seguridad alimentaria).

Otra cosa es que la mayoría de las reflexiones de la Comisión Europea en el Libro Verde crean probable la hipótesis de que una legislación alimentaria basada principalmente en pruebas científicas y en la evaluación de los riesgos conduzca al final de las crisis alimentarias (¿pero sólo las basadas en la ganadería abusiva?).

## **2.- De los pánicos alimentarios a los nuevos alimentos modificados genéticamente.**

32. - En las circunstancias descritas en el Libro Verde de la Comisión Europea sobre los principios de la legislación alimentaria en la Unión Europea resulta crucial decidir cuanto tiempo podemos seguir discutiendo si lo que avizoramos son galgos o podencos: ¿crisis alimentarias o irracionalidades legislativas? El planteamiento de escenarios de crisis alimentarias puede ser hasta cierto punto arbitrario, basarse sólo en la analogía histórica y el registro de las medidas legislativas necesarias, o derivarse a los nuevos escenarios del siglo XXI, por ejemplo, los nuevos alimentos modificados genéticamente.

Los nuevos escenarios de la legislación alimentaria en la Unión Europea no son más que combina-

ciones plausibles de condiciones legales que han permitido y permiten la emergencia creciente de las crisis alimentarias. Así, la reflexión puede usarse para determinar cómo de vulnerable es la normativa comunitaria agrícola a las nuevas tecnologías (la biotecnología) e identificar los umbrales de severidad de los distintos efectos para la seguridad alimentaria de los nuevos alimentos modificados genéticamente.

33. - Resulta obvio decir que aquí sólo pretendemos analizar de manera breve el marco jurídico que sostiene a los nuevos alimentos modificados genéticamente y que la reflexión, por tanto, se circunscribe (necesaria y exclusivamente) al análisis de la incidencia de la nueva legislación comunitaria relativa a los nuevos alimentos e ingredientes alimentarios sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea.

Estudiar los rasgos principales de esta incidencia es una tarea que requiere un análisis en dos etapas. Primero, por tanto, proporcionar una visión necesariamente muy general del fenómeno que ha caracterizado últimamente la legislación comunitaria sobre nuevos alimentos, a saber: el profundo impacto del **Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de Enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios** en el devenir del modelo comunitario de integración económica.<sup>22</sup>

Y todo ello sin olvidar, claro está, la legislación precedente en este ámbito de cuestiones: es decir, la **Directiva 90/220/CEE, de 23 de Abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente**, modificada por la **Directiva 97/35/CE de la Comisión, de 18 de Junio de 1997, por la que se adapta al progreso técnico por segunda vez la Directiva 90/220/CEE, y que ha sido objeto de una reciente y muy importante sentencia del TJCE de 21 de Marzo de 2000<sup>23</sup>.**

34. - En tanto legislación sobre seguridad de la legislación alimentaria, sin embargo, el **Reglamento 258/97** queda mejor identificado por un conjunto de principios de legislación alimentaria destinados a garantizar la puesta en el mercado de los alimentos modificados genéticamente y su libre circulación en el ámbito de la Unión Europea.

En efecto, el objetivo central de dicho Reglamento es la aprobación oficial de comercialización de semillas de variedades modificadas genéticamente y la regulación de las cuestiones relativas a la comercialización de estas semillas, y por el que se modifican varias Directivas del Consejo sobre la comercialización de semillas; pues, ocurre que las normas del **Reglamento (CEE) n° 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios** no excluyen la utilización de semillas procedentes

de una variedad obtenida mediante manipulación genética, hasta el punto de que dicha variedad ha sido autorizada para su comercialización en la agricultura general de conformidad con la normativa comunitaria vigente.

El resultado de esta laguna legal es que en el momento previo a la adopción del Reglamento 258/97 no se trataba (como pensaban muchos) de decidir a escala comunitaria si los alimentos manipulados genéticamente podían introducirse en el mercado o no, ya que la decisión se adoptó hace tiempo, de forma tácita en la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Por consiguiente, dicho Reglamento persigue el establecimiento de un procedimiento riguroso de evaluación de la seguridad de los **productos alimentarios innovadores**, creando a la vez las normas básicas en materia de etiquetado y de información a los consumidores acerca de los alimentos y los ingredientes alimentarios modificados genéticamente.

35. - A este respecto, indicar que el Reglamento 258/97 instaura dos principios básicos en orden a la defensa de la salud pública de los consumidores: a saber, de una parte, todas las etiquetas de productos alimentarios deben informar al consumidor de las características que, según una evaluación científica, tienen por efecto que un nuevo alimento o nuevo ingrediente ya no corresponde a un producto tradicional; y, de otra parte, los proveedores tienen derecho a informar al consumidor de que un producto determinado no se ha elaborado recurriendo a técnicas propias de los nuevos alimentos.<sup>24</sup>

El citado Reglamento (que entró en vigor a principios del verano de 1997) contiene una Declaración de la Comisión sobre el artículo 2 relativa a que la Comisión Europea confirma que, en el caso de que resultara, a la luz de la experiencia, que existen lagunas en el sistema de protección de la salud pública que establece el actual marco legal, en particular en lo que se refiere a los productos auxiliares de elaboración, formulará las propuestas oportunas para colmar esas lagunas. A este respecto, subrayar que esta Declaración pretende contrarrestar las (severas) críticas al Reglamento (por todos los grupos y organizaciones ecologistas) porque éste no aclara, entre otras cosas: 1) la naturaleza de las informaciones que deberá facilitar un fabricante a la Comisión y 2) si será la Comisión la que decidirá de qué forma se analizará un producto transgénico.

36. - Una segunda etapa de este análisis nos remite al estudio de la legislación sobre el comercio de semillas, en particular la **Directiva 98/95/CE del Consejo, de 14 de Diciembre de 1998, que modifica respecto de la consolidación del mercado interior, las variedades de plantas modificadas genéticamente y los recursos fitogenéticos, las Directivas 66/400/CEE, 66/401/CEE,**

**66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE y 70/458/CEE sobre la comercialización de las semillas de remolacha, de las semillas de plantas forrajeras, de las semillas de cereales, de las patatas de siembra, de las semillas de plantas oleaginosas y textiles, de las semillas de plantas hortícolas y sobre el Catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas.**<sup>25</sup>

A este respecto, indicar que las Directivas 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE y 70/458/CEE establecen las condiciones en que pueden comercializarse en la Comunidad Europea las semillas de remolacha, de plantas forrajeras y de cereales, las patatas de siembra, las semillas oleaginosas y textiles y las de plantas hortícolas, así como las condiciones en que pueden incluirse en el catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas. Si bien varias disposiciones de las citadas Directivas permiten a los Estados miembros de la Comunidad Europea establecer unilateralmente excepciones a determinadas disposiciones de las mismas, se considera conveniente modificar o derogar algunas de estas disposiciones con objeto de suprimir los obstáculos existentes o potenciales al comercio que puedan entorpecer la libre circulación de semillas dentro de la Comunidad, con vistas al correcto funcionamiento del Mercado Interior comunitario.

En suma, el principal objetivo de la presente Directiva es alcanzar ese fin y, además, ampliar el ámbito de aplicación de las Directivas ya existentes de modo que abarque la producción, la comercialización y, cuando proceda, la utilización de las semillas.

En este contexto, sobre la base de la experiencia adquirida y de los último y trascendentales avances científicos y técnicos (en particular, los cultivos transgénicos a la luz del Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de Enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios), la **Directiva 98/95/CE** aclara y actualiza algunas disposiciones de las Directivas ya existentes y establece un fundamento jurídico a fin de tener en cuenta los avances logrados en materia de variedades modificadas genéticamente, nuevos alimentos e ingredientes alimentarios y semillas tratadas químicamente, pues, ocurre que las normas del Reglamento (CEE) n° 2092/91 sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios no excluyen la utilización de semillas procedentes de una variedad obtenida mediante manipulación genética, hasta el punto de que dicha variedad ha sido autorizada para su comercialización en la agricultura general de conformidad con la normativa comunitaria vigente.<sup>26</sup>

### 3.- Seguridad alimentaria y recuperación de la confianza de los consumidores en los mercados agrícolas.

37. - En primer lugar, será necesario realizar un análisis muy general de los diferentes Capítulos y el Anexo del Libro Blanco en función de lo que cabe entender por seguridad alimentaria. En concreto: ¿dónde comienza en el Libro Blanco el ideario protector de la salud pública de las personas como exigencia imperativa no económica y dónde termina el criterio económico de la necesidad de que los consumidores recuperen la confianza en los productos agrícolas que consumen?

Más adelante, iremos (digámoslo así) a la letra pequeña de la doctrina del Libro Blanco que refleja las consecuencias de las nuevas ideas y razones en el ámbito de la producción alimentaria sobre la normativa comunitaria (es decir, *sobre la codificación del Derecho internacional privado en la Unión Europea de Ámsterdam*).

38. - El Capítulo 1 del Libro Blanco (Introducción) ofrece de forma resumida los principales datos de orden económico que revelan la importancia creciente de la política alimentaria en la Unión Europea y, por tanto, a partir de las razones económicas, las razones que aconsejan una nueva política alimentaria europea que sirva para proteger y fomentar la salud pública de los consumidores.

La Introducción del Libro Blanco anticipa el sentido del debate en los próximos meses y años en la Unión Europea respecto del tema de la seguridad alimentaria: en un primer retrato del problema, la disyuntiva que nos presenta el Libro Blanco en sus primeras páginas es aparentemente sólo el siguiente dilema: ¿principio de cautela o libre circulación de mercancías agrícolas en el Mercado Interior comunitario y en los mercados mundiales? ¿Pero sólo aparentemente? ¿Porqué? El Libro Blanco al apostar decididamente por la necesidad de la unificación legislativa relativa a la producción alimentaria anuncia implícitamente el problema fundamental: ¿las biotecnologías aplicadas a la agricultura estarán igualmente sujetas a la política de la granja al consumidor? La respuesta es sí, pero las adaptaciones a la nueva legislación alimentaria comunitaria de las biotecnologías será más difícil que la de las agrícolas porque el hombre (y, por tanto, el Organismo alimentario europeo) tiene menor capacidad de gestionarlas, al menos, al día de hoy.

39. - El Capítulo 2 del Libro Blanco (Principios de seguridad alimentaria) en su parquedad es de una elocuencia solemne. ¿La parquedad obedece acaso a que no es necesario (de momento) explicitar que la nueva política alimentaria de la Unión Europea (que se perfila como) global e integradora, esto es, la política de la granja al consumidor se aplicará en todas sus consecuencias a las biotecnologías aplicadas a la

agricultura? Ya hemos señalado más arriba que la respuesta es sí, pero que es un sí muy problemático. ¿Bastará, entonces, con la referencia hecha en el Capítulo 2 a que la nueva política alimentaria debe ser un instrumento anticipador, dinámico, coherente y global?

