

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE VETERINARIA**

**Departamento de Producción Animal**



**EFECTO DE LAS CRISIS SANITARIAS Y DEL  
REDISEÑO DE POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE  
LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR  
VACUNO DE CARNE EN LA UNIÓN EUROPEA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**Pilar Gil Adrados**

Bajo la dirección de los doctores

Luis Ruiz Abad

Felipe José Calahorra Fernández

**Madrid, 2012**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**Facultad de Veterinaria**

***EFFECTO DE LAS CRISIS SANITARIAS Y DEL REDISEÑO  
DE POLÍTICAS COMUNITARIAS SOBRE LA  
ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL SECTOR VACUNO DE  
CARNE EN LA UNIÓN EUROPEA.***

**Tesis doctoral presentada por**

**PILAR GIL ADRADOS**

**PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE DOCTOR EN VETERINARIA**

**Bajo la dirección del DR. LUIS RUIZ ABAD y del DR. FELIPE JOSE  
CALAHORRA FERNANDEZ**

**FDO: PILAR GIL ADRADOS**

**MADRID, 2012**



D. LUIS RUIZ ABAD, PROFESOR TITULAR DE ECONOMIA AGRARIA Y  
D. FELIPE JOSE CALAHORRA FERNÁNDEZ, PROFESOR TITULAR DE  
ECONOMÍA AGRARIA DEL DEPARTAMENTO DE PRODUCCION  
ANIMAL DE LA FACULTAD DE VETERINARIA DE LA UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE DE MADRID

CERTIFICAN:

Que la tesis doctoral titulada “Efecto de las crisis sanitarias y del rediseño de políticas comunitarias sobre la estructura productiva del sector vacuno de carne en la Unión Europea”, de la que es autora la Licenciada en Veterinaria D<sup>a</sup> Pilar Gil Adrados, ha sido realizada en el Departamento de Producción Animal, bajo la dirección conjunta de los que suscriben y cumple las condiciones exigidas para obtener el título de Doctora en Veterinaria.

V<sup>o</sup>B<sup>o</sup> Los Directores

Fdo: D. Luis Ruiz Abad

Fdo: D. Felipe José Calahorra Fernández

Madrid, a 9 de enero de 2012



*A mi gran familia*



## *AGRADECIMIENTOS*

Terminar la memoria que me permita obtener el título de doctora es la culminación de largo tiempo de trabajo, estudio y esfuerzo. Sería muy difícil lograrlo si no es con el apoyo y el estímulo de muchas personas e instituciones que me han facilitado el camino y a quienes quiero reconocer mi agradecimiento.

La elección del tema para el planteamiento e investigación de esta tesis se gestó paralelo a mi desarrollo profesional, que procuró el interés por las políticas comunitarias y por el funcionamiento de los mercados internacionales, tras la conclusión del máster de derecho comunitario que me llevó a trabajar en asuntos europeos, durante cuatro años, en Bruselas. Por tanto, es de justicia agradecer a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que sembró la oportunidad y la posibilidad del desarrollo de esta tesis.

De manera particular y sincera expreso mi gratitud a Luis Ruiz Abad y a Felipe José Calahorra Fernández por aceptarme realizar esta tesis doctoral bajo su dirección, quienes han venido guiando esta investigación apoyando mi trabajo y siendo pacientes con mi inconstancia.

Quiero incluir un recuerdo muy especial para mi gran amigo siempre entusiasta, Alberto Ballarín Marcial, que ha sido un pilar fundamental no sólo en esta tesis sino en mi desarrollo profesional y personal con sus sabios consejos, y para los buenos amigos de la Asociación Española de Derecho Agrario: Andres Cosialls Ubach, Ángel Sánchez Hernández, Esther Muñoz Espada, José María de la Cuesta Sáenz, Leticia Bourges y Pablo Amat Llombart por confiar en mí y por su cálida acogida en sus reuniones científicas, que tanto ha ayudado a mi trabajo de investigación.

A Ainhoa González Sanz, por compartir conmigo muchos momentos “bruxellois”, tanto alegres como tristes, por tener siempre tendida su mano amiga y por nuestras tertulias sobre la tesis. A Juan Manuel Suarez, que no ha tenido nunca el menor inconveniente en leer cada uno de mis pesados textos y que me ha transmitido sus críticas como si fueran mis aciertos. A Vidal Montoro Angulo que me antecedió hace muchos años en esta aventura y siempre confió en que yo llegaría, facilitándome el camino.

A Sagrario Navarro Perales, a Federico López Navarro, que siempre reconfortan, y debo destacar, por encima de todo, su disponibilidad que hace que

nuestras siempre vehementes discusiones redunden benéficamente tanto en el ámbito científico, y tecnológico, como personal.

A Rafael Ayala López, a Eliseo Gómez Velasco, a Daniela Simionescu, a Ignacio Carpio González, a María Ángeles Gutierrez Zarza que me ayudaron a romper los límites de mi estrecho pensamiento, ampliando mi curiosidad a materias distintas a las meramente veterinarias, demostrándome que todo es útil y el conocimiento se puede enriquecer e iluminar con miles de adornos. Gracias a la amistad brindada, las sugerencias y contribuciones que han enriquecido este trabajo, resultando de gran utilidad.

A otros muchos amigos y compañeros que con su amistad y afecto han contribuido a darme la paz y el sosiego requeridos para este trabajo, y a todos aquellos que por descuido involuntario haya podido olvidar, también quiero expresar mi agradecimiento.

A los que ya no están, siempre presentes en mi pensamiento, que significaron tanto por su apoyo incondicional en los preliminares del trabajo y por infundirme entusiasmo y aliento para llevar a cabo esta ardua, aunque feliz, tarea.

A mi numerosa y querida familia que me brinda su protección, me comprende, y ha tenido tolerancia e infinita paciencia con este proyecto. Además, un agradecimiento y un reconocimiento particular y muy especial a quienes han fomentado en todos sus hijos el interés por crear y aprender: mis padres.

## **SUMMARY**

*The health events in the early nineties, in particular BSE and food crises, forced to reform EU policies to meet the demands of protecting the health and welfare demanded by citizens, establishing the general principles of food security and agricultural production model in EU, inspired by the precautionary principle, to restore and maintain consumer confidence in EU food control systems, maintaining the internal market and social and economic development.*

*Compliance with the conditions determining European policies is extra economic costs to farms that hinder their international market position against competitors who are not imposed. The cost of these guarantees could be recovered in part on whether consumers accept the higher price. However, although the citizen surveys is willing to pay higher prices at the time of purchasing the majority decides on cheaper food, so do not recover the costs of the beef by the European model of agricultural production.*

*The production structure in the EU beef has been so affected in the last twenty years, after the successive CAP reforms and the policy of consumer protection, which cannot meet demand and to be forced to import to meet domestic consumption. Health problems have not caused long-term disruptions in the global market because over time the supply is balanced with demand. The reduction of supply in the EU, caused by production difficulties and decrease of beef available for export, has led to the production has increased in third countries, mainly from Mercosur, to fill the position left by the EU. So, basically, the largest affected, by the trade implications by reducing the generation of income on their farms, were the producers.*

*In their commercial relations with third countries, the European Community is aware of the sensitivity to food risks and demands of the EU population. Over the last decade has been applied, or has attempted to apply, the principles of food security in their international trade agreements. Difficulties arise when the design and strategy for food security policies in other countries is not conditioned by the same factors, and in many cases the measures imposed by EU policies on agriculture and consumer protection are interpreted as protectionist measures that only seek to defend the EU market. The Community maintains that the protection of consumers, which forces the Treaty, justifies such obstacles to liberalism, even though the exporting countries maintain the idea that it is only measures to protect EU agriculture limited by the international competition.*

## **RESUMEN**

Los acontecimientos sanitarios de la década de los noventa, en particular la EEB y las crisis alimentarias, obligaron a reformar las políticas comunitarias para dar respuesta a las exigencias de protección de la salud y de bienestar demandadas por los ciudadanos, estableciendo los principios generales de la seguridad alimentaria y el modelo de producción agrario europeo, inspirados en el principio de precaución, con la intención de recuperar y mantener la confianza de los consumidores en los sistemas comunitarios de control alimentario, mantener el mercado interior y favorecer el desarrollo social y económico.

El cumplimiento de los requisitos que determinan estas políticas europeas supone costes económicos extras a las explotaciones que dificultan su posición en el mercado internacional frente a competidores a los que no se imponen. El coste de estas garantías podría

recuperarse en parte si el consumidor aceptase el mayor precio. Sin embargo, aunque en las encuestas el ciudadano manifieste su disposición a pagar más caro, en el momento de la compra la mayoría se decide por los alimentos más baratos, por lo que no se recuperan los costes de la carne de vacuno sujeta a los requisitos impuestos por el modelo de producción agraria europeo.

La estructura productiva de vacuno en la UE se ha visto tan afectada en los últimos veinte años, tras las sucesivas reformas de la PAC y de la política de protección de los consumidores, que no puede satisfacer la demanda, pasando de ser excedentaria en carne de vacuno a verse obligada a importar para poder satisfacer el consumo interno. Los problemas sanitarios no han provocado perturbaciones a largo plazo en el mercado mundial porque la oferta se ha adecuado a la demanda. La disminución, motivada por las dificultades de producción, de la oferta interior comunitaria y de carne de vacuno para exportar provocó que la producción, y por tanto la oferta, aumentase en países terceros, principalmente de Mercosur, para ocupar el puesto dejado por la UE. De modo que, fundamentalmente, han sido los productores los mayores perjudicados por las consecuencias comerciales, al reducirse su capacidad productiva y, en consecuencia, la generación de renta en sus explotaciones.

En sus relaciones comerciales con terceros países, la Comunidad Europea es consciente de la sensibilidad a los riesgos de los alimentos y las demandas de la población. Durante las últimas décadas ha aplicado, o ha intentado aplicar, los principios de seguridad alimentaria en sus acuerdos comerciales internacionales. Las dificultades surgen cuando el diseño y la estrategia de políticas de seguridad alimentaria en otros países no está condicionada por los mismos factores, y en muchos casos las medidas impuestas por las políticas de la UE sobre la agricultura y la protección de los consumidores son interpretadas como medidas proteccionistas que sólo tratan de defender el mercado de la UE. La Comunidad sostiene que la protección de los consumidores determinado por los Tratados justifica esos obstáculos al liberalismo, a pesar de que los terceros países consideran que sólo persigue proteger la agricultura de la UE limitada por la competencia internacional.

## **INDICE**

INTRODUCCION.....	19
METODOLOGÍA, MATERIAL Y METODOS .....	25
CAPÍTULO I	
LA PERCEPCION DEL RIESGO POR EL CONSUMIDOR.....	37
1.- EFECTO DE LA INTENSIFICACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DEL RIESGO SOBRE EL SECTOR DEL VACUNO .....	37
2.- LA REACCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA ANTE LAS CRISIS SANITARIAS. EUROBARÓMETROS .....	41
2.1.- Eurobarómetro 49 “La seguridad de los productos alimentarios .....	42
2.2.- Eurobarómetro 55.2: “La percepción de los europeos sobre los OGM y la EEB” ..	46
2.3.- Eurobarómetro 2005: “Riesgo alimentario” .....	48
2.4.- Eurobarómetros y Política Agraria Comunitaria (PAC).....	52
3.- FACTORES QUE DETERMINAN LA DIFERENCIA DE PERCEPCIÓN. EL CONCEPTO DE LAS DIFERENCIAS INTERNACIONALES .....	55
3.1.- La diferencia de percepción del riesgo en el contexto internacional.....	60
CAPÍTULO II	
REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES.....	63
1.- POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES.....	63
2.- POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA (PAC) .....	68
CAPÍTULO III	
APLICACIÓN DE LAS REFORMAS EN EL SECTOR DEL VACUNO DE CARNE.....	71
1.-REFORMA DE LA OCM DEL SECTOR DE LA CARNE DE VACUNO.....	71
2.- MEDIDAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ADOPTADAS .....	76
3.- MODELO DE PRODUCCIÓN AGRARIA EUROPEO. REFORMA DE LA PAC 2003 .....	78
4.- PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE MEDIDAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SOBRE EL SECTOR VACUNO .....	79
5.- AYUDAS ESTATALES .....	88
CAPÍTULO IV	
EFECTO DE ESTAS POLÍTICAS SOBRE LA RENTABILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO.....	93

1.- ESTUDIO DE INFORMES SOBRE ANÁLISIS COSTE-BENEFICIO .....	94
1.1.- Política de Sanidad animal .....	95
1.2.- Sistema de control veterinario de las importaciones a la UE .....	101
1.3.- Política de bienestar animal .....	102
1.4.- Sistema de trazabilidad de alimentos de origen animal.....	106

## CAPÍTULO V

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA. LA UE DE EXCEDENTARIA A IMPORTADORA DE CARNE DE VACUNO .....	109
1.- PERDIDA DE CONFIANZA Y DESCENSO DEL CONSUMO .....	113
2.- DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS AL PRODUCTOR Y DE LA RENTABILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES .....	120
3.- EVOLUCIÓN DEL CENSO DE VACUNO .....	125
4.- EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE DE VACUNO .....	134
5.- PARTICULARIDADES EN PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.....	137

## CAPÍTULO VI

EFEECTO DE ESTAS POLÍTICAS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE CARNE DE VACUNO .....	153
1.- COMERCIO INTERNACIONAL DEL VACUNO DE CARNE.....	153
2.- ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS COMUNITARIAS.....	161
2.1.- La estrategia de seguridad alimentaria y el modelo de producción agrario europeos en el ámbito internacional.....	161
2.2.- OMC Preocupaciones no comerciales.....	164
2.3.- Organización Internacional de Epizootias. OIE.....	166
3.- LA UE Y EL COMERCIO INTERNACIONAL DEL VACUNO DE CARNE.....	177

CONCLUSIONES.....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	183

## *ACRÓNIMOS*

**AESA:** Agencia Española de Seguridad Alimentaria  
**AMSF:** Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC  
**ASOPROVAC:** Asociación de productores de vacuno de carne  
**CONFECARNE:** Confederación de Organizaciones Empresariales del Sector Cárnico de España  
**DG AGRI:** Dirección General de Agricultura. Comisión Europea  
**DG SANCO:** Dirección General de Sanidad Consumidores. Comisión Europea  
**DG TRADE:** Dirección General de Comercio (trade). Comisión Europea  
**DEFRA:** UK Government Department for Food and Rural Affairs  
**EEB:** Encefalopatía espongiforme bovina  
**EFSA:** European Food Safety Authority  
**EFTA:** European Fair Trade Association  
**FAO:** Food and Agricultural Organization  
**FNSEA:** Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitans Agricoles.  
**FAPRI:** Food and Agricultural Policy Research  
**GATT:** General Agreements on Tariffs and Trade  
**IFAP:** International Federation of Agricultural Producers  
**IFPRI:** International Food Policy Research Institute  
**MAPA:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
**MARM:** Ministerio de Medio Ambiente, medio rural y marino  
**MAP:** Monitoring Agri-trade Policy  
**MER:** Material especificado de riesgo  
**MERCOSUR:** Mercado Común de América del Sur. Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay  
**NDE:** Noticias del exterior  
**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
**OCM:** Organización común de mercados  
**OGM:** Organismos genéticamente modificados  
**OIE:** Organización Internacional de Epizootias  
**OMC:** Organización Mundial del Comercio  
**OMS:** Organización Mundial de la Salud  
**OSD:** Órgano Solucionador de Diferencias de la OMC  
**OTC:** Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC  
**PAC:** Política Agrícola Comunitaria  
**PIF:** Puesto de Inspección Fronteriza  
**RASFF:** Rapid Alert System for Food and Feed  
**SAAR:** South Asian Association for Regional Cooperation  
**SARS:** Severe Acute Respiratory Syndrome  
**TBT:** Technical Barriers to Trade  
**Teqc:** Toneladas equivalentes canal  
**TFUE:** Tratado Fundacional de la Unión Europea  
**TIC:** Tecnologías de la información y la comunicación  
**TRACES:** TRAdE Control and Expert System  
**UE:** Unión Europea  
**UGM:** Unidad Ganadera Mayor  
**UPA-MARM:** Unidad de Prospectiva Agraria. MARM  
**USDA:** United Stated Department Agriculture



## LISTADO DE ILUSTRACIONES

### GRÁFICOS:

Gráfico n.º 1: Gastos veterinarios para medidas de emergencia, 1997-2005.....	96
Gráfico n.º 2: Gastos de la UE en vigilancia y erradicación de enfermedades animales, 1995-2005 .....	97
Gráfico n.º 3: Gasto en la UE-15 para principales enfermedades, 1995-2005 .....	97
Gráfico n.º 4: Distribución del gasto en vigilancia y erradicación por enfermedad, 1995-2005 .....	98
Gráfico n.º 5: Distribución del gasto en vigilancia y erradicación por países, 1995-2005 .....	98
Gráfico n.º 6: Evolución de la incidencia de EEB en la UE-15, 1996-2004 .....	111
Gráfico n.º 7: Intercambios intracomunitarios y exportaciones, 1994-2004 (miles de teqc).....	112
Gráfico n.º 8: Evolución del consumo de carne de vacuno en la UE, 1992-2006 (kg/ hab. y año) .....	113
Gráfico n.º 9: Evolución del consumo de carne en países de la UE, 1990-2006 (teqc).....	114
Gráfico n.º 10: Evolución de la población de la UE, 1995-2007 .....	115
Gráfico n.º 11: Variación media anual del consumo de carne de vacuno entre 1995 y 2005.....	115
Gráfico n.º 12: Evolución del consumo de carne de vacuno, porcino y ave en la UE, 1993-2006 (kg/ hab).....	116
Gráfico n.º 13: Evolución y prospectiva del mercado de carne de porcino (millones toneladas) .....	117
Gráfico n.º 14: Evaluación y prospectiva del mercado de carne de ave (millones toneladas).....	117
Gráfico n.º 15: Evolución y prospectiva del mercado de carne de vacuno (millones toneladas).....	118
Gráfico n.º 16: Relación entre la demanda y el consumo.....	119
Gráfico n.º 17: Escenarios de consumo de carne en la UE con EEB y sin EEB.....	120
Gráfico n.º 18: Evolución del precio de la carne de vacuno en la UE.....	121
Gráfico n.º 19: Precios percibidos por el productor de carne de vacuno de la UE .....	121
Gráfico n.º 20: Ayudas a la producción de vacuno, 1994-2008.....	122
Gráfico n.º 21: Evolución de los precios de bienes, servicios y alimentación para la producción de vacuno .....	123
Gráfico n.º 22: Previsión de la evolución de los precios de la carne de vacuno en la UE .....	123
Gráfico n.º 23: Evolución del precio de la carne de vacuno 1994-2014 (1994/1996 =100) .....	124
Gráfico n.º 24: Valor de la producción de carne de vacuno. Precios al productor.....	125
Gráfico n.º 25: Evolución del censo de vacuno de la UE, 1994-2006 .....	127
Gráfico n.º 26: Evolución del censo vacuno en países representativos de la UE, 1993-2006 .....	128
Gráfico n.º 27: Evolución del censo de vacas lecheras y nodrizas de la UE, 1993-2006 .....	129
Gráfico n.º 28: Evolución del censo de vacuno lechero de la UE, 1994-2006 .....	129
Gráfico n.º 29: Evolución del censo lechero en países representativos de la UE, 1993-2006.....	130
Gráfico n.º 30: Evolución del censo de vacas nodrizas en la UE, 1993-2006.....	131
Gráfico n.º 31: Evolución del censo de vacas nodrizas en países representativos de la UE, 1993-2006 .....	131
Gráfico n.º 32: Evolución del censo de vacuno por categorías en la UE, 1993-2007 .....	132
Gráfico n.º 33: Evolución del censo de vacunos >1 año y < 2 años en países de la UE, 1993-2006 .....	132
Gráfico n.º 34: Evolución del censo de vacuno < 1 año en países representativos, 1993-2006 .....	133
Gráfico n.º 35: Evolución de la producción de carne de vacuno en la UE, 1993-2006 .....	134
Gráfico n.º 36: Evolución de la producción de carne en Alemania, Francia, Italia y Holanda, 1995-2006 .....	134
Gráfico n.º 37: Evolución de la producción de carne de vacuno en Irlanda, España y Reino Unido, 1995-2006.....	135
Gráfico n.º 38: Evolución del peso de las canales de vacuno en la UE, 1995-2007 .....	135
Gráfico n.º 39: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en la UE, 1995-2007 .....	136
Gráfico n.º 40: Importaciones y exportaciones de carne de vacuno de la UE de 1995 a 2007 .....	136
Gráfico n.º 41: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Alemania, 1993-2008 .....	138
Gráfico n.º 42: Evolución de la producción y el consumo de carne de vacuno en Alemania, 1995-2007.....	139
Gráfico n.º 43: Evolución del comercio exterior de Alemania, 1998-2005 .....	139

Gráfico n.º 44: Comparación de la evolución del censo de vacuno de España y la UE, 1992-2008.....	140
Gráfico n.º 45: Evolución de las categorías del censo de ganado vacuno en España, 1996-2007 .....	140
Gráfico n.º 46: Evolución de las importaciones de animales vivos. España 2001-2006.....	141
Gráfico n.º 47: Comercio exterior de carne de vacuno. España, 1998-2005 .....	141
Gráfico n.º 48: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Francia, 1993-2006 .....	142
Gráfico n.º 49: Producción y consumo en Francia de carne de vacuno de 1990 a 2005 .....	142
Gráfico n.º 50: Evolución del comercio exterior francés de carne de vacuno, 1998-2005 .....	143
Gráfico n.º 51: Evolución de las importaciones de Francia de carne de vacuno, 1998-2005 .....	143
Gráfico n.º 52: Evolución de las exportaciones francesas de carne de vacuno, 1998-2005.....	144
Gráfico n.º 53: Exportaciones francesas de terneros vivos < 3 meses, 1995-2005.....	145
Gráfico n.º 54: Evolución de la estructura del censo de vacuno de Italia, 1993-2006.....	145
Gráfico n.º 55: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en Italia, 1995-2006 .....	146
Gráfico n.º 56: Comercio exterior de carne de vacuno en Italia, 1998-2005 .....	146
Gráfico n.º 57: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Reino Unido, 1993-2006.....	147
Gráfico n.º 58: Animales sometidos a ayudas de mercado en Reino Unido .....	147
Gráfico n.º 59: Déficit de carne de vacuno en Reino Unido tras las crisis sanitarias.....	148
Gráfico n.º 60: Comercio exterior de carne de vacuno en Reino Unido, 1998-2005 .....	148
Gráfico n.º 61: Origen de la carne de vacuno importada por Reino Unido .....	149
Gráfico n.º 62: Evolución de la estructura del censo de ganado vacuno en Irlanda, 1993-2007.....	150
Gráfico n.º 63: Evolución de la producción y el consumo de carne de vacuno en Irlanda, 1995-2006 .....	150
Gráfico n.º 64: Comercio exterior de carne de vacuno de Irlanda, 1998-2005.....	151
Gráfico n.º 65: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Holanda, 1993-2006.....	152
Gráfico n.º 66 : Evolución de la producción y el consumo en Holanda, 1995-2006.....	152
Gráfico n.º 67: Evolución de la producción mundial de carne de vacuno 1980-2004 .....	154
Gráfico n.º 68: Principales intercambios de la zona atlántica, 1999-2005 .....	156
Gráfico n.º 69: Principales intercambios en la zona del Pacífico, 1999-2005.....	157
Gráfico n.º 70: Producción de países terceros y de la UE de 1992 a 2006, medias trianuales .....	157
Gráfico n.º 71: Situación comparada de las exportaciones en 1992 y en 2005 .....	158
Gráfico n.º 72: Distribución de la exportación de carne de vacuno, 1995 .....	159
Gráfico n.º 73: Distribución de la exportación de carne de vacuno, 2005 .....	159
Gráfico n.º 74: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en distintos países.....	160
Gráfico n.º 75: Tendencia del comercio UE de carne y animales vacunos, 1995-2007 .....	178

## **TABLAS:**

Tabla n.º 1: Pagos acoplados del sector del vacuno .....	79
Tabla n.º 2: Presupuesto del gasto veterinario de la UE, 2001-2005.....	99
Tabla n.º 3: Costes estimados de la legislación de bienestar animal sobre el sector .....	104
Tabla n.º 4: Efecto del coste del Registro e Identificación del vacuno sobre el comercio .....	107
Tabla n.º 5: Incremento de costes relacionados con el Registro e Identificación del ganado vacuno.....	108
Tabla n.º 6: Porcentajes de variación del censo de vacuno.....	128
Tabla n.º 7: Porcentajes de variación del censo de vacas lecheras.....	130
Tabla n.º 8: Porcentajes de variación del censo de vacas nodrizas .....	131
Tabla n.º 9: Porcentajes de variación del censo de vacunos > 1 año y < 2 años .....	133
Tabla n.º 10: Porcentajes de variación del censo de vacunos < 1 año .....	133
Tabla n.º 11: Medidas sanitarias que actúan como barreras no arancelarias para la UE.....	168

<i>Tabla n.º 12: Tipos de barreras no arancelarias de carácter sanitario .....</i>	169
<i>Tabla n.º 13: Exportaciones de carne de vacuno de la Unión Europea .....</i>	177
<i>Tabla n.º 14: Importaciones de carne de vacuno a la UE, 2003-2005 .....</i>	177

**MAPAS:**

<i>Mapa n.º 1: Distribución a medio plazo del censo de vacuno en la UE-27 .....</i>	126
<i>Mapa n.º 2: Valor del comercio intracomunitario de animales vivos .....</i>	137
<i>Mapa n.º 3. Volumen de intercambios de carne de vacuno.....</i>	138
<i>Mapa n.º 4: Principales flujos de comercio de carne de vacuno, 2003 .....</i>	154
<i>Mapa n.º 5: Principales flujos de comercio de carne de vacuno, 2007 .....</i>	155



## *INTRODUCCION<sup>1</sup>*

En la actualidad sufrimos déficit de carne de vacuno en el conjunto de la Unión Europea motivado por la falta de animales para cebo. Como el consumo está estabilizado es preciso recurrir a las importaciones de países terceros, importaciones que se verán facilitadas al término de las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC al descender los aranceles y aumentar los contingentes de importación

Este déficit es, en gran medida, la consecuencia de las sucesivas reformas que pretenden adecuar la Política Agrícola Comunitaria (PAC) al contexto internacional que han ido modificando las organizaciones comunes de mercado (OCM) de los sectores de leche y de carne de vacuno. Así mismo, del efecto de las medidas en materia de seguridad alimentaria que tuvieron que adoptarse para recuperar el mercado tras el acusado descenso del consumo motivado por las crisis sanitarias de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y la fiebre aftosa que se desarrollaron en el territorio comunitario en las últimas dos décadas

Bajo este escenario, pretendemos con este trabajo de investigación estudiar el efecto que, fundamentalmente, las cuestiones sanitarias tienen en las reformas de la PAC y de la Política de Protección de los Consumidores, particularizándola en la seguridad alimentaria, y éstas sobre la estructura productiva del vacuno de carne en la Unión Europea (UE).

A finales de los noventa, la percepción del público europeo sobre el sistema de control alimentario en la UE, tras las crisis sanitarias relacionadas con la producción ganadera que se fueron sucediendo desde la década de los ochenta: encefalopatía espongiforme bovina (EEB), dioxinas, fiebre aftosa, influenza aviar, etc., era de riesgo incontrolado, creándose un efecto de inseguridad y desprotección de tal magnitud que las Instituciones de la UE y los Gobiernos de los Estados miembros se vieron obligados a tomar una serie de medidas, más o menos controvertidas, para recuperar la confianza del consumidor en el funcionamiento del sistema de vigilancia sanitaria veterinaria y en el control alimentario, ya que se estaba perjudicando seriamente al sector productor y a la estructura comercial del mercado interior.

La década 1996-2006 reviste un especial interés para el seguimiento de los cambios en la política de salud pública ligada a la seguridad alimentaria. La

---

<sup>1</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar "De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor" Observatorio Legislativo MARM, 2008. Disponible en [http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion/adrados\\_tcm7-17798.pdf](http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion/adrados_tcm7-17798.pdf).

confirmación de las sospechas de la relación de la EEB con la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob en marzo de 1996 y la difusión de la encefalopatía en Reino Unido, que motivó el embargo de sus exportaciones de vacuno desde 1996 hasta 2006, podríamos considerarlo como el momento determinante para la toma de decisiones que iban más allá de las necesarias para el control y vigilancia de la enfermedad. El ***profundo cambio en la percepción de los ciudadanos***, influenciados por las crisis sanitarias, aumentó su desconfianza en los productores, distribuidores y, fundamentalmente, en las autoridades sanitarias a las que correspondía el control y vigilancia de su seguridad alimentaria. Esta situación derivó en la disminución del consumo, descenso de los precios a los productores, desaparición de gran parte del censo, etc., afectando, particularmente, al sector de vacuno de carne, que utilizaremos para analizar como el cambio en las políticas afectó profundamente la estructura productiva de este subsector en el ámbito de la UE.

Se revelaba la necesidad de ofrecer al ciudadano la ***independencia entre el análisis del riesgo y la gestión del mismo***, de mejorar la evaluación del riesgo y de favorecer la participación ciudadana para evitar que la información mal comunicada desencadenase respuestas negativas para el mercado. En ese contexto, las estructuras sanitarias de los países miembros se modifican para conseguir soluciones rápidas y precisas, para garantizar el control y vigilancia de las enfermedades animales y de las alertas alimentarias, que sostengan la seguridad alimentaria en toda la UE.

Para paliar esta situación se desarrollaron nuevas estrategias políticas en la UE, tanto con la implantación de una ***nueva política de protección de los consumidores***, que implicó la remodelación de estructuras en los gobiernos y administraciones, como con la ***reforma de la PAC*** que pretendió un nuevo modelo productivo agrario europeo. Todo ello acompañado de la promulgación de profusa normativa que pretendía ordenar y poner bajo control toda la actividad relacionada con la alimentación en un intento desesperado de recuperar la confianza del consumidor.

Si analizamos con detalle estos episodios no fueron más que manifestaciones de una difusa situación de continuas agresiones a la salud humana y la necesidad de controlarla, no sólo desde el plano sanitario sino también desde el político y económico. Era preciso estimular el desarrollo económico de la UE, por lo que había que evitar las crisis sanitarias y las medidas de salvaguardia políticas y económicas entre los Estados miembros que trababan el funcionamiento pleno del mercado interior poniendo freno al desarrollo comercial y económico que pretende la UE. Hasta entonces los Estados miembros habían tratado de proteger la propia

economía, utilizando el argumento de la seguridad alimentaria, desencadenándose conflictos en su mayoría de carácter político, provocados por la falta de armonización que permitía el establecimiento de medidas unilaterales entre las regiones y los Gobiernos centrales, entre los Gobiernos de los distintos Estados miembros, entre los Estados miembros y la Comisión y entre todos y los países terceros.

Las medidas de salvaguardia habían dado respuesta al objetivo de evitar la difusión de las enfermedades, pero eran insuficientes para resolver el problema de la seguridad alimentaria en lo que respecta a la armonización de la normativa comunitaria en todo su territorio, y en la convergencia del empleo del principio de precaución en la toma de decisiones sanitarias. En estas circunstancias se imponía el ***establecimiento de los principios generales de la seguridad alimentaria*** en la UE, con la intención de recuperar y mantener la confianza de los consumidores en los sistemas de seguridad alimentaria de la UE. La pretensión era que la nueva normativa se ocupara de la cadena alimentaria en su conjunto de modo que la protección de los consumidores se garantizara, atribuyendo claramente la responsabilidad a todos los participantes de la cadena alimentaria, instaurando sistemas de trazabilidad que permitieran detectar cualquier riesgo y basando la toma de decisiones en argumentos científicos provenientes de un organismo independiente del ejecutivo.

Sin duda, ha sido especialmente interesante la década de 1996 a 2006 por lo que tiene de ciclo que termina en un punto más próximo al inicio. Se abrió con un significativo aumento de aplicación de nuevas medidas sanitarias e intervención en los mercados en la UE, tras la pérdida de aprobación por los consumidores de los sistemas que regulaban la calidad e higiene de los alimentos, que sirvió de justificación entre países para establecer medidas unilaterales y defender sus producciones. Fue evolucionando con la aplicación de la Estrategia Comunitaria de Seguridad Alimentaria en 2002, propuesta en 1997 en el Libro verde, con la reconsideración de las estrictas y costosas medidas sobre el uso de las harinas animales y los materiales especificados de riesgo, con la mejora de la comunicación de la información relativa a los sucesos sanitarios y con los programas de incentivo que recuperaron el consumo de carne. Se cerró, volviendo a planteamientos más serenos, con la evaluación en 2004 sobre la acción de la UE sobre salud animal, el debate y discusión de la Estrategia comunitaria de Sanidad Animal 2007-2013 tras la aparición de nuevas enfermedades animales en el panorama sanitario y comercial con planteamientos mucho menos ambiciosos y basados en la prevención y profilaxis; con el cambio de modelo agrícola europeo en la reforma de la PAC de 2003, justificada en el respeto al medio ambiente y la condicionalidad de las ayudas (identificación, trazabilidad, sanidad y bienestar animal), que progresivamente

contempló el desacoplamiento de los sectores propiciando su extensificación y la posibilidad de emplear el dinero de la modulación en la financiación del nuevo modelo agrícola que, en nuestro caso, se concretó en programas dirigidos a la mejora del sector del vacuno, ya que la UE había pasado de ser excedentaria en carne de vacuno a importar para poder mantener su demanda interna.

Durante la década de 1996 a 2006, en particular, fue evolucionando la política de protección de los consumidores desde su vertiente alimentaria en la UE con la consecuente toma de decisiones sanitarias, armonizadas y al abrigo del principio de precaución que, además de comportar un coste añadido a los productores y distribuidores, suponían *dificultades al comercio internacional* para países exportadores a la UE actuando, en ocasiones, como barreras no arancelarias desde la perspectiva de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En estas circunstancias, las dificultades de suministro de carne de vacuno para el consumo interno y para la exportación de la UE fueron aprovechadas por otros países para incrementar su cartera de mercados externos que, también, ayudó a la remodelación de la estructura productiva y de los flujos comerciales tanto internos como extracomunitarios.

A lo largo de este período, no hay agenda política sin un conflicto sanitario de la razón que fuera, poniéndose de manifiesto en los debates los distintos intereses y posiciones de negociación de cada país. Las diferencias fueron, y siguen siendo, la causa de conflictos políticos que se resuelven, algunos más despacio de lo que sería conveniente, tras arduas labores diplomáticas y complejos y minuciosos acuerdos técnicos que van complicando y encareciendo el comercio internacional. Esta situación reclamó la atención de las organizaciones internacionales que requerían a la UE que evitara incorporar elementos a las directrices y normas que excedieran de las puramente sanitarias (como lo eran la identificación, el etiquetado y el bienestar animal) propios de su modelo de producción que otros países contemplaban como proteccionismo injustificado, siendo preciso una mayor dedicación para procurar normas internacionales aceptadas en el seno del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMFS) de la OMC.

A su vez, el *incremento de los costes de la aplicación de las medidas* de seguridad alimentaria en la UE ocupaban buena parte del presupuesto de los países, y los Estados miembros terminaron por plantear la necesidad de elaborar nuevas formas de abordar estas cuestiones, repartir responsabilidades y gastos y fomentar las medidas de prevención y vigilancia y la participación del sector de los seguros en la gestión del riesgo que, sin duda, eran mucho más baratas. Así como el previo análisis del coste frente a la eficacia y el beneficio de la aplicación de las medidas.

Estudiaremos con más detalle a lo largo de los años que hemos marcado las cuestiones que hemos esbozado. La mayoría de las referencias y comentarios traídos al texto corresponden a Italia, Francia, Alemania, España, Reino Unido, Holanda e Irlanda ya que son los principales productores de vacuno de la UE, representando el 68% de la producción de la UE-25 en 2005 (a principios de la década), y por lo tanto, tuvieron mayor protagonismo en esa época bien por su vocación ganadera, sus relaciones comerciales, la reacción de los consumidores ante las crisis, o por su estrategia política y comercial.



## ***METODOLOGÍA, MATERIAL Y METODOS***

### ***1.- Metodología General***

El método de trabajo ha consistido en la revisión documental de informes y estudios comunitarios, nacionales e internacionales (recogidos en la bibliografía) sobre la materia, en el estudio del desarrollo legislativo de la aplicación de las reformas de las políticas comunitarias y en el análisis de datos estadísticos elaborados por OCDE, OMC, FAO, DG AGRI, EUROSTAT, DG TRADE, UAP-MARM, USDA, FAPRI, MERCASA y ASOCARNE.

Fuentes consultadas:

- . Agence Europe <http://www.agenceurope.com/>
- . Agencia Tributaria. Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
- . AGROEUROPA. Disponible en <http://www.agroeuropa.com/>
- . Anuario de Estadísticas Agrarias. MARM. Disponible en [www.marm.es](http://www.marm.es)
- . Base de datos de medidas SPS. Disponible en <http://mkaccdb.cec.eu.int/sps/index.html>
- . Boletín de Información Agraria y Pesquera de Estados Unidos y Canadá.
- . DG Comercio. Disponible en <http://europe.eu.int/comm/trade/issues>
- . DG Agricultura. Disponible en [http://europe.eu.int/comm/agriculture/index\\_es.htm](http://europe.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm)
- . DG Protección Consumidores. Disponible en [http://europe.eu.int/com/food/index\\_es.htm](http://europe.eu.int/com/food/index_es.htm)
- . EUROSTAT. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- . FAO. Disponible en <http://www.fao.org/>
- . Hechos y cifras del sector agroalimentario español 1998. MAPA
- . *Mundo Ganadero*
- . OMC. Disponible en <http://www.wto.org/>
- . OIE. Disponible en <http://www.oie.org>
- . The United States Chamber of Commerce. Disponible en <http://www.uschmber.com/>

#### ***1.1.- Ámbito temporal***

El estudio del efecto de las crisis sanitarias en el rediseño de las políticas y su efecto en el sector del vacuno se circunscribe principalmente de 1996, año de la confirmación de la encefalopatía espongiforme en humana, al año 2006, en el que la regulación de la seguridad alimentaria estaba implantada y la mayoría de las medidas aplicadas. Si bien, en algunas cuestiones más concretas se hace referencia a años anteriores para tener en cuenta la reforma de la PAC de 1992 y años posteriores por la aplicación del desacoplamiento y la condicionalidad de las ayudas a los productores.

## *1.2.- Ámbito geográfico*

El análisis cubre, fundamentalmente, a los países miembros de la UE (UE-12 de 1990 a 1995, UE-15 de 1995 a 2004, UE-25 de 2004 a 2006 y UE-27 desde 2007) y en función de los datos disponibles en cada período de ampliación.

El estudio se realiza con mayor profundidad y detenimiento en los países principales productores de carne de vacuno: Francia, Alemania, Reino Unido, España, Italia, Irlanda, Holanda y Polonia. En materia de comercio internacional, el ámbito geográfico se amplía a los principales socios comerciales de la UE, proveedores, compradores y competidores para la carne de vacuno.

## *2.- Metodología por capítulos*

El material y el método empleados en los distintos capítulos de esta memoria son los siguientes:

### *2.1.- Capítulo I.- La percepción del riesgo por el consumidor*

El material utilizado para la investigación de este capítulo son los eurobarómetros. El Eurobarómetro es un departamento de la Comisión Europea que mide y analiza las tendencias de la opinión pública en todos los Estados miembros, y en los países candidatos, sobre los distintos asuntos comunitarios, así como la valoración que hacen de la aplicación de las políticas.

Los eurobarómetros son una serie sistemática de sondeos de opinión que se iniciaron en 1973, con los que la Comisión efectúa un seguimiento regular de la opinión pública en los estados miembros. Saber lo que piensan los ciudadanos es importante para que la Comisión Europea pueda elaborar sus propuestas legislativas, tomar decisiones y evaluar su trabajo. Los eurobarómetros se pueden consultar en su totalidad en la website para el análisis de la opinión pública de la Comisión Europea<sup>2</sup>.

Hay tres tipos de eurobarómetros:

---

<sup>2</sup>[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html).

Standard Eurobarometer: Consiste en la elaboración de los datos obtenidos de un muestreo aleatorio ponderado que supone, normalmente, 1000 encuestas por Estado miembro en las que se recogen una relación exhaustiva de preguntas que abordan asuntos sobre el conjunto de la UE. Se realizan en modo entrevista entre dos y cinco veces al año, en cada Estado miembro, publicándose anualmente dos informes, primavera y otoño, con el resultado de los trabajos.

Special Eurobarometer: Son informes que analizan materias comunitarias, con mayor detalle y profundidad, que se llevan a cabo a instancias de algún departamento de la Comisión europea u otras instituciones y están integrados en los sondeos del Standard Eurobarometer.

Flash Eurobarometer: Se utiliza cuando cualquier departamento de la Comisión requiere información más rápida sobre la opinión de los ciudadanos en materias muy concretas para tomar decisiones. Suele utilizar entrevistas telefónicas dirigidas a grupos específicos según el objetivo.

### **Características técnicas generales de los eurobarómetros:**

Las entrevistas cubren la población de los Estados miembros, residentes en esos países y mayores de 15 años. El diseño del muestreo básico aplicado en todos los países es multi-stage con selección al azar. En cada país se determina la muestra con probabilidad proporcional al tamaño y a la densidad de la población para lo que se selecciona de manera sistemática en cada “unidad regional administrativa”. Por tanto, representa la totalidad del territorio comunitario según EUROSTAT NUTS II y de acuerdo a la distribución de la población en zonas metropolitanas, urbanas y rurales.

Para cada uno de los elementos de la muestra se selecciona la dirección inicial al azar. A partir de esta dirección inicial, las siguientes se seleccionan por el modelo “ruta al azar”. Dentro de cada hogar, el encuestado se elige de manera aleatoria aplicando la regla “del cumpleaños más próximo”. Todas las entrevistas se realizan en persona en los hogares de los encuestados y en su idioma.

La recopilación de datos se realiza mediante la técnica CAPI (*Assisted Personal Interview*) en los países donde está disponible. En cada país se compara entre la muestra y el universo poblacional según EUROSTAT y las oficinas nacionales de estadística, estableciéndose el procedimiento de ponderación que utiliza el sexo, la edad, región y tamaño de la localidad.

Para la ponderación internacional se aplican las cifras oficiales de población de EUROSTAT, de modo que las cifras para el conjunto de la UE son la media

ponderada de las cifras nacionales. La ponderación utilizada para cada país es el porcentaje de población mayor de quince años en el conjunto de la población comunitaria de esa edad.

Como algunas preguntas permiten varias respuestas, los porcentajes obtenidos pueden ser mayores del 100% en algunas ocasiones. En el anexo técnico de cada documento se recogen aspectos metodológicos tales como las fechas de las entrevistas, selección de la muestra y población.

Los resultados de las encuestas del Eurobarómetro son analizados por el Sector de Opinión Pública de la Dirección General de Prensa y Comunicación de la Comisión Europea que publica los resultados en su sitio de Internet presentados en forma de tablas, archivos de datos y análisis. Para cada pregunta, se elabora una tabla de resultados, expresados en porcentaje del total, con el texto de la pregunta completa en inglés y francés.

Los resultados son estimaciones, su precisión depende del tamaño de la muestra y el porcentaje observado. Con muestras de alrededor de 1.000 entrevistas, los porcentajes reales varían con los siguientes límites de confianza:

Porcentajes observados	10% o 90%	20% o 80%	30% o 70%	40% o 60%	50%
Límites confianza	± 1.9%	± 2.5%	± 2.7%	± 3.0%	± 3.1%

Todos los datos del Eurobarómetro se almacenan en el Zentralarchiv (Universität Köln, Bachemer Strasse 40, D-50869 Köln-Lindenthal), disponible a través de la base de datos <http://www.nsd.uib.no/CESSDA/europe.html> CESSDA. Están a disposición de todos los institutos miembros del Consorcio Europeo para la Investigación Política (Essex), del Consorcio Interuniversitario para la Política e Investigación Social (Michigan) y de todos aquellos interesados en la investigación de las ciencias sociales.

Los Eurobarómetros utilizados para esta investigación son los siguientes:

***a).- Special eurobarometer n.º 49 “La securite des produits alimentaires”***

Publicado el 3 de septiembre de 1998<sup>3</sup>, es un special eurobarometer encargado por la DG XXIV de Política de los Consumidores en 1998. Se basa en

<sup>3</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_120\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_120_fr.pdf).

una serie de preguntas novedosas sobre seguridad alimentaria, que no se contemplaban hasta entonces en los Standard Eurobarometer, y que se formulan para pulsar la opinión de los ciudadanos, puesto que es en este tiempo cuando se determinan los principios de seguridad alimentaria de la UE.

### ***Características técnicas particulares***

Fecha de la consulta: entre el 7 de abril y el 27 de mayo de 1998.

Población entrevistada: 16.165 personas

### ***b). - Standard Eurobarometer n.º 55.2: 'Europeans, Science and Technology'.***

Publicado en diciembre de 2001, el sondeo analizado refleja la visión de los europeos sobre la ciencia y la tecnología, dedicando un capítulo a los OGM y la EEB.<sup>4</sup>

### **Características técnicas particulares**

Fecha de la consulta: entre el 10 de mayo y el 15 de junio de 2001

Población entrevistada: 16.029 personas.

### ***c). - Special Eurobarometer n.º 238: "Risk issues report". Diciembre, 2005***

Publicado en febrero de 2006<sup>5</sup>. El informe se requirió por la DG de Sanidad y Protección de los Consumidores y la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria para conocer como percibían el riesgo los ciudadanos europeos y, en particular, sobre la seguridad alimentaria.

El objetivo de esta investigación era disponer de argumentos suficientes para permitir a los políticos, instituciones y administración de los distintos ámbitos tomar decisiones y actuar de acuerdo con los intereses del público al diseñar propuestas legislativas sobre seguridad alimentaria.

### ***Características técnicas particulares***

Special eurobarometer n.º 238 se incluye en la consulta 64.1 del eurobarómetro

Fecha de la consulta: entre el 2 de septiembre y el 6 de octubre de 2005

Número de entrevistas: 24.643 (25 países)

### ***d).- Flash eurobarometer n.º 85 "Attitudes du Grand Public envers la PAC"***

Publicado en noviembre de 2000<sup>6</sup> por encargo de la DG AGRI a EOS Gallup Europe.

---

<sup>4</sup> El informe completo puede consultarse en <http://ec.europa.eu/research/press/2001/pr0612en.html> y el informe específico "GMO's and BSE- The European's view" en [www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.thml](http://www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.thml).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl85\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl85_en.pdf).

### ***Características técnicas particulares<sup>7</sup>***

Fecha de la consulta: septiembre-octubre de 2000

Número de entrevistas telefónicas: 3545

### ***e).- Special eurobarometre “Les citoyens de l’Union Européenne et l’agriculture de 1995 à 2003”***

Publicado en septiembre de 2004<sup>8</sup>. Es un informe que presenta las principales conclusiones de una selección representativa de preguntas sobre la PAC y la calidad de los productos agroalimentarios formuladas en el marco del Eurobarómetro Standard para el período 1995-2003. Tiene como objetivo conocer la percepción de los ciudadanos sobre la PAC, sus objetivos y la valoración de los cambios de la política en el transcurso de los años.

Particularmente se centra en el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre el ámbito de competencia de la UE, la información sobre la PAC, la valoración sobre las ventajas de la PAC, su papel y sus objetivos, la percepción del papel de los agricultores, así como el precio que están dispuestos a pagar para disponer de productos agrícolas con garantías.

Las preguntas utilizadas en el informe, así como la referencia a los sondeos del Eurobarómetro que contienen estas preguntas se encuentran en el anexo del documento.

### ***Características técnicas particulares***

Fecha de la consulta: de 1995 a 2003

Utiliza las entrevistas de los Standards eurobarómetros desde el año 1995 al 2003.

### ***f).- Special Eurobarometer n.º 242. Les Européens et la Politique Agricole Commune***

Publicado en febrero de 2006<sup>9</sup> con la pretensión de conocer la opinión sobre los cambios de la política agrícola comunitaria.

### ***Características técnicas particulares***

Special eurobarometer n.º 242 se incluye en la consulta 64.2 del eurobarómetro

Fecha de la consulta: octubre y noviembre de 2005

Número de entrevistas: 24.923

---

<sup>7</sup> Especificaciones técnicas [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl86\\_tech.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl86_tech.pdf).

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep_fr.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_242\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_242_en.pdf).

*g).- Special Eurobarometer n.º 294 “Les Européennes, l’agriculture et la politique agricoles commune”<sup>10</sup>*

Publicado en marzo de 2008<sup>11</sup>, se consulta por primera vez a los europeos sobre la agricultura europea en relación con el comercio exterior a petición de la DG AGRI.

*Características técnicas particulares*

Fecha de la consulta: noviembre y diciembre de 2007

Número de entrevistas: 26.761

*2.2.- Capítulo II. Rediseño de las políticas agrícolas y de protección de los consumidores.*

Para el estudio de la evolución de las políticas comunitarias de protección de los consumidores y de agricultura se han empleado los textos de las iniciativas comunitarias, el progreso de las propuestas legislativas y la modificación de los textos normativos recogidos en las fuentes oficiales de la UE Eurolex, Prelex, así como en los documentos publicados por los distintos organismos e instituciones de la UE.

*a).- Eurolex<sup>12</sup>*

Es la base de datos de la UE que comprende textos publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea L (legislación) y C (comunicaciones), incluyendo *legislación*, acuerdos internacionales, *actos jurídicos preparatorios* y preguntas parlamentarias.

En su sección de jurisprudencia se pueden encontrar las *sentencias del Tribunal de Justicia* de las Comunidades Europeas, así como dictámenes del Abogado General.

También están disponibles documentos de trabajo de la Comisión (los documentos COM y los documentos SEC), la recopilación de *textos legislativos consolidados* que integran en un acto jurídico sus sucesivas modificaciones y correcciones en un solo documento y los *textos de los Tratados* de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea.

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinio/archives/ebs/ebs\\_294\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinio/archives/ebs/ebs_294_sum_fr.pdf).

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_294\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_294_en.pdf).

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>.

## **b).- PreLex** <sup>13</sup>

PreLex es la **base de datos de los procedimientos interinstitucionales** que permite seguir tanto las grandes etapas del proceso de toma de decisiones entre la Comisión y las otras instituciones, como los ***trabajos de las distintas instituciones implicadas*** (Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Banco Central Europeo, Tribunal de Justicia, los informes de fiscalización y dictámenes del Tribunal de Cuentas Europeo, etc.), ya que los enlaces de su interfaz permiten un acceso directo a los textos electrónicos disponibles (documentos COM, Diario Oficial, documentos del Parlamento Europeo, comunicados de prensa, etc.).

Incluye todas las **propuestas** (expedientes legislativos y presupuestarios, celebración de los acuerdos internacionales) y **comunicaciones** de la Comisión desde su **transmisión al Consejo o al Parlamento Europeo**.

## **c).- Documentos de las instituciones y organismos de la Unión**

Parlamento Europeo <sup>14</sup>: Órdenes del día, actas, actas literales de las sesiones, textos legislativos, resoluciones, etc.

Consejo de la Unión Europea <sup>15</sup>: Conclusiones del Consejo.

Consejo Europeo <sup>16</sup>: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo y Documentos presentados al Consejo Europeo.

Comisión Europea: Libros Verdes <sup>17</sup>, Libros Blancos <sup>18</sup> y Programa de trabajo de la Comisión <sup>19</sup>. Actos jurídicos, actas de las reuniones, artículos, comunicados de prensa y documentos internos de los servicios de la Comisión (base de datos DORIE).

Tribunal de Justicia: Jurisprudencia <sup>20</sup>.

Tribunal de Cuentas: Informes de fiscalización y dictámenes e Informes anuales de actividad <sup>21</sup>.

Comité de las Regiones: Dictámenes, resoluciones <sup>22</sup> y documentos de trabajo (base de datos TOAD).

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=es>.

<sup>14</sup> [www.europarl.europa.eu/activities/](http://www.europarl.europa.eu/activities/).

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=76&LANG=es&cmsid=347>.

<sup>16</sup> <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=es>.

<sup>17</sup> [http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index\\_es.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_es.htm).

<sup>18</sup> [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_es.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_es.htm).

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_es.htm).

<sup>20</sup> <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>.

<sup>21</sup> <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>.

<sup>22</sup> <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44&sm=f31fdade-9fac-4462-a3ea-07fd71019b44>.

### ***2.3.- Capítulo III.- Aplicación de las reformas en el sector del vacuno de carne***

Para la revisión de la evolución de la regulación normativa en la materia en virtud del desarrollo de los acontecimientos sanitarios y económicos se ha empleado, también, el material descrito en el punto 2.2.

El material analizado para el estudio de los problemas presupuestarios para establecer las medidas de seguridad alimentaria sobre el sector vacuno han sido, fundamentalmente, los informes recabados por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino a través de sus Consejerías en el exterior recopilados en la publicación “**Noticias del Exterior**” (NDE) por la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios, que se publica con periodicidad quincenal desde noviembre del año 2000. Se han consultado los números correspondientes al período desde el año 2000 al 2006 (n.º 1 al n.º 167) para hacer el seguimiento de la repercusión de las medidas y el desarrollo de los acontecimientos relativos a las crisis sanitarias que acontecieron en ese tiempo y las consecuencias políticas, sociales y económicas que tuvieron lugar en cada país comunitario. Todos los números están recogidos en la web del MARM<sup>23</sup>.

### ***2.4.- Capítulo IV.- Efecto de las medidas sobre la rentabilidad de las explotaciones de vacuno***

Se han empleado numerosos estudios que analizan el coste-beneficio, a posteriori, de la aplicación de medidas que pretenden garantizar la salud de los consumidores y prevenir las enfermedades animales, entre otros los siguientes:

- . “*Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future*” Project Leader: Agra CEAS Consulting. DG SANCO, 2006<sup>24</sup>.
- . Project no. SSPE-CT-2005-006489 “*CROSS-COMPLIANCE Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture*”. DG RESEARCH, mayo de 2008<sup>25</sup>.
- . Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on *Animal Welfare Legislation on farmed animals in Third*

<sup>23</sup> [http://www.marm.es/es/ministerio/organizacion/marm\\_exterior/noticias\\_del\\_exterior/rev\\_numero.asp?codrevista=NDE](http://www.marm.es/es/ministerio/organizacion/marm_exterior/noticias_del_exterior/rev_numero.asp?codrevista=NDE).

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main\\_report\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part1_en.pdf).

<sup>25</sup> <http://www.cross-compliance-fp6.eu/content/documents/D5%20UK%20Updated%20Jan%202007.pdf>.

*Countries and the Implications for the EU*". COM (2002) 626 final. Brussels, 18 November 2002.

. European Court of Auditors. Special Report n.º14/10 *"The Commission's management of the systems of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms"* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17 November 2010.

. AND International. *"Evaluation des aides directes Dans le secteur bovin"* Rapport d'évaluation pour la Commission Européenne, 7 Octobre 2010<sup>26</sup>.

. DG AGRI *"Economic impact of unapproved GMOs on EU feed imports and livestock production"*<sup>27</sup>.

. DG SANCO *"Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future"*<sup>28</sup>. Elaborated for GHK in association with ADAS UK (Food Policy Evaluation Consortium). December, 2010.

. OCDE *"Risk Management in Agriculture in The Netherlands"*<sup>29</sup> OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 41, 2011.

Así mismo hemos utilizado información obtenida en publicaciones periódicas como MERCASA<sup>30</sup>, Revista Eurochoices<sup>31</sup>, ASOPROVAC<sup>32</sup>, FRAPRI outlooks<sup>33</sup>, COLDIRETTI<sup>34</sup>, FNSEA<sup>35</sup>, Bor Bia<sup>36</sup>, USDA<sup>37</sup> y OCDE<sup>38</sup>.

## ***2.5.- Capítulo V.- Evolución de la estructura productiva. La UE de excedentaria a importadora de carne de vacuno.***

### **a).- Datos y estadísticas**

Fuentes oficiales: DG Agricultura de la Comisión Europea, Eurostat, FAO, UAP-MARM<sup>39</sup>, Monitoring Agri-trade Policy (MAP) Newsletter; MAP Briefs, OCDE, OIE, USDA, OCM, SANCO Newsletter, TRADE's Newsletter, Tribunal de Cuentas, DEFRA<sup>40</sup>, BOR BIA y FAPRI.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/toc\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/toc_fr.pdf).

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic\\_impactGMOs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic_impactGMOs_en.pdf).

<sup>28</sup> <http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/3%20Final%20Report%20-%20EUPAW%20Evaluation.pdf>.

<sup>29</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/thematic-review-on-risk-management-netherlands\\_5kgj0d5lqn48-en](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/thematic-review-on-risk-management-netherlands_5kgj0d5lqn48-en).

<sup>30</sup> Disponible en [www.mercasa.es](http://www.mercasa.es).

<sup>31</sup> European Association of Agricultural Economists and the Agricultural Economics Society. Disponible en <http://www.blackwellpublishing.com/journal.asp?ref=1478-0917&site=1>.

<sup>32</sup> Asociación de Productores de Vacuno. Disponible en [www.asoprovac.com](http://www.asoprovac.com)

<sup>33</sup> Food and Agriculture Policy Research Institute Disponible en <http://www.fapri.iastate.edu/>.

<sup>34</sup> Organización de empresarios agrícolas italianos. Disponible en <http://www.coldiretti.it/>.

<sup>35</sup> Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles. Disponible en <http://www.fnsea.fr/>.

<sup>36</sup> Irish Food board. Disponible en <http://www.bordbia.ie/Pages/Default.aspx>.

<sup>37</sup> US Agriculture Department. Disponible en <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>.

<sup>38</sup> Disponible en [http://www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_1_1_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>39</sup> Unidad de Análisis y Prospectiva (UAP): [http://www.marm.es/es/ministerio/pags/analisis\\_prospectiva/introduccion.htm](http://www.marm.es/es/ministerio/pags/analisis_prospectiva/introduccion.htm).

<sup>40</sup> UK government Departmen for Food and Rural Affairs. Disponible en <http://www.defra.gov.uk/>.

Fuentes no oficiales: Institute de l'Élevage, Confecarne, ASOPROVAC, OFIVAL<sup>41</sup> (Oficina Interprofesional de carnes, ganadería y avicultura de Francia).

**b).- Estudios externos de la Comisión europea:**

Estudios realizados por la Comisión europea encargados a organismos independientes (institutos de investigación, universidades, y consultoras privadas), entre ellos:

**. Évaluation des aides directes dans le secteur bovin<sup>42</sup>**

Publicado en octubre de 2010, financiado por la Comisión y realizado por AND International.

**. Évaluation des Mesures de Marché dans le secteur de la viande bovine<sup>43</sup>**

Publicado en diciembre de 2007. Financiado por la Comisión y realizado por Ernst & Young.

**. Évaluation du paiement à l'extensification<sup>44</sup>**

Publicado en septiembre de 2007. Financiado por la Comisión y realizado por Ernst & Young.

**. Évaluation de l'Organisation Commune de Marché (OCM) "lait et produits laitiers" et du règlement "quotas"<sup>45</sup>**

Publicado en marzo de 2002. Financiado por la Comisión y realizado por AND International.

***2.6.- Capítulo VI.- Efecto sobre el comercio internacional de carne de vacuno***

Para estudiar la situación de la UE en el comercio internacional, la competitividad y las barreras sanitarias que dificultan las transacciones se han empleado como fuentes: DG TRADE, DG AGRI, DG SANCO, OCDE, OMC y OIE. En particular la base de datos (SPS) disponible <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/trade-barriers>, y EU Trade Sanitary and Phytosanitary news SPS Newsletter SPS y The sanitary and phytosanitary export database, disponibles en [http://madb.europa.eu/madb\\_barriers/indexPubli\\_sps.htm](http://madb.europa.eu/madb_barriers/indexPubli_sps.htm).

Además, se ha realizado el seguimiento de las negociaciones de la Ronda de Doha- UE <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/eu-and-wto/doha/>

---

<sup>41</sup> Disponible en [www.ofival.fr](http://www.ofival.fr).

<sup>42</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/index_fr.htm).

<sup>43</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/beef/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/beef/index_fr.htm).

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/paiement/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/paiement/index_fr.htm).

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lait/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lait/index_fr.htm).



## *Capítulo I*

### *LA PERCEPCION DEL RIESGO POR EL CONSUMIDOR*

#### *1.- Efecto de la intensificación de la percepción del riesgo sobre el sector del vacuno*<sup>46</sup>

La crisis sanitaria que más influyó en la consideración de riesgo por los ciudadanos fue sin duda la EEB, enfermedad que se confirma en 1996 en Reino Unido y se extiende al continente declarándose en Francia en el año 2000.

Como inmediatamente se instauró el sistema de vigilancia activa que detectaba los positivos en explotaciones y mataderos, el mayor número de casos se detectaron en 2000 y 2001. Durante 2001<sup>47</sup> los países con incidencias más altas de EEB fueron: Reino Unido con 942 casos, Francia con 274, Irlanda con 246, Alemania con 123, España con 82 y Portugal con 67. Relación que cambia de orden si se tiene en cuenta el censo, el número de casos positivos por millón de cabezas, Reino Unido (117,7), Portugal (83,7), Irlanda (69), Bélgica (30,6), España (24), Francia (23,4), Alemania (18,6), Italia (12,9) y Holanda (10).

En 2002 el número de casos va disminuyendo, constatándose por primera vez la eficacia de las medidas tomadas, estabilizándose la prevalencia. Si bien, seguía en fase de crecimiento en Irlanda, Portugal y en España. La incidencia en casos por millón en 2002 fue la siguiente: Reino Unido (185,8), Portugal (91,3), Irlanda (80,3), España (33,8), Francia (18,3), Bélgica (20), Alemania (14), Italia (8,8) y Holanda (8,8)<sup>48</sup>.

Es un hecho probado que los mensajes contradictorios emitidos por los responsables en aquella época y otros errores de comunicación sobre el riesgo para la salud minaron la confianza en los productores y en especial en las autoridades sanitarias. Los consumidores evitaron el consumo de carne, que era la principal causa de alarma, por lo que los precios a los productores bajaron peligrosamente y se fueron perdiendo los mercados tradicionales. Esta situación mantenida en el tiempo conllevó a la reestructuración del sector y a la desaparición de las

---

<sup>46</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar. "De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor". Disponible en el Observatorio Legislativo MARM, 2008. <http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion>.

<sup>47</sup> Según información ofrecida por el Ministerio de Agricultura francés donde se efectuaba un análisis comparativo con lo sucedido en el resto de los países europeos. Noticias del exterior. MAPA, n.º 39, 24 de enero de 2002.

<sup>48</sup> MAPA. Noticias del exterior n.º 76, 27 de febrero de 2003.

explotaciones que iban perdiendo su viabilidad, con diferencias entre Estados miembros dependiendo del efecto de la crisis entre sus consumidores.

Si analizamos la incidencia y evolución de la enfermedad, la respuesta puede calificarse de desproporcionada comparándola con otros episodios sanitarios sufridos por la población a lo largo de la historia. Solo hay que ver que desde que la variante de la enfermedad Creutzfeldt-Jakob fue detectada en 1996 se han contabilizado 160 casos mortales en humanos, número que parece insuficiente para desencadenar esa situación si lo comparamos con los 50 millones de muertos que se registraron en 1918 con el virus H1N1 de la “gripe española”, los 3 millones en 1957 por la gripe asiática del virus H2N2, las 40.000 víctimas de la gripe de Hong-Kong en 1968 causada por el virus H3N2, los 250 muertos por el virus de la gripe aviar H5N1<sup>49</sup>, o con los miles de muertos anuales por toxiinfecciones alimentarias domésticas.

Como consecuencia de la reducción del consumo, los *sacrificios* de bovinos disminuyeron notablemente en los primeros meses del año 2001 reduciéndose un 8% de media en la UE aunque en algunos Estados miembros la proporción era mucho más relevante como los retrocesos sufridos por Holanda (32%), Italia (13%), Portugal (12%) y Reino Unido (9 %).

En Holanda la *exportación se redujo* a la mitad como consecuencia de la EEB, desde 1999 a septiembre de 2000, es decir se exportaron tan solo 25.000 cabezas de vacuno a países terceros y una cantidad similar a los países de la UE, lo que fue una situación desastrosa para el sector exportador.

En Reino Unido el tremendo *descenso del consumo* que se produjo en 1996 se fue recuperando poco a poco y en febrero de 2001 volvía a situarse en las mismas cifras de 1995 y la crisis iniciada en el resto de Europa en 2000 no tuvo repercusión en el consumo británico de carne de vacuno<sup>50</sup>. En esas condiciones, aunque el consumidor británico prefiriera la carne producida en su país, Reino Unido no tenía más remedio que seguir con las *importaciones* que se situaron en 2001 un 40% por encima de las que venían siendo habituales, por lo que los importadores recurrieron al mercado irlandés, principal abastecedor del mercado británico en el pasado. Esto hizo que la situación mejorara en Irlanda, de tal forma que se incrementaron un 20% sus ventas a la UE en 2000 (en 1999 suponían el 44% de sus exportaciones).

---

<sup>49</sup> Datos referidos al año 2007. Infografía de “El Mundo”, diciembre 2006.

<sup>50</sup> Noticias del exterior. MAPA n.º 31, 25 noviembre de 2001.

En **Alemania**, la semana siguiente a la aparición del primer caso (noviembre de 2000) el consumo de carne de vacuno descendió<sup>51</sup> en un 58,5 % respecto a la semana precedente, continuando el descenso de las ventas y los precios durante mucho tiempo. La situación era tan grave que en la segunda semana del mes de febrero de 2001 se sacrificaron tan pocas terneras que fue imposible para la ZMP (Central de Precios y Mercados) señalar la correspondiente cotización<sup>52</sup>.

En diciembre de 2000<sup>53</sup>, se adquirió un 24% más de pescado que en el mismo mes del año anterior y el consumo de carnes rojas descendió en un 26% (para valorar mejor este dato debe considerarse que el mercado de la carne alemán es cuatro veces mayor que el del pescado), siendo el descenso del consumo de carne de vacuno, aún más drástico, alcanzando casi el 70% en este mes. Hay que añadir que, según un estudio de la opinión pública de Allensbach, el 73% de los alemanes en los primeros meses de 2001 consideraba que la EEB era significativamente peligrosa para los humanos y un 54% se consideraba personalmente amenazado. Los cambios alimentarios fueron un indicativo más preciso de la situación: el 32% había dejado de consumir vacuno y un 35% adicional había reducido su consumo, hasta el punto de que el consumo de carne de vacuno disminuyó ese año 4 kg/hab respecto el año 2000<sup>54</sup>. Incluso, el 82% de la población acusaba al Gobierno de haber ignorado el peligro durante demasiado tiempo y el 52% creía que la gestión y las acciones frente a la EEB habían sido confusas y poco acertadas.

En **Italia**, la reducción del consumo de carne de vacuno en 2000 y 2001 fue del 40% según el ISMEA<sup>55</sup>. Para empeorar la situación se detectó un caso de la variante humana en Sicilia, a finales de 2001, registrándose caídas de la demanda entre el 20 y el 30% según las regiones italianas. En 2003, a pesar de registrar una de las incidencias más bajas de EEB, se mantuvo entre los países europeos con menor consumo de carne (79,8 kg/hab y año) por encima sólo de Reino Unido (71,8) y Grecia (79,4) en una clasificación que encabezaba España con 107 kg seguido de Dinamarca 106,2 y Austria 91,2<sup>56</sup>.

Los italianos continuaban tan sensibilizados ante las crisis sanitarias que tras los casos de gripe aviar registrados en Turquía durante 2005 descendió tanto el consumo de carne de ave que el sector se vio afectado con pérdidas estimadas en

---

<sup>51</sup> Según datos suministrados por la empresa GfK-Panel Services.

<sup>52</sup> La cotización de la primera semana de 2001 fue de 599 ptas. /kg canal en matadero, la equivalente del año 2000 fue de 723 ptas.

<sup>53</sup> Estudio de la Sociedad de Investigación del Consumo (GfK) de Nuremberg. Noticias del exterior. MAPA n.º 2 15 de marzo de 2001.

<sup>54</sup> Información del Ministerio Federal de Protección de los Consumidores Alimentación y Agricultura y la Central de Precios y Mercados (ZMP) debido a que el consumo de carne de vacuno había descendido un 70%. Noticias del exterior n.º 63, 24 de octubre de 2002.

<sup>55</sup> Organismo del Ministerio de Agricultura que realiza estudios de precios y mercados.

<sup>56</sup> Según información ofrecida por el Subsecretario del Ministro de Salud y Comisario para la EEB en el curso de la celebración de un Convenio Internacional organizado por ASSOCARNE. Noticias del exterior, n.º 78, 28 de marzo de 2003.

500 millones de euros<sup>57</sup>, y eso teniendo en cuenta que Italia importaba una escasa cantidad de carne de ave y prácticamente nada de Turquía. Para intentar tranquilizar al consumidor se publicó una Orden del Ministerio de la Salud de 26 de agosto de 2005, en virtud de la cual la carne de ave italiana se identificaba con la sigla IT y con un código de identificación que hacía referencia a la explotación en la que se había criado el animal y al matadero en el que se había sacrificado, asegurando de este modo su origen nacional.

En estas circunstancias los consumidores europeos decantaron sus preferencias por los productos de origen nacional y por los ecológicos, a los que consideraban más sanos y con menores riesgos sanitarios, y demandaban un etiquetado más preciso para tomar sus decisiones de compra de alimentos. En Francia los resultados de una encuesta realizada en 2004<sup>58</sup> sobre la opinión de la población sobre la agricultura, destacaba que el 60% de los franceses consideraba que la misión de la agricultura era alimentar a la población; un 44% estimaba que la garantía sobre el origen era el primer criterio para asegurar su calidad y el 63% consideraba que comían peor que las generaciones precedentes.

Durante estos años, aunque la crisis de la EEB fuera la más relevante, se fueron sucediendo acontecimientos sanitarios que amplificaban su efecto en la pérdida de confianza en la seguridad de los alimentos que consumían los ciudadanos. En Alemania, en noviembre de 2003, las autoridades del Estado Federal de Renania del Norte-Westfalia cerraron por precaución una cuarta explotación ganadera en el distrito de Borcken por existir la sospecha de haber utilizado piensos contaminados con **dioxinas**<sup>59</sup> y en Holanda ya se habían cerrado en esas fechas 128 explotaciones por la misma razón.

También en Holanda, en marzo de 2004, se declaró un brote de **influenza aviar**, el mayor en Europa hasta el momento, con consecuencias nefastas para el sector productor avícola en el que Holanda ocupaba los primeros puestos. Así mismo, en este país se suscitó en 2005 una polémica sobre la **utilización de desperdicios** (mataderos de pescado, extracto de pieles de animales, productos químicos, restos de medicamentos) en la fabricación de piensos animales. La información provenía de un informe reservado por el Ministerio de Justicia relativo a una investigación de los servicios de medioambiente sobre piensos durante los

---

<sup>57</sup> Noticias del exterior, n.º 146, 12 de enero de 2006.

<sup>58</sup> La Asamblea Permanente de las Cámaras Agrarias (APCA) encargó en 2004 a una consultora internacional.

<sup>59</sup> La dioxina apareció en los piensos por la arcilla de caolín contaminada. El productor holandés de patatas fritas había comprado este producto en el Estado Federado alemán de Renania Palatinado, y lo empleó para clasificar patatas destinadas a la producción de "pommes frites" (en un baño de arcilla de caolín las patatas aptas flotan y las que no se hunden y suelen destinarse a la elaboración de piensos) La arcilla caolín empleada tenía residuos de dioxina en una concentración de 910 nanogr/kg, y la admitida es de 0,75.

años 2000 a 2003, donde se afirmaba que el porcino era el principal destino de estos piensos, no sólo para abaratar costes, sino también para especular con el comercio de residuos industriales. El informe concluía sosteniendo la existencia de violaciones serias de carácter estructural de la legislación vigente sobre alimentación animal, considerándolo un atentado contra la salud pública<sup>60</sup>.

Si en los primeros años de la década los *fallos en la transmisión de la información* fueron, en gran medida, responsables de la percepción de riesgo incontrolado por los ciudadanos, una vez más en 2006 con la aparición de la gripe aviar se detectaron los mismos fallos. En un editorial del periódico alemán Frankfurter Allgemeine Zeitung<sup>61</sup> sobre la gripe aviar, con motivo de las imágenes emitidas en la televisión sobre los casos de la isla de Rügen, manifestaba lo siguiente: “La gripe aviar se está extendiendo sin parar. Aunque ya no hubiera más casos de animales afectados, continuaría extendiéndose porque en la televisión se están viendo imágenes de una “catástrofe”. Ya es casi imposible transmitir que esta catástrofe no existe, lamentablemente hay que asumir que las imágenes allí recogidas son las que determinan el debate”.

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

El mercado de la carne de vacuno se colapsó al sentir el público que no había recibido información veraz y que estaba en peligro<sup>62</sup>. El establecimiento de medidas rigurosas para evitar que la carne infectada llegara a la cadena alimentaria consiguió que el público empezara a recuperar paulatinamente la confianza en el sistema de control y vigilancia alimentaria de la Comunidad, pero el mercado del vacuno y en especial su estructura productiva se vieron muy afectados. Aunque aparentemente se recuperará el consumo de carne de vacuno, cambio el tipo de consumidores y se derivó parte del consumo hacia otro tipo de carnes afectando a la demanda potencial con efecto perjudicial para los productores de ganado vacuno europeos.

El análisis sistemático de la respuesta de los consumidores a los distintos episodios sanitarios relacionados con los alimentos que se fueron sucediendo desde los años noventa se ha ido realizando por la Comisión europea a través de los eurobarómetros<sup>63</sup>. De esa manera, se disponía de una herramienta útil para adecuar

<sup>60</sup> Noticias del exterior, n.º 127, 17 de febrero de 2005.

<sup>61</sup> Según Noticias del exterior, n.º 149, 23 de febrero de 2006.

<sup>62</sup> Anne Sergeant. Conferencia “Risk Perception: Science, Public Debate and Policy Making” Charlemagne Conference Centre, Brussels 4-5 december 2003.

<sup>63</sup> Encuestas encargadas por la Comisión Europea para conocer la opinión de los ciudadanos sobre diversas cuestiones así como el efecto de las políticas de modo que pueda basarse en las necesidades e intereses de los ciudadanos. El Eurobarómetro es un Servicio de la Comisión Europea, creado en 1973, que mide y analiza las tendencias de la opinión pública en todos los Estados miembros y en los

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

### ***2.1.- Eurobarómetro 49 “La seguridad de los productos alimentarios***

La primera encuesta realizada a los ciudadanos europeos sobre la seguridad alimentaria fue en 1998, el ***Eurobarómetro 49***<sup>64</sup>. Los ciudadanos estaban sensibilizados por la confirmación de la EEB en Reino Unido y del descubrimiento de prácticas ganaderas y agroalimentarias que ponían en riesgo la salud de los consumidores, como fue la contaminación con dioxinas de los piensos en Bélgica. El resultado de la encuesta dejaba de manifiesto que los consumidores reclamaban ***alimentos frescos, seguros y etiquetados*** a las autoridades responsables.

En aquel tiempo, la carne era el producto fresco que les ofrecía más dudas debido a la percepción social del momento. El 60% de los encuestados consideraba la carne fresca segura frente a un 34% que no la contemplaba como tal. Entre los distintos consumidores, los alemanes resultaron ser los más desconfiados, un 57% consideraba la carne insegura, les seguían los franceses con un 48% y los belgas con un 40%. Los consumidores que les otorgaban un mayor grado de seguridad fueron los italianos con un 85% y los españoles con un 82%.

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

---

países candidatos. Saber lo que piensan los ciudadanos es importante para que la Comisión Europea pueda elaborar sus propuestas legislativas, tomar decisiones y evaluar su trabajo. El eurobarómetro utiliza tanto estudios de opinión como grupos de muestra [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html).

<sup>64</sup> “La securite des produits alimentaires” Comisión Europeenne. Direction Générale XXIV Politique des Consommateurs. 3 septembre 1998.

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

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

En general se apreciaba *desconfianza en las garantías que ofrecía el sistema alimentario europeo*, los ciudadanos compartían la misma opinión: debían hacerse más controles y más exigentes sobre todo a los productores y distribuidores haciéndoles responsables de su intervención en la cadena alimentaria. Podría añadirse que se revelaba *falta de información sobre el funcionamiento del sistema europeo de controles*. Los consumidores apreciaban todo tipo de información sobre los productos que consumían mostrándose receptivos a una mejora en cantidad y calidad. Interesante es destacar que al preguntar sobre las autoridades europeas se recogiera el mayor índice de respuestas “no sabe/ no contesta” en todos los Estados miembros (19%) que nos indica el grado de **desconocimiento del papel que desempeñan las autoridades sanitarias comunitarias en la protección de la salud de los consumidores**.

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

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

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

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

- 1.- Poca credibilidad en los componentes de la cadena alimentaria, especialmente en los productores e industriales, poniéndose de relieve la necesidad de determinar la responsabilidad de cada integrante de esta cadena.
- 2.- Mayor confianza en la información facilitada por las asociaciones de consumidores al considerar a los productores y autoridades directamente relacionados con la causa y la gestión de los episodios sanitarios, por lo que era preciso desarrollar un estamento independiente que valorase el riesgo con argumentos científicos.
- 3.- Mayor credibilidad de los controles nacionales y preferencia por los productos domésticos, lo que denotaba el poco conocimiento sobre el funcionamiento del sistema europeo de control sobre los alimentos y requería armonizar las actuaciones en todos los Estados miembros, dándole la iniciativa a la Comisión europea para evitar las medidas unilaterales.
- 4.- Gran interés del consumidor por el etiquetado, reclamando la trazabilidad.

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

Todas estas consideraciones sirvieron de argumento para el desarrollo de la estrategia de seguridad alimentaria que en el año 2000 publicó la Comisión europea en el *Libro Blanco de la seguridad alimentaria*<sup>65</sup>, dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997, reafirmando la exigencia de conseguir la trazabilidad.

El Libro Blanco fue presentado en enero de 2000 por el Comisario de Protección de los Consumidores, David Byrne, y el Comisario de Empresas y Sociedad de la Información, Erkki Liikanen y por su interés reproducimos parte de sus discursos:

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

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

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

---

<sup>65</sup> Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM (719/1999). Bruselas 12.1.2000.