40. - El punto nº 10 del Capítulo 2 del Libro Blanco concreta relativamente los principales aspectos anticipadores de la política de la granja al consumidor: el establecimiento de un sistema de rastreabilidad de los alimentos destinados al consumo humano y animal que permita retirar los alimentos del mercado cuando exista un riesgo para la salud de los consumidores.

¿El principio corolario del sistema de rastreabilidad es que el análisis del riesgo debe ser la base de la política comunitaria de seguridad alimentaria? ¿Principio de cautela o libre circulación de mercancías agrícolas? ¿Las variaciones de los análisis sobre el riesgo (todavía) impiden una evaluación precisa de la evolución global de la legislación sobre la cadena alimentaria? Muchos interrogantes y pocas certidumbres en este orden de problemas planteados por el Capítulo 2 del Libro Blanco.

41. - Sea como fuere, lo único cierto es que en el plano (kelseniano) del deber ser el Libro Blanco señala que el análisis del riesgo debe ser la base de la política comunitaria de seguridad alimentaria. ¿Pero en el plano del ser, el factor análisis del riesgo distingue adecuadamente (en el caso, por ejemplo, de los productos modificados genéticamente) entre el peligro y el riesgo?

La propuesta de la Comisión Europea, a este respecto, es la siguiente: el análisis del riesgo operará en función de sus tres componentes, primero, la determinación del riesgo (a saber, asesoramiento científico y análisis de datos), segundo, gestión del riesgo (reglamentación y control), tercero, proceso de comunicación del riesgo. Llegado el caso, subraya la Comisión Europea, el principio de cautela, se aplicará en las decisiones de gestión del riesgo.

42. - ¿Este esquema de actuación será suficiente para prevenir las confusiones entre peligro y riesgo en la futura legislación alimentaria comunitaria? ¿El principio de cautela utilizado por el legislador comunitario servirá llegado el caso para clarificar la evidencia actual de que el riesgo sólo significa la probabilidad de que aparezca el problema (¿o también la probabilidad de que aparezca el peligro?)

Esta disyuntiva planea con gran intensidad sobre ciertos textos legales comunitarios de gran incidencia en la vida diaria de los ciudadanos: el caso más emblemático es la *Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de Noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano*, norma que indicó, sin duda alguna, el comienzo de un intenso debate (en absoluto con-

cluido) en Europa: ¿qué agua bebemos? ¿nuevas sustancias potencialmente cancerígenas derivadas del cloro y el plomo (los trihalometanos) obligan a repensar toda la (anterior) legislación sobre el agua? ¿En todo caso, la nueva Directiva es realmente suficiente para dilucidar dónde empieza el peligro y dónde concluye el riesgo?

43. - El Capítulo 3 del Libro Blanco (Elementos esenciales de la política de seguridad alimentaria: recopilación y análisis de información; asesoramiento científico) se refiere parcialmente a la profundización de los principales aspectos abordados por la Comisión Europea en su Comunicación Salud del consumidor y seguridad alimentaria de 30 de Abril de 1997 respecto del asesoramiento científico.<sup>28</sup>

Esta Comunicación perseguía básicamente el objetivo de que en el futuro la política alimentaria comunitaria estuviera basada en tres grandes principios generales: en primer lugar, la responsabilidad legislativa habrá de separarse de la responsabilidad de la consulta científica; en segundo lugar, la responsabilidad de la legislación habrá de separarse de la de la inspección; en tercer lugar, la mayor transparencia y la mejor información deben presidir todo el proceso de toma de decisiones y en las medidas de inspección.<sup>29</sup> ¿Hay alguna novedad real en el Capítulo 3 del Libro Blanco respecto de la Comunicación Salud del Consumidor y seguridad alimentaria en orden a distinguir, por ejemplo, entre peligro y riesgo a la hora de concretar las nuevas disposiciones alimentarias? Es obvio que en apenas poco más de dos años todo invita a suponer pocos cambios, aunque si parece posible apreciar mayor reflexión en este orden de problemas. ¿La reflexión ha existido y ha producido, en su caso, consecuencias prácticas? La respuesta es sencilla: el Capítulo 3 del Libro Blanco cumple un objetivo básico en el discurso de la Comisión Europea: ilustrar con claridad meridiana (lo que hacía sólo a medias la Comunicación Salud del consumidor y seguridad alimentaria) todo lo que precede a la necesidad del establecimiento del Organismo alimentario europeo, esto es, la existencia actualmente de una estructura administrativa muy deficiente para proteger con garantías la salud pública del consumidor en la Comunidad Europea.

44. - El Capítulo 5 del Libro Blanco (Aspectos reglamentarios) pretende retratar una suerte de globalización de la legislación alimentaria comunitaria, mediante una uniformización de los puntos de vista del legislador comunitario, una coincidencia legislativa en el diagnóstico de lo fundamental: la necesidad de crear un conjunto de normas coherentes y transparente en materia de seguridad alimentaria.

La idea de un marco jurídico coherente y transparente en el ámbito de la seguridad alimentaria tiene en el proceso de construcción europea una historia complicada. Se trata, en esencia, de una exco-

gitación de la jurisprudencia Cassis de Dijon del TJCE, que el legislador comunitario ha empleado con acierto para la realización del Mercado Interior comunitario en determinados sectores de actividad económica. Resulta comprensible, por cierto, el entusiasmo de la Comisión Europea por la idea de un nuevo marco jurídico coherente y transparente para la seguridad alimentaria. La Comisión Europea en el punto nº 67 del Libro Blanco anuncia al respecto una propuesta de normativa general sobre alimentos (que se adivina como una decisión estratégica fundamental en el ámbito de la concreción legislativa de la noción siempre abstracta de seguridad alimentaria).

45.- ¿Cuáles son los objetivos básicos de política legislativa que presiden este capítulo 5 del Libro Blanco?. El panorama podría ser el siguiente recetario de medidas legislativas. El nuevo marco jurídico para los alimentos destinados a la alimentación animal (véase la idea de adoptar una lista positiva de los materiales destinados a la alimentación animal que sustituya a una primera lista negativa de los materiales que no pueden utilizarse en la alimentación animal), la salud y el bienestar animal (una contribución decisiva para convertir la salud animal en un factor crucial de la seguridad alimentaria), la higiene (con la idea de que los operadores del sector alimentario deben ser plenamente responsables de la seguridad de los alimentos), los límites de contaminantes y residuos (ante la constatación, por ejemplo, de que actualmente existen en el mercado un gran número de pesticidas que aún no han sido evaluados a nivel comunitario) los nuevos alimentos (con el convencimiento de reforzar y simplificar la legislación existente), los aditivos, aromas, empaquetado y radiación ionizante (actualizar y completar la legislación existente), las medidas de emergencia (la adopción de un instrumento jurídico que permita a la Comisión Europea tomar una medida de salvaguardia por propia iniciativa en respuesta a un riesgo detectado para la salud de los consumidores), el proceso de toma de decisiones (racionalizar y simplificar el proceso de toma de decisiones para garantizar la eficacia, la transparencia y la rapidez) acaban por crear una, si no sólida por entero, sí amplia y concluyente visión de esa necesidad de un nuevo marco jurídico comunitario coherente y transparente en el ámbito de la seguridad alimentaria.

Una pavorosa falta de racionalidad (es decir, falta de coherencia y transparencia en términos del Libro Blanco) se extiende sobre todos los aspectos reglamentarios de la actual legislación comunitaria alimentaria, sobre los controles (objeto del Capítulo 6 del Libro Blanco), donde sólo la improvisación (véase el caso de la crisis de las vacas locas sin ir más lejos) y la falta de instrumentos jurídicos marcan la singularidad del modelo vigente y donde la inseguri-

ridad es el caldo de cultivo de los recientes pánicos alimentarios. Tan sólo el poder de convicción de esta visión hace suficientemente fuerte al Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria.

46. - Sin embargo, hay una conclusión que está más allá de la anterior reflexión sobre el Capítulo 5 del Libro Blanco y que es necesario poner de manifiesto con esta reflexión. El Capítulo 5 resiste bien un análisis de fondo de sus ideas y razones (y por añadidura de sus propuestas legislativas), pero sus imperfecciones, a saber, sobre todo la cuestión de los nuevos alimentos, ayudan claramente a ver como este Libro Blanco sobre seguridad alimentaria sólo se entiende en su totalidad (además de mediante la lectura cuidadosa de la Comunicación sobre la utilización del principio de cautela) con las reflexiones deducidas de los argumentos del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la responsabilidad medioambiental (tal como veremos en un apartado posterior dedicado a este Libro Blanco).

47. - El Capítulo 6 del Libro Blanco (Controles) no presenta grandes novedades pero su importancia radica, precisamente, en que contiene la pretensión de introducir un texto legislativo exhaustivo a fin de refundir las diferentes disposiciones comunitarias en materia de control.<sup>30</sup> Es, por tanto, esta idea la que constituye el entramado de un marco comunitario para los sistemas de control nacionales, pues, la gestión de estos sistemas de control seguirán siendo nacionales.<sup>31</sup>

El Libro Blanco indica que este marco comunitario tendrá tres elementos básicos. El primer elemento estará constituido por unos criterios de funcionamiento definidos a escala comunitaria que deberán respetar las autoridades nacionales. El segundo elemento será la elaboración de orientaciones de control comunitarias. El tercer elemento se refiere a una mejor cooperación administrativa en el desarrollo y la gestión de los sistemas de control.

48. - El Capítulo 7 del Libro Blanco (Información a los consumidores) señala como una de los rasgos característicos de la nueva legislación alimentaria comunitaria la de su capacidad de ser interactiva, esto es, la capacidad de comunicar los riesgos y las medidas para controlarlos. En suma, el Capítulo 7 plantea la necesidad de superar una aparente paradoja: a saber, que una legislación alimentaria altamente especializada (al estar basada en el recurso constante al conocimiento científico) puede ser en ocasiones incompatible con la necesidad de facilitar el diálogo entre autoridades y consumidores (y, por añadidura el diálogo transnacional entre los propios consumidores). Sin embargo, el Capítulo 7 del Libro Blanco plantea que la política de la determinación de los riesgos no supone una violación del principio de transparencia, ya que la comunicación de los

riesgos que pretende el Libro Blanco no es una transmisión pasiva de la información al consumidor.

La condición en el proceso de comunicación de los riesgos a respetar es que la normativa relativa al etiquetado y a la publicidad deben proporcionar a los consumidores información esencial y precisa para que puedan elegir con conocimiento de causa. Este énfasis informador recorre todo el Capítulo 7 y, especialmente, lo referente al etiquetado de los nuevos alimentos modificados genéticamente desde el que se reclama una política de clarificación.

#### 4.- El Organismo alimentario europeo.

49. - El Capítulo 4 del Libro Blanco (Hacia la creación de un Organismo alimentario europeo) persigue el objetivo de conseguir en el proceso de toma de decisiones en la Comunidad Europea (en el ámbito de la seguridad alimentaria) la separación de la responsabilidad legislativa de la responsabilidad científica (objetivo anunciado con anterioridad, en primer lugar, en la Comunicación de la Comisión sobre Salud del consumidor y seguridad alimentaria y, posteriormente, confirmado en el Libro Verde de la Comisión sobre los principios de la legislación alimentaria en la Unión Europea), lo que parece coherente además de necesario con un orden doble de objetivos: de una parte, para hacer frente con nuevos métodos al actual escenario europeo y mundial de emergencia creciente de crisis y pánicos alimentarios; y, de otra parte, como nueva respuesta jurídico-institucional a los temores que despiertan en los ciudadanos las biotecnologías aplicadas a la agricultura.