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

## **2.2.- Eurobarómetro 55.2: “La percepción de los europeos sobre los OGM y la EEB”**

En el año 2000, la EEB, que hasta entonces se había limitado a Reino Unido, se extiende al resto del territorio comunitario provocando una nueva crisis de mayores consecuencias que la de 1996 al disminuir considerablemente el consumo de carne de vacuno y peligrando el sector productor. El consumo descendió prácticamente un 20% y la producción un 10% motivado por el colapso del mercado interno y por las medidas que se aplicaron<sup>66</sup>.

En estas circunstancias, se procedió al sondeo de la opinión de los europeos sobre la EEB y los OGM, publicándose en diciembre de 2001 el resultado del segundo eurobarómetro dedicado a la seguridad alimentaria: “*La visión de los europeos de los OGM y la EEB*”<sup>67</sup>, sin que la Comunidad hubiera regulado el sistema de garantía alimentaria basado en la aplicación de los conocimientos científicos que estableció en el Libro Blanco.

En general, según el eurobarómetro, el ciudadano europeo consideraba a *la ciencia y a la tecnología* como una “caja de Pandora”, algo que aparentemente es beneficioso pero que llega a resultar perjudicial, no siendo suficientes para abordar todos los problemas. El 45% de los encuestados se manifestaba desinteresado y desinformado sobre ciencia y tecnología, lo que evidenciaba la distancia entre la sociedad y la ciencia, no estando su opinión en la mayoría de los casos basada en conocimientos científicos. El 60% raramente leía artículos relacionados con la ciencia y la tecnología y, además, el 53,3% consideraba que la mayoría de los periodistas no tenían los conocimientos adecuados ni estaban preparados para dar esa clase de información. Con respecto a los científicos, el 80,3% opinaba que las autoridades deberían obligar a los científicos a respetar los principios éticos y a controlar que los avances científicos se utilizaran correctamente por la industria. En el caso concreto de la EEB la censura era aún mayor, con el **74,3% que consideraba a la industria y a la agrotecnología responsables** de esta crisis sanitaria.

La opinión de los ciudadanos de la UE no era homogénea. *Francia*, que acababa de sufrir una segunda crisis de EEB era el país que menor confianza tenía en los científicos, sólo el 56% les creería al explicar las razones de una crisis sanitaria

---

<sup>66</sup> OM Viande Bovine. Évaluation des mesures de marche dans le secteur de la viande bovine. Rapport final. Ernest & Young para la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, pág. 19.

<sup>67</sup> Eurobarometer 55.2. “GMO’s and BSE- The European’s view” December 2001. Informe disponible en [www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html](http://www.europe.eu.int/comm/research/press/2001/pr2312en.html).

(frente al 62,7% comunitario). El 75,4% opinaba que los conocimientos que poseen los científicos les daban tal poder que les convertía en peligrosos.

En *Alemania*, al confirmarse la EEB en 2000, la confianza del consumidor cayó en picado atribuyéndoles la mayor responsabilidad a los científicos (84,8% frente al 50,6% UE-15) puesto que debían mejorar el modo de utilizar y comunicar sus conocimientos y descubrimientos (90,3% frente al 80,3% UE-15). En coherencia con el resultado anterior, son los ciudadanos alemanes los que mayor oposición manifestaban hacia los OGM (93,3% frente al 70,9% UE-15) rechazando este tipo de alimentos, justificándose con este dato que Alemania sea uno de los mayores consumidores de productos ecológicos.

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

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

En 2001, los ciudadanos europeos no estaban seguros del peligro que suponían los OGM y preferían evitarlos conociendo el contenido de los alimentos en el etiquetado, pero estaban bastante convencidos del peligro que suponía la EEB y requerían más y mejor información sobre el alcance de esta enfermedad. La sensación era de desinformación y de falta de confianza, por lo que el consumidor demandaba su derecho a elegir mediante información en el etiquetado lo que *suponía la implantación efectiva del sistema de trazabilidad que abarcara toda la cadena alimentaria*.

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

### *2.3.- Eurobarómetro 2005: “Riesgo alimentario”*

En 2002, se había publicado el Reglamento 178/2002 que materializaba los principios de la nueva estrategia de seguridad alimentaria comunitaria que se pondrían en práctica con la entrada en vigor de los distintos reglamentos que regulaban el control de la producción primaria y la industria alimentaria, comúnmente conocidos como el “paquete higiene” (*cf. cap. II, § 1*).

En 2005, la Dirección General de Salud y Protección de los consumidores encargó un nuevo eurobarómetro *“Risk issues report”*<sup>68</sup> para valorar como los ciudadanos percibían el riesgo alimentario, con la pretensión de conocer si el desarrollo de la política de seguridad alimentaria había mejorado la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento del sistema de control alimentario europeo y la actuación de las autoridades sanitarias, a la vez que se tenía en cuenta la opinión de los ciudadanos para desarrollar nuevas iniciativas relacionadas con el riesgo.

Cuando se les recordaba algunos de los riesgos asociados a la alimentación, mediante la presentación de un listado de riesgos específicos, la preocupación seguía siendo bastante generalizada. En cabeza de estas preocupaciones estaban los factores externos claramente identificados como peligrosos: residuos de pesticidas (63%), nuevos virus como la influenza aviar (62%), residuos como hormonas en la carne (62%) y contaminaciones bacterianas de los alimentos (61%)<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Eurobarómetro n.º 238 “Risk issues report” December 2005.

<sup>69</sup> “Q2 I will read out a list of potential risks. For each of them please tell me how likely you think they are to happen to you personally”, p. 5. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

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

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

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

A esto hay que añadir que la respuesta a la mayoría de los indicadores demostraba que continuaba la ***duda de los encuestados sobre las prácticas agrícolas e industriales***<sup>70</sup>. El 61% temía la contaminación bacteriana, el 59% se preocupaba por contaminantes como las dioxinas, el 58% tenía muchas reservas frente a los OGM y el 55% contemplaba el bienestar de los animales como factor de garantía de la calidad de los alimentos. El examen de las respuestas de esta consulta ponía en evidencia que ***la opinión de los encuestados seguía estando influenciada más por la percepción de las circunstancias que por la realidad objetiva y científica*** y mostraba como el consumidor estaba más preocupado por lo que escapaba a su control. De hecho el indicador que expresaba el grado de riesgo a las condiciones poco higiénicas de la manipulación de los alimentos en el ámbito

---

<sup>70</sup> “Q5. For each of the following issues, please tell me if you are very worried, fairly worried, not very worried or not at all worried by it? p. 15. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

doméstico ocupaba el último lugar (32%), ya que el consumidor percibía menos riesgo para la salud al controlarlo él mismo, a pesar de que objetivamente las infecciones alimentarias en el ámbito doméstico eran elevadas, y, sin embargo, cuando respondía a las condiciones poco higiénicas de los establecimientos su valoración del riesgo era del 62%<sup>71</sup>.

La *opinión sobre la información recibida por las autoridades había variado notablemente* desde las anteriores encuestas de opinión en las que los ciudadanos mostraban mayor desconfianza. Eso sí, aunque el 62% estaba de acuerdo en que la regulación normativa en materia de seguridad alimentaria era suficiente, existían reservas sobre su puesta en práctica y su aplicación ya que sólo el 46% consideraba que era adecuado, el 58% confiaba en que las autoridades tenían en cuenta las recientes evidencias científicas para tomar decisiones, y uno de cada dos elogiaba a las autoridades públicas por su trabajo informando a los ciudadanos acerca de los riesgos asociados a la alimentación.

Por otro lado, el 55% de los europeos estaba de acuerdo en la diligencia de las autoridades al identificarse un peligro para la salud de los ciudadanos, más de la mitad de los encuestados (54%) consideraba que las autoridades públicas se tomaban los intereses de los ciudadanos sobre los riesgos para su salud muy en serio pero un significativo porcentaje (35%) estaban en desacuerdo. Un mayor porcentaje, el **47%, consideraban que las autoridades públicas les concedían más importancia a las cuestiones económicas que a la salud de los consumidores**<sup>72</sup>. Frente a esta media comunitaria del 47%, que opinaba que las autoridades responsables anteponían los beneficios económicos frente a la salud de los consumidores, destacaban por encima Francia (59%), Holanda (58%) y Alemania (54%) y por debajo Reino Unido e Irlanda (43%), España (39%) e Italia (36%)<sup>73</sup>. Con estos resultados se vuelve a constatar que la percepción del riesgo era determinante, puesto que no son los países con los porcentajes más elevados los que sufrieron de forma más acusada las crisis sanitarias por los fallos en los controles del sistema.

La opinión pública sobre la *evaluación de la seguridad alimentaria en los últimos diez años* era favorable, el 38% consideraba que había mejorado, el 29%

---

<sup>71</sup> Hay que recordar que las bacterias son los patógenos microbianos responsables de la mayor parte de las infecciones de origen alimentario en la UE y que todas ellas se transmiten a las personas, desde animales asintomáticos, a través de los alimentos. Las más frecuentes son las infecciones por Salmonella, Listeria monocytogenes o *Escherichia coli* y sólo durante 2003 se detectaron 135.546 casos de salmonelosis humana en la UE y Noruega.

<sup>72</sup> Q8 For reach of the following statements, would you say that you to tally agree, tend to agree, tend to disagree, totally disagree?, p. 34 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>73</sup> Public authorities in the European Union take citizens concerns about health risks very seriously, p.35. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

creía que no había evolucionado y el 28% que la situación era todavía peor. El porcentaje favorable era muy pequeño y como se esperaba, la gente que sentía que el grado de seguridad había mejorado era mucho menos propensa a pensar que los alimentos que consumían podían dañar su salud (35%) que aquellos que veían que la seguridad alimentaria había empeorado (54%).

Cuando se trataba de *valorar la información sobre el riesgo que recibían los consumidores* se comprobaba que las noticias sobre la salud, seguridad alimentaria y protección de los consumidores llegaban a una gran mayoría de los ciudadanos que recordaban haber leído o escuchado algo sobre estas cuestiones en los últimos seis meses. Entre aquellos que recordaban haber escuchado o leído algo, sólo el 16% de los encuestados se mostraba influenciado por estas noticias y había cambiado sus hábitos alimentarios y el 37% había evitado el alimento en cuestión durante un tiempo<sup>74</sup>. Claramente *la alarma que provocaban las noticias ya no era tan acusada*, la información dada por los medios de comunicación sobre la insalubridad o seguridad de los alimentos se tomaba en serio por la mayoría de los ciudadanos, pero sólo conseguía que se evitara consumir ese alimento temporalmente<sup>75</sup>. Quizás lo más relevante era confirmar que la gente que tendía a preocuparse más por los riesgos alimentarios, cambiaba con mayor probabilidad sus hábitos alimentarios que aquellos que se preocupaban menos. El 22% de la gente clasificada como muy preocupada cambiaba sus hábitos permanentemente después de escuchar noticias alarmantes en los medios, frente al 8% de gente menos preocupada que los cambiaba. En este último grupo el 36% ignoraba la información que le llegaba frente al 12% de los ciudadanos europeos que se manifestaban muy preocupados<sup>76</sup>.

En cuanto a la *credibilidad que procuraban a los encuestados los distintos intervinientes en el sistema alimentario*, las asociaciones de consumidores seguían siendo los que más confianza les procuraban, les seguían las autoridades sanitarias, los medios de comunicación (ocupaban un nivel bastante más bajo) y, finalmente, los operadores económicos (fabricante, detallistas y agricultores) que eran las fuentes menos fiables. En caso de un riesgo alimentario grave los ciudadanos europeos encuestados darían mayor credibilidad a la información facilitada por las asociaciones de consumidores (32%), a su médico (31%) y a los científicos (22%). Las autoridades públicas, aunque la encuesta revelaba que su papel era bien recibido por los ciudadanos, sólo recibían un 22% de confianza, a los

---

<sup>74</sup> Q11 Please tell me how you reacted to the last story you heard about a type of food being unsafe or bad for your health, p. 54. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>75</sup> Q11 Please tell me how you reacted to the last story you heard about a type of food being unsafe or bad for your health, p.55. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>76</sup> P.56. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

medios de comunicación, aún siendo capaces de influir en la elección de los alimentos a comprar, sólo el 17% los consideraba fuentes dignas de crédito al informar sobre un riesgo alimentario grave<sup>77</sup>. Finalmente, el público en general seguía sin confiar en los productores y en la industria a quienes suponía capaces de sacrificar la seguridad alimentaria en beneficio de sus intereses comerciales, tan sólo un 6% les concedía crédito.

Analizando estos resultados, queda patente que *la confianza había disminuido* con respecto a las encuestas de los eurobarómetros anteriores. Se aprecia claramente la *paradoja de la información*, a pesar de que existía un contexto cada vez más tranquilizador y una información cada vez más transparente, la percepción por parte del consumidor sobre la evolución de la seguridad de los alimentos era negativa. Al consumidor le asaltaban cada vez más dudas como consecuencia de los progresos científicos e industriales, a pesar de que los riesgos eran realmente menores que hacía algunos años.

#### *2.4.- Eurobarómetros y Política Agraria Comunitaria (PAC)*

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

Desde 1995 se ha analizado la opinión de los ciudadanos europeos sobre la PAC, su percepción sobre la consecución de sus objetivos y los beneficios que reporta a la Comunidad mediante sondeos de opinión a través de los eurobarómetros. En 2004, se elaboró un informe especial *“Les citoyens de l’Union européenne et l’agriculture de 1995 a 2003”*<sup>78</sup> que ofrecía la evolución de la opinión de los ciudadanos desde 1995 a 2003 sobre una selección de preguntas, representativas de los eurobarómetros estándar de ese período, centradas en la valoración de la consecución de los objetivos de la PAC y, en particular, sobre la inocuidad, salubridad y calidad de los productos agroalimentarios

Como resumen del informe, y ciñéndonos sobre aspectos de nuestro estudio, podemos decir que una buena parte de los ciudadanos pensaba que la PAC beneficiaba a los consumidores porque garantizaba la salubridad y la calidad de los

---

<sup>77</sup> Q6 Suppose a serious food risk was found in fish or chicken. Who would you trust the most to inform you about this risk? p. 57. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_238\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_238_en.pdf).

<sup>78</sup> “Les citoyens de l’Union européenne et l’agriculture de 1995 a 2003”. Commission européenne, Septembre 2004. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2004/rep_fr.pdf).

alimentos. De 2001 a 2003, los ciudadanos de todos los Estados miembros eran unánimes al considerar que el principal papel de la PAC debía ser garantizar alimentos sanos y seguros, mientras que en los años anteriores también tenían en cuenta otras prioridades ligadas a la vida rural.

Las encuestas de estos años confirman que la opinión del público sobre la PAC se vio afectada por las crisis sanitarias alimentarias en el continente. En particular en 2001<sup>79</sup>, se reflejaba un descenso del 10% en las respuestas positivas sobre la PAC, el 90% manifestaba que el principal objetivo de la PAC era garantizar alimentos sanos y seguros y tan sólo el 36% consideraba que la PAC contribuía a la consecución de ese objetivo. Un pequeño porcentaje, el 22%, estimaba que era suficiente la información que recibía sobre la manera en que se obtenían y procesaban los alimentos y todavía un menor porcentaje (18%) juzgaba que la PAC garantizaba el bienestar de los animales.

En correspondencia a las respuestas de las encuestas relativas al sistema alimentario, el 22% de los consumidores manifestaba que la PAC favorecía a la industria agroalimentaria frente al 8% que consideraba que beneficiaba a los consumidores<sup>80</sup>. En 2003, tras las crisis sanitarias, el porcentaje disminuyó al 30% de consumidores que pensaba que la PAC les aseguraba alimentos sanos, y al 23% que opinaba que les beneficiaba con precios razonables. Los ciudadanos habían perdido la confianza de etapas anteriores.

La calidad de los alimentos es una cuestión muy importante para los ciudadanos de la UE, en particular para los países nórdicos, estando dispuestos a **pagar más por conseguir carne y verduras con mayores garantías**. En 1995 una mayoría de ciudadanos (52%) ya estaba dispuesta a pagar más por la carne de animales criados a la manera tradicional y de estos un 42% aceptaba un incremento de precio entre el 5 y el 10%. Además, las respuestas reflejaban que los ciudadanos de la UE confiarían más en la seguridad de los alimentos si la UE pudiera garantizar el origen y el método de producción o fabricación de cada producto, apoyando la mayoría de encuestados el **etiquetado de calidad europeo**, en particular, los países meridionales.

Con el paso de los años la PAC empezó a significar mucho **más que ayudas para los agricultores**. Los objetivos ambientales, la preservación de los paisajes rurales, la calidad de los alimentos y el bienestar de los animales se fueron

---

<sup>79</sup> Que pensent les citoyens européens de la PAC? Disponible en [http:// ec.europa.eu/agriculture/survey/2001/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2001/index_fr.htm).

<sup>80</sup> « Attitudes du Grand Public envers la PAC » CE, 2000. Disponible en [http:// ec.europa.eu/agriculture/survey/2000/rep1\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2000/rep1_fr.pdf).

convirtiéndose en las cuestiones prioritarias<sup>81</sup>. En 2003, las prioridades de los ciudadanos eran en primer lugar la seguridad alimentaria (91%), en segundo lugar la conservación del medio ambiente (89%), en tercer lugar el bienestar de los animales (83%) y quedando en cuarto lugar (81%) la ayuda a los agricultores y la mejora de la vida rural.

En 2003, se lanzó un proceso de reforma de la PAC, pasando de un sistema de subvenciones ligado a la producción a un sistema basado en el mercado, desacoplando el apoyo financiero a los agricultores de la producción y dependiendo a su vez del respeto a una serie de normas en materia de seguridad alimentaria, de calidad, medioambiente y de sanidad y bienestar animal. En el sondeo de **2005 la PAC cumplía con sus objetivos de asegurar productos sanos y seguros para el 54% de la población**, promovía el respeto al medioambiente para el 51%, protegía el bienestar de los animales para el 46%. Las respuestas sobre las prioridades relacionadas con los agricultores, diversificación de la oferta, diferencias entre regiones, etc. estaban todas por debajo del 40%<sup>82</sup>. Tal es así, que en 2006<sup>83</sup>, tras la aplicación de la reforma de la PAC de 2003 el **86% de los europeos aprobaba el principio de condicionalidad** por lo que se seguía manifestando el papel y los objetivos que los europeos concedían a la PAC desde los primeros eurobarómetros estándar sobre la agricultura.

En 2007, en el eurobarómetro **“Les Européennes, l’agriculture et la politique agricole commune”**<sup>84</sup>, se encuestaba a los europeos por primera vez sobre la agricultura europea y el comercio exterior. Las dificultades que atravesaban algunos sectores, en particular la carne de vacuno, agravada por el aumento de las importaciones de carne de países terceros donde los costes de producción eran mucho menores justificaba el sondeo sobre el particular.

Así para el 86% (absolutamente 61% y de acuerdo 25%) de los encuestados la importación de productos agrícolas no debería autorizarse si esos productos no **cumplían en términos de seguridad y calidad las normas europeas** y sólo el 5% no estaba conforme con su establecimiento, respuesta que coincide con una constante en todas las encuestas que daba la prioridad a la seguridad y la calidad de los alimentos entre los objetivos de la PAC.

---

<sup>81</sup> [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capleaflet/cap_en.htm).

<sup>82</sup> “Les européens et la Politique Agricole Commune” Commission européenne. Février, 2006. Informe disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2005/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/survey/2005/index_fr.htm).

<sup>83</sup> “Ce que les Européennes pensent de la PAC”. Commission européenne, 2006. Informe disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_276\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_sum_fr.pdf).

<sup>84</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_294\\_sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_294_sum_fr.pdf).

Por otro lado, el 62% de los encuestados aprobaba el establecimiento de ***barreras comerciales a la importación de productos agrícolas*** sin distinción de su origen por considerarlos más inseguros que los comunitarios.

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

### **3.- Factores que determinan la diferencia de percepción. El concepto de las Diferencias Internacionales**<sup>85</sup>

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

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

Normalmente, para nuestra tranquilidad intentamos darle un significado a la realidad que no comprendemos, ó desconocemos, influenciados por nuestro ***entorno social y cultural***, condicionados por el grupo al que pertenecemos, por los medios de comunicación y por los debates públicos sobre ese asunto. Esto, en ocasiones, nos hace proceder fuera de los preceptos de la racionalidad y nos ***influyen más los valores y las opiniones socialmente establecidos***<sup>86</sup>.

Este comportamiento en los debates públicos sobre cuestiones científicas es extremadamente importante porque en este contexto se posterga el conocimiento científico para explicar lo que acontece, convirtiéndose en un punto de vista más en

---

<sup>85</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar. "Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales". Observatorio de legislación y apoyo a los sectores agrario, pesquero y alimentario: Foro legislativo del MARM, 2009. Disponible en <http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion>.

<sup>86</sup> Mención a Moscovici, 1984 de Lorezent, Andrea and Neresini, Federico. Science, Risk and Social Representations. Join Research Centre. <http://www.jrc.es/home/english/articles/vol82/SCI2E826.htm>.

el debate, especialmente cuando estamos hablando de percepciones del riesgo. Los consumidores pueden forjar su opinión a través de otras fuentes como los medios de comunicación u otros consumidores, o, bien, simplemente no tienen capacidad para acceder o comprender esos conocimientos científicos.

En otras palabras, la actitud del público ante el riesgo tiende a estar influenciado por la cultura, los argumentos políticos ó los económicos tanto como por los científicos, ya que su postura ante esa cuestión no procede sólo del campo de la ciencia sino de la sociedad en su conjunto. Su opinión, en ocasiones, puede estar confundida con respecto a la evidencia científica y puede llegar a sobredimensionar el riesgo sanitario que supone el consumo de un producto determinado, generándose alarmas sin justificación técnica que una vez difundidas son complicadas de manejar.

Como dice Eduardo Punset<sup>87</sup>, las sociedades complejas como la nuestra son extremadamente vulnerables, las reacciones no son individuales sino solidarias y la capacidad tecnológica de nuestra sociedad disuelve, enteramente, la voluntad individual en una opción colectiva y concertada. Las tecnologías de la información han acabado con la soledad del individuo al enfrentarse a un imprevisto socializando sus respuestas, de aquí la importancia de la comunicación y el mantenimiento de una buena estrategia de información sobre las alertas sanitarias y la comunicación de los riesgos.

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

---

<sup>87</sup> “Nuestra sociedad si bien multiplica los estímulos generadores del miedo se mediatiza su impacto negativo sobre los índices de la felicidad mediante el respaldo colectivo y, en cierto modo, burocratizado del estamento de la interconectividad. Punset sostiene que la función de amparo frente a los accidentes o el cambio climático que desempeñaban el arte, la religión y el poder político hace treinta mil años-la razón de su existencia-la cumple hoy la tecnología. El ciudadano moderno delega inconscientemente en la Tecnosfera la angustia que le provoca la imprevisibilidad de los acontecimientos y las respuestas que no tienen explicación.”. Punset, Eduardo “El viaje de la felicidad. Las nuevas claves científicas” Ediciones Destino S.A.

<sup>88</sup> Encuesta realizada por el Centro de Estudios de la Opinión Pública de Rusia (CEOPR) en 2005, según Noticias del exterior MAPA n.º 142, 27 de octubre de 2005.

conseguir mayores ventas en el mercado ruso, a denominar el producto en cirílico y mencionar en el etiquetado que el producto es tradicional y natural.

También la *tradición jurídica* es especialmente interesante determinando las relaciones comerciales entre regiones y países. El derecho sajón, efecto singular y permanente de la revolución inglesa del siglo XVII que, en palabras de Eduardo Punset<sup>89</sup>, puso al rey y a los ciudadanos en igualdad de condiciones ante la ley común, determina el funcionamiento administrativo en EEUU y Reino Unido, los dos países siguen siendo, prácticamente, los únicos en el mundo en los que el Estado no está blindado y sobreprotegido frente a la ley. En contraposición en el resto de la UE y gran parte del mundo desarrollado, el Estado está jurídicamente protegido, frente a sus ciudadanos, y hasta cuenta con sus propios abogados y tribunales.

Estados Unidos hace especial hincapié en la consideración de la cuantificación siendo una de las características que distinguen su regulación de la de otras naciones desarrolladas. La justificación coste-beneficio es un componente necesario de la acción reguladora, en contraposición la toma de decisiones públicas en los Estados miembros y en las instituciones de la UE es la más consensuada y la cuantificación tiene poca o ninguna influencia sobre la decisiones formales. De modo que en EEUU, principal socio comercial de la UE, el Estado no impone normas restrictivas a los ciudadanos sin estar plenamente justificadas, no suele utilizar el principio de precaución beneficiando a unos para perjudicar a otros. Existe una presunción general a favor del desarrollo y, según esta presunción, cuando no se tiene la certeza de los efectos negativos de una actividad, la conclusión por defecto es que la actividad puede realizarse y las objeciones contra esas actividades requieren pruebas científicas claras de que efectivamente son perjudiciales. No se imponen tantas condiciones y restricciones al inicio y desarrollo de una actividad, lo cual no significa que no se controle para evitar efectos perjudiciales a sus ciudadanos.

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

---

<sup>89</sup> Punset, Eduardo. "El viaje de la felicidad. Las nuevas claves científicas", en el capítulo dedicado a "La sociedad de las averías" pp 194-200. Ediciones Destino, S.A.

hormonas y un elevado porcentaje simplemente no quiere productos con OGM independientemente del conocimiento que haya adquirido sobre ellos.

En comparación, los norteamericanos y otros ciudadanos de países con relaciones comerciales con la UE, se caracterizan por ser más receptivos en general a los cambios y al progreso científico, mostrando una actitud más abierta hacia el uso de la biotecnología en el sector agrario<sup>90</sup>. Los trabajos de Hoban en el año 2000 revelan que los consumidores de la UE están menos interesados hacia la biotecnología que sus contemporáneos norteamericanos, la aceptación de la biotecnología bajó en la UE entre 1996 y 1999 y es considerablemente menor en la UE que en los EEUU. Los ciudadanos europeos aceptarían la biotecnología para el desarrollo de nuevos medicamentos, pero lo harían en un grado mucho menor si se utilizara para la producción de alimentos, mientras que, en general, la sociedad norteamericana no apoya las restricciones legales al uso de la biotecnología aunque espera que el control de la administración esté a la altura de las circunstancias e impida cualquier efecto pernicioso sobre la salud de la población<sup>91</sup>

Incluso entre los países que componen la UE existen diferencias. En 2004 Roosen y colaboradores <sup>92</sup> realizaron un estudio para verificar las diferencias entre consumidores de un lado y otro del Atlántico, tomando como muestra a ciudadanos de Francia, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos. El estudio se ocupaba de estudiar el efecto sobre el consumo de carne si está procedía bien de un vacuno hormonado ó bien de un vacuno alimentado con maíz genéticamente modificado. El resultado mostró que los franceses <sup>93</sup> estaban dispuestos a pagar más cara la carne de vacuno sin hormonas, pero no existían grandes diferencias entre los consumidores ingleses, alemanes y norteamericanos para este producto. Por el contrario, en lo que concierne a la carne de vacuno alimentado con maíz modificado genéticamente, los británicos, los franceses y alemanes estaban más dispuestos que los norteamericanos a pagar un sobreprecio para evitarlo.

Tengamos, también, en cuenta que la diferencia en la aceptación de estos productos por los consumidores puede ser más profunda que la simplemente basada en las diferencias culturales básicas o en actitudes hacia la ciencia y el progreso, *originándose en la confianza acerca del sistema alimentario y las regulaciones de seguridad alimentaria*. La comunicación de la información

---

<sup>90</sup> La encuesta del IFIC (International Food Information Council) de septiembre de 2001, revela que el 65% de los norteamericanos encuestados manifestaban que comprarían productos que hayan sido modificados genéticamente a través de la biotecnología.

<sup>91</sup> Encuesta del grupo "Pew Initiative on Food and Biotechnology", 2006 según MAPA, "Noticias del exterior" n.º 150, 9 mar. 2006.

<sup>92</sup> Roosen, Jutta; Lusk, Jayson L.; Fox, John A. "Transatlantic Differences in Consumer Preferences". Eurochoices. Vol. 3, n.º 2, 2004.

<sup>93</sup> No hay diferencias significativas entre los consumidores de Alemania, Reino Unido y EEUU. Sin embargo en Francia la disposición a pagar por la carne sin hormonas está muy por encima de los consumidores en Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.

relativa a los sucesos relacionados con los alimentos es un elemento de la gestión del riesgo que hay que cuidar.

Al ser el riesgo un concepto probabilístico que hemos adoptado, para recoger la complejidad, ambigüedad e incertidumbre sobre algo, no es siempre fácil de comprender y para la mayoría de los ciudadanos riesgo es igual a peligro, por lo que la información que se facilita al consumidor es fundamental, la **comunicación sobre el riesgo alimentario** no debe ser una transmisión de información pasiva sino interactiva que implique un dialogo entre los agentes interesados sobre la naturaleza de los riesgos y las medidas para controlarlos.

Si la ciencia le habla al público en un lenguaje incomprensible para él, la sospecha será inevitable. Hay que plantearse si realmente son las diferencias culturales las que influyen en la percepción del riesgo o es la diferencia en la forma en que la información se transmite lo que influye en como el público percibe el riesgo. En palabras de Miguel Arias Cañete <sup>94</sup>, se ha avanzado increíblemente en la última década en la valoración y la gestión del riesgo pero *no tanto en el conocimiento de cómo los ciudadanos perciben el riesgo*. El Comisario de Protección de los Consumidores manifestaba en 2003<sup>95</sup>, época de aplicación de las reformas del sistema europeo de seguridad alimentaria, que era esencial que los ciudadanos reconocieran que alguien se encargaba, que había una estrategia y que percibieran que esa estrategia trabajaba en su beneficio con el fin de restaurar la confianza en el público.

Evidentemente, no se puede controlar lo que difunden los medios de comunicación, pero sí que los mensajes sean claros, coherentes y consistentes y por supuesto ofrecerse en el momento adecuado. Podemos poner como ejemplo de esta cuestión la distinta reacción del público ante la confirmación de la EEB y la influenza aviaria o la gripe A. Tras el anuncio del gobierno británico en 1996 de una posible relación entre la EEB y la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (ECJ), la difusión de mensajes sin coordinación, provocó la confusión y un colapso en la confianza del público en el sistema, que excedía al hecho de que hubiera problemas en la producción de carne de vacuno en un solo Estado. Cuatro años más tarde, cuando la EEB se confirmó en el continente, se desencadenó una nueva crisis similar motivada en gran parte por los fallos en la transmisión de la información. Sin embargo, cuando surgió el brote de SARS a principios de 2003 o años más tarde con la difusión de la gripe A, a pesar de que los medios magnificaron el asunto el

---

94 Ministro de Agricultura "Risk Perception: Science, Public Debate and Policy Making" Charlemagne Centre, Brussels, 4 dec. 2003.

95 David Byrne. Speech/03/593, Comisario de Protección de los consumidores. 4 diciembre 2003. Disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/03/593&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

mensaje de riesgo se transmitió con éxito al público por la OMS y las autoridades sanitarias de la Comisión y los Estados miembros.

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

Cuestión distinta es la diferencia en la percepción del riesgo cuando es preciso establecer acuerdos comerciales. Teniendo en consideración lo expuesto hasta ahora, se cumple la definición de Merrils que establece que en toda **diferencia internacional**<sup>96</sup> se distinguen tres dimensiones: la social, la material y la temporal. Ya hemos visto que el entorno social y cultural tiene mucho peso y determina diferentes intereses y la estrategia política que despliega cada país en una situación particular, en unas coordenadas temporales concretas condicionadas por la percepción de sus ciudadanos. En estas circunstancias, normalmente, será más fácil resolver una diferencia relativa a una obligación de carácter técnico que un desacuerdo sobre un asunto de principio y de interés político como es el dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

La gestión del riesgo por los gobiernos, por tanto, puede enmarcarse en la consideración social y temporal de la diferencia internacional. Cualquier diferencia internacional atañe a la actividad de los Estados<sup>97</sup>, lo que es suficiente para impregnarle un color político, más o menos acentuado, según circunstancias independientes de la naturaleza de la diferencia. Por tanto, tenemos que coincidir en que salvo casos excepcionales, la inmensa mayoría de las diferencias entre Estados tienen un carácter mixto predominando, según los casos, el político o el jurídico. Como sucede en conflictos abiertos de la UE con países como Rusia ó Estados Unidos, en los que las medidas sanitarias restrictivas impuestas por la UE las consideran sospechosas de albergar otras intenciones que las puramente sanitarias, como son la protección del mercado interno y evitar la pérdida de mercados tradicionales.

No cabe duda que establecer restricciones para proteger sus intereses nacionales, y en particular la salud pública y animal, es parte de la soberanía de un

---

<sup>96</sup>Merrils, J.G.,*International Dispute Settlement*, Swett&Maxwell, Londres, 1991, p.1 sugiere la siguiente definición: “Una diferencia puede definirse como un desacuerdo específico relativo a una cuestión de hecho, derecho o política, en que una reclamación o manifestación de una parte es acogida con un rechazo, reconvencción o denegación por otra parte. En el sentido más amplio, puede decirse que existe una diferencia internacional cuando dicho desacuerdo involucra a gobiernos, instituciones, personas jurídicas (sociedades) o individuos en diferentes partes del mundo”.

<sup>97</sup> *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, p. 793 La doctrina ha distinguido tradicionalmente entre diferencias “jurídicas” y diferencias “políticas”. Las primeras pueden ser solucionadas aplicando el derecho vigente, y las diferencias políticas serían aquellas basadas en una pretensión cuya solución requiere una modificación del derecho vigente. Siguiendo a Diez de Velasco<sup>97</sup>, no existe una distinción radical entre unas y otras, pues toda discrepancia entre Estados reúne a la vez un matiz político y una dimensión jurídica.

país, y por tanto un derecho legítimo. Esta cuestión está amparada por la OMC de la que se ocupa con sumo interés para evitar que ese derecho sea, a su vez, utilizado como argumento de protección del mercado interior convertido en barreras no arancelarias que dificulten el comercio. No obstante, la OMC no es un gobierno mundial y sólo puede actuar como mediadora de las diferencias comerciales, tratando de reducir los obstáculos entre los países y dando expresión a los acuerdos alcanzados por los países miembros de la organización.

Entre estos Acuerdos destacamos el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*<sup>98</sup>(AMSF), que se refiere a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y del control sanitario de animales y vegetales, y que entró en vigor, junto con el Acuerdo por el que se establece la OMC, el 1 de enero de 1995. En el preámbulo del acuerdo los miembros se reafirman en que no deben impedirse la aplicación de medidas sanitarias a condición de que sean justificadas y no discriminatorias, y que desean fomentar la utilización de medidas sanitarias armonizadas entre los miembros sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales dedicadas a los alimentos de consumo humano y a la sanidad animal como lo son el *Codex Alimentarius* y la OIE.

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

La OMC, hasta el momento, no ha tenido en cuenta en el proceso de armonización factores como los valores culturales, la opinión y las preferencias de las distintas sociedades, ni la voluntad de los gobiernos de proteger a sus ciudadanos de los riesgos potenciales para los que no hay evidencia científica. Las reglas de la OCM no apoyan, por tanto, uno de los principios de la seguridad alimentaria de la UE, el principio de precaución. De hecho, el Art. 2.2 del AMSF declara ilegales todas las medidas que se basen en evidencias científicas insuficientes y restringe el derecho de los países para establecer regulaciones que excedan a las

---

<sup>98</sup> Acuerdo AMSF disponible en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/spsagr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm).

promulgadas por organismos internacionales alegando la protección de sus consumidores. De este modo, los intereses y preocupaciones de los consumidores de un país pueden ser considerados como barreras al comercio para cualquier otro miembro de la OMC que considere una norma de seguridad alimentaria más rigurosa que los estándares internacionales armonizados.

Así, la armonización internacional debilita la oportunidad de los consumidores a manifestar sus preferencias y de los Gobiernos para evitar la exposición a riesgos indeterminados cuando hay sospechas científicas pero no evidencias<sup>99</sup>. Por estas razones, la UE intenta conseguir mantener sus medidas defendiéndolas en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha de la OMC como multifuncionalidad de la actividad agraria y bajo el amparo de las “consideraciones no comerciales” (*cf.* *cap.VI*, §2.2). En este contexto el establecimiento de medidas más rigurosas para la protección de los consumidores como las adoptadas por la UE con motivo de la EEB, la prohibición de carne hormonada, y el etiquetado y trazabilidad de los OGM conlleva a litigios con el resto de países de la OMC que consideran que tales medidas no cumplen los acuerdos establecidos y son medidas restrictivas al comercio que además implican asumir costes económicos a los países exportadores para poder cumplir con sus exigencias.

---

<sup>99</sup> Teoría de la falta de democracia y participación de los ciudadanos ampliamente estudiada por Wallach, L., Sforza, M. *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Ed. Public Citizen. Washington, D.C 1999.

## Capítulo II

### **REDISEÑO DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES<sup>100</sup>.**

La política agraria y la de protección de los consumidores se fueron rediseñando progresivamente para poder ofrecer a la población los nuevos objetivos sobre la salubridad y calidad de los alimentos.

#### **1.- Política de protección de los consumidores**

Según se iban desarrollando los acontecimientos que hemos ido relatando, las instituciones comunitarias procedieron a la regulación de los principios de seguridad alimentaria que se habían recogido en el **Libro Blanco de la seguridad alimentaria**<sup>101</sup>: “Principios generales de la legislación alimentaria en la UE”, dando cuerpo a las líneas directrices del Libro Verde de 1997 y reafirmando la exigencia de conseguir la trazabilidad “del campo a la mesa”. Estas directrices, que daban respuesta a las inquietudes ciudadanas recogidas en los eurobarómetros (*cf.* cap. I § 2.1) y se regularon posteriormente en el Reglamento 178/2002 son en síntesis las siguientes:

1º.- Conseguir la independencia científica para la valoración del riesgo, de manera que el consumidor tuviera la prueba de que la valoración era independiente del estamento que tomaba las decisiones de gestión del riesgo, creándose una **autoridad científica europea** (art. 22 del Reglamento 178/2002) independiente del ejecutivo comunitario y responsable de la transmisión de la información a los consumidores para evitar las alarmas sociales. Desde la excelencia, la independencia y la transparencia debía brindar a las autoridades de los Estados miembros un referente científico como fuente de información creíble y accesible para los consumidores europeos.

2º.- La posibilidad de adoptar **medidas de salvaguardia a iniciativa de la Comisión** (cap. IV del reglamento) y no de los Estados miembros, evitando las

---

<sup>100</sup> Fundamentado en las publicaciones: Gil Adrados, Pilar. “Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales”. Observatorio de legislación y apoyo a los sectores agrario, pesquero y alimentario de la plataforma del conocimiento del MARM, 2009, y Gil Adrados, Pilar. “De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor”. Observatorio Legislativo de la plataforma del conocimiento del MARM, 2008.