Más aún: el objetivo de separación de la responsabilidad política y de la responsabilidad científica persigue también el cumplimiento en el ordenamiento jurídico comunitario de las consecuencias jurídicas del panel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la carne y los productos cárnicos y, al mismo tiempo, clarificar la postura de la Comunidad Europea de cara a la negociación de adhesión de la Comunidad al *Codex Alimentarius de la FAO/OMS*, a la Oficina Internacional de Epizootias, y posiblemente a la puesta en acción del Protocolo de Cartagena de 29 de Enero de 2000 sobre la bioseguridad.

50. - La intencionalidad de la propuesta de la Comisión Europea es nítida, pero a partir de ahí las preguntas se acumulan en el actual debate europeo sobre la seguridad alimentaria: ¿realmente es deseable esta separación? ¿se ha conseguido en su formulación la plasmación real de esta separación? ¿o, por el contrario, no será acaso una separación muy tímida para las necesidades actuales de la legislación comunitaria alimentaria? ¿por qué no se seguido con todas sus consecuencias el modelo norteamericano de la *Food and Drug Administración (FDA)*?

¿cómo es habitual, tan pronto como Europa comienza a imitar, tardíamente, una práctica estadounidense, en este caso el modelo de la FDA y, en general, las Agencias Federales, Estados Unidos repudia esa práctica (como sucede con la reciente sentencia del Tribunal Supremo de EE.UU. de Marzo de 2000 que deja a la FDA sin potestad alguna en la regulación del consumo de tabaco y devuelve ese poder al Congreso)? Y, así sucesivamente, podríamos seguir planteando preguntas y más preguntas al respecto.

Las respuestas son de enorme complejidad y exceden, en buena lógica, la razón de ser y las propias dimensiones de este trabajo. En todo caso, es necesario comenzar por hacer una primera referencia al ámbito de acción potencial del Organismo y a sus objetivos y misiones, para finalmente en las reflexiones finales intentar contestar al siguiente interrogante: según las ideas y razones que vertebran los argumentos del Capítulo 4 del Libro Blanco ¿a dónde conduce el modelo de un Organismo alimentario europeo independiente?, ¿Y por qué?

51. - El ámbito potencial del Organismo alimentario europeo es doble: de una parte, la determinación de los riesgos en el ámbito de la seguridad alimentaria, es decir, proporcionar el asesoramiento científico; y, de otra parte, la comunicación de los riesgos en el ámbito de la seguridad alimentaria.

La propuesta de la Comisión Europea excluye expresamente la posibilidad de transferir las competencias de gestión de los riesgos (reglamentación y control) al Organismo alimentario europeo. Esta negativa se basa en tres razones. Primera, la eventual transferencia diluiría de manera injustificada la responsabilidad democrática (¿luego el Banco Central Europeo limita la responsabilidad democrática del proceso de construcción europea?). La Comisión Europea no cita de forma expresa (con buen tino) el argumento recurrente del déficit democrático en el proceso de construcción europea. No es necesario recurrir a este argumento, ¿pero en todo caso, de verdad, una eventual transferencia de este tipo supondría el recrudescimiento de este argumento en el escenario del debate público europeo, incluso con el añadido de que este Organismo no rendiría cuentas satisfactoriamente ante el Parlamento Europeo?<sup>32</sup> La segunda razón, la idea de que la Comisión Europea debe conservar las funciones de reglamentación y control a fin de desempeñar las responsabilidades que le atribuyen los Tratados comunitarios. Es, por tanto, el tradicional argumento del modelo de equilibrio de poderes visto desde el ángulo de la Comisión Europea. Por último y tercera razón, habría que modificar sin duda alguna la actual estructura institucional de la Unión Europea de Ámsterdam, lo que exigiría la modificación de las disposiciones en vigor del TCE Ámsterdam. El argumento es contundente, no obstante, acaba siendo una razón menor, pues, la aper-

tura el 14 de Febrero de 2000 de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del TUE de Ámsterdam posibilitaría plenamente la inserción de un Organismo alimentario europeo en una nueva organización institucional de la Unión Europea.<sup>33</sup>

52. - Si como queda dicho, el objetivo principal del Organismo alimentario europeo es contribuir a lograr un nivel elevado de protección de la salud de los consumidores en el ámbito de la salud alimentaria, la Comisión Europea entiende que, para cumplir tal fin, el Organismo deberá: 1) guiarse por los mejores conocimientos científicos, 2) ser independiente de los intereses políticos e industriales, 3) aceptar someterse a un control público riguroso, 4) ser una referencia científica reconocida, y 5) colaborar estrechamente con los organismos científicos nacionales.<sup>34</sup>

¿Y la estructura institucional del Organismo alimentario europeo? De entrada, la Comisión Europea abre un debate al respecto solicitando hasta 30 de Abril de 2000 (fecha de conclusión de este trabajo) sugerencias u observaciones sobre dicha estructura jurídico-institucional. En consecuencia, de alguna manera el juicio definitivo sobre este Organismo alimentario queda parcialmente aplazado o, al menos, no puede ser un juicio completo y definitivo.

53. - En todo caso, la reflexión es posible con los datos actuales. ¿Qué tipo de reflexión? Todo parece indicar que la Comisión Europea ordena la estructura de los argumentos del Capítulo 4 de su Libro Blanco como un intento de pensar los nuevos problemas científicos que plantean las **crisis alimentarias** y los **nuevos alimentos modificados genéticamente** para la legislación alimentaria comunitaria según criterios de orden práctico.

A partir de ahí, en la imagen de las necesidades del ordenamiento jurídico comunitario que se configura como consecuencia de la asunción de categorías propias del mundo científico, la Comisión Europea propone legislar según el porvenir que se reserva al conocimiento científico como guía del ámbito de actuación del Organismo alimentario europeo. ¿Es realista esta postura? ¿O acaso es una postura excesivamente realista? Son reflexiones que están presididas por el razonamiento del Libro Blanco acerca de que los principios de independencia, excelencia y transparencia no se reducirán en la práctica del día a día del Organismo a lo meramente instrumental, es decir, a un mero modo de saber sin consecuencias prácticas.

##### **5.- El Plan de Acción sobre la seguridad alimentaria.**

54. - Tras el Capítulo 9 del Libro Blanco (Conclusiones) que se limita a constatar de forma breve y escueta que para conseguir los objetivos del

Libro Blanco es necesario tanto el apoyo del Parlamento Europeo y el Consejo en el nivel institucional como el apoyo de los Estados miembros en el nivel de su aplicación práctica, el Libro Blanco recoge en un Anexo el Plan de Acción sobre seguridad alimentaria (que no incluye todas las medidas en curso derivadas de las obligaciones de la legislación de la Unión Europea).

El Plan de Acción se divide en XIX secciones. La sección I (Medidas prioritarias) es (teóricamente) la más importante y también, claro está, es (en la práctica) la más ambiciosa. Esta sección I contiene en concreto 18 propuestas, entre las que cabe destacar de forma muy especial lógicamente la Propuesta relativa al establecimiento de un organismo alimentario europeo (cuya adopción por la Comisión está prevista para Septiembre de 2000).

La sección II (Alimentos para animales) contiene específicamente 7 propuestas, entre las que cabe destacar a priori la Propuesta de modificación de la Directiva 96/25/CE sobre la circulación de materias primas para la alimentación animal (cuya adopción por la Comisión está prevista para Diciembre de 2002) y cuyo objetivo esencial es la aprobación de una lista positiva excluyente de materias primas autorizadas en la alimentación animal y, para la cual el concurso del Organismo alimentario europeo será ciertamente imprescindible.

La sección III (Zoonosis) contiene dos Propuestas de acusado perfil técnico.

La Sección IV (Salud animal), la Sección V (Subproductos animales), la Sección VI (EEB/EET), la Sección VII (Higiene) y la sección VIII (Contaminantes) mantienen un claro perfil técnico, si bien la mayoría de las propuestas giran alrededor de las consecuencias de la crisis de las **vacas locas** y las **dioxinas en los pollos belgas**.

La Sección IX (Aditivos y aromas alimentarios) cubre 8 Propuestas con la finalidad básica de actualizar y completar la actual legislación comunitaria.

La Sección X (Materiales en contacto con productos alimenticios) se refiere a tres Propuestas en línea con la precedente Sección.

La Sección XI (Nuevos alimentos/organismos modificados genéticamente) alcanza (sólo) a tres Propuestas y, produce, a primera vista, la sensación ya descrita anteriormente de que una de las carencias básicas del Libro Blanco es la falta de una apuesta (todo lo) definitiva (que sea posible en el momento actual) por parte de la Comisión Europea en orden a un tratamiento de esta cuestión más allá de la información a los consumidores (con ser esta cuestión un aspecto fundamental de la problemática de los nuevos alimentos modificados genéticamente).

La Sección XII (Ionización de alimentos) tiene dos Propuestas que atienden también (como ocurre

con otras Secciones) a la necesidad de actualizar y completar la actual legislación comunitaria, como es el caso de la importante **Directiva 1999/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de Febrero de 1999, relativa a la aproximación de legislaciones de los Estados miembros sobre alimentos e ingredientes alimentarios tratados con radiaciones ionizantes**.

La Sección XIII (Alimentos dietéticos/complementos alimenticios/alimentos enriquecidos) versa sobre nueve Propuestas relativas básicamente a la información de los consumidores.

La Sección XIV (Etiquetado de los productos alimenticios) tiene tres Propuestas que se refieren, igualmente, a la información de los consumidores.

La Sección XV (Pesticidas) alcanza a cinco Propuestas en orden a controlar y limitar el uso de estos productos.

La Sección XVI (Nutrición) tiene una Propuesta de Recomendaciones del Consejo relativas a directrices dietéticas europeas.

La Sección XVII (Semillas) contiene cuatro Propuestas con la finalidad de, una parte, atender la defensa de criterios medioambientales, y de otra parte, asegurar la correcta información de los consumidores.

La Sección XVIII (Medidas de apoyo) se refiere a tres Propuestas de carácter financiero, informático e institucional.

Por último, la Sección XIX (Política relativa a terceros países/relaciones internacionales) aborda en tres Propuestas el cumplimiento de ciertos objetivos prioritarios de la Unión Europea en el escenario internacional, en concreto, la celebración de nuevos acuerdos con terceros países sobre cuestiones veterinarias y/o fitosanitarias, la adhesión de la Comunidad al Codex Alimentarius e, igualmente, la adhesión a la Oficina internacional de Epizootias.