<sup>101</sup> Libro Blanco sobre la Seguridad Alimentaria. COM (1999) 719 final. Bruselas 12 de enero de 2000. Los Libros Blancos son publicaciones de la Comisión Europea que contienen propuestas de acción comunitaria en un campo específico y suelen ser la continuación de los Libros Verdes. Cuando un Libro Blanco es acogido favorablemente por el Consejo, puede dar lugar, llegado el caso a un programa de acción de la Unión Europea en ese ámbito de acción.

medidas unilaterales. Desde la crisis de las dioxinas en Bélgica se puso de manifiesto la falta de coherencia del marco legislativo existente para la adopción de medidas de salvaguardia en respuesta a un riesgo detectado para la salud de los consumidores. La Comisión, de esta manera, dispondría de un instrumento jurídico esencial para gestionar las emergencias sanitarias en el ámbito de la UE que le permitía adoptar una medida de salvaguardia<sup>102</sup>, aunque debía adoptarse mediante comitología<sup>103</sup>.

3º.- Instauración de la *trazabilidad y responsabilidad de cada participante a lo largo de la cadena alimentaria* (art. 17 y 18). Desde la dimensión del mercado interior, los consumidores debían poder acceder a una amplia gama de productos seguros y de calidad, función primordial para el mercado único y además, dada la complejidad de la cadena de producción de alimentos, cada uno de sus eslabones debía tener idéntica solidez a fin de proteger adecuadamente al consumidor. Por tanto, se exigía un enfoque global e integrado en materia de seguridad alimentaria de ámbito comunitario pero aplicado eficazmente en los Estados miembros de acuerdo con el principio de subsidiaridad<sup>104</sup>.

4º.- Incorporación del *principio de precaución en materia de seguridad alimentaria* (art. 7). En virtud de los Tratados, la Comunidad se impuso, en aplicación del principio de precaución, el deber de ofrecer a sus ciudadanos el mayor grado de protección posible ante posibles efectos nocivos para la salud, aún con incertidumbre científica.

5º.- *La defensa de esta estrategia en el ámbito internacional* (art. 13) ante los organismos internacionales (OMC, OIE, *Codex Alimentarius* y FAO) y los socios comerciales de la UE, puesto que la forma en que la opinión pública había percibido las crisis sanitarias ponía de relieve que las consideraciones de salud pública eran un obstáculo insalvable para las negociaciones sobre el libre comercio.

---

<sup>102</sup> La Comisión puede adoptar por propia iniciativa o a petición de un Estado miembro medidas tanto para productos comunitarios como importados, evitando las medidas unilaterales entre Estados miembros y favoreciendo el mercado interior.

<sup>103</sup> En el argot comunitario se designa con el término comitología el nutrido grupo de comités que intervienen en el ejercicio de las competencias de la Comisión. La Comisión sólo puede adoptar medidas de ejecución si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. Si no tiene ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Si el Consejo no consigue adoptar una decisión, la Comisión adoptará la medida de ejecución, a no ser que el Consejo se oponga por mayoría cualificada. El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria es un comité de reglamentación.

<sup>104</sup> El principio de subsidiaridad establece que la responsabilidad de la aplicación de las disposiciones corresponde, en primer término, a las instancias nacionales, regionales y locales. Sin embargo el mercado interior supone que cada Estado miembro está obligado con respecto a todos los ciudadanos de la Unión Europea- no sólo respecto a sus propios ciudadanos- y de terceros países por lo que respecta a los alimentos producidos en su territorio.

La nueva regulación pretendía reforzar el mercado interior al favorecer el desarrollo económico y mejorar la competitividad para incrementar las ventas en el exterior. A la vez, se ocupaba de atribuir responsabilidades claras a cada elemento de la cadena alimentaria (industria, productores y proveedores) y de que la trazabilidad de los alimentos sirviera para instaurar los controles adecuados y para adoptar medidas de salvaguardia rápidas y eficaces frente a las emergencias sanitarias.

Estas conclusiones tomaron cuerpo normativo con la publicación del *Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002*, por el que se establecieron los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijaron procedimientos relativos a la seguridad alimentaria<sup>105</sup>.

Para establecer los requisitos generales de la legislación alimentaria, para instituir la Autoridad europea y para fijar los procedimientos en esta materia, el reglamento invocaba como base jurídica el artículo 37 (sobre agricultura), el 95 (sobre la aproximación de las legislaciones nacionales), el 133 (sobre la política comercial común) y el 152 (sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias) del Tratado. Además, la elección de reglamento en lugar de directiva para el texto normativo ponía de manifiesto la necesidad y urgencia de la unificación de las reglas de la producción alimentaria y la gestión del riesgo. La probabilidad de que se viera afectada la salud pública constituía el riesgo, este riesgo imponía el análisis y la valoración y ésta la gestión y la comunicación de este riesgo. Como la obligación de las autoridades públicas de ser transparentes se correspondía con el derecho del consumidor a ser informado sobre el riesgo, para diferenciar la valoración del riesgo de su gestión se creó la EFSA (European Food Safety Authority), con sede en Parma, que le ofrecía el análisis del riesgo a la Comisión que era la institución que lo gestionaba.

Hasta el año 2004 no se aprobaron el conjunto de normas comunitarias, de carácter horizontal, que suponían el desarrollo de los compromisos anteriores, conocido como el “paquete higiene” y compuesto por cuatro Reglamentos. El primer *Reglamento 852/2004*<sup>106</sup>, sobre las normas generales de la higiene de los productos alimenticios, tiene por objeto garantizar la higiene de los productos alimenticios en todas las etapas del proceso de producción y se aplica a las empresas del sector alimentario y no a la producción primaria. Además, todas estas empresas para acreditarse deben cumplir lo dispuesto en el segundo *Reglamento*

---

<sup>105</sup> Aprobado por el Consejo y el Parlamento mediante procedimiento de codecisión, establecido en el artículo 251 del Tratado.

<sup>106</sup> Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

**853/2004**<sup>107</sup> sobre normas específicas de los alimentos de origen animal y determinadas normas específicas relativas a los criterios microbiológicos aplicables a los alimentos, el control de la temperatura y el mantenimiento de la cadena del frío, el muestreo y los análisis, aplicando el sistema APPCC (análisis de peligros y puntos de control crítico) establecido en el *Codex Alimentarius*. Se complementan con el tercer **Reglamento 854/2004**<sup>108</sup> por el que se establece la elaboración de listas de los países terceros a partir de los cuales se autoriza la importación de productos de origen animal teniendo en cuenta su situación, estructura, legislación y experiencia de ese país en materia de sanidad animal. Y, por último, el cuarto **Reglamento 882/2004**<sup>109</sup> relativo a los programas de control oficial de la producción primaria para asegurar su calidad e higiene, ya que los Estados miembros deben velar que se cumpla la legislación sobre piensos, alimentos, sanidad y bienestar animal y hacer el correspondiente seguimiento y verificar que se cumple lo establecido para todas las etapas de producción, transformación y distribución y, por eso, se establece en este reglamento un marco armonizado de normas para la organización de dichos controles.

Como reflejo de la EFSA se crearon en los Estados miembros **Agencias de Seguridad Alimentaria Nacionales**, algunas de las cuales jugaron un papel destacado. Los informes de la francesa **AFSA** (Agence Française de Sécurité des Aliments) determinaron que el Gobierno persistiera en el embargo de vacuno a Reino Unido y la sentencia en contra del Tribunal de Justicia. Gracias a los denuedos de la británica **FSA** (Food Standards Agency) el Reino Unido fue consiguiendo que se le aplicaran medidas menos rigurosas y la consecución del levantamiento del embargo. En Alemania la Ley de Protección de los consumidores y la Seguridad Alimentaria estableció la base legal para la constitución del Instituto Federal de Evaluación de Riesgos **BFR** (Bundesinstitut für Risikobewertung) y de la Agencia Federal de Protección de los Consumidores y Seguridad Alimentaria **BVL** (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) separando las tareas de valoración del riesgo y de su gestión de acuerdo con la estructura europea. En España se creó la **AESA** (Agencia Española de Seguridad Alimentaria)<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Reglamento (CE) n.º 853/200 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2000, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

<sup>108</sup> Reglamento (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

<sup>109</sup> Reglamento (CE) 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que reorganiza los controles oficiales de los alimentos y los piensos a fin de integrar los controles en todas las etapas de la producción y en todos los sectores.

<sup>110</sup> Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. (BOE núm. 161 de 6 de julio de 2001). Se trata de un organismo público con carácter de Organismo Autónomo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, 43, 61 y 62 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídico-pública diferenciada y plena capacidad de obrar, adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, al que corresponde su dirección estratégica y la evaluación y control de los resultados de su actividad.

Además, para facilitar la aplicación de lo dispuesto en los Estados miembros, se **modificaron las normativas en materia de sanidad animal** con el fin de poder abordar con mejores resultados el control de la difusión de las enfermedades. El **Reino Unido** publicó en 2003 una nueva Ley de Sanidad Animal con la que reforzó su capacidad de actuación en la gestión de las epizootias, resolviendo los problemas de actuación en los meses anteriores al no tener competencia para ordenar sacrificios con el fin de prevenir la difusión al resto de la cabaña, otorgándole al Gobierno mayor capacidad para abordar la aparición de enfermedades animales y para recurrir a la vacunación obligatoria y pruebas laboratoriales si fuese preciso. Mientras, el DEFRA anunciaba la aprobación de un plan para intensificar la vigilancia veterinaria en el Reino Unido denominado VSS (Veterinary Surveillance Strategy), con el que pretendía proporcionar una innovadora estructura informática denominada RADAR (Rapid Analysis and Detection of Animal related Risk) que facilitara la identificación, el análisis y el seguimiento de los riesgos con la que defender la calificación sanitaria internacional del Reino Unido.

En febrero de 2004, **Alemania** modificó la Ley Federal de Epizootias que establecía el procedimiento para decretar las disposiciones necesarias en caso de epizootias, entre ellas la posibilidad de limitar el movimiento de ganado, el desplazamiento de personas y vehículos no agrarios en zonas de protección y vigilancia, así como, medidas de limpieza y desinfección para vehículos en fronteras, puertos y aeropuertos. Como curiosidad interesante esta modificación de la Ley se preocupó de otras enfermedades que, si bien no tenían tanto efecto mediático en el ciudadano como la EEB, presentaban mayor incidencia como la salmonelosis, para lo cual la Ley ampliaba expresamente el ámbito de acción en caso de aparición de zoonosis.

**Irlanda**, en 2004, reguló la profesión veterinaria mediante una Ley que pretendía sustituir y actualizar la normativa en vigor desde la década de los 60 vinculando la profesión veterinaria no sólo con las áreas tradicionales, de sanidad animal, erradicación de enfermedades y bienestar animal, sino con áreas emergentes como son la seguridad alimentaria, la certificación de productos de origen animal y los sistemas de acreditación alimentaria.

En **España** se publicó la Ley 8/2003 de Sanidad Animal como actualización, tras los cambios socio-políticos, económicos y tecnológicos en España y el nuevo contexto comunitario, de la Ley de epizootias de 20 de diciembre de 1952, mejorando, entre otras cosas, la coordinación de las Comunidades Autónomas.

No se quedaron atrás los países terceros. EEUU, en 2001, aprobó una Ley para la Evaluación, Control y Prevención de los Riesgos de las Enfermedades Animales <sup>111</sup> que pretendía mejorar la coordinación entre las agencias federales de las medidas para prevenir la aparición en la cabaña ganadera estadounidense de fiebre aftosa y EEB. Además, publicó un libro blanco sobre la política agraria y alimentaria<sup>112</sup> en el que destacaba el deber de garantizar alimentos asequibles, inocuos y saludables, dando mayor importancia a la calidad de los alimentos.

En este período la importancia de la seguridad alimentaria en todas las declaraciones y planteamientos políticos era evidente, enfocando y justificando las estrictas normas comunitarias que exigían mayores costes a los agricultores europeos como respuesta a las expectativas del consumidor lo que, en la teoría, aumentaría el atractivo de los productos europeos en el mercado.

## *2.- Política Agraria Comunitaria (PAC)*

El Tratado define suficientes objetivos horizontales que deben integrarse en todas y cada una de las políticas comunes: sostenibilidad (art. 11 TFUE); defensa de los consumidores (art. 12 TFUE); bienestar animal (art. 13 TFUE); protección de la salud pública (art. 168 TFUE); o cohesión (art. 175 TFUE), de modo que el papel que desempeña la PAC se ha ampliado a un ámbito que va mucho más allá del meramente agrario.

Por las presiones internacionales, la generación crónica de excedentes y el insostenible gasto presupuestario de las políticas agrícolas, la PAC ha ido modificando su orientación productiva por una agricultura competitiva orientada al mercado, pero que a su vez mejore las condiciones de vida y las oportunidades de trabajo en las zonas rurales, y que respete las buenas prácticas medioambientales, la biodiversidad y el paisaje<sup>113</sup>. Es el *modelo agrario europeo* que genera productos intangibles como son el mantenimiento de los hábitats en los que se desarrolla la actividad agraria, la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales como el agua y el suelo, y productos tangibles que son los productos agrarios saludables.

---

<sup>111</sup> Animal Disease Risk Assessment, Prevention and Control of 2001. Esta ley también pretende que el Congreso este informado sobre el desarrollo de las estrategias para prevenir la aparición de enfermedades, así como las necesidades presupuestarias de las mismas. Importante porque la falta de apoyo de congresistas dificulta la puesta en práctica de medidas como sucederá con la identificación.

<sup>112</sup> Libro Blanco titulado "Política Agraria y Alimentaria: recapitulando ante un nuevo siglo" que contiene la posición de la administración republicana ante el debate en el Congreso de la nueva ley agraria estadounidense de 2001.

<sup>113</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/food/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/food/index_es.htm).

Tras las reformas de la PAC de 1992 y 2003, se intentó responder a estas demandas mediante dos mecanismos: la condicionalidad y el desacoplamiento. Con la condicionalidad se supedita el apoyo a los agricultores al cumplimiento de las obligaciones de calidad, salubridad e inocuidad de los alimentos, medioambientales, y de bienestar animal, y con el desacoplamiento de las ayudas dejan de estimularse determinadas producciones que eran apoyadas con subvenciones, favoreciendo la orientación de la producción a las demandas del mercado. Todo ello se recoge bajo el concepto de “multifuncionalidad de la agricultura” y “modelo de producción agrario europeo”. No sólo se trata de producir sino de hacerlo respetando una serie de condiciones en respuesta a las peticiones de los ciudadanos, a los que se ofrece externalidades más allá de las meramente agrarias, tales como en el caso que nos ocupa la seguridad alimentaria y el bienestar animal.

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

Igualmente, para que los alimentos sean sanos promueve la *sanidad animal* mediante prácticas veterinarias correctas que eviten la difusión de enfermedades e impidan que los animales enfermos entren en la cadena alimentaria, y el *bienestar animal* inspirado en el principio de que los animales no deben ser sometidos a dolores o sufrimientos evitables, reflejado en normas precisas sobre las condiciones en que deben criarse, transportarse y sacrificarse.

El respeto de las normas beneficia a toda la sociedad, pero suponen costes extraordinarios en las explotaciones. Por esa razón la PAC ofrece a los agricultores ayudas para cumplirlas, aunque en ocasiones sean consideradas en el ámbito internacional como medidas proteccionistas del mercado europeo y una restricción comercial para los países terceros. Por esta razón, la UE en las propuestas de la Comisión para las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC<sup>114</sup> sobre la

---

<sup>114</sup> COM 99/331 FINAL, 08-07-99 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC” (propuestas para preparar la reunión de Seattle en noviembre de 1999).

agricultura, defiende la necesidad de compatibilizar determinadas políticas rurales y ambientales en la agricultura por medio del reconocimiento del papel “multifuncional” de la agricultura, incluyéndolas en el epígrafe “intereses no comerciales” del artículo 20 del GATT (*cf. cap. VI, §2*).

## *Capítulo III*

### *APLICACIÓN DE LAS REFORMAS EN EL SECTOR DEL VACUNO DE CARNE*

#### *1.-Reforma de la OCM del sector de la carne de vacuno*

Una organización de mercados es un marco jurídico único que reglamenta el mercado interior, los intercambios con los terceros países y las normas de competencia. La OCM (organización común de mercados) de la carne de vacuno, que comenzó en 1968, ha evolucionado en gran parte debido a los problemas del sector en los últimos años. En su origen esta OCM, al igual que para otros sectores, contaba con apoyo a los precios internos mediante compra de excedentes y almacenamiento de intervención cuando los precios bajaban y puesta en el mercado en épocas más favorables. Los intercambios se regulaban con protección en las fronteras mediante aranceles para proteger los precios del mercado interno y con restituciones a la exportación para favorecer la salida de los excedentes. Además, se subvencionaba el almacenamiento privado para retirar carne de vacuno en épocas de saturación del mercado.

Las reformas de la PAC de 1992 y 1999 redujeron el papel de la intervención, como instrumento de gestión de mercados, limitándolo a una red de seguridad y favoreciendo la opción del almacenamiento privado. A su vez, para cumplir el acuerdo de la Ronda de Uruguay y del GATT se impuso una rebaja de los aranceles y un descenso en los gastos correspondientes a las restituciones por exportación, por lo que el sector de la carne de vacuno empezó a depender más del mercado, y la ayuda comunitaria se derivó fundamentalmente a las ayudas directas para apoyar la renta de los agricultores.

A partir de aquí, la OCM del sector de carne de vacuno, regulada por el Reglamento (CE) 1254/1999 del Consejo<sup>115</sup> (reglamento base), tiene como principal objetivo favorecer la competitividad de los productores en el mercado internacional por lo que plantea la reducción gradual del apoyo al mercado. Para paliar las consecuencias a los productores se reformó la ayuda a la renta mediante un régimen global de pagos directos, teniendo en cuenta la diversidad de explotaciones del territorio comunitario, que evoluciona a la par que descende el apoyo al mercado.

---

<sup>115</sup>DO L 160 de 26.6.1999, p. 21 que sustituye al primigenio Reglamento (CEE) n.º 805/68.

Para compensar las reducciones de los precios de intervención se determinaron los siguientes **pagos directos**: *prima por sacrificio y prima especial* por carne de vacuno; para apoyar las rentas de los productores especializados en carne de vacuno: *prima por vaca nodriza*; para estimular la conversión a sistemas extensivos de producción: *pago por extensificación*; para ayudar a los productores de zonas desfavorecidas: *prima complementaria por vaca nodriza*; para equilibrar el mercado a lo largo de todo el año: *prima por desestacionalización*; y para permitir que los países apoyen algunos sistemas de producción: *dotación para gastos nacionales*.

Se mantuvieron los derechos y, como reza el considerando 3 del reglamento base, a fin de evitar unos sistemas de producción demasiado intensivos, la concesión de primas se supeditó al cumplimiento de una **carga ganadera** máxima en la explotación de 2 UGM por hectárea de superficie forrajera de la explotación, y el pago por extensificación a que la carga ganadera fuese inferior o igual a 1,4 UGM por hectárea.

En cambio, los mecanismos de intervención pública considerados “no indispensables para equilibrar el mercado y que ocasionaban un volumen considerable de gasto”<sup>116</sup> se convirtieron en una red de seguridad. Para contribuir a estabilizar los precios se autorizaba a la Comisión a conceder ayudas al almacenamiento privado, sobre la base del modelo comunitario de clasificación de canales de vacuno<sup>117</sup>, cuando el precio cayera por debajo del 103% del precio de base.

Así pues, **hasta el 30 de junio de 2002, los organismos de intervención nacionales operaban**, por medio de adjudicaciones, compras “con el fin de evitar o paliar una importante caída de los precios”, cuando se cumplían las dos condiciones siguientes durante un período de dos semanas consecutivas: que el precio medio del mercado comunitario fuese inferior al 84 % del precio de intervención, y que el precio medio de mercado registrado en un Estado miembro, o regiones de un Estado miembro, fuese inferior al 80 % del precio de intervención<sup>118</sup>.

Establecía, además, que las compras de la intervención no podían rebasar las 350.000 toneladas por año, la reducción progresiva del precio de intervención<sup>119</sup>, y en el artículo 39, la posibilidad de establecer **medidas excepcionales de apoyo al**

---

<sup>116</sup> Véase el considerando 20 del Reglamento 1254/1999.

<sup>117</sup> Reglamento (CEE) n.º 1208/81 del Consejo, de 28 de abril de 1981, por el que se establece el modelo comunitario de clasificación de canales.

<sup>118</sup> Art 47 del Reglamento 1254/1999.

<sup>119</sup> Las disposiciones de aplicación del Reglamento de base por lo que se refiere a los regímenes de compra de la intervención pública previstos en los artículos 27 y 47 fueron definidas por el Reglamento (CE) no 562/2000 de la Comisión. DO L 68 de 16.3.2000, p. 22.

*mercado en caso de restricciones comerciales por medidas sanitarias destinadas a luchar* contra la propagación de epizootias.

El cambio del planteamiento de las ayudas a los productores de carne de vacuno fue, en parte, una respuesta a la desconfianza del público respecto al sistema de producción de carne, introduciendo condiciones más rigurosas de producción (el registro de explotaciones, la identificación animal y el etiquetado de la carne de vacuno para conseguir la trazabilidad; la mejora de las normas sobre los ingredientes de piensos y los controles de los mismos; los controles más estrictos de la carne importada y medidas de promoción de la carne de vacuno con cofinanciación comunitaria<sup>120</sup>) se pretendía ayudar a los productores a responder mejor a la demanda de los consumidores para conseguir mantener el precio de sus productos.

Por ello, el reglamento establecía que los pagos directos debían supeditarse al cumplimiento de las normas sobre identificación y registro del ganado vacuno que estaba regulada desde el año 1992<sup>121</sup> (entonces sólo requería una marca auricular y un documento). En 1997, como la eficacia del etiquetado dependía de la posibilidad de establecer la correlación entre toda la carne de vacuno etiquetada y el animal o animales de origen, se implantó la *identificación y trazabilidad obligatoria del ganado bovino* con un sistema más eficaz de identificación y registro de los animales en la fase de producción para los nacidos después del 1 de enero de 1998 y un sistema de etiquetado comunitario en la fase de comercialización desde el 1 de enero de 2000<sup>122</sup>, de modo que todos los bovinos debían portar una identificación visible en dos crotales, registrada en un documento de identificación generado informáticamente y soportado en una base de datos de carácter nacional, que registraba todos los movimientos del animal desde su nacimiento hasta su muerte, facilitando la trazabilidad y el etiquetado<sup>123</sup>.

En el año 2000, dada la influencia positiva de la trazabilidad sobre el consumo de carne de vacuno, en virtud del Reglamento 1760/2000, se mejoró el marco para facilitar información al consumidor con un etiquetado adecuado y claro del producto y se estableció, además, el sistema de etiquetado facultativo sometido a un pliego de condiciones autorizado para cada organización de productores <sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Reglamento (CE) n.º 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2001. DO L273 de 10.10.2002.

<sup>121</sup> Directiva 92/102/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, relativa a la identificación y al registro de animales *Diario Oficial n.º L 355 de 05/12/1992 p. 0032 – 0036*.

<sup>122</sup> Reglamento del Consejo 820/1997, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno DO L 117 de 7.5.1997, p.1.

<sup>123</sup> Art 3. Reglamento (CE) 820/97 del Consejo.

<sup>124</sup> Reglamento (CE) 1760/2000 del Parlamento y el Consejo Europeo, de 17 de julio, que establece un sistema de identificación y registro de animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 820/97 del Consejo. DO L 204 de 11.8.2000, p.1, por el que se deroga el Reglamento 820/97 del Consejo en aras a la claridad.

Este sistema supuso grandes inversiones en tecnología pero indiscutiblemente acercó las TIC a la producción pecuaria y fue el precursor de las distintas redes de movimiento, transporte e identificación que mejoraron ostensiblemente los sistemas de vigilancia y control, no sólo de enfermedades sino, también, del cumplimiento de los requisitos como beneficiarios de la PAC y que, poco a poco, se irían extendiendo al resto de las especies.

A pesar de la reducción de las medidas de intervención previstas, los efectos de la crisis sanitaria en el año 2000 obligó a las instituciones comunitarias a adoptar **medidas para aumentar la capacidad de intervención, retirando carne de vacuno del mercado** y estableciendo medidas excepcionales, con el mismo fin, para comprar animales vivos y canales destinadas a la destrucción (70% cofinanciación). Para ello, el **Consejo**, a propuesta de la Comisión, modificó el reglamento base de la OCM<sup>125</sup> ya que el mercado estaba “gravemente afectado por el descenso del consumo y de las exportaciones y era necesario establecer medidas para regular el mercado actuando en el volumen de la producción futura”. Puesto que, debido al descenso de transacciones, había cada vez más animales retenidos en las explotaciones, se modificaron los pagos directos para **intentar disminuir el volumen previsto de producción de carne** de la siguiente manera:

Prima especial para bovinos machos: se redujo el límite regional para desincentivar la producción en los años 2002 y 2003. Además se favoreció la cría de **bueyes**, que estaban más tiempo en los pastos y pasan más tarde al sacrificio, dando la posibilidad de recibir el segundo pago de la prima para los bueyes (después de alcanzar los 21 meses) para los que ya recibieron un primer pago (a partir de los 9 meses)

Prima de vacas nodrizas: Se intentó disminuir la producción de carne reduciendo el número de vacas, para lo cual, se permitía contabilizar a las **novillas** como animales con derecho a la prima por vaca nodriza, estableciéndose un porcentaje mínimo y aumentando la proporción máxima de estos animales (se pasó de 80% vacas nodrizas y 20% novillas a 60% y 40%) a condición de que se mantuvieran 6 meses desde su solicitud.

A su vez, la **reducción progresiva de la carga ganadera**, de 2 UGM por hectárea a 1,9 en 2002 y a 1,8 en 2003, pretendía disminuir el número de animales en las explotaciones intensivas que podían recibir primas. Además, para paliar la bajada de los precios, se aumentó el límite máximo de las compras de la intervención para

---

<sup>125</sup> Reglamento (CE) n.º 1521/2001 del Consejo que modifica el reglamento base de la OCM. DO L 201 de 26.7.2001, p.1.

2001, de 350.000 toneladas a 500.000 toneladas, para sacar del mercado la producción que no se vendía por la caída del consumo. Finalmente, el Reglamento 1521/2001, que modificaba el reglamento base, añadía que a propuesta de la Comisión, el Consejo podría modificar esa cantidad por mayoría cualificada según la evolución de la situación.

En su labor ejecutiva, *la Comisión* aplicó los instrumentos previstos por el reglamento de base. Por un lado, hizo uso de los *mecanismos de intervención*, destinados a retirar animales del mercado para reducir la oferta y mantener los precios, y se crearon mecanismos de excepción como fue aceptar para la intervención más productos o canales de un peso superior al hasta entonces autorizado<sup>126</sup>. Sobre la base del artículo 38 del reglamento de base adoptó *nuevos instrumentos de carácter excepcional*, justificados por la perturbación del mercado, previo dictamen del Comité de gestión de la carne de vacuno. La Comisión adoptó el Reglamento (CE) 2777/2000, por el que se adoptaron medidas excepcionales de apoyo al mercado de la carne de vacuno, aplicables sólo durante el primer semestre de 2001. Una de estas medidas fue el “*plan de compra para la destrucción*” por el que se retiraron de la producción animales, que hubieran producido considerables excedentes en el mercado, mediante un plan de adquisición, sacrificio y destrucción<sup>127</sup>. Compra que se cofinanciaba habida cuenta del gran número de animales que se compraron para repartir los gastos entre la Comunidad (70%) y los Estados miembros.

Por otro lado, el 3 de abril de 2001, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) 690/2001 relativo a medidas especiales de apoyo al mercado en el sector de la carne de vacuno<sup>128</sup>, que introdujo un *mecanismo de compra, mediante licitación, de canales o medias canales en determinadas condiciones de precio*. La carne comprada por las autoridades competentes de los Estados miembros al término de la licitación (y cofinanciada por la Comunidad hasta un máximo del 70 %) se destruía o se almacenaba para su utilización, en particular, en el marco de la ayuda humanitaria. Este Reglamento, que debía expirar a finales de diciembre 2001, se prorrogó hasta marzo de 2002<sup>129</sup>, “a fin de evitar otro derrumbamiento del mercado de la carne de vacuno”.

---

<sup>126</sup> Reglamento (CE) no 1209/2001 de la Comisión, de 20 de junio de 2001, que establece excepciones al Reglamento (CE) no 562/2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1254/1999 del Consejo en lo relativo a los regímenes de compras de intervención pública en el sector de la carne de vacuno (DO L 165 de 21.6.2001, p. 15). El peso máximo aceptado para la intervención fue aumentado de nuevo por el Reglamento (CE) no 1496/2001 de la Comisión (DO L 197 de 21.7.2001, p. 3).

<sup>127</sup> Como la Decisión 2000/764/ CE de la Comisión establece las pruebas de detección de la EEB para animales mayores de 30 meses. Por lo que a partir del 1 de julio de 2001 todos los mayores de 30 meses destinados al consumo tienen que pasar la prueba y serían destruidos los no sometidos a la prueba.

<sup>128</sup> DO L 95 de 5.4.2001, p. 8.

<sup>129</sup> Reglamento (CE) n.º 2595/2001 de la Comisión. DO L 345 de 29.12.2001, p. 33.

En total, en el año siguiente al principio de la segunda crisis de las vacas locas, se sacaron así del mercado más de 750.000 toneladas de carne, lo que representaba más del 10 % del consumo anual en Europa<sup>130</sup>

## **2.- Medidas de seguridad alimentaria adoptadas**

Además de las medidas destinadas a apoyar el mercado para paliar el descenso de precios y consumo, se establecieron medidas destinadas a la protección de la salud humana y animal que también tuvieron repercusión en la economía del sector productor del ganado vacuno.

En primer lugar, fue preciso determinar un **programa de prevención, control y erradicación** de la EEB que estableció el Reglamento (CE) 999/2001<sup>131</sup> referido a la salud pública y al funcionamiento del mercado interior. Reglamento que, de 2001 a 2011, sufrió cuatro modificaciones (en 2003, 2005, 2006 y 2009) y supuso la publicación de 41 reglamentos de la Comisión puesto que su ejecución debía aprobarse con arreglo a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecían los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión<sup>132</sup>.

El interés del reglamento es que establecía:

a) La **calificación sanitaria de los países respecto a la EEB** basada en criterios de organización sanitaria y en el resultado de un análisis de riesgo que identifica los factores potenciales de aparición de la EEB<sup>133</sup>. Así, se establecieron cinco categorías:

Categoría 1: País o región libre de EEB.

Categoría 2: País o región libre de EEB donde no se haya declarado ningún caso autóctono.

Categoría 3: País o región provisionalmente libre de EEB donde se haya declarado al menos un caso autóctono.

Categoría 4: País o región con baja incidencia de EEB (la tasa de incidencia de EEB en los últimos doce meses, haya sido igual o superior a un caso por millón e inferior o igual a cien casos por millón en la población bovina de más de 24 meses de edad.

---

<sup>130</sup> Doc. 38.279/631.

<sup>131</sup> El Reglamento (CE) n.º 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 147/1 31.5.2001).

<sup>132</sup> DO L 184 de 17.7. 1999, p.23.

<sup>133</sup> Art 5 y Anexo II del Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Categoría 5: País o región con alta incidencia de EEB (la tasa de incidencia de EEB en los últimos doce meses, haya sido superior a cien casos por millón en la población bovina de 24 meses de edad).

Estas categorías determinaban la menor o mayor rigurosidad del programa de prevención, control y erradicación de cada país. Con esta categorización muchos de los países de la UE se incluían en el grupo 4 y 5. En los controles de 2001 se detectaron casos positivos en todos los Estados miembros excepto en Grecia, Luxemburgo, Austria, Finlandia y Suecia<sup>134</sup>, lo que afectó el comercio tanto interno como extracomunitario.

b).- La ***prohibición del uso de proteínas procedentes de mamíferos en la alimentación de rumiantes***, para evitar la transmisión de EET<sup>135</sup>, lo que origino con el tiempo la dependencia exterior de la UE para abastecerse de fuentes de proteína para la alimentación animal.

c).- La calificación de ***materiales especificados de riesgo (MER)***: Determinados tejidos de los rumiantes se declararon material especificado de riesgo<sup>136</sup> basándose en la patogenia de la enfermedad y en la situación epidemiológica. Los materiales especificados de riesgo se debían extraer y eliminar para evitar cualquier riesgo para la salud humana o animal y no se podían poner en el mercado para ser utilizados en la fabricación de productos alimenticios, piensos o abonos.

El tipo de tejidos y la edad de los animales se fueron adaptando con regularidad en función de los conocimientos científicos y la probabilidad estadística de que apareciera la enfermedad en los grupos de edad en cuestión de la cabaña comunitaria. Los MER debían extraerse en los mataderos y salas de despique y fábricas o instalaciones de transformación de alto riesgo por lo que fue preciso invertir en estas instalaciones.

d).- Las ***pruebas de detección en laboratorio***. Mediante decisión de la Comisión en enero de 2001<sup>137</sup> se obligaba a hacer la prueba de detección a todos los animales que se adquirían para su eliminación de acuerdo al Reglamento (CE) 2777/2000 para lo que fue preciso habilitar laboratorios especializados y acreditados de diagnóstico.

---

<sup>134</sup> Considerando 3 del Reglamento 1248/2001. DO L 173, 27.6.2001, p.12.

<sup>135</sup> Art 7 y Anexo IV del Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>136</sup> Art 8 y Anexo V del Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>137</sup> Decisión 2001/8/CE. DO L 2, 5.1.2001.

En junio de 2001 se rebajó el límite a los 24 meses, en el caso de animales sospechosos y para los sacrificados de urgencia, al haberse detectado la EEB en animales de 28 meses y con objeto de proporcionar un sistema de detección precoz que alertase sobre cualquier tendencia negativa respecto a la incidencia de la EEB en animales más jóvenes<sup>138</sup>.

***e).- Medidas de erradicación en explotaciones con animales sospechosos o confirmados<sup>139</sup>.***

Cualquier animal del que se sospechara que estaba infectado por una EEB debía someterse a una restricción oficial de circulación hasta que se conociera el resultado de un examen clínico y epidemiológico. Si se sospechaba que se había producido un caso de EEB en un bovino de una explotación, todos los demás bovinos de esa explotación deberían someterse a una restricción de movimientos hasta que se conocieran los resultados del examen.

Cuando se hubiera confirmado oficialmente la EEB se aplicarían sin dilación las siguientes medidas: la muerte y destrucción completa de los bovinos afectados y la destrucción de los embriones y óvulos de esos animales identificados. También los demás rumiantes presentes en la explotación en que se hallara el animal en el que se hubiera confirmado la enfermedad, y todos los embriones, óvulos y descendientes de última generación de las hembras en las que se hubiera confirmado la enfermedad y cuyos embriones hubieran sido recogidos o sus descendientes hubieran nacido tras la aparición clínica de la enfermedad en la madre o en los dos años anteriores.

***f).- Prohibición de enterramiento de animales*** para evitar la difusión del agente etiológico en las explotaciones.

### **3.- Modelo de producción agraria europeo. Reforma de la PAC 2003**

La PAC también se vio influenciada por la situación, la reforma de la PAC de 2003 supuso un cambio conceptual de esta política, introduciendo una modificación sustancial de los mecanismos que la habían conformado tradicionalmente. Los ejes

---

<sup>138</sup> Considerando 2 del Reglamento 1248/2001. DO L 173, 27.6.2001, p.12. En 2006 a los mayores de 24 meses y en 2008 a los mayores de 30 meses.

<sup>139</sup> Art 12 y 13 y Anexo VII del Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo.

fundamentales de este nuevo modelo fueron el *desacoplamiento de las ayudas directas* (Régimen de Pago Único), *la modulación y la condicionalidad*.

La gran mayoría de las ayudas se pagarían independientemente de la producción y el régimen de pago único sustituyó a gran parte de las ayudas. El importe del pago se calculó en función de las ayudas directas recibidas por el productor en un período de referencia (2000-2002) y entró en vigor el 1 de enero de 2005 aunque los Estados podían retrasar su aplicación hasta 2007.

En el caso del vacuno los Estados podían elegir aplicar parcialmente el régimen de pago único, optando por el mantenimiento acoplado de hasta el 100% de la prima por sacrificio de terneros, aunque también podían optar por mantener vinculado hasta el 100% de la prima por vacas nodrizas y hasta el 40% de la prima por sacrificio de terneros. Otra posibilidad es que mantuvieran hasta el 100% de la prima por sacrificio o, en su lugar, hasta el 75% de la prima especial por machos. El sistema elegido por los distintos países fue el recogido en la tabla n.º 1.

*Tabla n.º 1: Pagos acoplados del sector del vacuno*

<b>Pagos acoplados</b>	<b>Estado miembro</b>	<b>Año</b>
Prima sacrificio terneros (100%)	Austria	2005
Prima vaca nodriza (100%)	Bélgica	2005
Prima sacrificio vacuno adulto (40%)	Francia	2006
	Portugal	2005
	España	2006
Prima sacrificio de terneros (100%)	Holanda	2006
Prima sacrificio bovino adulto (100%)		
Prima especial macho (75%)	Dinamarca	2005
	Finlandia	2006
	Suecia	2005

Fuente. Adaptado de datos de la Comisión Europea, febrero 2007

#### **4.- Problemas presupuestarios para la puesta en práctica de medidas de seguridad alimentaria sobre el sector vacuno**<sup>140</sup>

La aplicación de medidas de control cada vez más ambiciosas y rigurosas supuso un incremento de costes inesperados y, sin temor a exagerar, desproporcionados para toda la cadena: explotaciones, mataderos y distribución

<sup>140</sup> Recogido en la publicación: Gil Adrados, Pilar "De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor" Plataforma del conocimiento agrario MARM, 2008. Disponible en <http://www.marm.es/es/ministerio/servicios-generales/servicios-de-informacion-y-participacion>.

alimentaria, incluso los Estados miembros tuvieron que comprometer gravemente sus presupuestos.

Para aplicar el sistema de vigilancia activa fue preciso reforzar con personal especializado los servicios veterinarios, poner en marcha laboratorios para el análisis de los animales y establecer los controles sobre el uso de harinas animales. Los mataderos no podían acumular los materiales especificados de riesgo (MER) y se paralizaron los sacrificios, creándose dificultades en el suministro de carne, y a las administraciones se les exigió un sistema de retirada de MER, incluyendo los animales muertos en las explotaciones, y fomentar la construcción de plantas incineradoras que aseguraran la destrucción del agente etiológico. Entre las distintas administraciones comunitarias, nacionales y regionales, surgieron diferencias derivadas de los problemas de financiación de las disposiciones que había que aplicar de inmediato. Estos problemas se fueron trasladando al sector y a la distribución entre los que también surgieron discrepancias, la cuestión era tratar de repartir los costes de financiación entre los gobiernos, el sector productor, la distribución y los consumidores.

Desde 1994 se *prohibió el uso de proteínas de mamíferos* en la alimentación de rumiantes<sup>141</sup> al demostrarse que la propagación de la enfermedad en el Reino Unido fue a través de los piensos con harinas de rumiantes contaminadas y se instauró el *sistema de vigilancia activa* para detectar los animales positivos, que obligaba al sacrificio de todos los animales presentes en la explotación donde se hubiera confirmado un caso.

Más tarde, en enero de 1998, entró en vigor la *prohibición del uso de MER*<sup>142</sup>. A partir de esa fecha se debían retirar de la canal<sup>143</sup> y entregarlos a una industria de transformación autorizada para su posterior eliminación, lo que supuso, además de los gastos añadidos, graves complicaciones al no estar la industria preparada para hacer frente a su eliminación, ni existir suficientes plantas de transformación y destrucción. Los mataderos en poco tiempo se colapsaron y a los ganaderos se les complicó sobremanera la venta y salida de los animales de las explotaciones.

---

<sup>141</sup> Decisión 94/381/CE, de 27 de junio de 2004, sobre medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos.

<sup>142</sup> Decisión 97/534, de 30 de julio de 1997, relativa a la prohibición del uso de materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles. En 1997 tenían la consideración de MER el cráneo (incluyendo encéfalo y ojos) amígdalas y médula espinal de bovinos > 12 meses y ovinos y caprinos > 12 meses.

<sup>143</sup> Art. 5 del Real Decreto 1911/2000. La destrucción deberá realizarse mediante inhumación en un vertedero autorizado después del procesado del MER con tinta detectable. También se puede incinerar o co-incinerar según los requisitos de la normativa. La incineración y el depósito en vertederos se lleva a cabo de acuerdo a las exigencias establecidas en la legislación sobre residuos.

La confirmación en 2000 de los primeros casos en el continente obligó a tomar medidas más restrictivas en la UE y la Decisión 2000/776 ***prohibió el uso de harinas animales<sup>144</sup> en todas las especies*** y estableció el ***control obligatorio de la EEB a los animales sacrificados para consumo mayores de treinta meses*** desde el 1 de enero de 2001. Todo animal de esa edad sin la prueba de detección de EEB debía ser destruido, pero, en un primer momento, la infraestructura de recogida y análisis no funcionaba correctamente y hubo un bloqueo temporal de sacrificio de animales mayores de 30 meses ya que los laboratorios no estaban en condiciones de efectuar la gran cantidad de análisis que demandaban los mataderos. Por ejemplo, en España en 2001 se analizaron 386.588 animales sirviéndose de un solo laboratorio de referencia<sup>145</sup>.

En 2000<sup>146</sup>, en el Reglamento (CE) 999/2001 se amplió la lista de órganos considerados MER, incluyéndose como tales el cadáver de los animales de las especies bovina, ovina y caprina muertos en las explotaciones<sup>147</sup>. Poco después, tras los dictámenes del Comité Director Científico<sup>148</sup> de la UE, los estamentos de gestión del riesgo<sup>149</sup> incluyeron la ***columna vertebral de los bovinos de más de doce meses como MER***.

En 2002 la norma, Reglamento (CE) 1744/2002, ante las consideraciones científicas se volvió más rigurosa ***prohibiendo el enterramiento de los animales en las explotaciones<sup>150</sup>***, complicándose la situación ya que fue necesario arbitrar medidas para conseguir retirar los animales muertos de las explotaciones con destino a las plantas de transformación que, por supuesto, también suponía un coste más para el productor y llegando incluso a prohibir las tradicionales buitreras.

El coste económico de las medidas se incrementó de tal modo que los presupuestos de los Estados miembros difícilmente podían hacer frente a lo

---

<sup>144</sup> Con el voto en contra de Alemania y Finlandia, el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE, el 4 de diciembre de 2000, prohíbe el uso de harinas animales en la alimentación animal al objeto de evitar reacciones cruzadas, es decir el uso fraudulento de harinas de carne en la alimentación de ruminantes que parece ser, a juicio de las autoridades francesas, la causa del incremento en Francia.

<sup>145</sup> Informe EET. MARM 2008 De 2001 a 2008 se analizaron 4.184.448 muestras.

<sup>146</sup> Decisión de la Comisión 2000/418/CE, de 29 de junio de 2000, por la que se reglamenta el uso de los MER en relación con las encefalopatías espongiformes y se modifica la Decisión 94/474/CE. Se incluyen el cráneo (encéfalo y ojos) amígdalas, médula espinal y el íleon de bovinos >12 meses y bazo de todas las edades.

<sup>147</sup> La Decisión de la Comisión 2000/418/CE, de 29 de junio, por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles y se modifica la Decisión 94/474/CE, establece la eliminación de determinados órganos y tejidos de los animales de la especie bovina, ovina y caprina.

<sup>148</sup> Opinión de la AESAN sobre la retirada de la columna vertebral y médula espinal. Ministerio Sanidad y consumo.

<sup>149</sup> El Reglamento (CE) 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles establece en particular los procedimientos, criterios y categorías que permiten definir los Estados miembros y los terceros países en lo que se refiere a su situación en materia de EEB.

<sup>150</sup> Reglamento (CE) n° 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano. Diario Oficial n° L 273 de 10/10/2002 p. 0001 – 0095. Se consideran MER a) todas las partes del cuerpo, pieles incluidas, de los animales siguientes: los cuerpos enteros de animales muertos que contengan material especificado de riesgo, cuando en el momento de la eliminación el MER no se haya retirado.

dispuesto, sin embargo el mercado estaba tan saturado y los precios de la carne de vacuno habían disminuido de tal manera que se apremió a la Comisión a establecer el programa “*Compra para destrucción*” de *sacrificio y destrucción de animales mayores de 30 meses* para disminuir la oferta, que facilitaba la destrucción de estos animales, aún con resultado negativo, si las condiciones del mercado lo aconsejaban desde el 1 de enero de 2001<sup>151</sup>.

Eran muchas las manifestaciones en contra de la incineración del ganado vacuno, **se criticaba la destrucción de alimentos** que siendo aptos para el consumo no podían ser repartidos entre la gente necesitada. Entre ellos, el Presidente de Caritas de Austria, Franz Küberl solicitó formalmente, a principios de 2001, la entrega de la carne con resultado negativo comprometiéndose a su reparto en colaboración con la ONU. También en esas fechas, la asociación protectora alemana, Tierschutzbund, presentó una demanda contra la decisión de eliminar 400.000 vacas en Alemania por considerar que la eliminación era una perversión del sistema y que supondría la destrucción de montañas de carne con resultado negativo únicamente para aligerar los excedentes del mercado. El gobierno alemán<sup>152</sup> se mantuvo mucho tiempo en contra de la decisión de la Comisión presionado por la opinión contraria de sus ciudadanos al sacrificio de animales para apoyar los precios<sup>153</sup>.

Además, las cantidades de dinero precisas para recuperar el mercado eran demasiado elevadas. En Italia, por ejemplo, el Consejo de Ministros tuvo que aprobar en febrero de 2001 un presupuesto de 500.000 millones de liras (unos 259 millones de euros) sólo destinado a cubrir la retirada del mercado de bovinos para disminuir la oferta.

Como ejemplo sirva el caso francés, muy parecido a lo que aconteció en el resto de Estados miembros, para ilustrar las *consecuencias de la retirada de los MER y su destrucción* que plantearon de improviso un problema monumental en los mataderos que no podían almacenar desechos, a los recolectores y transformadores en harina de los cadáveres de animales que no tenían salida comercial para el producto y a los fabricantes de piensos que debían encontrar proteínas alternativas en el mercado internacional. Los mataderos en Francia

---

<sup>151</sup> Reglamento 690/2001 de medidas de apoyo al mercado; Reglamento 2777/2000, adquisiciones para destrucción.

<sup>152</sup> Para alivio político de la Ministra Künast puede cumplir el compromiso comunitario con una cifra muy inferior a la prevista de 400.000 a sólo 80.000 animales, debido al retraso de la puesta en marcha de los mataderos seleccionados y a la oferta contenida de los ganaderos que esperan mejores precios ante una suave reactivación de la demanda, con un ahorro de 31.000 millones de pesetas que podrá utilizar para la financiación del cambio de política propugnado por Künast.

<sup>153</sup> El Ministro francés Jospin solicita por escrito, febrero de 2001, al Canciller Federal, Schröder, apoyo al programa comunitario de sacrificio de animales. Tras un largo debate con la Comisión y el rechazo por razones éticas de gran parte de la sociedad alemana, en abril de 2001 el Gobierno alemán aceptaba la participación en el programa comunitario de compras estatales, sacrificio y destrucción de bovinos de más de 30 meses para descargar el mercado.

producían 3,5 millones de toneladas de desechos crudos que se convertían en 900.000 toneladas de harinas y 400.000 toneladas de grasa. Éstas, por su alto poder calorífico, podían ser recicladas como combustible pero las harinas debían ser eliminadas y una parte eran quemadas en industrias cementeras, al resto no se sabía que destino darles.

Se creó una Comisión Interministerial para encontrar una solución aceptable y evitar estrangular la actividad del sector cárnico, al que el Gobierno tenía que subvencionar 275 euros por tonelada. Mientras, se intentaba encontrar dónde almacenar las harinas, lo que entrañaba muchas dificultades, puesto que se estimaba que en 2003 las harinas almacenadas serían de tal envergadura (1,3 millones de toneladas) que equivaldrían a la producción anual de basuras de una ciudad de 3 millones de habitantes.

En marzo de 2001, la Comisión aceptó la propuesta de construir incineradoras con capacidad para destruir 600.000 toneladas anuales por valor de 380 millones de euros. El problema era cómo rentabilizar esta inversión, porque Electricidad Francia se negaba a dar a las harinas el carácter de energía renovable, lo que hubiera permitido aplicar una tarifa favorable a la compra de energía de tales incineradoras, y trasladar el coste de la operación al consumidor final de la energía. En esta confusa situación, lo cierto fue que el coste de la EEB en Francia se había disparado hasta 1,4 millardos de euros en 2001, y que el Ministerio de Agricultura debía destinar para la eliminación de las harinas animales el 10% del total de su presupuesto (488 millones de euros)<sup>154</sup>.

Otro problema añadido fue que surgieron *diferencias entre los gobiernos centrales y regionales* en el planteamiento de la cuestión. En Alemania, tomándolo como ejemplo, las harinas animales desde su prohibición estuvieron bloqueadas en los almacenes de la industria debido a las diferencias en los criterios de valoración de la industria y los poderes públicos y, sobre todo, por las radicales discrepancias<sup>155</sup> entre el Gobierno Federal y los Estados federados respecto a la financiación de las indemnizaciones y de los costes de destrucción. Este bloqueo duró hasta noviembre de 2001 en que las dos organizaciones representativas de la industria alemana de piensos compuestos, Federación Alemana de Alimentación Animal (DVT) y Federación de Cooperativas Agrarias Raiffeisen (DRV), recomendaron a sus empresas asociadas que aceptaran la oferta de la administración aunque el fondo

---

<sup>154</sup> Problemas de almacenamiento y eliminación de las harinas animales. Noticias del exterior. MAPA n.º 33, 15 noviembre de 2001.

<sup>155</sup> El Secretario de estado de Agricultura, Dr. Martin Wille, reconoció que este asunto “no ha transitado por caminos satisfactorios” y que la agria polémica entre el Gobierno Federal y Länder sobre la financiación de los costes derivados de la EEB ha retrasado en exceso el problema. La propia solución no deja de ser un “mal menor” como han comentado las organizaciones representativas del sector” Noticias del exterior. MAPA n.º 32, 8 noviembre de 2001.

disponible sólo cubriera las dos terceras partes del coste del producto y de la eliminación. La Comisión Europea, finalmente, permitiría, tras la normativa aprobada<sup>156</sup> en 2003, que los Estados se hicieran cargo de los costes de recogida y sólo del 75% de la destrucción<sup>157</sup>.

El *sacrificio completo del rebaño* también generaba críticas sociales a las que cada vez era más difícil contestar con argumentos y, sobretudo, suponía unos costes que dejaba mermado el presupuesto para la adopción de otras actuaciones necesarias. La norma de sacrificio completo del rebaño, que se introdujo nada más aparecer los primeros casos de EEB, en 1989, supuso un coste de 163 millones de euros en Irlanda y, lo que es peor, la desaparición de más de 1000 explotaciones de vacuno. Los Gobiernos propusieron en el Consejo el **sacrificio selectivo** para evitar eliminar el rebaño donde se detectara un animal enfermo, lo que era objeto permanente de queja por las organizaciones profesionales agrarias y que había supuesto un elevado coste para las arcas públicas<sup>158</sup>. Así, en diciembre de 2001<sup>159</sup> se modificaron los criterios en el sacrificio de los rebaños afectados. A partir de esa fecha el sacrificio obligatorio se limitaba a los bovinos nacidos en los 12 meses anteriores y posteriores a la fecha de nacimiento del animal afectado. No obstante, el ganadero podía elegir entre salvar a los animales sin riesgo ó eliminar todo el rebaño para evitar los problemas de ventas, asumiendo el Gobierno la indemnización de todos los animales sacrificados. Poco más tarde los Gobiernos dejaron de indemnizar el sacrificio y la destrucción de los animales sanos, acabando con el sacrificio completo de las explotaciones<sup>160</sup>, al convertirse en un gasto insostenible.

Como los costes no justificaban científicamente una gestión del riesgo tan exhaustiva, desde 2003 la industria cárnica (como sucedió con las dos asociaciones italianas de industrias cárnicas UNICEB y ASSOCARNE) presionaba a los Ministros de Sanidad que pidieron oficialmente a la Comisión la modificación de la norma y *elegir la edad del animal para la retirada de la columna vertebral*, basando su petición en datos oficiales del seguimiento y vigilancia de la enfermedad y sobre la ya demostrada efectividad de la prohibición de las harinas animales en la

---

<sup>156</sup> La Comisión juzgó incompatible con las reglas de la libre competencia el servicio financiado con las tasas cobradas a vendedores detallistas. La reglamentación comunitaria permite a los Estados hacerse cargo del pago total de los gastos de recogida de los cadáveres en las explotaciones y hasta el 75% de su destrucción.

<sup>157</sup> En Francia se financiaba en parte a partir de una tasa parafiscal exigida a los distribuidores de la carne, sistema modificado el 1 de enero de 2004 para adaptarse a la normativa. El Ministro Gaymard, en junio de 2003, prometía a INTERBEV, interprofesión del ganado y la carne, la participación en el debate para analizar el futuro del servicio público y, especialmente, el de su financiación, ya que el Estado no podrá seguir asumiendo el coste.

<sup>158</sup> A partir de esa fecha el sacrificio se limita a los bovinos nacidos en los 12 meses anteriores y posteriores a la fecha de nacimiento del animal afectado. También los descendientes de la hembra enferma nacidos en los últimos dos años.

<sup>159</sup> En el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE del 22 de mayo de 2001 se plantea la posibilidad del sacrificio selectivo de los rebaños afectados por EEB.

<sup>160</sup> Solamente los animales de mayor riesgo, los nacidos durante el mismo período en la explotación o que hayan sido alimentados con el mismo pienso, serían destruidos, acabándose con el sacrificio de los rebaños completos.

alimentación animal<sup>161</sup>. Sin embargo, no sería hasta el 1 de enero de 2006 que en virtud del Reglamento (CE) 1974/2005<sup>162</sup> se aumentara el límite de edad para retirar la columna vertebral a los animales mayores de 24 meses y habría que esperar hasta 2008 para que fueran los animales mayores de 30 meses, Reglamento (CE) 357/2008.

Con el ánimo de acelerar la solución de sus problemas, los **Estados miembros se imponían medidas unilaterales** para proteger su mercado y su cabaña ganadera en un momento en que no era plena la armonización comunitaria y la Comisión no podía evitarlo en gran medida. Hubo países que establecieron más restricciones en el sistema de vigilancia activa que las impuestas por la Comisión para el conjunto de la UE, como Alemania y España. En diciembre de 2000, la prensa alemana se hacía eco de diversas manifestaciones, tanto oficiales como de los sectores económicos, lamentando que las medidas ante la EEB adoptadas por la UE sobre el sistema de vigilancia activa, con el voto en contra del Gobierno alemán, fueran menos exigentes que las establecidas en Alemania con antelación lo que, según su criterio, reducía la protección del consumidor.

En 2003, en contra del Bundesrat y las regulaciones de la UE, el Gobierno alemán, apoyado por la opinión pública, mantuvo la prueba para los animales mayores de 24 meses. De este modo, ni el muestreo sistemático en mataderos se aplicaba armonizadamente en todos los Estados miembros, con la presunción de detectar, aún sin argumentación científica, el mayor número de animales positivos posible.

También, en Reino Unido en 2003, que desde 1996 había estado sometido a la *prohibición de acceso a la cadena alimentaria a los animales vacunos mayores de 30 meses*, se planteó revisarla considerando el coste excesivo para las arcas públicas (300 millones de libras al año) que difícilmente respetaba el principio de proporcionalidad, evaluando la EFSA su sustitución por el análisis de la EEB<sup>163</sup>, ya que eso no aumentaría el riesgo por encima del que se consideraba aceptable en 1997. El siguiente paso fue conseguir la propuesta de la Comisión Europea y el acuerdo de los Estados miembros para que los ganaderos británicos pudieran exportar carne de vacuno en las mismas condiciones que sus homólogos

---

<sup>161</sup> En la carta dirigida a la DG SANCO, argumentan que tal medida había dejado de tener justificación, y entendían que podía elevarse la edad de retirada de la columna vertebral valorando otros factores de garantía como lo era la fecha de nacimiento de los animales. MAPA, noticias del exterior n.º 92, 23 de octubre de 2003.

<sup>162</sup> Reglamento 1974/2005 de la Comisión, de 2 de diciembre de 2005, por el que se modifican los anexos X y XI del Reglamento 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a los laboratorios nacionales de referencia y los MER.

<sup>163</sup> El coste en millones de libras de las distintas opciones era: Mantener la regla de los 30 meses (736); animales mayores 1 de enero 2001 (552); animales mayores 1 de octubre 1998 (486); animales mayores 1 de agosto de 1996 (380); sustitución 30 meses por análisis de EEB (48). Noticias del exterior, n.º 73 30 enero de 2003.

comunitarios, **suspensión del embargo británico**, que no lograrían hasta pasados diez años, el 8 de marzo de 2006, cuando el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y la Sanidad Animal aprobó unánimemente la propuesta de la Comisión para levantar el embargo. En esos diez años, el gobierno británico había empleado 3.362 millones de libras en medidas para controlar la EEB<sup>164</sup>.

Los presupuestos de los Estados para hacer frente a estas medidas alcanzaron un **incremento insostenible**, aparte de estar permanentemente cuestionados y criticados por la opinión pública. Así, las medidas para la lucha contra la EEB y la fiebre aftosa en Irlanda supusieron un sustancial incremento de los gastos previstos en los presupuestos generales de 2001 del Estado, alcanzando los 1.200 millones de libras irlandesas (1.527 millones de euros), la mayor cantidad presupuestada para el Departamento en todos los tiempos. Sólo para el programa de vacuno, sacrificio y destrucción acordado por la UE eran necesarios 110 millones de libras (17 millones de euros) en pagos a los ganaderos para retirar 275.000 cabezas. No obstante, en el caso de Irlanda, según un estudio del Trinity College de Dublín<sup>165</sup> publicado en 2002, los ganaderos se beneficiaron económicamente de la crisis de la fiebre aftosa, y manifestaba que los contribuyentes y el sector turístico tuvieron que soportar el elevado coste de la epizootia mientras que los ganaderos irlandeses vieron incrementar el precio de la carne gracias a la escasez en Reino Unido.

En el caso de Italia, el presupuesto dedicado por el Gobierno en 2001 fue de 320 millones de euros, cantidad desorbitada, por lo que advirtió que se haría cargo de los **costes para la destrucción de MER** hasta diciembre de 2002 en que trasladaría los costes al sector que debía encontrar los recursos necesarios para garantizar su destrucción en las campañas siguientes. La Mesa Interprofesional tuvo que llegar a un acuerdo mediante el que, a partir de noviembre de 2002, fecha en la que finalizaban las ayudas públicas, el sector aplicaría<sup>166</sup> una tasa en base al modelo francés a minoristas y mayoristas y que serviría para financiar el sistema.

Para el sector del vacuno el **coste de la EEB**, según un informe presentado en octubre de 2003 y elaborado por un grupo de expertos internacionales dirigidos por el Profesor Patrick Cunningham del Trinity College de Dublín<sup>167</sup>, había sido hasta entonces de 92.000 millones de euros y solo para Irlanda de unos 4.000 millones, lo que hace que esta enfermedad sea la más costosa de las que habían

---

<sup>164</sup>FAO “El impacto de la EEB en el sector agropecuario”, enero 2003 según datos del MAFF, 2001.

<sup>165</sup> Según informaba el diario The Irish Times a finales de 2002.

<sup>166</sup> Mediante un acuerdo de la Mesa Interprofesional de la Carne, septiembre de 2002, se preveía una tasa ingresada por los minoristas y mayoristas que constituirá un fondo gestionado por el GEA<sup>166</sup>, equivalente al FEGA, encargado de pagar a las empresas ocupadas de la recogida, transformación y destrucción de MER y harinas animales. Noticias del exterior. MAPA, n.º 58 19 de septiembre de 2002.

<sup>167</sup> Informe de octubre de 2003 “El futuro del sector ganadero después de la EEB” elaborado para la Asociación Europea de Producción Animal. Noticias del exterior n.º 91, 16 de octubre de 2003.

afectado a la cabaña europea (equiparable a 90 años de exportaciones irlandesas de vacuno). Para su cálculo se estimó que el coste por animal sacrificado, sin contar la identificación obligatoria del ganado y el diagnóstico laboratorial de EEB, era de 100 euros (10% del valor del animal), 50 por la depreciación de la canal, calculo en el que también coinciden otros autores<sup>168</sup>, y 50 por la retirada y destrucción de las harinas animales, datos que evidencian que la gestión de las harinas era el mayor problema, puesto que la UE producía en torno a 16 millones de toneladas de subproductos para su transformación en harinas.

En aquellos años los Gobiernos no sólo debían hacer frente a los gastos de vigilancia de la EEB ya que muchos de ellos se vieron afectados por otras enfermedades animales graves como la fiebre aftosa. En 2003, Irlanda percibió 1,3 millones de euros de la UE <sup>169</sup>para cubrir parte del coste de la epidemia de fiebre aftosa que azotó el Reino Unido en 2001 y que afectó la república irlandesa. Según el informe presentado por las autoridades irlandesas, la epidemia había costado a las arcas públicas 107 millones de euros de los que 44 fueron gastados a través del Ministerio de Agricultura, 50 en costes de personal de aduanas y control de la difusión de la enfermedad y 13 en la promoción del turismo, que fue el sector con mayores pérdidas, calculadas en 210 millones de euros.

Dada la situación, los Gobiernos comenzaron a plantearse *flexibilizar las medidas* apoyándose en los progresos de la investigación científica sobre la enfermedad. Por ejemplo, las primeras declaraciones en 2001 de Gianni Alemanno, Ministro de Agricultura y miembro del equipo del nuevo Vicepresidente de Gobierno Fini,<sup>170</sup> se centraban en los costes de la EEB manifestando que el mundo agrícola estaba pagando muy caro que se hubiera fomentado el miedo entre los consumidores.

Por su parte, en los Países Bajos los productores y la industria procesadora de pienso se mostraron a favor de la utilización de las harinas de origen animal en cerdos, pero la distribución advirtió que el consumidor alemán no aceptaría la carne de Holanda, siendo éste su principal destino. Más tarde, en 2004, se abrió un debate sobre la *supresión de la prohibición total del uso de las harinas animales* en la alimentación puesto que ya existían estudios científicos que lo avalaban y porque la *falta de proteína animal* aumentó la dependencia exterior de la soja como

---

<sup>168</sup> Otte (c.personal) y Farrar and Franks (1998) según FAO “El impacto de la EEB en el sector agropecuario” 2003.

<sup>169</sup> Los pagos tratan de cubrir parcialmente los gastos de matadero y destrucción de los animales detectados como dudosos o afectados, la leche y los piensos retirados de la cadena comercial y el coste de la limpieza y desinfección de las dependencias ganaderas afectadas. La contribución económica de la UE supone el 60% de los gastos que se afrontaron por los conceptos señalados. Noticias del exterior, n.º 79, 3 de abril de 2003.

<sup>170</sup> Noticias del exterior n.º 20 7 de junio de 2001.

alternativa, principalmente de Brasil (17%), que había roturado grandes extensiones para dedicarlas al cultivo. Además, las medidas restrictivas establecidas en la UE no eran ni mucho menos extensivas a los países terceros y, por tanto, no sumaban los gastos de producción de la UE.

En España, su larga tradición en *seguros agrarios* ayudó a paliar en parte el problema, obligando a las explotaciones a suscribir un seguro de retirada de animales, seguro que en parte era costeadado por la Administración. A su vez, años más tarde, sirvió para que el rediseño del segundo pilar de la PAC en la reforma de 2003 se incorporase a los seguros agrarios como un elemento de gestión del riesgo fundamental en las explotaciones ganaderas, reforma que también propugno los programas de mejora para el ganado vacuno financiados con el dinero sustraído por la modulación al presupuesto de las ayudas directas a los agricultores.

### **5.- Ayudas estatales**

Como consecuencia de lo descrito hasta aquí, para hacer frente a los gastos de aplicación de las medidas varios Estados miembros ***otorgaron subvenciones destinadas a cubrir parcialmente los costes*** de las pruebas de detección, de la retirada y destrucción de los animales muertos y de los materiales especificados de riesgo, puesto que la obligación de que el sector sufragara los costes, establecido por la legislación comunitaria, se preveía un proceso largo y difícil porque faltaba la infraestructura imprescindible.

De esta manera, dependiendo del país, algunos mataderos y ganaderos recibían ayudas estatales para cubrir dichos costes y otros no, lo que provocaba falseamientos de la competencia en el mercado interior. En las reuniones del Consejo de Agricultura, los Estados miembros solicitaron a la Comisión que ***armonizara los costes***, ya que las diferentes políticas de ayudas estatales seguidas por los Estados miembros, aunque tenían por objeto la protección de la salud humana y animal, entrañaban un ***grave riesgo a la libre competencia en el mercado interior***.

De hecho, la normativa comunitaria consideraba incompatibles con el mercado común y prohibía las ayudas que favorecían a determinadas empresas o producciones al afectar la libre competencia de los intercambios comerciales. Por ese motivo, la Comisión estableció ***directrices<sup>171</sup> para que las ayudas estatales***

---

<sup>171</sup> Directrices comunitarias sobre la concesión de ayudas estatales en relación con las pruebas de detección de la EET, el ganado muerto y los residuos de los mataderos (2002/C 324/02).

destinadas a paliar los costes de detección de la EEB, la retirada y eliminación del ganado muerto y residuos de los mataderos pudieran acogerse a la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado<sup>172</sup>, porque facilitaban el desarrollo agrario y no afectaban de forma negativa a las condiciones comerciales, siendo, además, medidas que favorecían el interés común puesto que contribuían a la protección de la salud humana y animal. Estas directrices eran aplicables hasta el 31 de diciembre de 2013 y podían modificarse por razones de política de competencia, agrícola o de salud humana y animal, o bien con el fin de tener en cuenta otras políticas o compromisos internacionales de la Comunidad.

Las directrices comunitarias tenían en cuenta que la crisis de la EEB había alterado la economía de la producción de carne porque las medidas adoptadas para recuperar el consumo suponían gastos extraordinarios al sector. Los animales muertos en las explotaciones no podían enterrarse y debían ser retirados a plantas de destrucción; los residuos animales del matadero, que antes se transformaban en harinas para la alimentación animal, carecían de valor y tenían que ser destruidas<sup>173</sup>; y había que sumar el coste de la prueba de detección de EEB a los animales sacrificados con más de 30 meses y a los muertos.

La Comisión autorizó la concesión de ayudas estatales por un importe de hasta un 100 % de los costes de las ***pruebas de detección de la EEB*** en el ganado vacuno de más de 30 meses destinado al sacrificio y en los muertos. Esta ayuda se justificaba en el hecho de que las pruebas se destinaban a evitar la propagación de la enfermedad, primordial para la protección de la salud humana y animal, y existía el riesgo de que, al imponer a los ganaderos los costes de las pruebas realizadas al ganado muerto, eludieran los controles y eliminaran ilegalmente los cadáveres, reduciendo con semejante proceder la fiabilidad de los datos estadísticos y provocando riesgos sanitarios. Por ello, para fomentar la adopción de medidas de protección de la salud humana y animal, la Comisión decidió seguir autorizando ayudas estatales de hasta un 100 % de los costes. No obstante, a partir del 1 de enero de 2003, la ayuda pública total, tanto directa como indirecta, incluidos los pagos comunitarios, no podía superar 40 euros por prueba para reducir la posibilidad de que se falsease la competencia.

---

<sup>172</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en la versión dada por el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997) y modificado por el Tratado de Niza firmado el día 26 de febrero de 2001 (Ley orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza día 26 de febrero de 2001. modificado por acta de 23 de septiembre de 2003 (DO n.º 1 236).

<sup>173</sup> Véase en particular el Reglamento (CE) no 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 147 de 31.5.2001, p. 1).

Respecto a *la retirada y destrucción del ganado muerto*, la Comisión tuvo en cuenta que la muerte del ganado es un acontecimiento habitual en la actividad ganadera y forma parte de los costes normales de producción, y que el principio “quien contamina paga”<sup>174</sup> impone a los productores la responsabilidad de eliminar el ganado muerto y financiar el coste.

Hay que tener en cuenta que estos costes resultaban demasiado elevados cuando se precisaba retirar canales de animales pesados o de lugares remotos y resultaba muy difícil controlar lo que hacían los ganaderos con los cadáveres, con la consiguiente amenaza para la salud y la pérdida de información estadística sólida. Además, el riesgo de que las ayudas afectaran a la competencia se consideraba relativamente bajo ya que solo se autorizaban ayudas estatales destinadas a compensar las muertes del ganado en las explotaciones y no en los mataderos, donde el control de la eliminación es más fácil. Ello justificó un período transitorio de un año durante el que podría concederse ayudas de hasta el 100 % de los costes de retirada y destrucción hasta el 31 de diciembre de 2003. De forma alternativa, se podían conceder ayudas hasta un importe equivalente a las primas de los seguros, pagadas por los ganaderos, que cubrían los gastos de retirada y destrucción del ganado muerto.

A partir del 1 de enero de 2004 se mantuvo el 100% de los costes de retirada y se reducía al 75 % de los costes las ayudas para la destrucción de los cadáveres. Como alternativa se podía conceder un importe equivalente a los costes de los seguros pagados por los ganaderos para la retirada y destrucción del ganado muerto, o bien conceder ayudas estatales hasta el 100 % de los costes de retirada y destrucción de las canales cuando la ayuda se financiaba mediante tasas obligatorias al sector cárnico destinadas a financiar la destrucción de esas canales, lo que se supeditó a la existencia de un programa coherente que controlara y garantizara la eliminación de los animales muertos en el Estado miembro y sólo se concedía a los productores, no teniendo derecho los operadores del sector de la transformación y la comercialización de esos animales<sup>175</sup>.

Sobre las ayudas estatales para paliar los costes de *eliminación y destrucción de residuos en los mataderos*, la Comisión, en sus directrices, estimó que era uno de los principales factores de coste para los mataderos y las salas de despiece (y para sus clientes, si se les cobraba por ello); que el principio “quien

---

<sup>174</sup> Consagrado en el apartado 2 del artículo 174 del Tratado.

<sup>175</sup> En relación con la EET, el apartado 4 del artículo 13 del Reglamento (CE) no 999/2001 especifica que «los propietarios serán compensados sin demora por la pérdida de los animales a los que se haya tenido que dar muerte o de los productos de origen animal destruidos conforme al apartado 2 del artículo 12 y a las letras a) y c) del apartado 1 del presente artículo».

contamina paga” imponía a quienes generaban los residuos la responsabilidad primaria de ocuparse debidamente de su eliminación y financiar los costes de la misma; que la concesión de ayudas estatales con este fin podía crear graves falseamientos de la competencia; y que el control garantizaba, en condiciones normales, que los residuos de los mataderos eran debidamente tratados.

La mayor parte de los Estados miembros consideraba que debían ser sufragados por los operadores y que era apropiado que no recibieran ayudas estatales para compensar los costes de la eliminación de los residuos de los mataderos u otros costes operativos de los mismos, por lo que la Comisión ***no autorizó ayudas estatales destinadas a compensar los costes de eliminación de los residuos de los mataderos.***

Aunque se habían autorizado ayudas por el 100% de los costes de eliminación hasta la publicación de las directrices de forma excepcional, para permitir al sector cárnico la progresiva integración de los costes, la Comisión autorizó ayudas estatales de hasta un 50 % de los gastos destinados a la eliminación de los materiales especificados de riesgo producidos en el año 2003 que carecían de otras salidas comerciales.

Además, fue necesario encontrar una solución para los materiales especificados de riesgo producidos antes de 2002, año en que se establecieron las directrices comunitarias, y cuya eliminación había resultado imposible por faltar las instalaciones necesarias, por lo que se consideró aceptable autorizar las ayudas destinadas al 100% de los costes del almacenamiento de los materiales especificados de riesgo en los mataderos (pero no de su destrucción), en espera de tener capacidad de destrucción suficiente hasta finales de 2004.



## Capítulo IV

### ***EFECTO DE ESTAS POLÍTICAS SOBRE LA RENTABILIDAD DE LAS EXPLOTACIONES DE VACUNO***

Es fundamental tener en cuenta, además de las dificultades presupuestarias de la puesta en práctica de las medidas (*cf. cap. III, § 4*), los importantes gastos directos que suponen para las explotaciones las regulaciones comunitarias en materia de sanidad, trazabilidad e implementación de la PAC, que les ponen en desventaja frente a productores de terceros países.

En 2001, una nota de la FNSEA de 30 de agosto indicaba que “el coste excesivo vinculado a la nueva crisis de la EEB por la fabricación y la venta de un kilo de carne picada” podía evaluarse en el “14 % del precio de venta industrial a la gran distribución”<sup>176</sup>. A partir de 2003, a este coste se suma el régimen de pago único, los gastos por condicionalidad (*cf. cap. II, §2*), la subida de precios de inputs, la volatilidad del precio de las materias primas destinadas a la alimentación animal y el descenso de precios de la carne estimado en un progresivo 15% hasta 2015.

En este sentido en 2009 ASOPROVAC<sup>177</sup>, basándose en Pazos Morán<sup>178</sup> que trata de cuantificar el agravio comparativo frente a ganaderos de terceros países, en su propuesta de modelo de apoyo para el vacuno de carne, estima, para una explotación de 100 madres y 90 terneros, un coste de actuaciones sanitarias de 1.008 €, de 3.580 € en trazabilidad y 469 € de retirada de cadáveres, lo que supondría alrededor del 10% de los beneficios de la explotación.

En el Encuentro Internacional en 2009, “Presente y perspectivas del subsector del ganado vacuno de carne”, se debatió sobre la involución del sector de la UE que, estructuralmente deficitario, pierde su protagonismo en el mercado mundial, considerándose que las normas relativas al bienestar animal (transporte y sacrificio) y el medioambiente (contaminación por nitratos) son importantes factores adicionales de coste para los productores comunitarios. Bajo estas perspectivas, la diferencia de los costes reales de producción de terneros añejos en países como

---

<sup>176</sup> Sentencia del TJ a los casos T-217/03 y T-245/03 publicada 19.8.2003 Diario Oficial de la Unión Europea L 209/15. (15) Una nota de la FNSEA de 30 de agosto de 2001 indica que «el coste excesivo vinculado a la nueva crisis de la EEB por la fabricación y la venta de un kilo de carne picada» puede evaluarse en el «14 % del precio de venta industrial a la gran distribución».

<sup>177</sup> ASOPROVAC según Pazos Morán “Propuesta de un Modelo de apoyo para el sector Vacuno de carne de la PAC”, 2009 p. 16.

<sup>178</sup> Pazos Morán, Diego “Costes legislativos soportados por el ganadero como consecuencia de la trazabilidad, actuaciones sanitarias y la PAC” ASOPROVAC, marzo-abril 2009. pp 6-9.

Argentina, Uruguay y Brasil frente a los de la UE se podía cifrar, según Buxade<sup>179</sup>, dependiendo de zonas geográficas y tipo de explotación, entre los 0,97 y los 1,12 dólares/kg.

Hasta ahora el análisis coste-beneficio no ha sido el elemento principal a tener en cuenta en las políticas relacionadas con la producción animal, en especial cuando está afectada la seguridad alimentaria, dándose mayor importancia a la adopción de medidas que la garanticen cuando no se puede concluir con certeza sobre el riesgo, tal y como promueve el principio de precaución. Mantener, de esta manera, la confianza del consumidor en los alimentos producidos en la UE ha tenido repercusiones a corto y medio plazo sobre la rentabilidad de las explotaciones al suponer un incremento de costes directo o indirecto. Aunque la UE sigue intentado que el modelo de producción agrario europeo sea reconocido por la OMC, y sus particularidades respetadas como una preferencia no comercial, no pueden imponerse ni las medidas ni sus costes a los competidores internacionales.

### **1.- Estudio de informes sobre análisis coste-beneficio**<sup>180</sup>

Desde hace unos años, instituciones comunitarias y representantes de los productores insisten en la necesidad de establecer el análisis coste-beneficio de las medidas que se pretendan aplicar, siendo estrictos en la valoración de los beneficios que aportan a la sociedad para compensar los costes que supone su ejecución, ya que la mayoría de los estudios disponibles sólo se centran en los costes y raramente los beneficios están cuantificados, lo que no favorece el avance de las políticas y la consecución de objetivos.

Algunos estudios, promovidos por las instituciones comunitarias, analizan la repercusión económica del establecimiento de estas medidas para el presupuesto de la UE en general y para los productores de vacuno en particular, si bien adolecen de la cuantificación de los beneficios, que al ser intangibles, son difíciles de valorar al ser complicado establecer indicadores que permitan su evaluación.

A continuación analizamos algunos de ellos elaborados sobre políticas relacionadas con la seguridad alimentaria: sanidad animal, control veterinario de importaciones, bienestar animal y trazabilidad.

---

<sup>179</sup> Buxadé Carbó, Carlos. “La negativa deriva del vacuno de carne en la UE” Mundo Ganadero n.º 216; marzo 2009.pp 5-6. Estimaciones que se aproximan a las de Diego Pazos publicadas en la revista ASOPROVAC.

<sup>180</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar “El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria” Simposium de Dret Agroalimentari. Universitat de Lleida, 6 de maig de 2011.

### ***1.1.- Política de Sanidad animal***

La política de sanidad animal comunitaria tras las crisis de los años 90 ha interesado al ciudadano europeo no sólo en lo que pueda afectar a su salud sino también por las dimensiones económicas que supone su control. Los costes derivados de la política de sanidad animal incluyen las medidas de urgencia para evitar la difusión de enfermedades graves, los programas de erradicación, control y vigilancia de enfermedades, y el mantenimiento de los sistemas para evitar su entrada en territorio comunitario: PIF, TRACES y RASFF<sup>181</sup>, definidas en la Decisión del Consejo 90/424/EEC.

En el estudio de la Comisión sobre la ***evaluación de la política comunitaria de sanidad animal (1995-2004) y sus alternativas de futuro***<sup>182</sup>, publicado en 2006, se analiza la aplicación de la política de sanidad animal de 1995 a 2005, período que coincide con las crisis sanitarias. A nuestros efectos, una de las conclusiones más relevantes es la dificultad que supone conocer la eficiencia de los fondos empleados en sanidad animal puesto que ***no existen análisis coste-beneficio*** (es complicado valorar económicamente los beneficios al alcanzar los objetivos) ***ni coste-eficiencia*** (porque no se han planteado indicadores no económicos que puedan valorar la consecución de objetivos).