## **6- La Comunicación de la Comisión Europea sobre la utilización del principio de precaución.**

55. - Esta Comunicación persigue un cuádruple objetivo, y un quinto objetivo implícito. El primer objetivo es exponer la postura de la Comisión Europea ante la aplicación del principio de precaución. El segundo objetivo es establecer las directrices de la Comisión Europea en orden a su aplicación. El tercer objetivo es elaborar una posición común sobre cómo evaluar, valorar, gestionar y comunicar los riesgos que la ciencia no puede evaluar todavía plenamente. El cuarto objetivo es evitar el recurso injustificado al principio de precaución como forma encubierta de proteccionismo. El quinto objetivo implícito es indicar la postura de la Comisión (de cara a los Estados miembros<sup>35</sup> pero sobre todo respecto a los terceros Estados) de cómo

aplicar este principio en los escenarios (presentes y futuros) de la codificación multilateral del comercio mundial (por poner un ejemplo, las actuales negociaciones en el *Codex Alimentarius* de la FAO/OMS).

La postura de la Comisión Europea al enunciar estos cinco grandes objetivos puede resumirse en la siguiente idea fundamental estratégica: la Comunidad Europea tiene derecho a establecer el nivel de protección que considere adecuado, en particular en lo que se refiere al medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal (¿de conformidad con las reglas y principios fundamentales de la codificación multilateral del comercio mundial, en particular, el Tratado Constitutivo de la Organización Mundial del Comercio?) y, a tal fin, el principio de precaución constituye un principio esencial de su política (alimentaria, medioambiental, etc).

En este contexto, la Comisión anuncia (en paralelo con su postura en el **Libro Blanco sobre seguridad alimentaria**) que el principio de precaución atañe especialmente a la gestión del riesgo, es decir, a la responsabilidad política de decidir lo que se hace cuando se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso (misión esta última que debe corresponder al futuro Organismo alimentario europeo según el **Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria**).

La Comisión resume todo su pensamiento en la siguiente afirmación: "Juzgar cuál es el nivel de riesgo aceptable para la sociedad es una responsabilidad eminentemente política". Por consiguiente, determinar los efectos potencialmente peligrosos que se derivan de un fenómeno, producto o proceso es una **decisión científica** que debe corresponder (en la lógica del sistema diseñado en el **Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria**) al futuro Organismo alimentario europeo (y todo ello con independencia de una posible o deseable, según se mire, ampliación de los ámbitos de actuación del Organismo).<sup>36</sup>

56.- Las directrices para la aplicación del principio de precaución por parte del legislador comunitario se basarán en las siguientes medidas de aplicación.

Primera, las medidas deben ser **proporcionales** al nivel de protección elegido y, a este respecto, la Comisión descarta, en principio, la aplicación práctica de la idea del **nivel de riesgo cero**, aunque se contempla la posibilidad de que en algunos casos la prohibición total puede ser la única respuesta posible. Esta primera medida plantea de inmediato el problema de la posibilidad (cierta, según el *panel de la OMC* sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas, de un proteccionismo encubierto al comercio internacional. La postura de la Comisión

es ambivalente: descarta, en principio la idea del nivel riesgo cero (que en la práctica acabaría rompiendo el Tratado constitutivo de la Organización Mundial del Comercio), pero admite, en ciertos casos, la prohibición total como ocurre con la carne con hormonas. ¿En que casos? Aquí el papel del futuro Organismo alimentario europeo será primordial, pues, parece evidente que sólo cuando el Organismo identifique con gran rigor científico los efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, producto o proceso, podrá el legislador comunitario recurrir a la prohibición total de importación (o exportación) con plenas garantías jurídicas frente a eventuales reclamaciones en el seno de la Organización mundial del Comercio.

Segunda, las medidas **no deben ser discriminatorias** en su aplicación.

Tercera, las medidas de ser **coherentes** con medidas similares ya adoptadas.

Cuarta, las medidas deben estar basadas en el **examen de los posibles beneficios y los costes** de la acción o de la falta de acción, pero la Comisión estima que la introducción del análisis económico del Derecho en este ámbito de cuestiones tiene el límite de que deberá tenerse en cuenta el principio general y la jurisprudencia del TJCE de que la protección de la salud tiene prioridad sobre las consideraciones económicas.

Quinta, las medidas deben estar **sujetas a revisión**, a la luz de los nuevos datos científicos.

Y sexta, las medidas deben ser capaces de designar a **quién incumbe aportar las pruebas científicas** necesarias para una evaluación del riesgo más completa y, a tal fin, se introduce la posibilidad (que por otra parte ya existe, en particular, en la legislación sobre nuevos alimentos modificados genéticamente, y como certifica el TJCE en la sentencia *Greenpeace* de 21 de Marzo de 2000) de invertir en determinados supuestos la carga de la prueba.

#### **7.- El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre responsabilidad medioambiental.**

57. - La Comisión Europea en su **Libro Blanco sobre la responsabilidad medioambiental** pone de relieve el hecho de que la opinión pública tiene serios temores sobre la posibilidad de que los productos genéticamente modificados perjudiquen a la salud o tengan repercusiones negativas para el medio ambiente (cuya plasmación en el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria es marcadamente más ambigua, como queda dicho con anterioridad, en particular respecto de la Sección XI del Plan de Acción sobre seguridad alimentaria).

La consecuencia de estos temores, según la Comisión Europea, no puede quedarse en un llama-

miento a la responsabilidad de los productores en cuestión (que también claro está), sino en la adopción de una Directiva marco comunitaria que contemple, por un lado, la responsabilidad objetiva por los daños derivados de actividades peligrosas reguladas por la legislación comunitaria (que cubra, con circunstancias eximentes y atenuantes, tanto los daños tradicionales, a saber, daños a la salud y daños materiales, como los daños causados al medio ambiente) y que también regule, por otro lado, la responsabilidad basada en la culpa en los casos de daños a la biodiversidad derivados de actividades no peligrosas.<sup>37</sup>

Esta muy importante propuesta de Directiva marco se añadiría, con notables y positivas consecuencias jurídicas, a la actual legislación comunitaria que como sucede, por ejemplo, con la **Directiva 98/81/CE del Consejo, de 26 de Octubre de 1998, por la que se modifica la Directiva 90/219/CE relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente** necesita de instrumentos jurídicos que aseguren, en su caso, la responsabilidad por daños producidos al medio ambiente.

#### IV.- EL LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL MARCO PARA LA GLOBALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

58. - Buena parte de la codificación multilateral del comercio internacional en el ámbito de la salud pública de los consumidores quedó delimitada por los textos normativos del Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo SPS),<sup>38</sup> incluso cuando éstos quedaban estrechos por comparación con los intereses y preocupaciones de la propia OMC en orden a la racionalización de la regulación de los intercambios de productos alimenticios. Tras la adopción del Acuerdo SPS había una época de conflictos en el GATT y un nuevo interés por el papel de la ciencia en este ámbito de cuestiones.

Otros instrumentos internacionales siguen al Acuerdo SPS (el *Codex Alimentarius* de la FAO/OMS y la Oficina Internacional de Epizootias) por el territorio de la preocupación de los problemas de la seguridad alimentaria, pero también otras Organizaciones Internacionales (es el caso, por poner un ejemplo muy significativo, de la OCDE<sup>39</sup>) tienen idénticas preocupaciones pero que van más allá de la estricta preocupación en el ámbito de la salud pública de las personas: por ejemplo, el Acuerdo de la Conferencia de Montreal de 29 de Enero de 2000 sobre el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad.

#### 1.-La perspectiva internacional del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la seguridad alimentaria.

59. - El Capítulo 8 del Libro Blanco (Dimensión internacional), sin abandonar sus referencias internas, pero con un enfoque narrativo integrado en el actual marco de los intercambios internacionales (esto es, las reglas y principios de la Organización Mundial del Comercio), explica que la dimensión internacional de la nueva política alimentaria comunitaria es básicamente algo más que un fenómeno de intercambio de productos alimenticios entre los Estados miembros de la Unión Europea y Estados terceros y que, en consecuencia, estos intercambios deben respetar por tanto un principio fundamental: los productos alimenticios y los alimentos para animales importados han de satisfacer exigencias sanitarias equivalentes al menos a las establecidas por la Comunidad Europea para su producción propia.<sup>40</sup>

Este principio fundamental de equivalencia sanitaria constituye una de las bases fundamentales de la política interna comunitaria en orden al proceso de realización del Mercado Interior comunitario y, a lo largo del proceso de construcción europea, han aparecido las grandes manifestaciones de este principio en la jurisprudencia del TJCE sobre la libre circulación de mercancías, en particular sobre las excepciones y límites de carácter específico a la aplicación de la prohibición de las MEE.

60. - En forma (demasiado) sintética la Comisión Europea asume el huido sentido del *panel de la OMC* sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas para la legislación alimentaria comunitaria: el Libro Blanco defiende una convicción (el principio de la equivalencia en las exigencias sanitarias), pero confiesa incertidumbres respecto de las obligaciones de las Instituciones comunitarias en el seno de la OMC (en particular sobre el Acuerdo SPS).

61. - El principal mérito del Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria consiste seguramente en suministrar argumentos (de forma algo tímida) tanto contra las bondades de las nuevas tecnologías como contra las capacidades del legislador para combatir la tecnofobia (incluso la aparición del Organismo alimentario europeo en el escenario comunitario puede ser valorada desde esta perspectiva acaso algo reductora de la posible contribución del Organismo a la racionalización del panorama alimentario europeo).<sup>41</sup>

Pero el Libro Blanco finalmente es marcadamente realista: y es que hay un exceso de confianza en la legislación comunitaria y en la jurisprudencia del TJCE tanto en quienes esperan de ella la solución de todos los problemas alimentarios como en quienes les atribuyen la responsabilidad de imponerlas sin más trámites en los foros internacionales.

62. - ¿La aplicación del principio de equivalencia de las exigencias sanitarias es compatible con el Tratado constitutivo de la Organización Mundial del Comercio? La respuesta es de enorme complejidad jurídica. A este respecto, el punto nº 108 del Libro Blanco, sin mencionarlo expresamente, es un recordatorio del *panel* de la OMC relativo a las medidas comunitarias sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas (y sin decirlo expresamente este punto es un recordatorio de que más allá de las campañas de ecologistas y consumidores —por ejemplo, durante la III Conferencia ministerial de Seattle de la OMC en Diciembre de 1999— la polémica de los productos modificados genéticamente tiene, sobre todo, un ángulo de batalla comercial entre la Unión Europea y los Estados Unidos, pues, las grandes empresas biotecnológicas norteamericanas han sido desde siempre las grandes impulsoras de los productos transgénicos, y la Europa comunitaria ha sido y sigue siendo el mayor freno para su distribución y comercialización).