Para justificar esta conclusión, pone de manifiesto que de 1995 a 2005 el sistema para compensar las pérdidas por enfermedades graves de rápida difusión era mediante medidas excepcionales de mercado y ***medidas de emergencia***<sup>183</sup>. En este concepto, el gasto veterinario se ha ido incrementado hasta alcanzar más de 400 millones de euros en 2002 para compensar las pérdidas de fiebre aftosa en 2001, fundamentalmente a Reino Unido, Holanda, Irlanda y Francia, multiplicándose de este modo prácticamente por diez los gastos veterinarios empleados en años anteriores para el total de actuaciones de emergencia<sup>184</sup> y dirigidos a las zonas de riesgo, recibiendo menos ayudas, por tanto, las zonas de menor riesgo o con mayores medidas de prevención, por lo que el sistema no incentiva la prevención de enfermedades.

---

<sup>181</sup> PIF: Puestos de Inspección Fronterizos; TRACES: Sistema de Control de Comercio Animal y RASFF Red de Alerta Alimentaria.

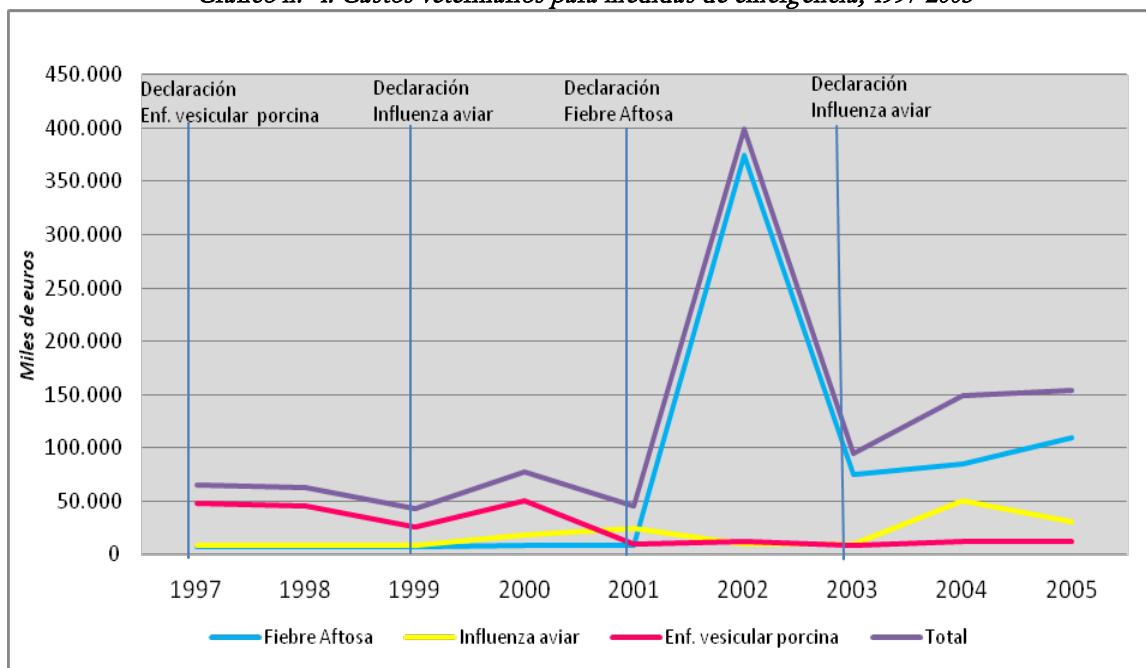
<sup>182</sup> DG SANCO Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future, *Prepared by: Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) Civic Consulting - Bureau van Dijk - Arcadia International - Agra CEAS. Project Leader: Agra CEAS Consulting*, 2006. Disponible en [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main\\_report\\_part1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part1_en.pdf).

<sup>183</sup> Veterinary emergency measures/cost-sharing schemes (p. 12 evaluation).

<sup>184</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main\\_report\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part2_en.pdf).

En el gráfico n.º 1 comprobamos como los gastos ocasionados por las medidas de emergencia para atajar la fiebre aftosa multiplicaron prácticamente por diez los gastos veterinarios empleados en años anteriores para el total de actuaciones de emergencia.

*Gráfico n.º 1: Gastos veterinarios para medidas de emergencia, 1997-2005*



Fuente: DG SANCO<sup>185</sup>

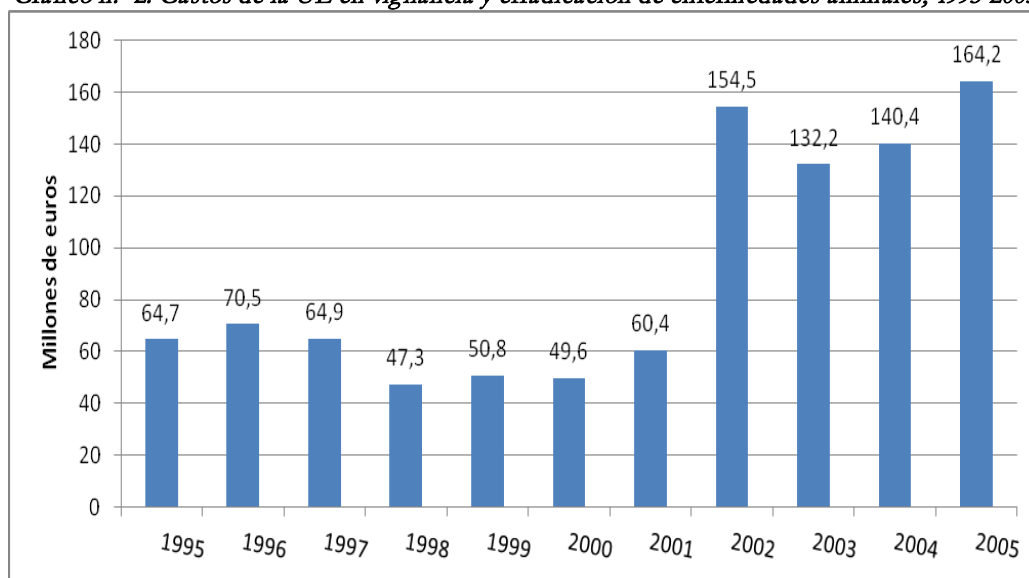
A su vez, los *programas de erradicación, control y vigilancia* tienen por objeto eliminar progresivamente las enfermedades animales que son endémicas en determinadas zonas de la Comunidad, y su base legal es el artículo 24 de la Decisión del Consejo 90/424/CEE<sup>186</sup>, relativa a determinados gastos en el sector veterinario. Estos programas cubren una amplia gama de medidas que los Estados miembros incluyen en sus programas que son autorizados y cofinanciados por la Comisión europea en un 50%, con la excepción de los relativos a encefalopatías espongiiformes transmisibles (EET) que se financian en su totalidad por la Comunidad.

En este concepto, el gasto pasó de 49,6 millones de euros en 2000 a 154,5 millones de euros en 2002 coincidiendo con la aplicación del programa de erradicación de la EEB como se aprecia en el gráfico n.º 2.

<sup>185</sup> [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main\\_report\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part2_en.pdf).

<sup>186</sup> Modificada por la Decisión del Consejo 2009/470/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a determinados gastos en el sector veterinario (Versión codificada). Diario Oficial n.º L 155 de 18/06/2009 p. 0030 – 0045.

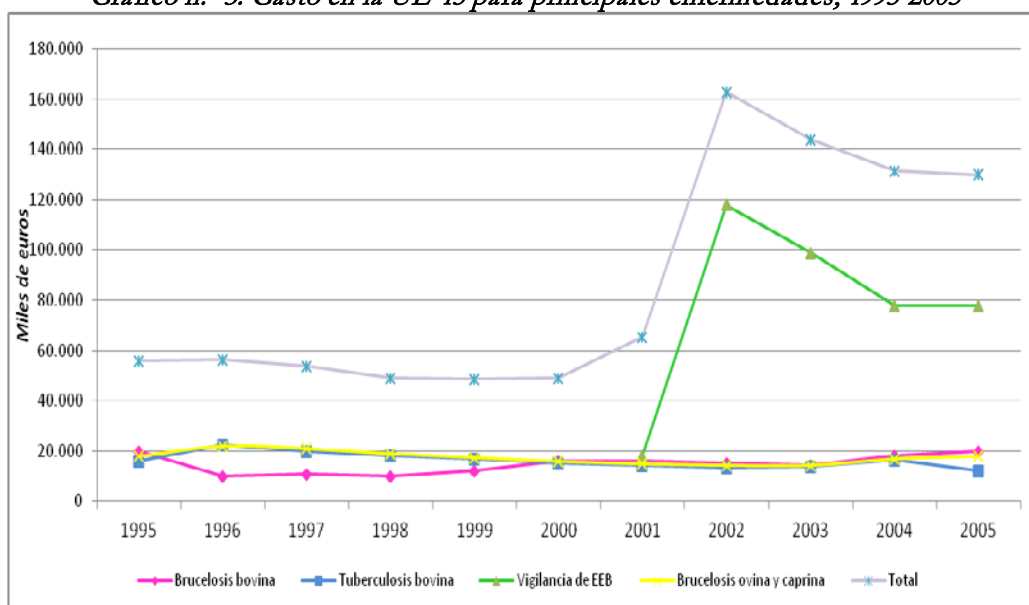
**Gráfico n.º 2: Gastos de la UE en vigilancia y erradicación de enfermedades animales, 1995-2005**



Fuente: DG SANCO Evaluación part I<sup>187</sup>

Es interesante considerar que de 1995 a 2005 el gasto dedicado a las EET, tuberculosis y brucelosis bovina y a la brucelosis ovina y caprina absorbió el 78,5% del total de la UE y que antes de la inclusión de la EEB, en el año 2000, las otras tres enfermedades representaban el 73,6% (gráfico n.º 3).

**Gráfico n.º 3: Gasto en la UE-15 para principales enfermedades, 1995-2005**

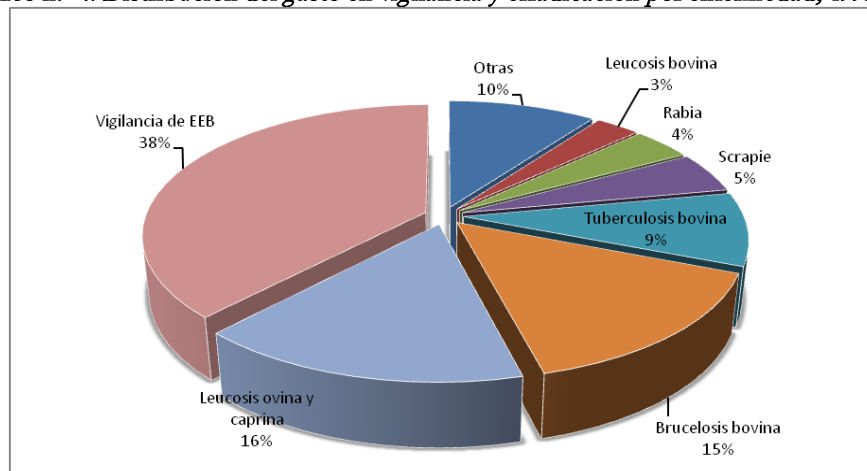


Fuente: DG SANCO

<sup>187</sup>Ibid, Son datos basados en las Decisiones más importantes aprobadas y no incluyen los gastos en los nuevos Estados miembros.

El gasto veterinario dedicado a la erradicación de la EEB de 1995 a 2005 supuso el 38% del presupuesto destinado a los programas de vigilancia y erradicación de la Comunidad (gráfico n.º 4). Para atender a los programas de vigilancia de la EEB, considerados prioritarios y financiados al 100% por la UE, el gasto global aumento de 110,7 millones de euros a casi el doble en 2005 con 200,7 millones de euros.

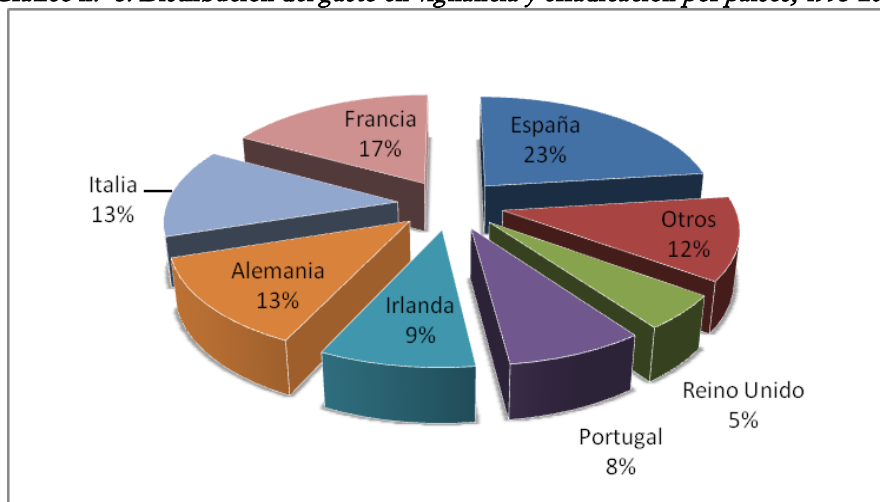
**Gráfico n.º 4: Distribución del gasto en vigilancia y erradicación por enfermedad, 1995-2005**



Fuente: DG SANCO Evaluación part I<sup>188</sup>

La distribución del gasto entre países que se refleja en el gráfico n.º 5 también muestra la falta de indicadores de eficiencia para asignar recursos.

**Gráfico n.º 5: Distribución del gasto en vigilancia y erradicación por países, 1995-2005**



Fuente: DG SANCO<sup>189</sup>

<sup>188</sup>Ibid, Son datos basados en las Decisiones más importantes aprobadas y no incluyen los gastos en los nuevos Estados miembros.

En la tabla n.º 2 se recoge la evolución, de 2001 a 2005, de los gastos presupuestarios relativos a las tres modalidades de financiación establecidas en la Decisión 90/424/EEC: 17.0401: Programas de erradicación, control y vigilancia de enfermedades animales y zoonosis; 17.0403: Medidas de emergencia frente enfermedades animales y 17.0402: Acciones de control en el ámbito veterinario:

*Tabla n.º 2: Presupuesto del gasto veterinario de la UE, 2001-2005 (euros)*

	Concepto presupuestario	2001	2002	2003	2004	2005
	<b>Total presupuesto</b>					
<b>17.0401</b>	Medidas veterinarias	562.943.030	254.383.684	280.316.396	344.403.580	219.850.366
<b>17.0403</b>	Programas de erradicación y vigilancia	110.700.000	161.006.000	134.881.976	146.935.000	200.623.719
<b>17.0402</b>	Fondo para medidas de emergencia	447.112.910	50.854.668	137.555.211	187.665.000	4.835.834
	Otras medidas veterinarias, bienestar animal	5.130.120	7.946.687	7.879.209	9.803.580	14.390.813
	Concepto presupuestario	2001	2002	2003	2004	2005
	<b>Total presupuesto</b>					
	<b>Medidas veterinarias</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>17.0401</b>	Programas de erradicación y vigilancia	19,7%	73,2%	48,1%	42,7%	91,3%
<b>17.0403</b>	Fondo para medidas de emergencia	79,4%	38,9%	49,1%	54,5%	2,2%
<b>17.0402</b>	Otras medidas veterinarias, bienestar animal	0,9%	3,6%	2,8%	2,8%	6,5%

Fuente: DG SANCO Evaluación política sanidad animal<sup>190</sup>

Tomando el fondo veterinario en su conjunto, el presupuesto destinado a la erradicación y vigilancia de los programas pasó de ser un 19,7% del presupuesto en 2001 a suponer el 91,3% en 2005, y el dedicado a las medidas de urgencia del 79,4% al 2,2%. Podría considerarse que el fondo ha servido para fomentar la prevención, sin embargo, el análisis detallado de la distribución del presupuesto revela que de las 26 enfermedades que contempla la Decisión 90/424/CEE en su anexo, sólo 13 recibieron financiación comunitaria y el mayor porcentaje se destinó a las enfermedades espongiformes transmisibles sin prevalencia que lo justificase.

El informe reconoce que es cierto que la crisis de la EEB no puede compararse al tratamiento dado al resto de enfermedades animales ya que, aunque tuvo una repercusión limitada en la salud de los ciudadanos, aumentó su desconfianza hacia el sistema alimentario comunitario, pero no pueden considerarse

<sup>189</sup> Evaluación, parte I (p. 71).

<sup>190</sup> CUESTIONES FINANCIERAS 8.1 (pág. 162) [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main\\_report\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part2_en.pdf).

eficaces las medidas porque durante el período evaluado existen deficiencias, tanto en la consecución de los objetivos como en el seguimiento, al no haber indicadores que permitan su evaluación.

Si se analiza la eficiencia desde el punto de vista de su incidencia en la salud humana, ésta tampoco parece tenerse en cuenta. Para los programas de EEB hay una asignación desproporcionada de fondos (38,1% del presupuesto total UE-15 de 1995 a 2005) en comparación con las zoonosis transmitidas por los alimentos con mucha mayor incidencia (a la salmonella en aves de corral se dedica el 1,2% del presupuesto). La EEB ha sido causante de 160 casos confirmados en seres humanos (en contra de las estimaciones iniciales por varios científicos de 300.000 casos), en comparación a un promedio de 180.000 a 200.000 casos de salmonelosis en humanos en los últimos años.

También sería cuestionable su eficiencia respecto a la prevalencia de las enfermedades animales, ya que para algunas enfermedades en determinadas áreas no ha descendido e incluso ha aumentado, por lo que en ocasiones es difícil encontrar el argumento que justifique seguir investigando enfermedades sin que existan signos clínicos (lengua azul, leucosis, etc.) y que se analice repetidamente todo el rebaño cuando los diagnósticos anteriores son sistemáticamente negativos.

Por tanto, con los datos disponibles, el informe destaca que es difícil evaluar los programas y medidas en ausencia de análisis coste-beneficio y de indicadores claros y cuantificables que valoren su eficiencia<sup>191</sup>. No deja de ser cierta la dificultad para realizar este tipo de análisis en sanidad animal, ya que es fácil cuantificar el coste pero no los beneficios cuando el fin es proteger la salud pública, pero sin un análisis coste-beneficio, con una definición clara de recursos y objetivos e indicadores cuantificables, no es posible comparar ni estudiar alternativas a los programas establecidos y la asignación de los fondos no se basa en un análisis racional, en particular los dedicados a las enfermedades espongiformes transmisibles.

Esto ya lo había apuntado en 1998 el Tribunal de Cuentas al advertir en su Informe Especial n° 19/98 sobre la EEB que la financiación de las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis no se aplicaron rigurosamente en todos los Estados miembros, y que la prohibición de alimentar a los rumiantes con harina de huesos y carne de mamíferos no se controló adecuadamente, cuestión relevante puesto que mantener la prohibición del uso en alimentación animal de las harinas cárnicas supone un coste adicional para proveerse de fuente de proteínas. También

---

<sup>191</sup> Admitido incluso por los representantes de la DG SANCO, según el informe.

el Tribunal de Justicia en 2001 en su Informe Especial n.º 14/2001 encontró que la estrategia de la Comisión sobre la EEB era básicamente buena, pero que no fue muy adecuada su aplicación por los Estados miembros y se produjeron retrasos inoportunos en la adopción y la aplicación de las medidas de control de la EEB<sup>192</sup>

## *1.2.- Sistema de control veterinario de las importaciones a la UE*

*El informe del Tribunal de Cuentas<sup>193</sup>, publicado en 2010, sobre la gestión del sistema de control veterinario de las importaciones de carne a la UE* plantea que también falta información y estudios relevantes sobre los beneficios que reportan los costes extras del modelo de producción agraria europea, de acuerdo con las reformas legislativas relativas a la seguridad alimentaria implantadas por el “paquete higiene”<sup>194</sup>. Este informe no deja dudas del efecto de los costes extras de producción sobre la competitividad de los productores de vacuno de la UE en los mercados internacionales.

El propósito de la regulación es garantizar la protección en materia de seguridad alimentaria y es importante señalar, tal como requiere el art. 1 del Reglamento 852/2004, que los terceros países deben certificar que los alimentos que se exportan tienen igual o equivalente modelo de higiene a los producidos en la UE. Los controles veterinarios, por tanto, en la UE sobre las importaciones se realizan por las autoridades europeas y su coste corresponde a los gastos administrativos que es soportado fundamentalmente por los operadores que los repercuten en los productores y consumidores.

Si las condiciones para la certificación no se actualizan a su correcto tiempo, es posible que los productos implicados en la certificación no estén sujetos a los mismos requisitos y rigurosos controles de los productos de la UE. El informe del Tribunal de Cuentas destaca que la puesta en práctica del “paquete higiene” se ha retrasado y no se ha completado en aspectos regulatorios de importancia al aceptarse en acuerdos de equivalencia con terceros países significativas reducciones en el rigor de los controles que no se fundamentaban ni en justificaciones ni en evidencias razonables.

---

<sup>192</sup> En cuanto a la aplicación en los Estados miembros también es interesante el informe del gobierno de Reino Unido disponible en [www.bseinquiry.gov.uk](http://www.bseinquiry.gov.uk) investigación de la EEB.

<sup>193</sup> European Court of Auditors. Special Report n.º14/10 “The Commission’s management of the systems of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms” Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17 November 2010

<sup>194</sup> El “paquete de higiene alimentaria” está compuesto de tres actos básicos: los Reglamentos (CE) n.º 852/2004 y n.º 853/2004, dirigidos a los explotadores de empresas alimentarias, y el Reglamento (CE) n.º 854/2004, dirigido, junto con el Reglamento (CE) n.º 882/2004, sobre los controles oficiales, a las autoridades competentes.

Para el Tribunal de Cuentas la información disponible sobre los costes y beneficios de la aplicación de los requisitos es bastante incompleta y sólo se dispone de algunos análisis parciales e información sobre costes relacionados con la condicionalidad<sup>195</sup> y el etiquetado en la producción de calidad<sup>196</sup>, de modo que considera que la Comisión no tiene, hasta el momento, un estudio detallado y riguroso con el que puedan compararse los costes y beneficios de los controles impuestos a los agricultores de la UE con aquellos aplicados a la carne importada. Si bien considera que el Consejo solicitó a la Comisión en 2008<sup>197</sup> que presentara un informe al Parlamento antes del fin de 2010 sobre la efectividad y coherencia de los controles sanitarios. A su vez, el Parlamento europeo, ha encargado un estudio sobre el coste del cumplimiento de la normativa europea en materia de medioambiente, bienestar animal y seguridad alimentaria para los productores comunitarios.

Estos estudios podrían paliar la debilidad e insuficiencia de la información en los servicios de la Comisión al respecto, aunque es incuestionable que la competitividad de la producción de carne de la UE se ve afectada por los estrictos requisitos europeos frente a los aceptados internacionalmente por la OMC, razón por la que la Comisión debería tener información contrastada sobre el efecto de estas normas en la competitividad de los productores de la UE antes de tomar decisiones. Aunque, como indica el informe, los representantes de los productores, afectados directamente por la aplicación de nuevas medidas regulatorias, forman parte del Comité de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal (SCFCAH)<sup>198</sup> y en las reuniones de este órgano consultivo de la Comisión europea tienen la oportunidad de manifestar sus intereses y objeciones a la adopción de nuevas medidas, aunque la decisión final no dependa en gran parte de ellos.

### ***1.3.- Política de bienestar animal***

A las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, la Comisión replicó diciendo que la competitividad frente a terceros países fue estudiada en 2002 ***en un informe al Consejo y al Parlamento europeos sobre bienestar animal***<sup>199</sup> y que a finales

---

<sup>195</sup> European Commission “CROSS-COMPLIANCE. Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture” Project n.º SSPE-CT-2005-006489 co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), 15 de mayo de 2008.

<sup>196</sup> Libro Verde de la producción de calidad. COM (2008) 641 final, 15. 10.2008.

<sup>197</sup> Council Conclusions (Section 4.2) 16.2.2008 17169 ADD1.

<sup>198</sup> Según lo establecido en la Decisión de la Comisión 2004/613/EC, 6 de agosto de 2004 (OJL 275, 25.8.2004 p. 8).

<sup>199</sup> European Commission “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Animal Welfare Legislation on farmed animals in Third Countries and the Implications for the EU” COM (2002) 626 final. Brussels, 18 November 2002.

de 2010, con motivo de la evaluación de su política de bienestar animal, publicaría la actualización<sup>200</sup>.

En la comunicación de 2002, la Comisión promueve el bienestar animal por tener un efecto directo e indirecto sobre la seguridad alimentaria y la calidad de los productos de origen animal, al estar demostrado que un continuo stress sobre los animales en la explotación o en el transporte no solo afecta a su comportamiento, también a su fisiología, desembocando en patologías que influyen sobre la higiene y la calidad de la carne. Sin embargo, la Comisión reconoce que este proceso ha supuesto un incremento de los costes de producción para los ganaderos al implicar inversiones y cambios en los sistemas de producción, sólo en el ganado vacuno en 2002, los animales afectados por la normativa eran 3.767.369 vivos y 26.847.000 destinados a matadero<sup>201</sup>.

No obstante, sin que hubiera estudios concluyentes sobre el efecto económico en las explotaciones, tan sólo algunos parciales en porcino y aves, en la reforma de la PAC de 2003 se incluye el bienestar animal en los requisitos legales de gestión (RLG) de la condicionalidad que derivan de tres directivas europeas que se ciñen fundamentalmente a las condiciones de los sistemas de explotación y al transporte de animales vivos<sup>202</sup>, con el argumento que parte de este coste podría recuperarse si el consumidor apreciara la garantía y calidad que le ofrecen estos productos.

Para evitar la desventaja competitiva, la Comisión persigue el reconocimiento internacional del apoyo comunitario a las medidas de bienestar animal desde el año 2000 en la OMC<sup>203</sup> y propone incluso el etiquetado para ayudar al consumidor a elegir<sup>204</sup>. Mientras, la UE lo ha establecido como condición en los acuerdos bilaterales con sus socios comerciales que no consideran el bienestar animal una prioridad para su mercado local pero reconocen su importancia para el comercio con UE. Se han establecido acuerdos de equivalencia en 2004 con Chile, después con Canadá (2004-2005), con Corea del Sur (2009), Colombia, Perú y países de América Central (2010) y en el foro de cooperación con Nueva Zelanda y Australia (2007 y 2008).

---

<sup>200</sup> No se ha publicado nada, hasta la fecha.

<sup>201</sup> COM (2002) 626 final.

<sup>202</sup> Les mesures liées au bien-être animal imposées dans le cadre de la conditionnalité relèvent de trois Directives européennes (Directive 91/629/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux, Directive 91/630/CEE du Conseil du 19 novembre 1991 établissant les normes minimales relatives à la protection des porcs, et Directive 98/58/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages).

<sup>203</sup> En 2000 presentó el documento "El bienestar animal y el comercio agrícola" ante la comisión de agricultura de la OMC.

<sup>204</sup> Sólo se ha aplicado al huevo ya que el bienestar tiene muchos parámetros y no es tan sencillo establecer indicadores. Hasta 2001, la OIE no incluye al bienestar animal como una prioridad en su Plan estratégico y en 2004 incorpora las primeras recomendaciones sobre bienestar animal en el Código de Animales Terrestres.

Ocho años después de la comunicación, la Comisión, en la *evaluación de la política de bienestar animal de 2010*<sup>205</sup>, sigue reconociendo que los costes de producción ligados al bienestar animal son menores para los productores de países terceros, y cifra el coste anual para las explotaciones ganaderas en 2,8 miles de millones de euros, que representan el 2% del valor de la producción ganadera<sup>206</sup>. Además, en el informe se recogen estudios científicos<sup>207</sup> que demuestran que, aunque en las encuestas el ciudadano manifieste su disposición a pagar más caro, la realidad es que no es tan férrea su voluntad en el momento de la compra, por lo que es discutible la recuperación de costes que se suponía si el consumidor estuviera dispuesto a pagar un mayor precio por los productos animales sujetos a las normas de bienestar animal.

No hay muchos estudios que prueben el efecto económico del bienestar animal sobre la producción de terneros, quizás porque comparativamente con los cerdos y aves es menor. Desde 1998 la cría de terneros debe realizarse en grupos a partir de las 8 semanas y según la European Feed Manufacturers Federation (FEFAC)<sup>208</sup> el coste de transformar las instalaciones supuso una reducción de la capacidad del 4% lo que supone un incremento de costes de producción anual de al menos el 5%. Basándose en esta estimación el coste anual en la UE es de 120 millones de euros, lo que se recoge en la tabla n.º 3.

*Tabla n.º 3: Costes estimados de la legislación de bienestar animal sobre el sector*

<i>Regulación</i>	<i>Coste anual estimado (Millones €)</i>	<i>Plena aplicación</i>
Directiva terneros	120	Desde el 1 de enero de 2007
Directiva de gallinas ponedoras	304	Desde el 1 de enero de 2012
Directiva porcino	620	Desde el 1 de enero de 2013
Regulación Transporte animal	1.726	Desde el 1 de enero de 2009
Regulación Mataderos	36	Desde el 1 de enero de 2013
<b>TOTAL</b>	<b>2806</b>	

Fuente: GHK Consulting in association with ADAS UK

La mayoría de los costes recaen sobre el transporte, particularmente por los requerimientos administrativos de la regulación. UECBV (The European and Meat Trading Union)<sup>209</sup> manifiesta que el transporte es muy competitivo con muy bajos

<sup>205</sup> Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future DG SANCO Final Report, December 2010.

<sup>206</sup> Citado en la Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare, 2010 Fuente: GHK Consulting in association with ADAS UK.

<sup>207</sup> Lawrence and Stott (2010) *Animal Welfare and Profitable Farming – Getting the Best of Both Worlds*. NFU Conference 2010. Citado en el informe GHK Consulting.

<sup>208</sup> Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare, 2010, p. 8.

<sup>209</sup> Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare, 2010, p. 101.

márgenes, por lo que no puede absorber los costes adicionales que pasan al consumidor y al productor. Los representantes de la industria se quejan de que la regulación sobre el transporte ha supuesto una inversión de capital de 1,4 a 1,6 mil millones para adecuar los vehículos a los nuevos requisitos, siendo la inversión por unidad transportada en este caso un 114% más alta que en EEUU<sup>210</sup>.

Ernest&Young <sup>211</sup> estima -tomando como fuente el Institut de l'Élevage- en 741 millones de euros el sobrecoste ligado a la aplicación de las medidas relacionadas con la crisis alimentaria, por lo que calcula el sobrecoste en 0,11 €/kg de carne. Al bienestar animal le corresponderían 10 millones de euros, 422 a la destrucción de subproductos, 28 a la identificación y 281 a la trazabilidad y etiquetado.

También los Institutos técnicos que participan en el proyecto “EU cross compliance”<sup>212</sup> tratan de cifrar los costes inducidos por la condicionalidad, que fundamentalmente están relacionados con la “Directiva nitratos”<sup>213</sup> y la identificación y registro de los animales. El informe alemán indica un sobrecoste de 1500 a 2000 euros por plaza de ternero para adecuarse a las normas de bienestar en la explotación.

El Institut de l'Élevage, en un trabajo titulado “Coût des contraintes européennes en viandes bovine et porcine”, señala : un sobrecoste de 2,76 euros por ternero, de 1,16 euros por añojo y de 1,28 por vacuno menor de dos años para cumplir la regulación sobre el transporte de animales vivos (que representa un 5% del coste del transporte y 10 millones de euros para el conjunto de la UE), y un coste valorado en 510 euros/UGB<sup>214</sup> relativo al almacenamiento de deyecciones, lo que supone, para un amortización de 10 años, un coste de 5 euros/100 kg de carne (coste estimado para la UE de 560 millones de euros).

---

<sup>210</sup> UECEBV compara el gasto de inversión para un camión con el de EEUU. En la UE un camión que transporta entre 33 y 65 animales requiere 250.000 € y en EEUU un camión que transporte entre 48 y 95, necesita 170.000 €. Estudio GHK Consulting in association with ADS UK, p.102.

<sup>211</sup> Ernest&Young. Evolution des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine. Décembre, 2007.

<sup>212</sup> “EU cross compliance project”: Groupe de travail regroupant different Institutes techniques européennes (LEI, IEEP, CRA...) américains, canadiens et néo-zelandais. Según AND International. *Evaluation des aides directes dans le secteur bovin*. Pour DG AGRI, Octobre 2010, p.128.

<sup>213</sup> Directiva 91/676/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1991 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

<sup>214</sup> UGB: Unité Gross Betail.

#### ***1.4.- Sistema de trazabilidad de alimentos de origen animal***

Un aspecto elemental para asegurar la trazabilidad, principio de la seguridad alimentaria europea, es el ***registro e identificación animal***. Las actuaciones precisas para registrar e identificar un animal hasta que llegan sus productos al consumidor acarrear costes adicionales a las explotaciones y su contribución a la pérdida de competitividad se analiza en un ***estudio sobre el efecto de la aplicación de la condicionalidad, reforma en 2003<sup>215</sup> de la PAC, en la competitividad de la agricultura europea frente a terceros países<sup>216</sup>***, financiado por la Comisión Europea en el marco del VI programa marco de investigación.

Se analiza en el vacuno, entre otros sectores agrarios, y concluye<sup>217</sup> que para los productores tiene mayor efecto (comparándolo con la aplicación de la directiva nitratos) las regulaciones sobre registro e identificación de los animales, ya que tienen que registrar cada movimiento del animal y estar seguros de que todos los efectivos están en todo momento identificados desde que nacen hasta su sacrificio o muerte (poner crotales en los meses de calor infecta e infestan con facilidad las orejas y siempre causa stress a los animales) por lo que la trazabilidad supone para el productor comunitario una barrera interna de primer orden y le sitúa en desventaja frente a sus competidores (Brasil, Argentina, Uruguay, EEUU...)

De acuerdo con las estimaciones del estudio, cumplir este precepto genera un incremento de costes para las explotaciones de vacuno de carne de 0,454% que, lógicamente, afecta considerablemente al comercio de la UE. El estudio cifra en un 2,2% el crecimiento de las importaciones de vacuno y en el mismo porcentaje la disminución de las exportaciones.

Brasil sería el país que mejor aprovecharía la pérdida de competitividad europea, incrementando sus exportaciones a la UE en un 2,18% y sus exportaciones globales en un 1,1%, tal y como muestra la tabla n.º 4. El resto de competidores del contexto mundial se beneficiaran en menor medida, Canadá, EEUU y Australia como operan en otro tipo de mercados advierten el declive de las exportaciones de la UE en menor medida, tan sólo un 0,2%.

---

<sup>215</sup> Detailed rules for the implementation of cross-compliance are set down in Regulation 796/2004. The implementation started in year 2005 with the SMRs on environment, public and animal health, and the identification and registration of animals. The GAEC standards were also imposed in 2005. In 2006 additional SMRs related to food safety (public health) and notification of diseases were implemented. The last SMR, regarding animal welfare was implemented in 2007.

<sup>216</sup> European Commission "CROSS-COMPLIANCE. Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture" Project n.º SSPE-CT-2005-006489 co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), 15 de mayo de 2008.

<sup>217</sup> Conclusiones 5.7, p. 150.

*Tabla n.º 4: Efecto del coste del Registro e Identificación del vacuno sobre el comercio  
(%sobre cantidades)*

<b>Exportador</b>	<b>UE-15</b>	<b>Japón</b>	<b>EEUU</b>	<b>Resto OCDE</b>	<b>Resto países</b>	<b>Total exportación</b>
Australia	2,44%	0,00%	0,03%	0,06%	0,25%	0,16%
Nueva Zelanda	2,17%	-0,11%	-0,09%	-0,06%	0,11%	0,74%
UE-15	0,00%	-2,00%	-2,01%	-1,86%	-2,15%	-2,12%
Canadá	2,28%	0,01%	0,04%	0,07%	0,31%	0,13%
Brasil	2,18%	0,00%	0,01%	0,04%	0,28%	1,22%
EEUU	2,14%	0,02%	0,00%	0,07%	0,21%	0,14%
Resto países	2,25%	0,01%	0,03%	0,05%	0,16%	1,21%
<b>Total importación</b>	<b>2,21%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,07%</b>	<b>-0,61%</b>	<b>0,12%</b>

Fuente: DG RTD<sup>218</sup>

Cabe destacar que el informe recoge cómo el flujo comercial del vacuno es muy inestable y varía rápidamente hacia donde no le interfieren las barreras comerciales<sup>219</sup>. Por ejemplo, el modelo de circulación que prevalecía hasta 2003 se modificó sustancialmente con la aparición de la EEB en 2005 en EEUU: Japón prohibió sus importaciones y las suplió con suministros de Australia. En ese mismo año, las exportaciones de Argentina a Norteamérica se suspendieron por la declaración de fiebre aftosa en el país. Esta comparación entre 2003 y 2005 ilustra la gran inestabilidad del mercado mundial de carne de vacuno y que la declaración de una enfermedad animal puede cambiar ostensiblemente la dirección de los flujos comerciales internacionales (*cf.* cap. VI, § 1).

Por otro lado, además de los costes directos hay que destacar que la identificación y el registro de animales, requisitos legales de gestión, tienen mucha incidencia sobre el *incumplimiento de la condicionalidad* y la retirada de las ayudas de la PAC que representan el 40% de los ingresos de la explotación (el sistema de pago único de la PAC en 2008 distribuyó 30,3 miles de millones -el 56% del presupuesto agrícola y el 23% de la UE). Un gran porcentaje de los incumplimientos en las ganaderías de vacuno se deben a la pérdida de crotales, siendo uno de los requerimientos más frustrantes para los ganaderos, más acusado en explotaciones extensivas, puesto que la ayuda se recorta, incluso se deniega, cuando los productores no mantienen todos los elementos de la identificación. Incluso para las Agencias de control, la verificación del registro e identificación requiere un gran esfuerzo<sup>220</sup>. Además, la obligación de mantener un número de

<sup>218</sup> Project n.º SSPE-CT-2005-006489 p. 188.

<sup>219</sup> P.ej p. 162 Desde 1989 que se prohibió la importación a la UE de la carne hormonada de EEUU, esta restricción supuso menores exportaciones valoradas en 100 millones de dólares por año. Los autores señalan que las barreras técnicas obstaculizan el comercio entre EEUU y la UE y que la mayoría afectan al comercio de animales y productos de origen animal. Peterson et al. (1988) estudiaron el efecto de la prohibición de exportación de carne hormonada sobre el precio y los beneficios sobre el mercado de los productos animales, que asumen que tiene elasticidad perfecta. Encontraron que la prohibición de la UE incrementó el precio entre el 34%-45% y disminuyó el precio mundial en un 35%. A causa de la falta de mercados alternativos, las exportaciones disminuyeron en un 56%.

<sup>220</sup> Aproximadamente 36 horas por explotación para el RPA en Inglaterra o 40 para AID en Holanda. Según Project n.º SSPE-CT-2005-006489. p. 181.

animales primables inmovilizados durante seis meses altera el funcionamiento del rebaño y no permite un correcto desvieje en la época más favorable para obtener el mayor beneficio por la carne.

El informe valora la media del incremento del coste de producción por kilogramo de carne de vacuno debidos a la identificación y registro en 0,455%<sup>221</sup>. La variación, fundamentalmente, se debe al coste de registro por cabeza, por lo que en países con rebaños más grandes (Francia 0,16%) funciona la economía de escala, sin embargo con rebaños pequeños los costes son mayores (Irlanda 0,89% y Holanda 0,79%), como vemos en la tabla n.º 5.

*Tabla n.º 5: Incremento de costes relacionados con el Registro e Identificación del ganado vacuno*

	<b>Francia</b>	<b>Alemania</b>	<b>Italia</b>	<b>Holanda</b>	<b>Reino Unido</b>	<b>España</b>	<b>Irlanda</b>
<b>Coste I&amp;R/ animal</b>	1,8	2,92	2,2	5	4,2	2,2	4,2
<b>Coste I&amp;R/kg. canal</b>	4,47	4,05	3,5	4,64	6,19	3,78	4,93
<b>Coste I&amp;R/kg. Vivo</b>	2,63	2,27	2,17	2,6	3,4	2,07	2,66
<b>% pérdidas crotales</b>	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
<b>Coste crotales/kg. Carne</b>	0,007	0,011	0,012	0,035	0,029	0,012	0,044
<b>% coste crotales sobre I&amp;R</b>	0,16%	0,27%	0,35%	0,75%	0,47%	0,31%	0,89%

Fuente: DG RTD <sup>222</sup>

Por estas razones también este informe señala y recomienda que en el futuro la inclusión de cualquier requisito de condicionalidad, como RLG o BCAM<sup>223</sup>, debería siempre determinarse teniendo en cuenta los costes y beneficios que supondría su imposición y posibles alternativas más sencillas y baratas de aplicar, para lo que es preciso disponer de análisis coste-beneficio-eficiencia.

Por tanto, hay que concretar diciendo que el modelo de producción de carne de vacuno en la UE impone al ganadero -en muchos casos sin razón científica- obligaciones que suponen un alto coste que le merma las ayudas directas que recibe de la PAC poniéndole en desventaja frente a ganaderos de terceros países cuyos modelos de producción no tienen estas exigencias, situación que empeoraría si, finalmente, en el acuerdo de la Ronda de Doha (*cf. cap. VI, § 3*) se aceptaran menores exigencias a las actuales, abriendo el mercado comunitario, a la producción procedente del exterior.

<sup>221</sup> Se utiliza el análisis de costes Agribenchmark coordinado por el FAL (Federal Institute for Agriculture) mediante una red mundial calcula los costes de producción para una explotación típica de vacuno de carne en 36 países. Project n.º SSPE-CT-2005-006489. p 184.

<sup>222</sup> Project n.º SSPE-CT-2005-006489. pp 184-185.

<sup>223</sup> Requisitos Legales de Gestión y Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales.

## Capítulo V

### *EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA. LA UE DE EXCEDENTARIA A IMPORTADORA DE CARNE DE VACUNO*

Aunque la reacción del consumidor ante los acontecimientos sanitarios en cada país fue diferente, como regla general, la demanda de carne de vacuno que se había registrado en 1995 tardó casi una década en estabilizarse, a pesar del aumento de la población de la UE debido a la incorporación de diez países en 2004. Este hecho unido al sacrificio de parte de la cabaña por la aplicación de las medidas para afrontar las crisis sanitarias, al descenso de los precios por la pérdida de ventas de carne de vacuno en el mercado interno, la dificultad de exportación por razones sanitarias y la falta de competitividad con países terceros, fueron motivos suficientes para que la estructura productiva se viera seriamente afectada.

El objeto de nuestra investigación es analizar cómo influyeron los cambios de las políticas comunitarias y el establecimiento de medidas para recuperar el consumo y evitar los perjuicios al mercado interior, que hemos estudiado en los capítulos precedentes, en la estructura productiva del ganado vacuno. Para ello, tendremos en cuenta, en particular, las características del sector en **1996**, fecha en la que se confirmó la relación de la EEB con la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob, en **2000**, año de la difusión de la enfermedad en el continente que coincidió con la declaración de fiebre aftosa en algunos países, y en el año **2003** y sucesivos, en previsión de la aplicación de la normativa de desarrollo de los principios de seguridad alimentaria europeos en la política de protección de los consumidores y de la condicionalidad y el desacoplamiento en la política agrícola comunitaria<sup>224</sup>, de acuerdo al modelo de producción agraria europeo.

---

<sup>224</sup> Reforma de la PAC 2003:

Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo de 29 de septiembre de 2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) no 2019/93, (CE) no 1452/2001, (CE) no 1453/2001, (CE) no 1454/2001, (CE) no 1868/94, (CE) no 1251/1999, (CE) no 1254/1999, (CE) no 1673/2000, (CEE) no 2358/71 y (CE) no 2529/2001.

Reglamento (CE) n.º 72/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se adapta la política agrícola común mediante la modificación de los Reglamentos (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 320/2006, (CE) n.º 1405/2006, (CE) n.º 1234/2007, (CE) n.º 3/2008 y (CE) n.º 479/2008 y la derogación de los Reglamentos (CEE) n.º 1883/78, (CEE) n.º 1254/89, (CEE) n.º 2247/89, (CEE) n.º 2055/93, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 2596/97, (CE) n.º 1182/2005 y (CE) n.º 315/2007.

Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006, (CE) n.º 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1782/2003.

Reglamento (CE) n.º 74/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Además, hemos visto que hay que tener en cuenta factores anteriores, no estrictamente sanitarios, que influyeron en la reestructuración del sector, tales como la reforma de la PAC de 1992 de las OCM del sector lácteo y del vacuno de carne, que disminuyó las ayudas de mercado en beneficio del apoyo directo a los productores. Esta reforma instauró el sistema de cuotas lácteas limitando la producción de cada explotación al aplicarse el régimen de la tasa suplementaria y unas estrictas condiciones higiénico sanitarias para poder comercializar la leche, razones por las cuales, unido al incremento del rendimiento lechero por selección genética de las reproductoras, descendió el censo. También desde otra dimensión la reforma contribuyó al descenso de reproductoras, al fomentar la extensificación de la ganadería y la restricción de actividades ganaderas perjudiciales para el medio ambiente.

Aún así, las crisis sanitarias, en especial la EEB, fueron determinantes en la reestructuración del sector vacuno. La cabaña vacuna de la UE, que al inicio de la década de los noventa era predominantemente lechera, perdió entre 1995 y 2002 el 14% del censo, principalmente en los países mayores productores, lo que significó una pérdida de más de tres millones de terneros<sup>225</sup> disponibles para cebo, teniendo en cuenta que la explotaciones lecheras suministraban el 60% de los animales destinados a la producción de carne.

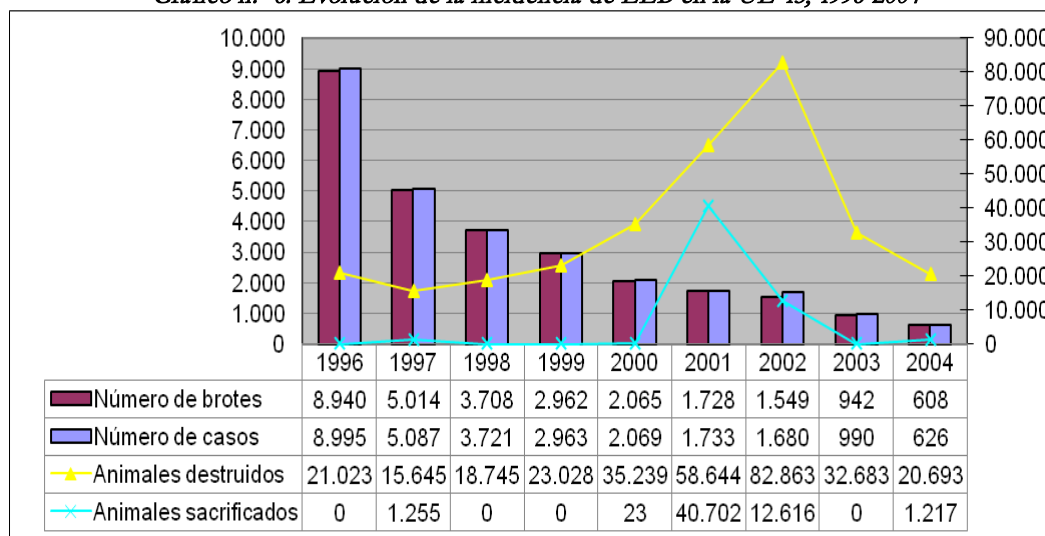
En ello influyó que entre 1996 y 2004 más de 8 millones de vacunos adultos y alrededor de 6 millones de terneros fueron retirados del mercado, con la intención de ajustar la oferta a la demanda interna, mediante los programas de compra y destrucción de la OCM (*cf. cap. III, §1*), por lo que el censo de reproductores, clave en la estructura productiva, siguió disminuyendo incluso en Irlanda que perdió un 1,2% en 2002 de reproductoras, pasando de 452.300 cabezas en 2000 a 278.600 animales (*cf. infra cap. V, § 5*).

Así mismo, que la aplicación del programa de control, vigilancia y erradicación de la EEB supuso entre los años 1996 y 2004 -tal y como se refleja en el gráfico n.º 6 donde se contempla la evolución de la incidencia de la enfermedad- el sacrificio de 55.813 animales y la destrucción de 308.563 para abordar sanitariamente -según las normas instauradas- 27.516 brotes de la enfermedad declarados en el territorio comunitario durante ese período.

---

<sup>225</sup> Institut de l'Élevage. "Perspectives offre/demande des viandes bovines et ovines dans l'UE à 27 à l'horizon 2015" n.º371 Oct, 2007

Gráfico n.º 6: Evolución de la incidencia de EEB en la UE-15, 1996-2004



Fuente: Comisión Europea. DG AGRI<sup>226</sup>

Otras enfermedades como la fiebre aftosa declarada en 2001 ocasionó el sacrificio de 850.000 vacunos en Holanda, Francia e Irlanda, pero sobre todo en Reino Unido, que perdió un 7% de cabezas y descendieron un 11% los sacrificios en matadero, viéndose obligado a importar en 2002 la tercera parte de sus necesidades internas de carne de vacuno<sup>227</sup>.

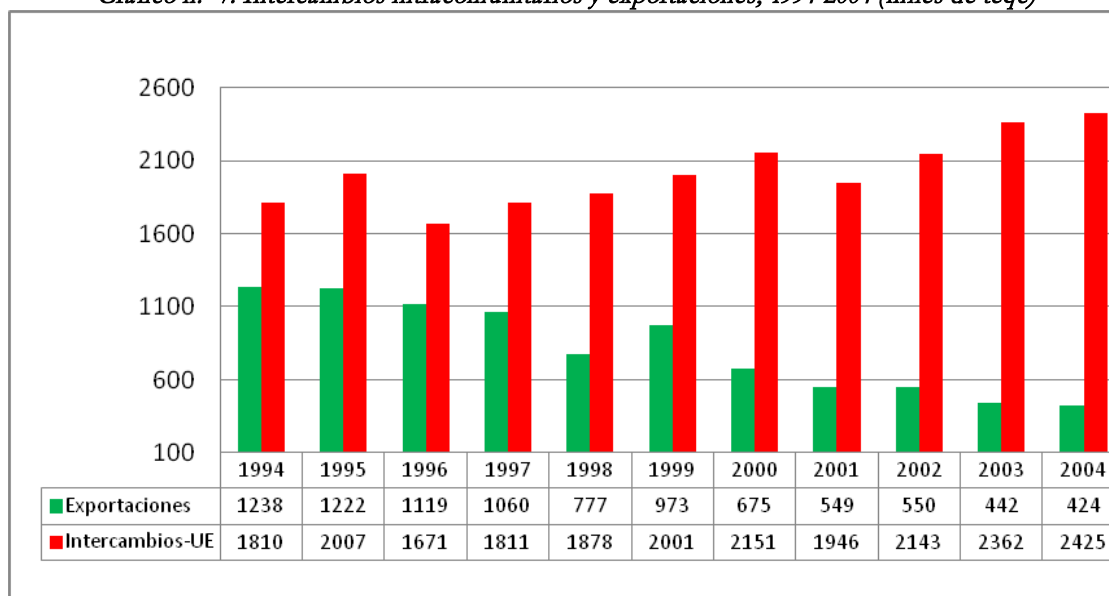
Mientras que en los noventa el sector exportaba el 50% de la producción a países terceros, en 2003 se redujo al 17%, y fue en este año en el que el mercado vacuno europeo paso a ser deficitario por primera vez en 25 años, debido a que la *demanda disminuyó más lentamente que la oferta*. Las dificultades de exportación se suplieron en parte con el *incremento de movimientos comerciales intracomunitarios*, con un incremento del 41% de 1996 a 2003 (gráfico n.º 7), y el desarrollo del sector en países como Irlanda que aprovechó la circunstancia consiguiendo que en 2004<sup>228</sup> las exportaciones de vacuno a los mercados europeos alcanzaran las 437.000 toneladas, representando casi el 89% del total de las exportaciones. Las expediciones a Reino Unido suponían el 53% y se incrementaron significativamente las exportaciones a Holanda e Italia, que también eran deficitarios de carne de vacuno. La demanda se cubrió con importaciones preferentemente de MERCOSUR que se había convertido en un mercado muy competitivo.

<sup>226</sup> FCEC (Food Chain Evaluation Consortium) for DG AGRI. *Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future*. DG AGRI, 2006

<sup>227</sup> DG AGRI *Overview of the implementation of direct payments under the CAP in Member States*, 2007.

<sup>228</sup> Datos de la Agencia de Alimentación irlandesa (Bord Fia) sobre el funcionamiento del sector irlandés de la carne y de los animales vivos durante 2004. Noticias del exterior n.º 141, 13 de octubre de 2005.

Gráfico n.º 7: Intercambios intracomunitarios y exportaciones, 1994-2004 (miles de teqc)



Fuente: DG AGRI según Ernst & Young<sup>229</sup>.

Destaca en este período, sin duda, la **reducción generalizada de animales de menos de un año**, por lo que la pérdida de reproductoras no se ve compensada con la cría y la reposición, y falló el suministro de animales para cebo. A partir de 2003, comenzó a acusarse el efecto de la aplicación de la reforma de la PAC, aprobada en el Consejo en el mes de junio, por la previsión de integración de las ayudas directas en el régimen de pago único, según las opciones disponibles y la condicionalidad<sup>230</sup>, al desacoplarse parte de las ayudas no era preciso que el productor mantuviera todos los efectivos para recibir las subvenciones<sup>231</sup>. Aunque la reforma entró en vigor en 2005 o 2006, según la elección de cada Estado miembro, la publicación de la reforma a finales de 2003 ya supuso que los titulares de explotaciones tomaran decisiones en consecuencia, a lo que se sumó el inicio de un período de incremento de costes en la explotaciones por la aplicación de la normativa de seguridad alimentaria y de la volatilidad del precio de las materias primas, que fue mermando su rentabilidad y competitividad frente a países terceros que reforzaron sus exportaciones a la UE.

La ampliación de la UE con diez países<sup>232</sup> en 2004 no modificó sustancialmente la evolución de la cabaña europea porque estos países, desde antes

<sup>229</sup> Ernst & Young for DG AGRI. *OCM Viande Bovine. Evolution des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*. Décembre 2007. P. 20.

<sup>230</sup> Establecida en el Art 8 del Reglamento 1782/2003 del Consejo. En el Anexo III se recoge el calendario para los RLG (requisitos legales de gestión) de medio ambiente en enero de 2005; los de salud pública y cuestiones veterinarias en enero de 2006 y los de bienestar animal en enero de 2007. Las BCAM (buenas condiciones agrarias y medioambientales) tienen que establecerse.

<sup>231</sup> Art. 68, 142 a y 142 b del Reglamento 1782/2003 del Consejo.

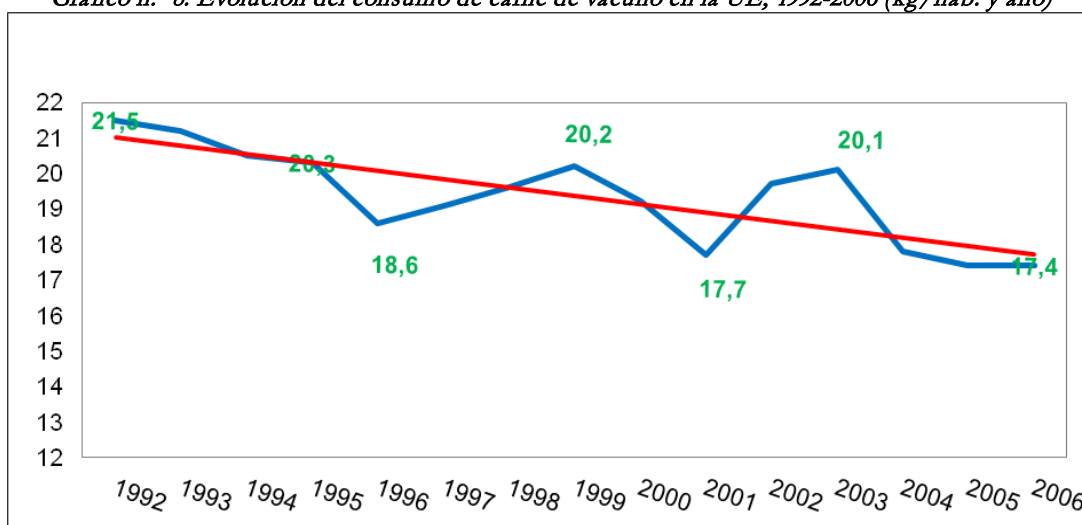
<sup>232</sup> Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.

de su incorporación, ya exportaban la mayoría de los terneros de sus explotaciones lecheras a Europa del oeste donde se cebaban en las explotaciones italianas, alemanas, holandesas y españolas.

### 1.- Pérdida de confianza y descenso del consumo

La percepción del riesgo de contagio de EEB por ingestión de carne repercutió rápidamente en el consumo (*cf. cap. I, § 1*), si bien, desde 1986, el consumo per cápita de carne de vacuno había ido descendiendo lentamente desde los 23,2 kg per cápita a los 20,3 kg que se registraron en 1995<sup>233</sup>. Ese efecto fue mucho más notable en 1996 (18,6 kg/hab) y 2001 (17,7 kg/hab), fechas de confirmación de la relación de la EEB con la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob y la extensión de la enfermedad al continente. Datos que se reflejan en el gráfico n.º 8.

*Gráfico n.º 8: Evolución del consumo de carne de vacuno en la UE, 1992-2006 (kg/hab. y año)*



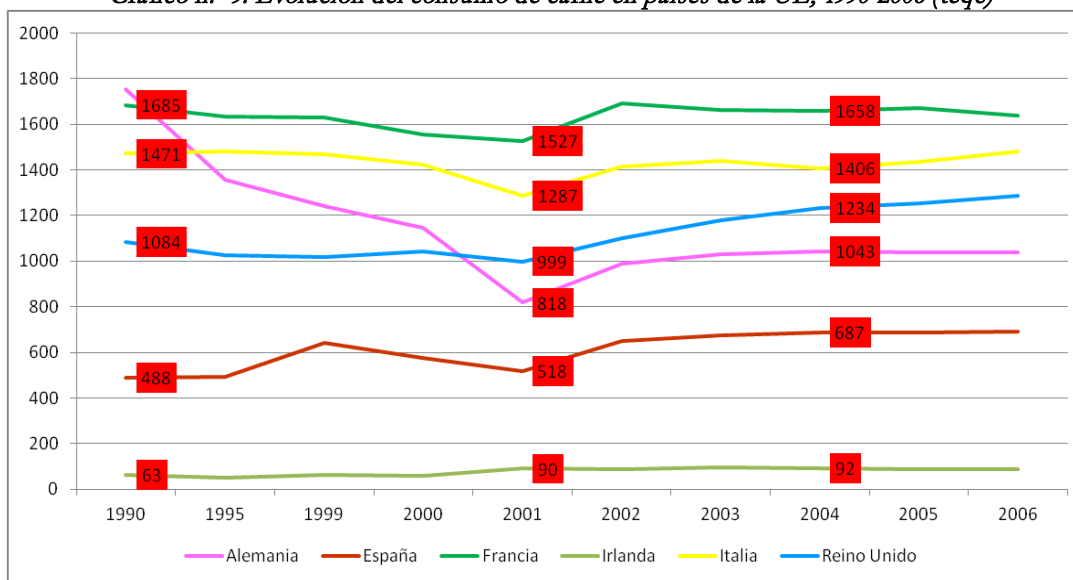
Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia

En 2003, los países de la UE registraron un consumo de 7.031 teqc, remontando a un nivel próximo a 1999 (7.074 teqc), y todavía por debajo del consumo registrado en 1990 (7.528 teqc)<sup>234</sup>. Esta mejora fue, fundamentalmente, consecuencia de la recuperación del consumo en **Reino Unido** que tras la espectacular caída de 1996 prácticamente no se vio afectado por la crisis de 2000, y en 2003 recuperó un 12% del registrado en 1990 (1,23 millón de teqc. frente a 1,084 como se aprecia en el gráfico n.º 9).

<sup>233</sup> Tabla 10: Évolution de la production et de la consommation de viande bovine de l'UE (d'après Eurostat par Ernest&Young *Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*). p. 22.

<sup>234</sup> GEB Institut de l'Élevage d'après EUROSTAT et ressources nationales.

Gráfico n.º 9: Evolución del consumo de carne en países de la UE, 1990-2006 (teqc)



Fuente: GEB- Institut de l'Elevage d'après Eurostat. Elaboración propia

Los países que más acusaron el descenso del consumo fueron Alemania e Italia, aunque con comportamientos diferentes. **Alemania**, el principal consumidor en los noventa, sufrió un descenso del consumo del 52% de 1990 a 2001 y recuperó tan solo un 22% en 2004, por lo que el paso de las crisis por el país motivó un descenso del 30% de la demanda de carne de vacuno que no recuperaría. En Francia, desde 1990 a 1999 la evolución fue negativa perdiéndose un 3% para recuperarse paulatinamente, así la evolución media anual de 1995 a 2005 fue del 0,2%.

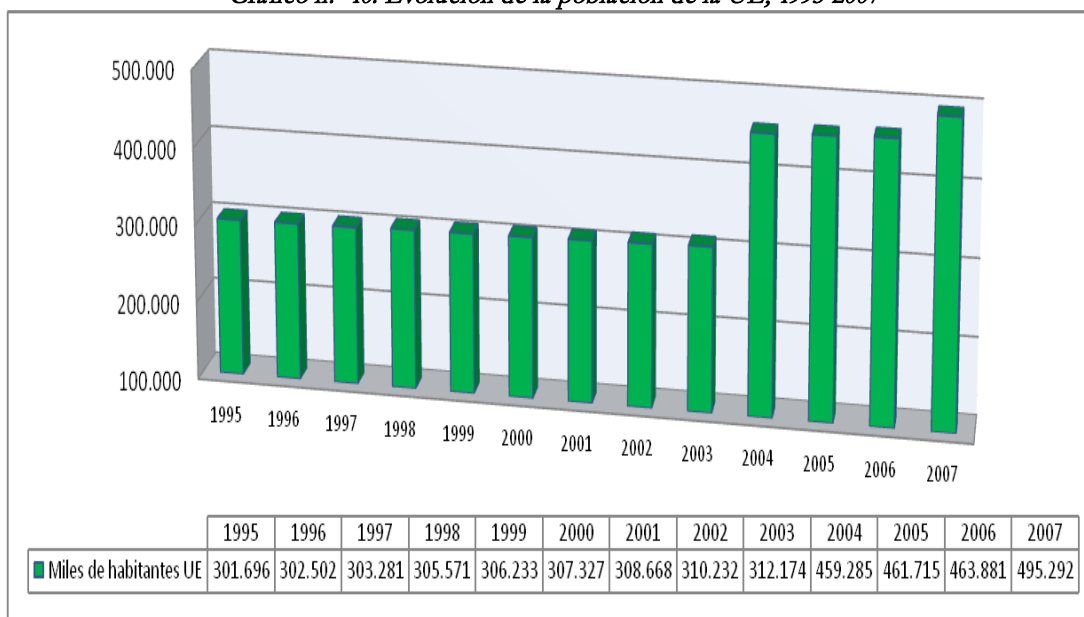
En sentido contrario se registró la evolución del consumo en el Reino Unido y en otros países como España, Irlanda y Dinamarca. En España de 1990 a 1999 el consumo se incrementó en un 32% y de 1999 a 2003 un 3%, aunque se vio frenado por la crisis de la EEB en 1996 recuperándose rápidamente alcanzando 663 teqc en 2003, lo que representaba un 29,7% más que en 1995<sup>235</sup>.

En consecuencia, la evolución media anual del consumo de carne de vacuno en el período 1995-2005 en la UE-15 fue del 0,0%<sup>236</sup>, aún a pesar de la incorporación de diez países -principalmente de la Europa occidental- en 2004, lo que elevó la población comunitaria en más de 147 millones de personas, hecho que queda reflejado en el gráfico n.º 10.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> AND International. *Evaluation des aides directes Dans le secteur bovin*. Rapport d'évaluation pour la Commission Européenne, 7 Octobre 2010.

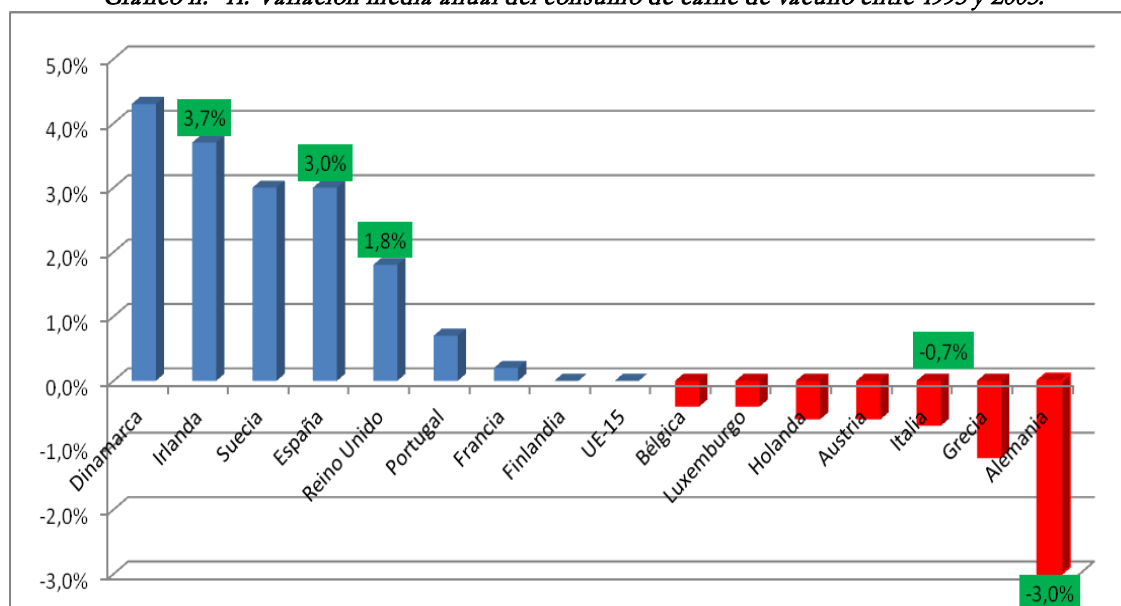
**Gráfico n.º 10: Evolución de la población de la UE, 1995-2007**



Fuente: EUROSTAT<sup>237</sup>. Elaboración propia

Estas diferencias entre países se pueden contemplar en el gráfico n.º 11, las variaciones positivas más significativas fueron en España (3,0%), Francia (0,5%), Irlanda (3,7%) y Reino Unido (1,8%) y las variaciones negativas más destacadas las registraron Alemania (3,0%), Grecia (1%) e Italia (0,7%).

**Gráfico n.º 11: Variación media anual del consumo de carne de vacuno entre 1995 y 2005.**

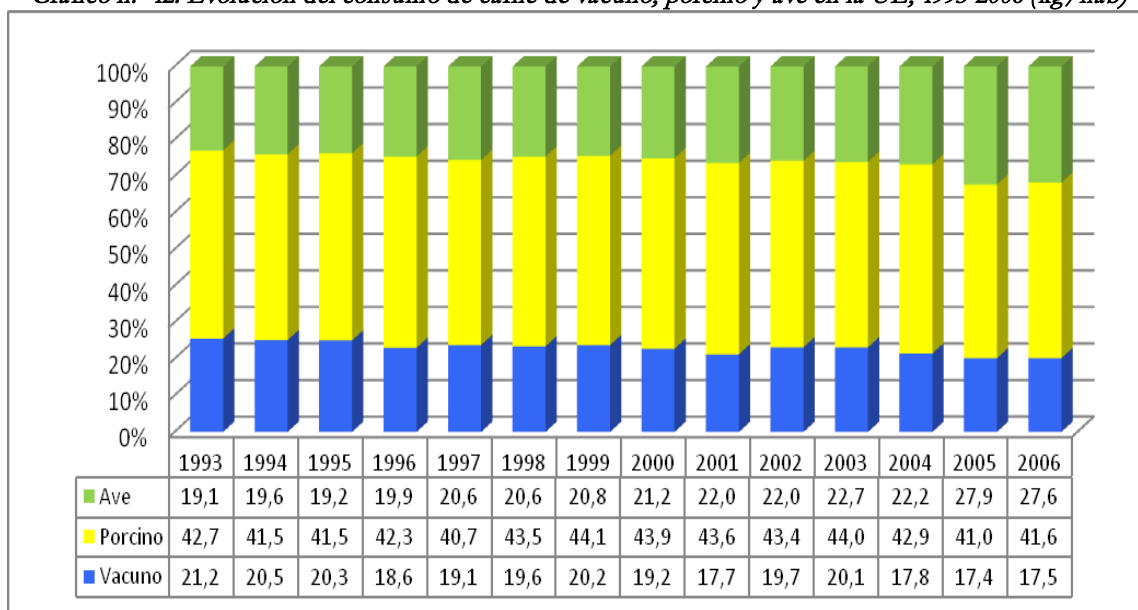


Fuente: AND Internacional. Elaboración propia

<sup>237</sup> Database: Demographic balance and crude rates (demo\_gind) INDIC\_DE. Population 1 January-total.

Sin duda las medidas arbitradas desde las instituciones comunitarias, nacionales y regionales para restablecer la confianza del consumidor fueron definitivas para que el descenso de la demanda se ralentizase, si bien pasaron más de diez años para que los índices se estabilizaran aunque en una cantidad menor que al inicio de las crisis, como se refleja en el gráfico n.º 12.

**Gráfico n.º 12: Evolución del consumo de carne de vacuno, porcino y ave en la UE, 1993-2006 (kg/hab)**



Fuente: EUROSTAT<sup>238</sup> y Ernst & Young<sup>239</sup>

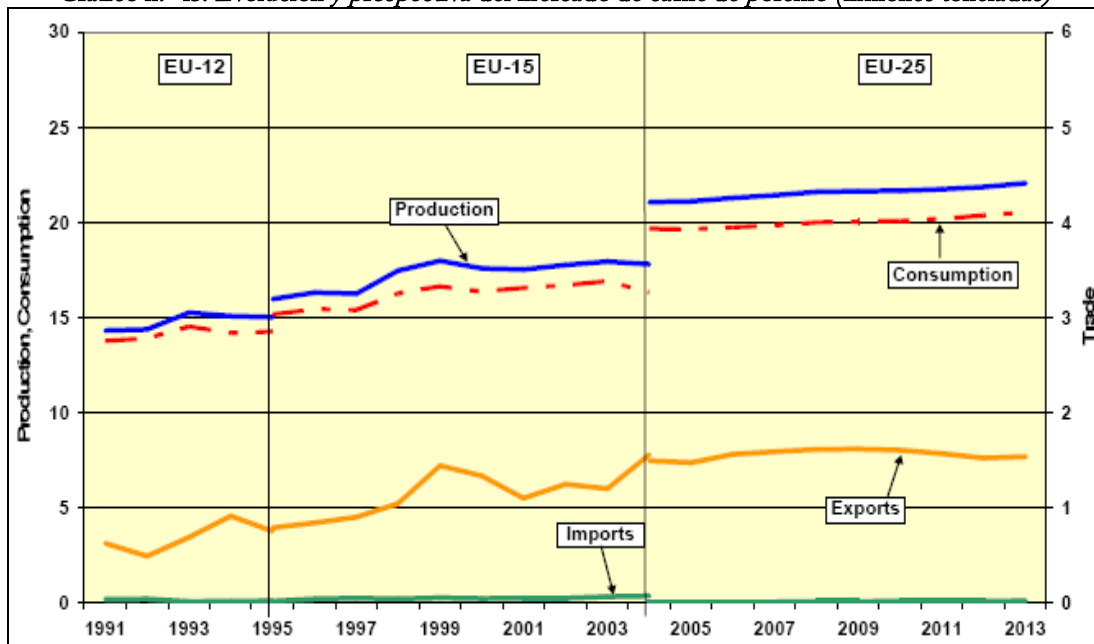
Es también relevante tener en consideración el cambio en el tipo de consumidores y en el *aumento de la demanda hacia otro tipo de carnes*. El descenso de carne de vacuno se compensó con una mayor demanda de carne de ave y porcino, acelerándose así la tendencia a largo plazo de la carne de ave a superar a la carne de vacuno. Si en 1993 el consumo por habitante era de 21,2 kg de carne de vacuno y de 19,1 de de ave, en 2006 se invirtió la relación con 17,5 kg de vacuno frente a 27,6 de ave. Aunque el efecto sobre el consumo de la difusión de la gripe aviar en 2003 moderó la subida, la diferencia fue de un incremento de 8,5 kg para la carne de ave y de un descenso de 3,7 kg para la de vacuno, tal y como se manifiesta en el gráfico n.º 12.

Los gráficos siguientes (n.º 13, n.º 14 y n.º 15) muestran la evolución y prospectiva, elaboradas por la Comisión europea, de la producción y el consumo de otras carnes al cambiar la preferencia de los consumidores.

<sup>238</sup> Database: Gross human apparent consumption of main food items per capita [food\_ch\_concap]. Meat : Poultry (kg/head) and Meat : Pigs (kg/head).

<sup>239</sup> Ernst & Young. *Évaluation des mesures de marché dans le secteur de la viande de bovine*. DG AGRI, 2007.

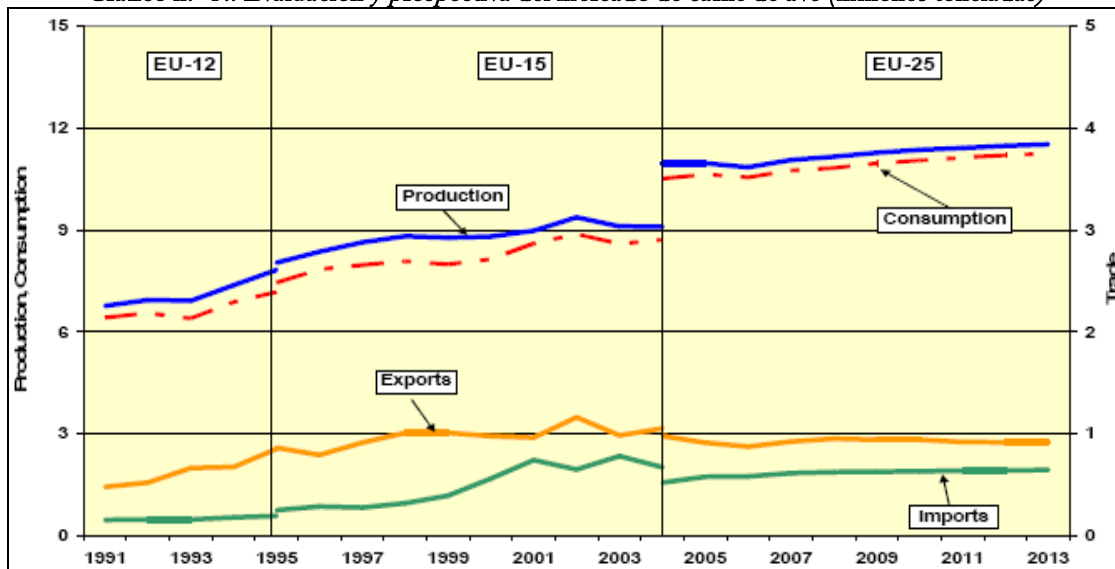
Gráfico n.º 13: Evolución y prospectiva del mercado de carne de porcino (millones toneladas)



Fuente: Comisión Europea DG AGRI<sup>240</sup>

El consumo interno de carne de porcino y carne de ave se incrementa progresivamente, al igual que la producción que atiende tanto a la creciente demanda interna como externa, aumentando las exportaciones.

Gráfico n.º 14: Evaluación y prospectiva del mercado de carne de ave (millones toneladas)



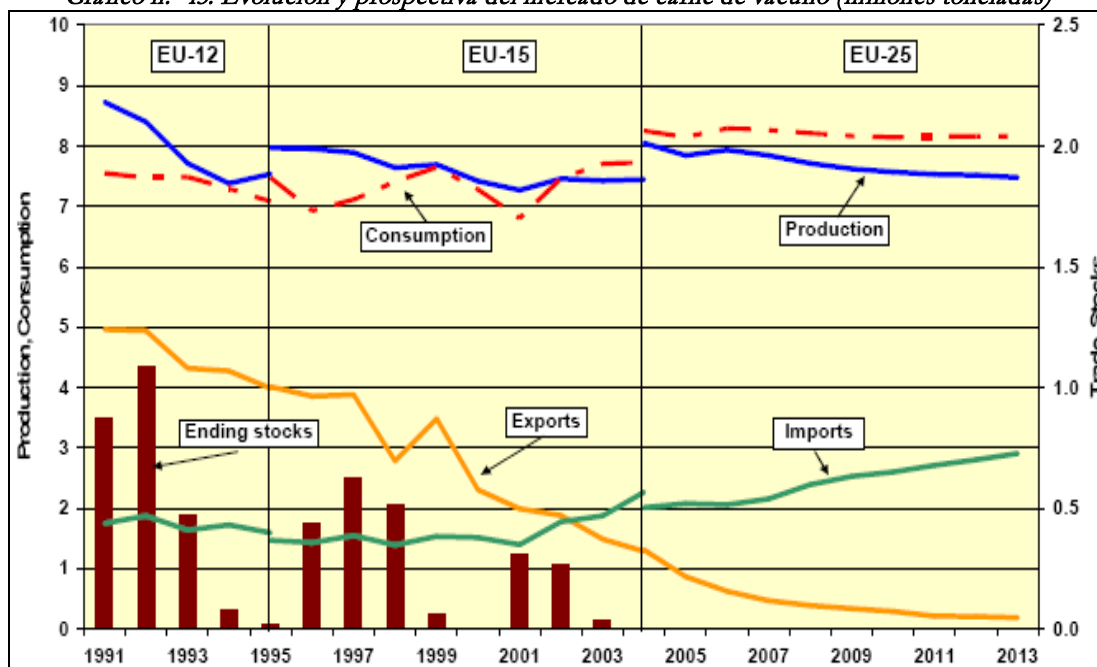
Fuente: Comisión Europea. DG AGRI<sup>241</sup>

<sup>240</sup> DG AGRI. *Prospects for agricultural markets and income in the EU, 2006- 2011*. p.23. Disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2006/fullrep.pdf>

<sup>241</sup> Ibid., 24

En cambio la demanda de carne de vacuno del mercado interno, excede a la oferta de la producción comunitaria desde 2003 y aumenta el déficit, que se suple con las importaciones.