Este panel ha supuesto, sin duda alguna, un muy serio contratiempo para, en primer lugar, la política comercial de la Comunidad Europea<sup>42</sup> (entre otras cosas por los perjuicios económicos que para la economía comunitaria han supuesto las sanciones comerciales adoptadas por el órgano de Solución de Diferencias de la OMC)<sup>43</sup>, pero también, en segundo lugar, plantea serios interrogantes acerca de la viabilidad del modelo comunitario de integración económica basado en un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los consumidores (en un contexto de globalización total de los mercados internacionales).<sup>44</sup>

63.- Estos contratiempos e incertidumbres componen el núcleo temático en torno al cual se articulan las argumentaciones del Capítulo 8 del Libro Blanco, tan sólo expuestas en página y media (¿quizás por no comprometer en exceso la postura de la Unión Europea de cara a la Ronda del Milenio de la OMC?).

Los preside la obligación ante el *panel de la OMC* sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas, —a saber, en primer lugar, la legislación comunitaria tiene que estar basada en normas internacionales; en segundo lugar, cuando no sea así, que las medidas cuenten con un respaldo científico; y, en tercer lugar, cuando los datos científicos son insuficientes se pueden adoptar medidas provisionales sobre la base de la información pertinente—, pero también la actitud indagadora ante el marco internacional en el ámbito de la seguridad alimentaria (léase, el *Codex Alimentarius* y la Oficina Internacional de Epizootias), el cuestionamiento sistemático de la postura de determinados Estados terceros con la Comunidad Europea, la reflexión que no se conforma con aceptar pasivamente la existencia sólo de algunos acuerdos bilaterales internacio-

nales sobre medidas sanitarias que incluyen el reconocimiento del principio de equivalencia de las medidas sanitarias.<sup>45</sup>

## 2.- El Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS).

64. - El objetivo fundamental del Acuerdo SPS está contenido en su Preámbulo: el establecimiento de un marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía en la elaboración, adopción y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio.<sup>46</sup>

A tal fin, el Acuerdo SPS se estructura sobre la base de tres reglas básicas de funcionamiento (como certifica cumplidamente el *panel* de la OMC sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas).

65. - La primera regla aparece en el artículo 2 del Acuerdo SPS y se refiere a los derechos y las obligaciones básicos que implica el Acuerdo SPS, a saber, (i) los Estados miembros tienen el derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas (y de los animales y para preservar las plantas) de conformidad con el Acuerdo SPS, (ii) la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias serán proporcionales a sus fines y basadas en principios científicos, (iii) dichas medidas no serán discriminatorias y arbitrarias ni constituirán una restricción encubierta al comercio internacional.

¿Cabe hacer alguna observación sobre la primera regla del Acuerdo SPS desde el punto de vista del Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria? ¿Esta primera regla sigue la estructura del modelo comunitario de integración económica en el ámbito de la LCM y es plenamente compatible con la jurisprudencia del TJCE? En caso contrario, ¿prevalece la normativa del Tratado OMC sobre la normativa comunitaria? El Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria está redactado de forma extremadamente ambigua sobre esta cuestión.

66. - La segunda regla de funcionamiento del Acuerdo SPS se refleja en el artículo 3 del Acuerdo y alcanza a la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Estados miembros, esto es, la adopción de estándares más elevados de protección que los permitidos por normas internacionales, si existe una justificación científica para ello, y de conformidad con las propias disposiciones del Acuerdo SPS. A este respecto, subrayar que cuando el Acuerdo SPS hace referencia, en diversas disposiciones, a las “normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes”, el apartado a) del párrafo 3 del Anexo A del Acuerdo MSF establece que dichas normas, directrices y recomendaciones

internacionales en materia de inocuidad de los alimentos son las establecidas por la Comisión del *Codex Alimentarius*<sup>47</sup>.

¿Qué observación puede realizarse sobre la segunda regla de funcionamiento del Acuerdo SPS? Esta segunda regla es más compleja que la primera (pues, de hecho y de derecho, se completa con la regla del principio de equivalencia del artículo 4 del Acuerdo SPS), pero sustancialmente refleja, sin ir más lejos, las contradicciones de la jurisprudencia *Cassis de Dijon* del TJCE en el ámbito de la salud pública.

67. - La tercera regla de funcionamiento del Acuerdo SPS está contenida en el artículo 5 del Acuerdo SPS y versa sobre la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, en concreto, los criterios de evaluación científicos y su aplicación práctica atendiendo las necesidades del comercio internacional. Según el párrafo 5, del artículo 5 del Acuerdo SPS "cada Miembro evitará distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que considere adecuados en diferentes situaciones, si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional". En consecuencia, para que pueda constatarse que una medida sanitaria (las Directivas comunitarias que prohíben la utilización de hormonas para estimular el crecimiento de los animales) es compatible con el sistema de la OMC, es necesario que concurren los tres elementos constitutivos del párrafo 5, artículo 5 del Acuerdo SPS, a saber: primer elemento, que el Miembro en cuestión (las Comunidades Europeas) adopte niveles adecuados distintos de protección sanitaria en **diferentes situaciones**; segundo elemento, que las distinciones en los niveles de protección en diferentes situaciones sean **arbitrarias o injustificables**; y, tercer elemento, que las distinciones en los niveles de protección tengan por resultado **una discriminación o restricción encubierta del comercio internacional**.

¿Procede también hacer alguna observación sobre la tercera regla de funcionamiento del Acuerdo SPS? Esta tercera regla es esencialmente problemática para el ordenamiento jurídico comunitario como pone de relieve el *panel de la OMC* sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas, y, en consecuencia, es una de las razones que aconsejan la creación de un Organismo alimentario europeo independiente.

### **3.- El panel de la OMC sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas reclamaciones de Estados Unidos y Canadá).**

68. - La Comisión Europea sabe bien que, pese a todo debate público, el *panel* de la OMC sobre la carne y los productos cárnicos con hormonas no

rinde su misterio y ambigüedad. Por encima de las tendencias y los métodos jurídicos, por encima incluso de los procesos de globalización y desarrollo, de las normas y los procedimientos, es decir, de su concepción formal, se debe valorar siempre la proyección y la finalidad de un *panel* de la OMC.

De esta forma queremos decir que el *panel* debe dar una visión de la realidad del comercio internacional y expresar la experiencia conflictiva del marco internacional que acoge a los intercambios comerciales entre Estados, el cual, aun siendo individual, o tal vez por ello, se traduce de inmediato en un referente universal (¿y así lo asume la Comisión Europea en el Capítulo 8 del Libro Blanco?).

69. - El 25 de Abril de 1996, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un Grupo Especial alegando que las medidas adoptadas por las Comunidades Europeas en virtud de la **Directiva 96/22/CE del Consejo, de 29 de Abril de 1996, por la que se prohíbe utilizar determinadas sustancias de efecto hormonal y tireostático y sustancias B-antagonistas en la cría de ganado y por la que se derogan las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE y 88/299/CEE**,<sup>48</sup> restringían o impedían las importaciones de carne y productos cárnicos procedentes de los Estados Unidos y parecen ser incompatibles con los artículos III y XI del GATT, los artículos 2, 3 y 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS), el artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el artículo 4 del Acuerdo sobre Agricultura.<sup>49</sup>

En la Reunión del Órgano de solución de Diferencias (en adelante OSD) del 20 de Mayo de 1996 se estableció un Grupo Especial. Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Noruega se reservaron el derecho de participar en los procedimientos del Grupo Especial. Éste constató que la prohibición establecida por parte de la CE de las importaciones de carne y productos cárnicos procedentes de ganado tratado con cualquiera de las seis hormonas específicas para estimular el crecimiento era incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y con los párrafos 1 y 5 del artículo 5 del Acuerdo SPS. El Informe del Grupo Especial se distribuyó a los Estados miembros de la OMC el 18 de Agosto de 1997. El 24 de Septiembre de 1997, la CE notificó su intención de apelar determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas por el Grupo Especial<sup>50</sup>.

El Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que la prohibición por parte de la CE de las importaciones era incompatible con el artículo con el párrafo 3 del artículo 3 y con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo SPS, pero revocó la constatación del Grupo Especial de que la prohibición de las importaciones de la CE era incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 y con el

párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo SPS. El Informe del Órgano de Apelación se distribuyó a los Estados miembros de la OMC el 16 de Enero de 1998. El Informe del Órgano de Apelación y el Informe del Grupo Especial, tal como había sido modificado por el Órgano de Apelación, fueron adoptados por el OSD el 13 de Febrero de 1998.<sup>51</sup>

70. - En suma, el Órgano de Apelación llegó a las tres siguientes conclusiones: 1) las Comunidades Europeas al mantener medidas sanitarias que no se basan en una evaluación del riesgo, han actuado de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo SPS; 2) las Comunidades Europeas, al adoptar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles de protección sanitaria que consideran adecuados en diferentes situaciones, que tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional, han actuado de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo SPS; 3) las Comunidades Europeas, al mantener medidas sanitarias que no están basadas en normas internacionales existentes sin que ello esté justificado al amparo del párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo SPS, han actuado de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 de dicho Acuerdo.

Estas tres Conclusiones aparecen recogidas, como se ha dicho con anterioridad, en el punto nº 18 del Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria en orden a su cumplimiento por la nueva legislación alimentaria comunitaria proyectada en el citado Libro Blanco.

#### 4.- El Protocolo de Cartagena de 29 de Enero de 2000 sobre la bioseguridad.

71. - El Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad, adoptado por consenso el 29 de Enero de 2000,<sup>52</sup> tiene como objetivo fundamental la regulación de los movimientos transfronterizos deliberados de organismos modificados vivos, por lo cual su ámbito de aplicación está estrechamente relacionado con el comercio internacional.<sup>53</sup>

La novedad fundamental del Protocolo es el reconocimiento (por primera vez) a nivel internacional en el ámbito de la seguridad alimentaria del principio de precaución. En efecto, de una parte, la Exposición de Motivos del Protocolo reafirma el principio de precaución enunciado en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y, de otra parte, el artículo 1 del Protocolo declara que el objetivo del mismo debe realizarse de conformidad con el principio de precaución que figura en el Principio 15 de la

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>54</sup>

72. - El Protocolo de Cartagena puede suponer (en clara sintonía con la postura mantenida por la Unión Europea en los diversos foros internacionales) la imposición de ciertas restricciones al comercio internacional de productos transgénicos<sup>55</sup>; pero, al mismo tiempo, puede implicar seguir dejando el problema del comercio internacional de productos modificados genéticamente en manos de la Organización Mundial del Comercio (en clara sintonía con la postura defendida por los Estados Unidos)<sup>56</sup>, y con el añadido (también en sintonía con la postura estadounidense) de que el Protocolo de Cartagena finalmente (y después de tensas negociaciones al respecto) no regulara la cuestión del etiquetado de los productos transgénicos.<sup>57</sup>

#### NOTAS

1.- Para un primer análisis (¿de las consecuencias positivas?) de la crisis (es decir, el criterio de la salud pública como prioridad absoluta de la legislación veterinaria y sanitaria) véase, BLUMAN, CI-ADAM, V. La politique agricole commune dans la tourmente: la crise de la "vache folle". Revue trimestrielle de Droit Européen. 1997. Pg. 270 y ss.

2.- Un análisis aproximativo a este escenario puede verse en la siguiente Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: COMISIÓN EUROPEA. Comunicación sobre el desarrollo de la política de la salud pública en la Comunidad Europea. COM(98) 230 final.

3.- Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria. (COM(1999) 719 final. A la fecha de conclusión del presente trabajo (30 de Abril de 2000), los primeros pasos del Libro Blanco en el escenario institucional comunitario son muy alentadores: el 17 de Marzo de 2000, el Consejo de Ministros de Mercado Interior apoyó por unanimidad la creación del Organismo Alimentario Europeo, y el 20 de Marzo de 2000 el Consejo de Ministros de Agricultura se pronunció por unanimidad en el mismo sentido.

4.- Para comprender mejor las carencias de la legislación alimentaria (sanitaria y veterinaria) comunitaria desde el punto de de la crisis de las dioxinas véase, GROVE-VALDEYRON, N. La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine. Revue du Marché común et de l'Union européenne. 1999. Pg. 700 y ss.

5.- Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación sobre la utilización del principio de precaución. (COM(2000) 1 final.

6.- Véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental. COM(2000) 66 final.

- 6.- En todo caso, subrayar que la Comisión Europea (la Comisión Prodi) declara que perseguirá cuatro objetivos básicos durante su mandato de 5 años (2000-2005), uno de los cuales es el objetivo de **Una mejor calidad de vida para todos** (que incluye la necesidad de establecer normas más exigentes en materia de seguridad de los alimentos). Véase, COMISIÓN EUROPEA. Objetivos estratégicos 2000-2005: "Hacer la nueva Europa". COM (2000) 154 final. Pg 11 y ss. Véase también COMISIÓN EUROPEA. Programa de trabajo de la Comisión. COM (2000) 155 final. Pg 12.
- 7.- Para un análisis general de esta cuestión véase, FAO. Las Actas del Simposio de la FAO sobre La Agricultura, el comercio y la seguridad alimentaria celebrado en Ginebra los días 23 y 24 de Septiembre de 1999.
- 8.- Sobre los (posibles) aspectos positivos véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Directrices para la participación en la X UNCTAD.COM(99) 451 final. Pg 3 y ss.
- 9.- Sobre los (eventuales) problemas negativos que la globalización presenta para la salud pública véase, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC. COM(99) 331 final. Pg 18.
- 10.- Véase, COMUNICACIÓN DEL JAPÓN. Preparativos para la Conferencia Ministerial de 1999: Propuesta del Japón en relación con los organismos genéticamente modificados. (OMG) . WT/GC/W/365 .12 de Octubre de 1999.
- 11.- La reflexión del texto es consecuencia directa de la lectura (en particular de las primeras páginas )del INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LA UNCTAD A LA X UNCTAD. Más allá de la unificación de los mercados : una comunidad universal de conocimientos compartidos y cooperación en pro de la seguridad y el desarrollo. Algunas reflexiones personales. <http://www.unctad-10.org/sgrep/main.sp.htm>.
- 12.- La (en 1999) Comisario Emma Bonino acertaba de pleno a la hora de racionalizar las consecuencias del problema: "La globalización y la liberalización de los mercados y la divulgación de las nuevas tecnologías han revolucionado el servicio que prestan los mercados a los consumidores. La industria de la UE y EE.UU. lo han comprendido y se ha organizado consecuentemente en el marco del diálogo económico transatlántico. Los 630 millones de consumidores americanos y europeos también deben hacerse oír". Europe. 29 Abril de 1999. Pg 14. Para un análisis más amplio de esta idea y algunas de las razones que la justifican véase, BONNINO, E. L'Union européenne et la sécurité alimentaire. Revue du Marché Unique Européen. 1998. Pg 5 y ss.
- 13.- El término **crisis alimentaria** empleado a lo largo del presente trabajo se inserta exclusivamente en los problemas alimentarios de los países altamente desarrollados (UE, EE.UU, Japón, Canadá Australia, etc) y, no puede confundirse, en consecuencia, con una segunda acepción del termino, esto es, los problemas alimentarios en los países en desarrollo (desgraciadamente, y según datos de la Sesión de Primavera de 2000 de la FAO, la situación de grave crisis alimentaria -la falta de alimentos- que padecen 34 Estados a causa de la sequía, el frío y las guerras, han puesto al borde de morir de hambre a 16 millones de personas si no lo remedia la ayuda internacional).
- 14.- Como ha puesto de relieve la doctrina la aparición del artículo 100A.3 del TCEE permite superar el umbral de varios horizontes legislativos en el ordenamiento jurídico comunitario, en particular el horizonte que había prevalecido hasta el AUE, esto es, el horizonte legal de la protección exclusiva de la **salud pública de los consumidores**. Véase, SOLÁ, M.-JEAUNIAUX, M. La politique communautaire en faveur des consommateurs. Revue du Marché Unique Européen. 1992. Pg 77 y ss.
- 15.- Los apartados 4 y 5 constituyen mecanismos de

salvaguardia que permiten a los Estados miembros continuar aplicando su legislación nacional en un sector del Derecho comunitario armonizado legalmente invocando el propio artículo 36 del TCEE u otras razones contempladas en el propio artículo 100A del TCEE. Sobre la (escasa) aplicación de estos preceptos véase, STOFFEL, N. Las restricciones a la libre circulación de mercancías en la Comunidad Europea. Madrid. 2000. Pg 775 y ss.

16.- No es posible realizar aquí, por razones simplemente de espacio, un análisis completo del Derecho derivado comunitario con incidencia directa en el ámbito de la salud pública. A título de ejemplo, bastará con citar el importante papel que juega la **Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas**, cuyo principal objetivo es asegurar el funcionamiento del Mercado Interior comunitario en la industria química al tiempo que se garantiza un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente. A mayor abundamiento, subrayar que esta Directiva es objeto de la Cuarta Fase del Programa SLIM (**Legislación más sencilla para el Mercado Interior**). Véase, al respecto, COMISIÓN EUROPEA. Informe de la Comisión: Resultados de la Cuarta Fase de SLIM.COM (2000) 56 final. Pg 6 y ss.

17.- Esta sentencia plantea el debate (inacabado) de si la protección de salud pública del actual artículo 30 TCE Amsterdam (artículo 36 TCE Maastricht) como eventual límite a la prohibición de las MEE es o no un límite con vocación muy expansiva. En todo caso, el TJCE confirma en esta sentencia que el criterio de la protección de la salud pública puede alcanzarse en el sistema del TCE mediante medidas con efectos menos restrictivos sobre el comercio intracomunitario. Véase, al respecto, GONZALEZ VAQUÉ, L. El TJCE limita y matiza la jurisprudencia "Keck y Mithouard" relativa a la libre circulación de mercancías: la sentencia TK-Heimdienst. Couminad Europea Aranzadi. Marzo 2000. Pg 33 y ss.

18.- El nuevo artículo 95 TCE Ámsterdam amplía sustancialmente los contenidos normativos protectores de los antiguos apartados 4 y 5 del artículo 100A TCE Maastricht. En concreto, sustituye los apartados 4 y 5 por los nuevos párrafos 4 a 10 que refuerzan los antiguos mecanismos de salvaguardia y excepción, llegando a prever que, una vez adoptada una norma de armonización, un Estado miembro no sólo podrá mantener sino podrá incluso establecer nuevas disposiciones nacionales siempre que estén basadas en novedades científicas. Véase, STOFFEL, N. Las restricciones a la libre circulación de mercancías... op. cit. Pg 776.

20.- Véase, DOCE L/141 de 4 de Junio de 1999. El objetivo básico de la Directiva (a rebufo de la **crisis de las vacas locas**) es, por tanto, la inclusión de las materias primas agrícolas en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/374/CEE a fin de restablecer la confianza de los consumidores en la seguridad de la producción agrícola y, por añadidura, mejorar el funcionamiento del Mercado Interior comunitario, en la medida en que los intercambios agrícolas no se verán ya afectados por la disparidad de regímenes en materia de responsabilidad del productor (pues, Grecia, Luxemburgo, Suecia y Finlandia al amparo del artículo 15 a) apartado 1) de la Directiva 85/374/CEE habían hecho uso de la posibilidad de incluir a los productos agrícolas básicos en el régimen de responsabilidad objetiva de la Directiva.

21.- Si bien es cierto que el origen real del Libro Blanco hay que buscarlo en el debate comunitario sobre la crisis de las dioxinas en los pollos belgas (en particular, a Francia se debe la idea inicial de crear un Organismo alimentario europeo), el origen jurídico-institucional del Libro Blanco reside en el punto nº 51 de las Conclusiones de la

Presidencia en el Consejo Europeo de Helsinki de los días 10 y 11 de Diciembre de 1999 (aunque el Libro estaba prácticamente redactado en esas fechas) que dice lo siguiente: "El Consejo Europeo recuerda la necesidad de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana al definir todas las políticas comunitarias. Debe prestarse especial atención a que se garanticen alimentos sanos y de alta calidad para todos los ciudadanos mediante la mejora de los niveles de calidad y el refuerzo de los sistemas de control aplicables al conjunto de la cadena alimentaria, desde el productor al consumidor. El Consejo Europeo insta al Consejo a que estudie con carácter urgente el próximo Libro Blanco de la Comisión sobre la seguridad de los alimentos, que también preverá la posibilidad de crear una agencia de los alimentos independiente y el apoyo de las medidas nacionales sobre seguridad de los alimentos, así como su comunicación sobre el principio de precaución. La Presidencia entrante presentará al Consejo Europeo de Feira un informe sobre los progresos realizados hasta ese momento". Véase, CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA: CONSEJO EUROPEO DE HELSINKI DE 10 Y 12 DE DICIEMBRE.

<http://www.europa.int/council/off/conclu/dec99/dec99/es.htm>

22.- Véase, DOCE L/43 de 14 de Febrero de 1997.

23.- El objeto de esta Directiva es la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros y proteger la salud humana y el medio ambiente por lo que respecta, por un lado, a la liberación intencional en el medio ambiente de los organismos modificados genéticamente (OMG) y, por otro, a la comercialización de productos que consistan en OMG o los contengan, destinados a una ulterior liberación intencional en el medio ambiente. En lo que concierne a la sentencia del TJCE (no publicada en la Recopilación del Tribunal), indicar que el pleito tiene su origen, sobre todo, en la *Decisión 97/98/CE de la Comisión, de 23 de Enero de 1997, relativa a la comercialización de maíz (Zea mays L.) modificado genéticamente con una alteración de las propiedades insecticidas conferidas por el gen de la endotoxina Bt, combinada con una mayor resistencia al herbicida glufosinato de amonio, con arreglo a la Directiva 90/220/CEE del Consejo.* (DOCE L/31 de 1 de Febrero de 1997). Esta Decisión de la Comisión Europea (que ha suscitado tantas polémicas) permite la comercialización del maíz genéticamente modificado lo que le otorga propiedades insecticidas conferidas por el Bt-endotoxina y una mejor tolerancia al herbicida glufosinato de amonio, y en aplicación de la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de Abril de 1990, y modificada por primera vez por la Directiva 94/14/CE de la Comisión. Pues bien, y con independencia de que la sentencia del TJCE presenta muchos asuntos de interés (en particular, los argumentos relativos al juego intenso del principio de cautela en el sistema de la Directiva 90/220/CEE), destacar aquí el sentido general del razonamiento jurisprudencial, esto es, que los Estados miembros de la Unión Europea solo podrán prohibir los productos transgénicos si aportan evidencias científicas de sus daños para la salud humana o el medio ambiente.

Es evidente que el funcionamiento real de este Reglamento obedece a reglas mucho más complejas que a las descritas en el texto. Simplificando al máximo podemos señalar que el Reglamento nuevos alimentos opera sobre la base de tres grandes reglas. La primera regla se encuentra en el artículo 1 del Reglamento, a saber: el Reglamento 258/97 garantiza la puesta en el mercado de alimentos modificados genéticamente. La segunda regla se encuentra en el artículo 2 del Reglamento, esto es: el Reglamento establece el ámbito de exclusiones de esta legislación sobre nuevos alimentos por razones de seguridad alimentaria. La tercera regla es de una estructura jurídica compleja y se refiere a las normas de defensa de la salud pública del consumidor, en concreto el

artículo 4 (relativo a las exigencias de la solicitud inicial), el artículo 6 (concerniente a la evaluación inicial de la solicitud), el artículo 7 (sobre la evaluación complementaria y la autorización provisional) y el artículo 8 (en orden a las normas sobre etiquetado e información al consumidor).

24.- Véase, DOCE L/25 de 1 de Febrero de 1999.

25.- El Reglamento sobre comercialización de semillas funciona en atención a cinco grandes reglas jurídicas. La primera regla es que la Directiva 98/95/CE garantiza la libre circulación de las semillas afectadas por el ámbito de aplicación de la Directiva. La segunda regla se refiere al fomento de la comercialización de algunas semillas para evitar la erosión genética. La tercera regla alcanza a la autorización de comercialización de semillas de variedades modificadas genéticamente sólo se producirán si no son peligrosas para la salud y el medio ambiente. La cuarta regla concierne al sistema de ventanilla única en la Unión Europea para la autorización de semillas de las variedades modificadas genéticamente. La quinta regla establece las prescripciones normativas imperativas relativas a los requisitos que deben figurar en los catálogos, documentos y etiquetas sobre semillas de variedades modificadas genéticamente.

26.- Los principales datos económicos que maneja la Comisión Europea al respecto son: La industria productora de alimentos y bebidas es uno de los sectores industriales más destacados de la Unión Europea, con una producción anual valorada en casi 600.000 millones de euros, es decir, cerca del 15% de la producción industrial total. Además, la Unión Europea es el mayor productor mundial de productos alimenticios y bebidas, siendo esta industria el tercer mayor empleador en el sector industrial, y ocupa a más de 2,6 millones de empleados, uno 30% de los cuales trabajan en pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, el sector agrícola tiene una producción anual de cerca de 200.000 millones de euros y proporciona el equivalente a 7,5 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. Las exportaciones de productos alimenticios y bebidas ascienden a 50.000 millones de euros al año. Véase, COMISIÓN EUROPEA. Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria... op. Cit. Pg 6.

27.- Véase, COMISIÓN EUROPEA. Comunicación sobre salud del consumidor y seguridad alimentaria. COM(97) 138 final.

28.- Véase, COMISIÓN EUROPEA. Comunicación sobre salud del consumidor... op. cit. Pg 3 y ss.

29.- Para un análisis general de la estructura de los Comités científicos existentes en la Comunidad Europea en el ámbito de la seguridad de los alimentos véase, COMISIÓN EUROPEA. Primer Informe semestral de seguimiento de la EEB. COM(98) 282 final. Pg 6 y ss.

31.- Sobre el reforzamiento (evidente) de los controles en la Unión Europea a partir de la crisis de las vacas locas véase, COMISIÓN EUROPEA. Segundo Informe semestral de seguimiento de la EEB. COM (98) 598 final. Pg 30 y ss.

32.- A este respecto, conviene realizar, al menos, la siguiente reflexión: que la propia Comisión Europea en el **Documento de trabajo de la Comisión: Debate en el Consejo sobre la creación de una Autoridad Europea para la Seguridad Aérea en el marco comunitario** COM (2000) 144 final, sopesa una serie de argumentos en el ámbito de las Agencias Europeas que parecen haber sido descartados para el supuesto del Organismo alimentario europeo sin aparente justificación.

33.- En todo caso, una lectura reflexiva sobre el Dictamen de la Comisión Europea en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia Intergubernamental con el fin de modificar los Tratados **Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito** COM (2000) 43 final, y también de la Comunicación de la Comisión (al Consejo, el Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las

Regiones) **Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito** COM (1999) 592 final, permite vislumbrar la posibilidad de un nuevo escenario institucional en el cual tendría acomodo legal un Organismo alimentario europeo con algunas funciones reglamentarias.

34.- Indicar, a este respecto, que el Libro Blanco señala el siguiente calendario de puesta en práctica del Organismo alimentario europeo: —publicación del Libro Blanco (Enero de 2000), —periodo de consulta (finales de Abril de 2000), —propuesta de la Comisión (Julio de 2000), —aprobación del texto legislativo de creación del Organismo (mediados de 2001), —comienzo de la actividad del Organismo (2002).

35.- La lógica del principio de precaución tiene sus paradojas (¿quizás también sus contradicciones?). El ejemplo más sobresaliente de esta reflexión es el siguiente: Francia (a fecha Abril del 2000) mantiene el embargo a la carne británica de vacuno (levantado por la Comisión Europea mediante la correspondiente Decisión), pues, según el Ministro de Asuntos Exteriores, Hubert Védrine, “ahora más que nunca, se impone la precaución en vista de la incertidumbre científica sobre las vías de transmisión del **mal de las vacas locas**”. La postura francesa (avalada por su Agencia Nacional de seguridad para los alimentos) obedece a la posibilidad de existir otra vía, desconocida, de transmisión de la enfermedad derivada de la EEB. En concreto, las autoridades francesas (en contra del criterio expreso de la Comisión Europea al respecto) argumentan que la EEB podrían transmitirse por una tercera vía, que se sumaría a las dos identificadas (según el Derecho comunitario) y que podría explicar el aumento en Francia de los casos del **mal de las vacas locas**. La postura francesa (recurrida por la Comisión ante el TJCE) significa que, desde que Alemania levantó su embargo (también unilateral) al vacuno británico, Francia es el único Estado de los Quince de la Unión Europea en mantener el citado embargo. En todo caso, subrayar que los medios de comunicación franceses (véase, por todos, *Le Monde* del día 19 de Abril) destacan abundantemente que el misterioso aumento de casos de **vacas locas** durante el año 2000 desconcierta a los científicos (y asusta a los responsables políticos) que temen que la EEB lejos de erradicarse se instale definitivamente en Francia.

36.- La Comisión Europea estructura los componentes del principio de precaución de la siguiente manera: el análisis del principio de precaución tiene dos aspectos fundamentales: de una parte, la decisión política de actuar o no actuar, vinculada a los factores que desencadenan la utilización del principio de precaución; y, de otra parte, en caso afirmativo, cómo actuar, es decir, las medidas que resultan de la utilización del principio de precaución. En este esquema, el futuro Organismo alimentario cumplirá exclusivamente la función científica relacionada con los factores que desencadenan el recurso al principio de precaución (es decir, la política de **evaluación de los riesgos** según los criterios de (i) identificación del peligro, (ii) caracterización del peligro, (iii) evaluación de la exposición, y (iv) caracterización del peligro). Por consiguiente, las medidas de aplicación del principio de precaución corresponden exclusivamente al legislador comunitario.

37.- Véase, COMISIÓN EUROPEA. Libro Blanco sobre la responsabilidad medioambiental ... op. cit. Pg 16 y ss.

38.- Subrayar, en todo caso, que la defensa de la salud pública en el Acuerdo OMC no se agota en el Acuerdo SPS, pues, por ejemplo, el artículo 8 del Acuerdo sobre Propiedad Intelectual establece que los Estados Parte del Acuerdo podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población.

39.- En efecto, la OCDE acordó en la Conferencia de Edimburgo (a finales de Febrero de 2000) sobre productos transgénicos crear un organismo internacional que

mantenga al día a los gobiernos acerca de los avances y supuestos riesgos de los alimentos modificados genéticamente. Este acuerdo será elevado en Julio de 2000 a los Estados del Grupo G-8, durante la Cumbre de Japón.

40.- La emergencia de este principio chocará de entrada con las **realidades económicas internacionales**, es decir, por poner un ejemplo, (tal como señaló la representante de la UE en el llamado Diálogo transatlántico de consumidores UE-EE.UU, la —en 1999—Comisario Emma Bonino) la seguridad alimentaria es uno de los temas más espinosos que deben afrontar Estados Unidos y la Unión Europea. Europe. 29 de Abril de 1999. Pg 14. Sobre los principales aspectos de este **desacuerdo** véase, ESTERUELAS, L-PINO, A. El contencioso euroestadounidense sobre productos transgénicos. *Boletín Económico del ICE*. N° 2639. 2000. Pg 17 y ss. Para un análisis mucho más amplio con las implicaciones teóricas y prácticas de estas relaciones comerciales (y políticas) conflictivas véase, HOCKING, B-SMITH, M. *Beyond foreign economic policy. The United States, the Single European Market and the Changing World Economy*. London. 1997.

41.- A la postura francesa sobre la posible tercera vía de propagación de la EEB, hay que añadir la no menos sorprendente afirmación el 19 de Abril de 2000 (es decir, después de que la Comisión Europea haya levantado el embargo al vacuno británico) del Comité Científico Director de la Unión Europea (máximo órgano científico encargado de las enfermedades vinculadas a la EEB) relativa al descubrimiento de otra vía (distinta, en principio, a la manifestada por las autoridades y científicos franceses) de transmisión del **mal de las vacas locas**.

42.- Véase, BLIN, O. La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce: le contentieux des hormones. *Revue trimestrielle de Droit Européen*. 1999. Pgb43 y ss.

43.- El 3 de Junio de 1999, los Estados Unidos y el Canadá solicitaron la autorización del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) para suspender la aplicación de concesiones a la CE por valor de 202 millones de dólares EE.UU y 75 millones de dólares canadienses respectivamente. La CE solicitó que se sometiera a arbitraje el nivel de suspensión de concesiones propuesto por los Estados Unidos y el Canadá. El OSD remitió el arbitraje de la cuestión del nivel de suspensiones al Grupo Especial que entendió inicialmente del asunto. Los árbitros determinaron que el nivel de anulación sufrido por EE.UU era de 166, millones de dólares EE.UU, y que el nivel de anulación sufrido por Canadá era de 11,3 millones de dólares canadienses. En su reunión, de 26 de Julio de 1999, el OSD autorizó a EE.UU y Canadá a suspender la aplicación de concesiones a la CE por el valor determinado por los árbitros, considerado equivalente al nivel de anulación sufrido por esos países. Véase, OMC. Panorama general de la situación de las diferencias en la OMC.

(actualización a fecha 1 de Febrero de 2000).

44.- Un ejemplo significativo de estas incertidumbres es la postura del Parlamento Europeo sobre el contencioso entre la Unión Europea y los Estados Unidos en el asunto de la carne y los productos cárnicos con hormonas: el Parlamento Europeo se limita constatar (¿sólo lo evidente?) en el punto n° 14 de su Resolución sobre esta cuestión: “(el Parlamento Europeo) Hace hincapié en los principios clave en los que debe basarse cualquier solución aceptable del problema: —el mayor nivel posible de seguridad alimentaria para los consumidores europeos, —el cumplimiento por parte de la UE de sus obligaciones internacionales contraídas con la OMC”. ¿Este punto n° 14 resume toda la problemática del capítulo 8 (Dimensión internacional) del Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria? En todo caso, ¿este punto n°

14 es compatible con el punto nº 17 de la Resolución del Parlamento Europeo? En efecto, hay que poner de relieve que, en principio, el Parlamento Europeo no cree contradictorio su afirmación del punto nº 14 con la afirmación enunciada en el punto nº 17: a saber "(el Parlamento Europeo) Subraya que el **principio de prevención** debe convertirse en el elemento central de la política en el sector de la alimentación y la salud, y, en particular, que la UE tiene derecho a establecer al nivel más elevado posible su sistema de protección de la salud". ¿Este punto nº 17 resume también toda la problemática del Capítulo 8 del Libro Blanco desde la perspectiva del *panel de la OMC*? Véase, PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre la Cooperación Económica Transatlántica y los conflictos comerciales entre la UE y los EE.UU., especialmente en relación con las hormonas, los plátanos y los dispositivos de insonorización. DOCE C/279 de 1 de Octubre de 1999. Pg 215 y ss.

45.- Lógicamente subrayar, al respecto, dos importantes Convenios bilaterales (a rebusco, claro está, del contencioso de la carne y los productos cárnicos con hormonas) en el ámbito de la seguridad alimentaria pero también (¿y sobre todo?) en el ámbito de las relaciones comerciales: de una parte, la **Decisión 98/258/CE del Consejo, de 16 de Marzo de 1998, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre las medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal** (DOCE L/118 de 21 de Abril de 1998); y, de otra parte, la **Decisión 1999/201/CE del Consejo, de 14 de Diciembre de 1998, relativa a la celebración entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal** (DOCE L/71 de 18 de Marzo de 1999).

46.- El Acuerdo SPS entró en vigor junto con el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio el 1 de Enero de 1995.

47.- La Comisión del *Codex Alimentarius* es un órgano asesor mixto establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Salud (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para aplicar el Programa Común FAO/OMS sobre Normas Alimentarias. El objetivo fundamental del Programa es proteger la salud de los consumidores y asegurar que se observen prácticas leales en el comercio de productos alimenticios, mediante la elaboración de normas alimentarias. Dichas normas, junto con las notificaciones recibidas de los Gobiernos en las que éstos indican si las aceptan o no, constituyen propiamente dicho el *Codex Alimentarius*. Pueden ser miembros de la Comisión del *Codex Alimentarius* todos los Estados miembros y asociados de la FAO o de la OMS, y el órgano está integrado por representantes gubernamentales de aquéllos. Los Estados miembros de la Unión Europea participan a título individual en la Comisión, y las Comunidades Europeas (como Organización Internacional) tienen la condición de observador en la Comisión, si bien como queda dicho al analizar la Sección XIX (Política relativa a terceros países/relaciones internacionales) del Plan de Acción sobre la seguridad alimentaria, la Comisión Europea propone la adhesión formal de las Comunidades Europeas a la Comisión del *Codex Alimentarius*. Véase, FAO/OMS. Qué es el CODEX ALIMENTARIUS.

<http://www.fao.org/docrep/w9144s/w9114s00.htm>

48.- Véase, DOCE L/12 de 23 de Mayo de 1996. Esta Directiva tiene su origen en la Comunicación de la Comisión Europea de 21 de Abril de 1993 sobre el control de los residuos en la carne (Hormonas-beta-antagonistas-otras sustancias COM(93) 167 final, en la cual la Comisión anunciaba su intención de presentar propuestas para

solventar las principales dificultades que existían entonces respecto de las normas de control (es decir, las Directivas 81/602/CEE, 88/146/CEE, 88/299/CEE) y eliminar así el peligro potencial que ello suponía para la salud humana y la distorsión de la competencia que surgía del incumplimiento de las normas.

49.- El 28 de Junio de 1996, Canadá solicitó celebrar consultas con la CE en relación con la importación de carne de ganado y carne procedente de ganado que haya sido tratado con hormonas. La reclamación canadiense es esencialmente idéntica a la estadounidense. Véase, (WT/DS48).

50.- No es posible aquí indicar cuál ha sido la postura de las Comunidades Europeas a lo largo de todo el contencioso. No obstante, poner de relieve, al menos, los criterios básicos mantenidos respecto del párrafo 5 del artículo 5 del Acuerdo SPS, pues, el órgano de Apelación revocó la Conclusión del Grupo Especial sobre este precepto. En lo que atañe al primer elemento de este precepto (la noción de **situaciones diferentes**), las Comunidad sostuvo que esta noción abarca únicamente situaciones diferentes en relación con los *mismos residuos* o con diferentes residuos cuando el *efecto perjudicial es el mismo*. En cuanto al segundo elemento (**distinciones arbitrarias o injustificables**), la Comunidad alegó que han de evitarse las distinciones arbitrarias o injustificables si tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional, pero las distinciones como tales no están prohibidas si no tienen ese resultado. En lo que respecta al tercer elemento (**discriminación o restricción encubierta al comercio internacional**), la Comunidad entendió que las Directivas comunitarias objeto del contencioso no tienen por resultado una discriminación y el hecho de que las medidas sanitarias afecten a las importaciones no es razón suficiente para sostener que restringen el comercio y menos aún que establecen discriminaciones. Véase, Informe del Grupo Especial: comunidades Europeas - Medidas que afectan a la acrne y los productos cárnicos (hormonas.(Reclamación de los Estados Unidos). WT/DS26/R/USA. 18 de Agosto de 1997. Pg 101 y ss.

51.- El 16 de Abril de 1997, la CE pidió que el **plazo prudencial** para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD fuese determinado mediante arbitraje vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento para la Solución de Diferencias. El Árbitro estimó que el plazo prudencial para la aplicación era de 15 meses a partir de la fecha de adopción (es decir, 15 meses a partir del 13 de Febrero de 1998).

El origen y fundamento jurídico del Protocolo es el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Sobre los principales aspectos de la política comunitaria respecto del Convenio sobre la diversidad biológica véase, COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio sobre la diversidad biológica. COM(92) 509 final Pg 3 y ss. Por la **Decisión 93/626/CEE** (DOCE L/309 de 13 de Diciembre de 1993), aprobó el Convenio sobre la diversidad biológica. En aplicación del artículo 19.3 de este Convenio, la segunda Conferencia de las Partes en el mismo estableció en 1995 un proceso de negociación para examinar la necesidad y las modalidades de establecimiento de un protocolo sobre bioseguridad. El Protocolo quedará abierto a la firma en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio, que se celebrará en Nairobi del 15 al 26 de Mayo de 2000 y, posteriormente en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 5 de Junio de 2000 al 4 de Junio de 2001. A este respecto, reseñar que la Comisión Europea propone que la CE firme en Nairobi el Protocolo con la finalidad de enviar una señal importante a todas las Partes en

la Conferencia, en el sentido de que la firma y la ratificación del Protocolo deben recibir una prioridad absoluta. Véase, COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Cartagena sobre la bioseguridad. COM(2000) 182 final.

52.- En concreto, el artículo 1 del Protocolo dice que su objetivo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

53.- El principio de precaución figura como el principio nº 15 de la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben de aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

54.- En efecto, el Protocolo establece en su artículo 8 que el Estado de exportación notificará, o requerirá al exportador que garantice la notificación por escrito, a la autoridad nacional competente del Estado de importación antes del movimiento transfronterizo intencional de un organismo vivo modificado, y dicha notificación contendrá una información especificada en el Anexo I del Protocolo. Según el artículo 10 del Protocolo, el Estado de importación, dentro de los plazos estipulados en el artículo 9 del Protocolo, comunicará al notificador, por escrito, si el movimiento transfronterizo intencional puede realizarse; o, por el contrario, aprobar la importación con condiciones, o bien prohibir directamente la importación, o, en último extremo, solicitar información adicional pertinente con arreglo al Anexo I del Protocolo. El artículo 12 del Protocolo establece la posibilidad de la revisión de las decisiones sobre un movimiento transfronterizo intencional cuando exista una nueva información científica acerca de los posibles

efectos adversos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, y teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana. Por último, señalar que el artículo 15 del Protocolo regula que todos los procedimientos de adopción de decisiones realizados en el marco del Protocolo se realicen conforme al Anexo III del mismo en lo que atañe a la evaluación del riesgo.

55.- En este sentido, señalar que la Exposición de Motivos reconoce expresamente los siguiente: "Destacando que el presente Protocolo no podrá interpretarse en el sentido de que modifica los derechos y las obligaciones de una Parte con arreglo a otros acuerdos internacionales ya en vigor". Este considerando está destinado a recordar el papel central del Tratado de la OMC (incluido el Acuerdo SPS) en el comercio internacional de mercancías agrícolas (sin o con modificaciones genéticas). No obstante, la Exposición de Motivos, a continuación del Considerando anterior, concluye con la siguiente afirmación: "En el entendimiento de que los párrafos anteriores no tienen por objeto subordinar el Presente Protocolo a otros acuerdos internacionales ya en vigor".

56.- Subrayar que el Parlamento Europeo, en la sesión del día 12 de Abril de 2000, al analizar en segunda lectura la Propuesta de Directiva sobre la liberación intencional en el medio ambiente de los organismos modificados genéticamente, acordó que "los Estados miembros y la Comisión asegurarán que los transgénicos que contienen genes que expresen resistencia a los antibióticos de uso médico y veterinario deberán ser tenidos particularmente en cuenta cuando comporten un riesgo para el medio ambiente a fin de identificar y eliminar para el 2005 los marcadores de resistencia a los antibióticos que pueden tener efectos negativos en la salud y el medio ambiente". Además, el Parlamento declaró que debe ser obligatorio que las etiquetas de los productos transgénicos contengan el texto **este producto contiene o consiste en organismos modificados genéticamente**. Destacar, finalmente, que el Parlamento Europeo rechazó una enmienda que pretendía introducir un sistema específico de responsabilidad civil de los causantes de daños a la salud o el medio ambiente mediante productos transgénicos. Véase, PARLAMENTO EUROPEO. Acta de la sesión del día 12 de Abril de 2000. PE: 289.451.