Gráfico n.º 15: Evolución y prospectiva del mercado de carne de vacuno (millones toneladas)



Fuente: Comisión Europea DG AGRI <sup>242</sup>

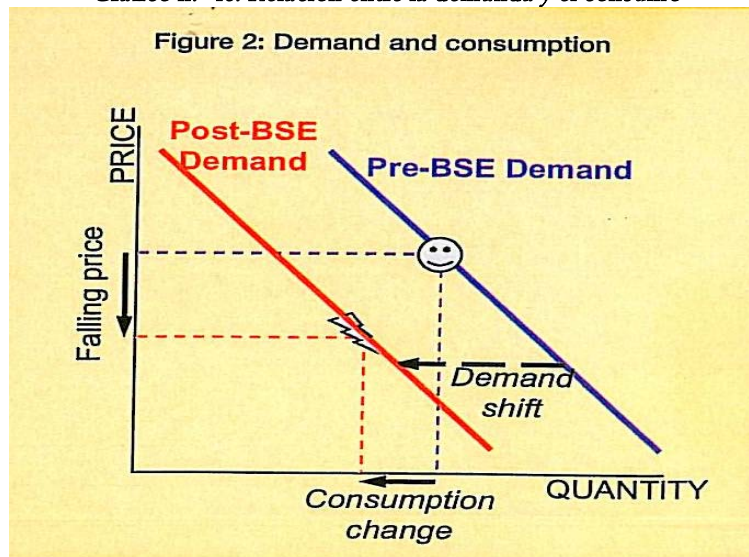
La producción bajó mucho más rápidamente que el consumo por lo que aumentaron las compras fuera de la UE a la vez que descendía la capacidad de exportación de la Comunidad, de modo que el vacuno fue cediendo terreno a otro tipo de carnes más baratas, lo que también contribuyó a la desestructuración del sector vacuno tradicional de la UE. A su vez, las cantidades almacenadas gracias a los mecanismos de intervención, que se habían modificado, fueron disminuyendo poco a poco hasta su práctica desaparición en 2003.

Esta cuestión la estudian Thompson et col.<sup>243</sup> en Reino Unido al analizar el consumo y la demanda. Según los datos podríamos decir que la demanda de carne de vacuno en Reino Unido se recuperó prácticamente en 1999, pero en su estudio consideran que es preciso diferenciar entre “consumo”, la cantidad que la gente compra, y “demanda” (gráfico n.º 16), es decir la relación entre el consumo y factores tales como ingresos y precios, y tomando en cuenta esta diferencia los datos revelarían otra cosa y el efecto se estima diferente.

<sup>242</sup> Ibid., 20

<sup>243</sup> Thompson, Wyatt & Tallard, Gregoire “Consumption versus Demand”. *Eurochoices* Vol..2 n.º1, spring 2003 pp 24-25.

Gráfico n.º 16: Relación entre la demanda y el consumo



Fuente: Thompson & Tallard<sup>244</sup>

Si observamos el gráfico comprobamos la relación entre el comportamiento de la demanda y el consumo. Tras la confirmación de la BSE muchos consumidores dejaron de comprar carne, la variación de la demanda fue el resultado de que no estaban dispuestos a comprar carne a ningún precio. Pero, al mismo tiempo, el precio de la carne de vacuno bajo considerablemente, por lo que aquellos que no creían en el efecto perjudicial del consumo de carne de vacuno tenían un incentivo para comprar más: su menor coste, lo que redujo el efecto de la caída de la demanda sobre el consumo. Es decir, el cambio de consumo fue menor que el desplazamiento de la demanda.

Conocer la relación de la demanda puede usarse para estimar el consumo de carne de vacuno si la crisis de la EEB no hubiera ocurrido. En Reino Unido, la reducción de las compras de carne de vacuno llegó al 26% en 1996, manteniéndose todavía en el 9% en 2000, y recuperándose prácticamente la demanda (1%) en 2001<sup>245</sup>. Cuando la EEB se difundió a otros Estados miembros se experimentó una reacción similar: la variación de la demanda se percibió en el menor consumo y el descenso acusado de los precios.

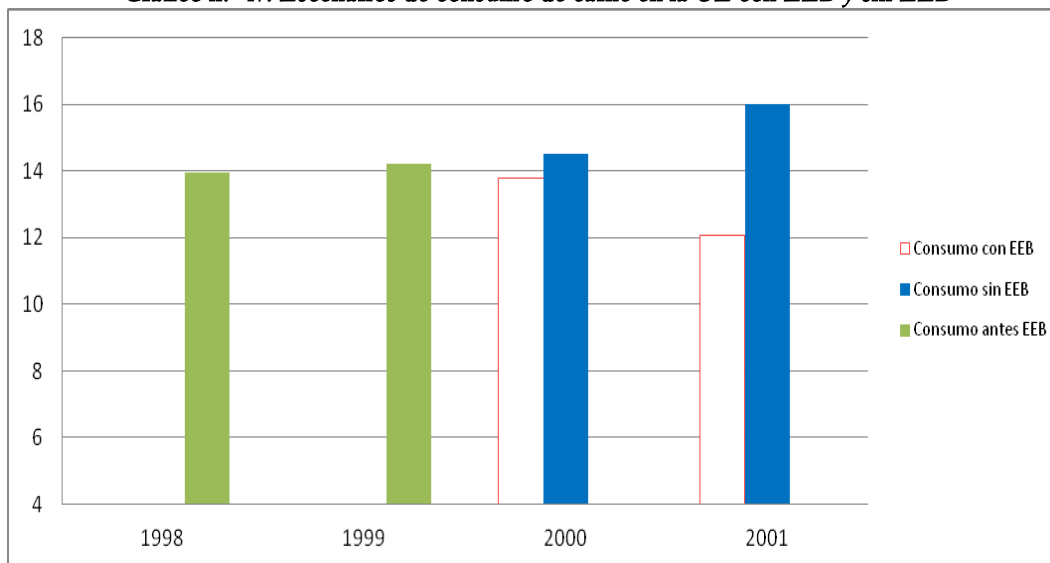
El modelo estudiado por Thompson et col. nos ofrece la estimación del nivel de consumo que se habría dado si no hubiese ocurrido la crisis de la EEB en 2kg/habitante y año más en 2001 que el registrado en 1999 en el conjunto de la UE,

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> *Ibid.*

siendo previsible que se hubiera mantenido un discreto y paulatino ascenso en los años posteriores como se expresa en el gráfico n.º 17.

*Gráfico n.º 17: Escenarios de consumo de carne en la UE con EEB y sin EEB*



Fuente: Thompson & Tallard

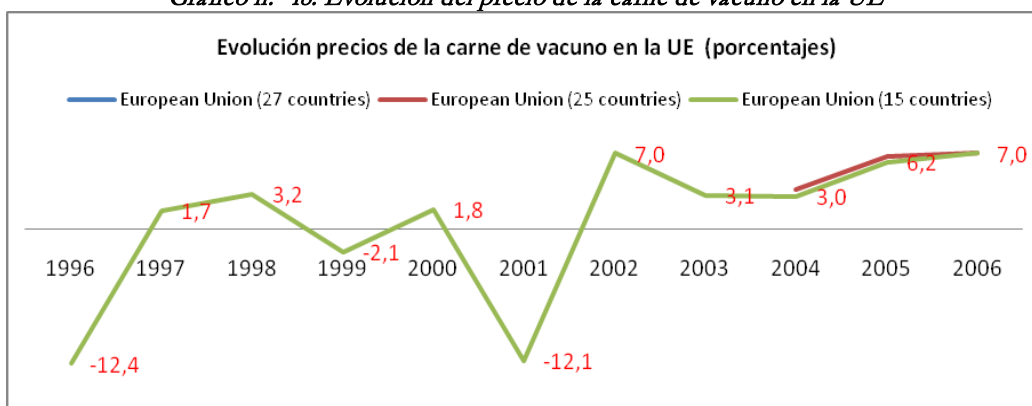
Estos autores estiman en un 22% la reducción en la demanda de carne de vacuno en la UE debido a la EEB en 2001, el año más cercano a su estudio con datos fiables.

Sin embargo, aunque es difícil conocer con exactitud lo que hubiera ocurrido, concluir que los efectos de la crisis de la BSE sobre la demanda finalizaron en 1999 es incorrecto, porque se ignora el efecto que la menor demanda tuvo sobre los precios, incluso después de haberse recuperado el consumo, por lo que habría que matizar que las medidas establecidas hayan sido tan beneficiosas como en un principio podría parecer.

## **2.- Disminución de los precios al productor y de la rentabilidad de las explotaciones**

Durante la primera crisis de EEB, en 1996, los precios del vacuno cayeron un 12,4% con respecto al año anterior a pesar de las medidas de mercado aplicadas para evitarlo, como fueron las compras de intervención y las ayudas al almacenamiento privado.

**Gráfico n.º 18: Evolución del precio de la carne de vacuno en la UE**

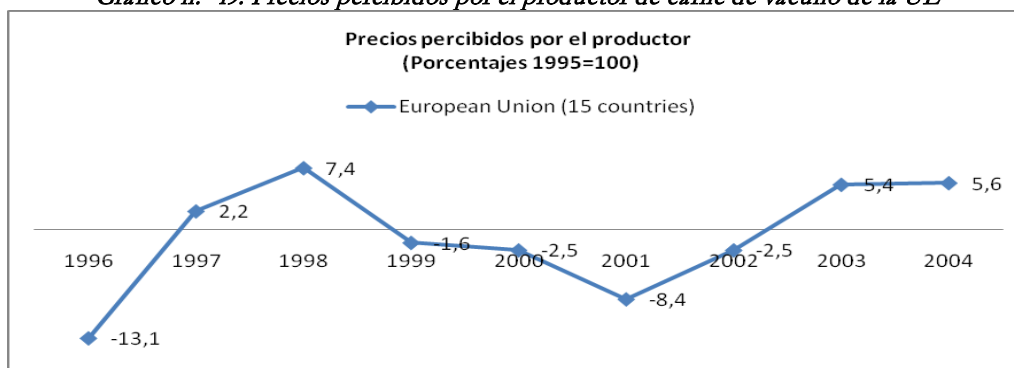


Fuente: EUROSTAT<sup>246</sup>. Elaboración propia

Como se observa en el gráfico n.º 18 los precios se fueron recuperando ligeramente, pero la difusión de la EEB y la declaración de fiebre aftosa en algunos países, provocaron en 2001 un nuevo descenso de los precios de un 12,1% por el desajuste oferta-demanda (exceso oferta y escasez de demanda), lo que favoreció a otras carnes e incluso al pescado (por ejemplo la de porcino subía de precio un 15% y su consumo per cápita 0,58%<sup>247</sup>). A partir de 2002 comenzaron a alcanzar cotas en las que no eran competitivos con terceros países, que conseguían ofrecer la carne de vacuno a menores precios.

Así mismo, los precios percibidos por los productores sufrieron un descenso del 13,1% en 1996 y de un 8,4% en el año 2000, manteniéndose en ese nivel como se puede apreciar en el gráfico n.º 19.

**Gráfico n.º 19: Precios percibidos por el productor de carne de vacuno de la UE**



Fuente: EUROSTAT<sup>248</sup>. Elaboración propia

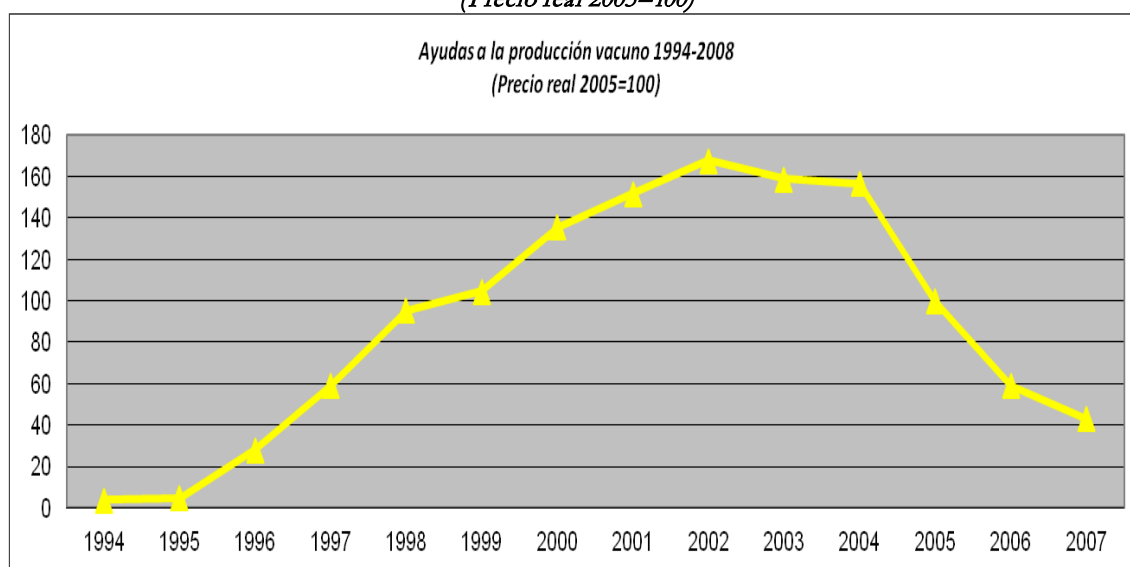
<sup>246</sup> Database: Price indices of agricultural products, output: base 2000=100 (annual) [apri\_pi00\_outa].

<sup>247</sup> En lo que respecta al pescado, aunque el índice de correlación entre el consumo de vacuno y el de pescado es bajo, el incremento del consumo per capita de pescado en las crisis de EEB de 1996 y de 2001 ha sido de un 1,3% y un 4,6 % respectivamente. (UAP, 2008a) UAP. Unidad de Análisis y Prospectiva. MARM.

<sup>248</sup> Database: EC index of producer prices of agricultural products (annual index) 1995=100 [apri\_pi95\_proda]

La volatilidad de los precios percibidos por los productores, los obstáculos ocasionados por las restricciones sanitarias y el incremento de costes por las obligaciones impuestas aumentaban la dificultad de gestionar y hacer rentables las explotaciones, cundiendo el desánimo entre los productores a pesar del incremento de las ayudas percibidas. No obstante, es preciso destacar que, aunque la reforma de la PAC de la “Agenda 2000” redujo los precios de intervención un 13,4 %, como contrapartida se aumentaron las ayudas directas a los ganaderos como se aprecia en el gráfico n.º 20.

*Gráfico n.º 20: Ayudas a la producción de vacuno, 1994-2008  
(Precio real 2005=100)*



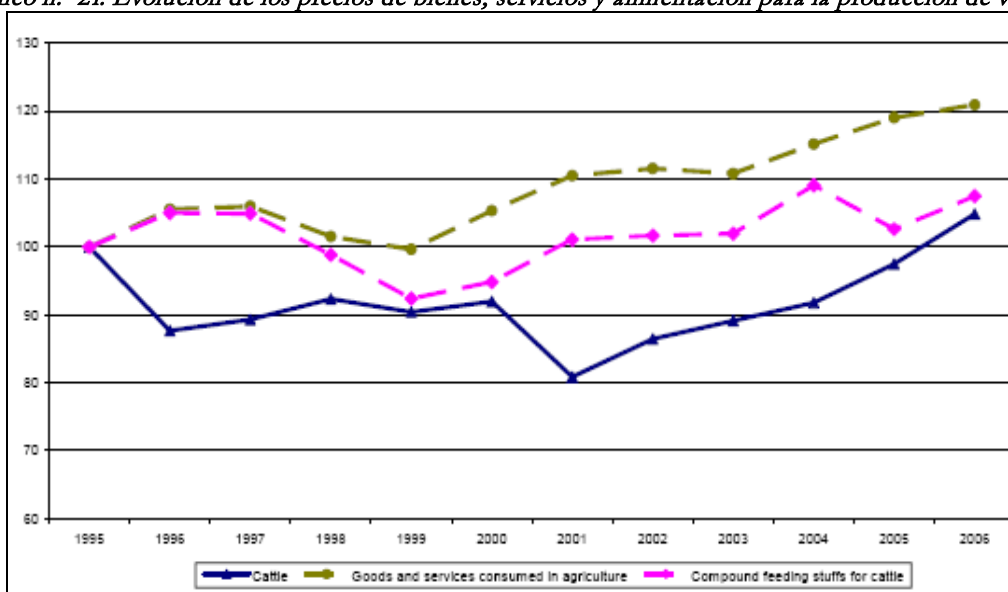
Fuente: EUROSTAT<sup>249</sup>. Elaboración propia

Esta situación se explica en parte por los costes suplementarios, los vinculados a las medidas sanitarias que, en la mayoría de los países corren a cargo de los intermediarios y se repercuten al consumidor final, o por la pérdida de ingresos sobre determinadas partes del animal que ya no se comercializan (*cf. cap. IV*). En muchos casos, la reducción de los volúmenes vendidos se compensó con un aumento de márgenes de cada operador. Así, por ejemplo en 2001, el coste relacionado con la EEB en la producción de un kilo de carne picada puede cifrarse en el 14% del precio de venta a la distribución<sup>250</sup>. A partir de 2003 se suma el régimen de pago único, el incremento de costes por la condicionalidad, la subida de precios de inputs y la volatilidad del precio de las materias primas destinadas a la alimentación animal (gráfico n.º 21).

<sup>249</sup> Database: Economic accounts for agriculture - indices : volume, price, values [aact\_eaa05].

<sup>250</sup> Sentencia del TJ a los casos T-217/03 y T-245/03 publicada 19.8.2003 Diario Oficial de la Unión Europea L 209/15. (15) Una nota de la FNSEA de 30 de agosto de 2001 indica que «el coste excesivo vinculado a la nueva crisis de la EEB por la fabricación y la venta de un kilo de carne picada» puede evaluarse en el «14 % del precio de venta industrial a la gran distribución».

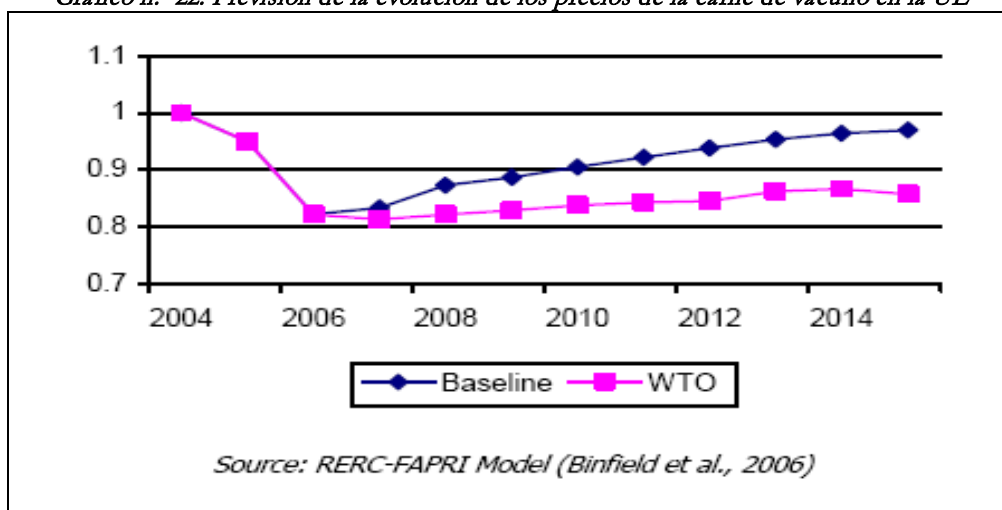
Gráfico n.º 21: Evolución de los precios de bienes, servicios y alimentación para la producción de vacuno



Fuente: EUROSTAT<sup>251</sup>

Bienfield y col.<sup>252</sup> analizan esta cuestión y la expresan en el gráfico n.º 22. En la opción básica tienen en cuenta en la evolución del precio la aplicación de la reforma de la PAC 2003, con el desacoplamiento de las ayudas que fomentó que los ganaderos retiraran efectivos de sus explotaciones, lo que incrementó la oferta de carne y bajó los precios (después de 2005-2006 la disminución de efectivos ayudaría a incrementar los precios al escasear la carne de vacuno comunitaria).

Gráfico n.º 22: Previsión de la evolución de los precios de la carne de vacuno en la UE



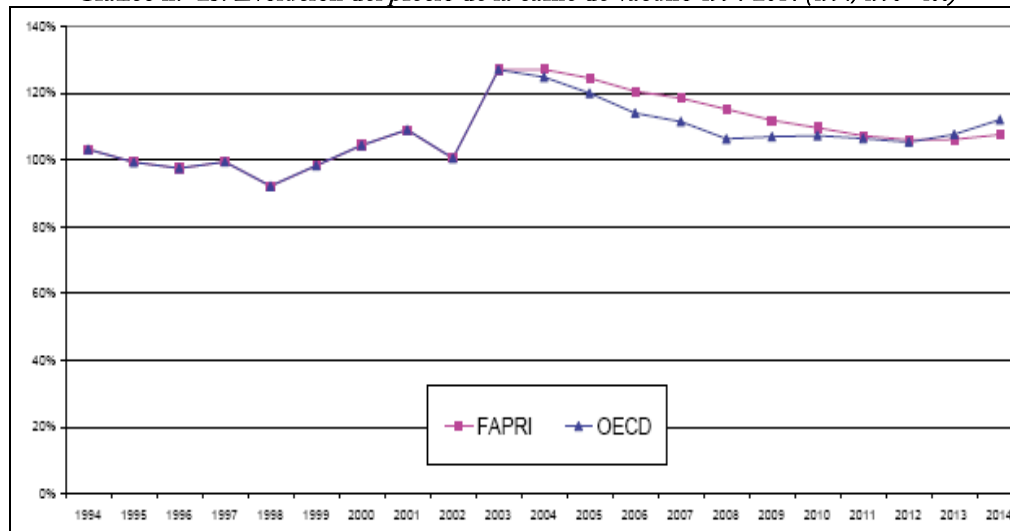
<sup>251</sup>Database: Prices indices for input and output (index 1995=100).

<sup>252</sup> Binfield, J., Donnellan, T., Narran, K., Westhoff, P. *World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*. Teagasc, Athenry.2006.

No es de esperar esa recuperación, estimada con la previsión del acuerdo pendiente de la ronda de Doha de la OMC, ya que la eliminación de las restituciones a la exportación, entre otras ayudas, reduce considerablemente la capacidad de exportación de la UE (*cf. cap. VI, §3*). Binfield. et al estiman que las exportaciones de carne de vacuno de la UE podrían disminuir un 70% y los precios el 15% hacia 2015 si se acuerda lo previsto por la OMC. Las dificultades de exportación aumentarían la oferta interna pero no suficiente para que los precios puedan competir con los de países terceros.

En 2014, tanto para las previsiones de la OCDE como del FAPRI los precios nominales (1994-1996=100) bajarían un 20% respecto a los elevados precios alcanzados en 2003 (125%), según se desprende del gráfico n.º 23.

**Gráfico n.º 23: Evolución del precio de la carne de vacuno 1994-2014 (1994/1996 =100)**

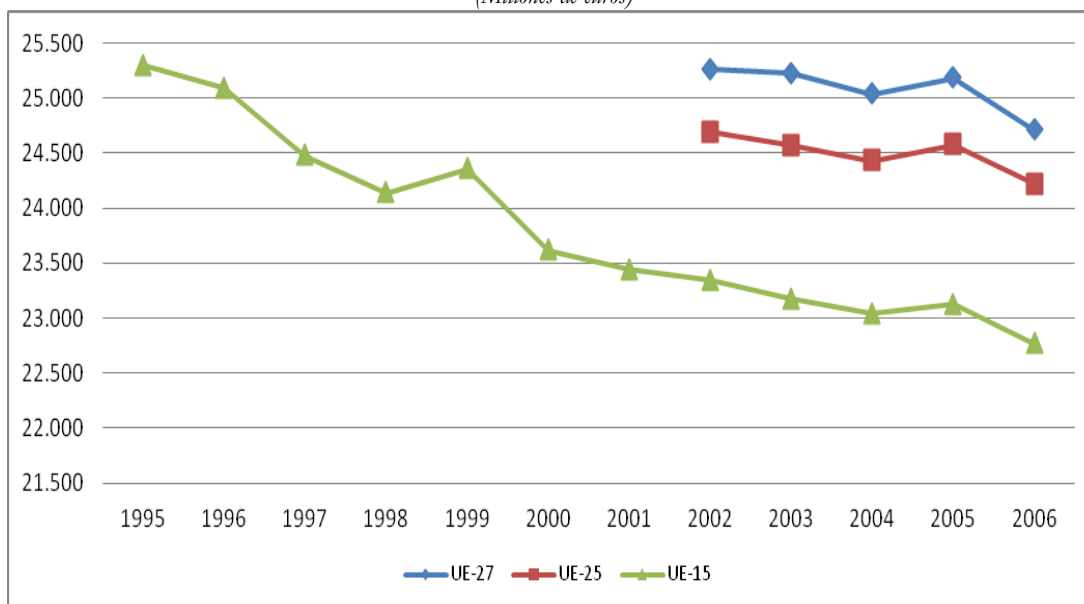


Fuente: DG AGRI<sup>253</sup>

El valor de la producción de carne de vacuno en la UE que representaba un gran porcentaje de la producción final agraria y por tanto del PIB en las décadas de los ochenta y noventa, descendió rápidamente en el período 1996-2006, registrando el mayor descenso en el año 2000 -como se puede observar en el gráfico n.º 24-, debido al descenso de la producción y de los precios a los productores como ya hemos visto anteriormente.

<sup>253</sup> European Commission. DG AGRI. *Agricultural Commodity markets past developments and outlook*. February 2006, p. 78

**Gráfico n.º 24: Valor de la producción de carne de vacuno. Precios al productor**  
(Millones de euros)



Fuente: EUROSTAT<sup>254</sup>. Elaboración propia

### 3.- Evolución del censo de vacuno

Teniendo en cuenta las consideraciones que venimos analizando, la evolución de la cabaña de vacuno en la UE presenta una disminución progresiva de sus efectivos, marcada por el descenso continuado del vacuno de aptitud láctea con subida discreta del censo de nodrizas y la redistribución en el territorio.

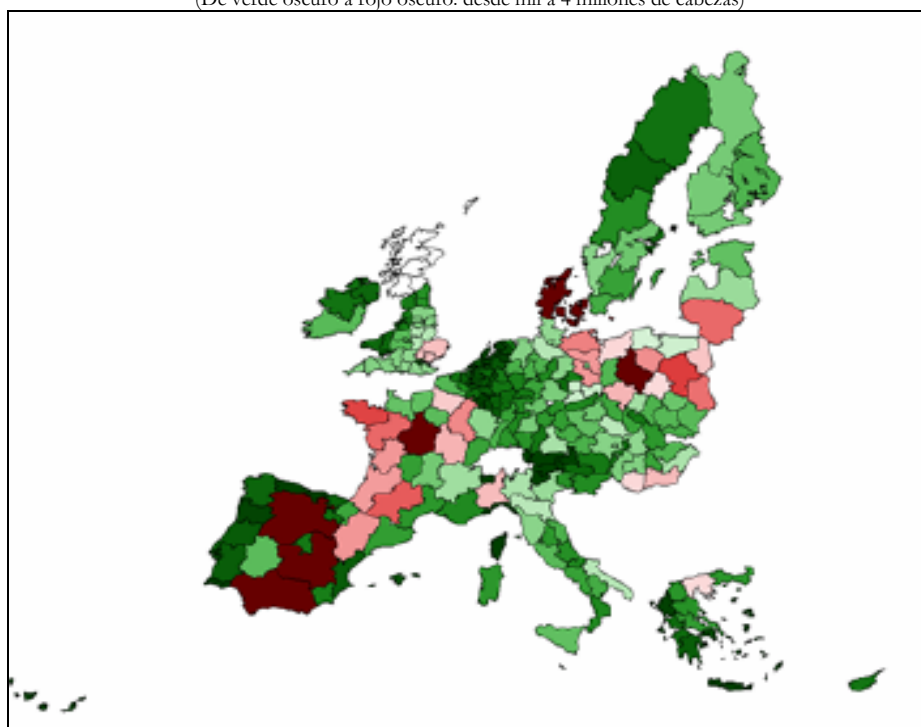
Tras la reforma de la PAC de 2003, cada Estado miembro decidió la opción que consideró más favorable de desacoplamiento para las ayudas directas al vacuno, para contribuir a que en las zonas marginales con bajos rendimientos se mantuviera la actividad productiva y con ello el tejido rural, y el art. 68 les dio la posibilidad de reservar el 10 % de su presupuesto nacional de pagos directos para ayudar a los productores de zonas desfavorecidas. Así, Francia, España, Austria, Bélgica y Portugal decidieron mantener acoplados al 100% la prima a la vaca nodriza y al sacrificio de terneros, limitando al 40% la prima al sacrificio de adultos que se aplicó en 2005. Holanda mantuvo acoplado al 100% las primas al sacrificio de terneros y de adultos a partir de 2006 y desacopló las vacas nodrizas. Finlandia inició el régimen de pago único en 2006 y mantuvo acoplado al 75% la

<sup>254</sup> Database: Economic accounts for agriculture - values at constant prices (2005=100) [aact\_eaa03]. Millions of euro (from 1.1.1999)/Millions of ECU (up to 31.12.1998).

prima especial de terneros. Países como Alemania, Reino Unido, Italia e Irlanda desacoplaron todas las ayudas (*cfr. cap. III, § 3*).

De este modo, se cumplieron las previsiones de la Comisión Europea sobre la distribución de la cabaña ganadera vacuna reflejado en el mapa n.º 1. Algunos países, en particular España, Francia e Irlanda y en un grado inferior Portugal, Bélgica y Reino Unido se orientaron hacia la producción de carne y el 65% del censo de vacas nodrizas se encuentra en zonas desfavorecidas, favoreciéndose la extensificación de la producción.

**Mapa n.º 1: Distribución a medio plazo del censo de vacuno en la UE-27**  
(De verde oscuro a rojo oscuro: desde mil a 4 millones de cabezas)

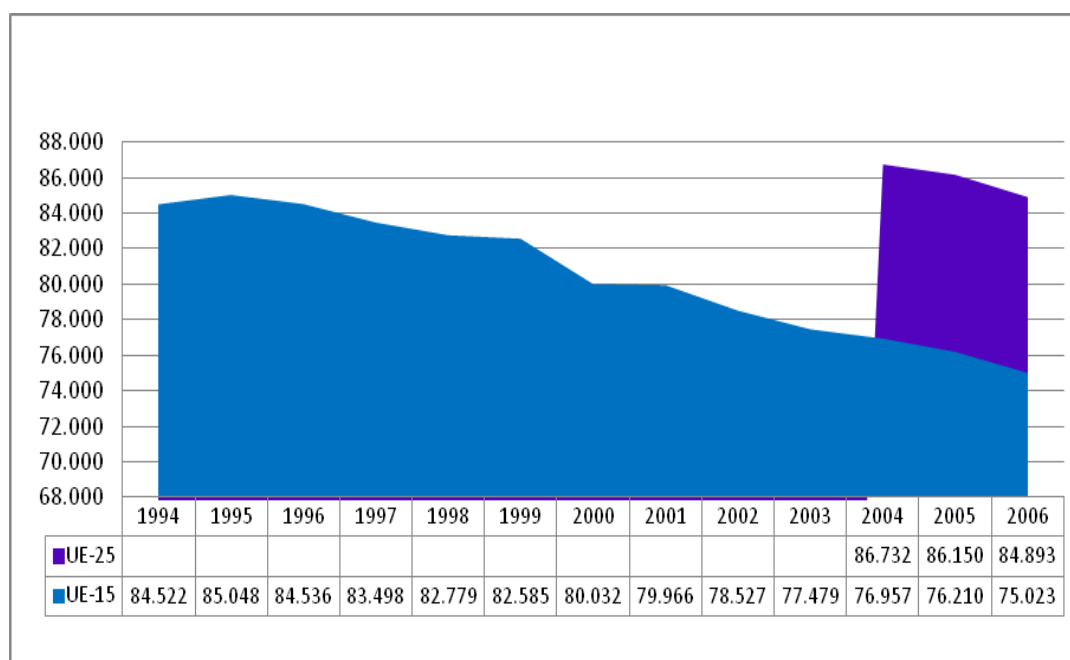


Fuente: DG AGRI<sup>255</sup>

En cuanto al número de efectivos, como se observa en el gráfico n.º 25, la tendencia a la baja se acelera coincidiendo con los años 1996, 2000 y 2003. En estos años la población de vacuno pasa de 85.048 miles cabezas en 1995 a registrar 79.966 en 2001 y 75.023 en 2006, con pérdida del censo de más de ocho millones de animales, que representa un 12% de la población de 1995.

<sup>255</sup> DG AGRI. *Prospects for agricultural markets and income in the EU, 2006- 2013*. January 2007 p. 10. Disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2006/fullrep.pdf>.

*Gráfico n.º 25: Evolución del censo de vacuno de la UE, 1994-2006*  
(Miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT<sup>256</sup>. Elaboración propia

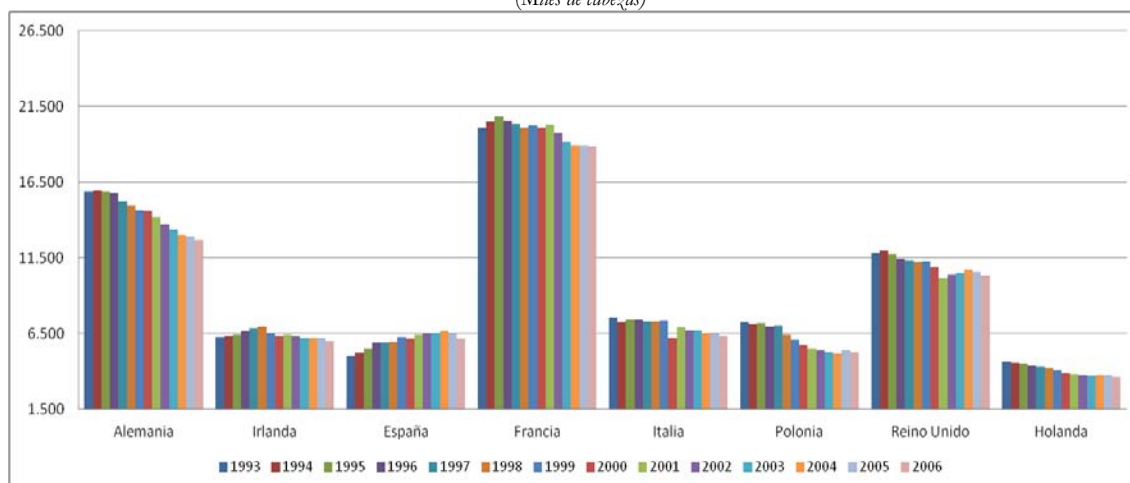
No todos los países comunitarios siguieron la misma tendencia en la evolución y reestructuración de su censo vacuno. Dos fueron los factores principales que influyeron sobre ello, la aptitud lechera ó cárnica del país y la incidencia en el consumo y la demanda de la percepción del riesgo asumida por los ciudadanos, que marcó el descenso de precios a los productores y la pérdida de viabilidad de las explotaciones. Así, el número de animales decreció en 11 Estados miembros, permaneció estable en 2 y aumentó en otros dos países. Los descensos mayores (10%) se observaron en Holanda, Dinamarca, Italia, Finlandia, Alemania, Reino Unido, Austria y Bélgica y el mayor incremento en España y Grecia.

En la UE-15, en el año 2002, el 50% de la población de vacuno se encontraba en tres países: Francia, Alemania y Reino Unido. Si añadimos Irlanda, España e Italia, los seis países reunían el 80% del vacuno de la UE, por lo que estos países serán objeto de un estudio más pormenorizado para cada una de las aptitudes y categorías dentro de la estructura productiva del vacuno comunitario (gráfico n.º 26).

<sup>256</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl].

**Gráfico n.º 26: Evolución del censo vacuno en países representativos de la UE, 1993-2006**

(Miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT<sup>257</sup>. Elaboración propia

En la tabla n.º 6 se recogen los porcentajes de variación de censo de vacuno en estos países de 1993 a 2006. España es el único país que experimentó un incremento del censo del 11,8% durante este período y los demás sufrieron pérdidas importantes de sus efectivos: 32,2% en Alemania, 14,9% en Reino Unido, 12,2% en Italia, 12% en Francia, 9,6% en Holanda, hasta un 2,2% en Irlanda.

**Tabla n.º 6: Porcentajes de variación del censo de vacuno**

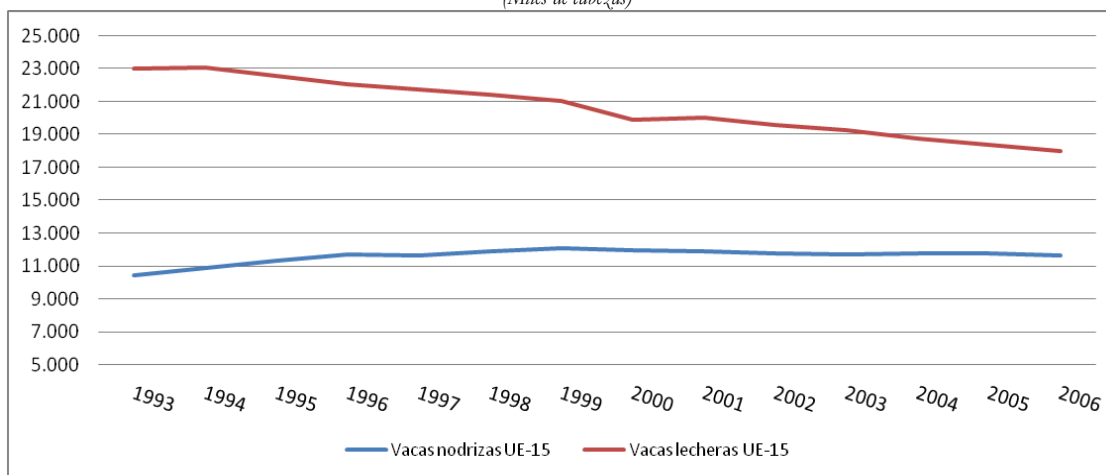
	<i>Alemania</i>	<i>Irlanda</i>	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Polonia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Holanda</i>
<i>1996/1993</i>	-1,4%	4,0%	9,0%	4,4%	-1,7%		-3,9%	-2,6%
<i>2001/1996</i>	-15,3%	-2,5%	5,1%	-2,2%	-4,6%		-12,7%	-5,2%
<i>2006/2001</i>	-15,5%	-4,1%	-2,3%	-14,2%	-5,9%	-2,2%	-14,9%	-1,7%
<i>2006/1993</i>	<b>-32,2%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>11,8%</b>	<b>-12,0%</b>	<b>-12,2%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-14,9%</b>	<b>-9,6%</b>

Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia

Puesto que la evaluación y las variaciones que sufrieron las cabañas de aptitud cárnica y lechera fueron diferentes es interesante analizarlas por separado. El vacuno lechero registró una tendencia continua de disminución y los efectivos de vacas nodrizas aumentaron discretamente en este período estrechando la diferencia con la población de vacas lecheras, como queda expresado en el gráfico n.º 27.

<sup>257</sup> Database: Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_iscatl].

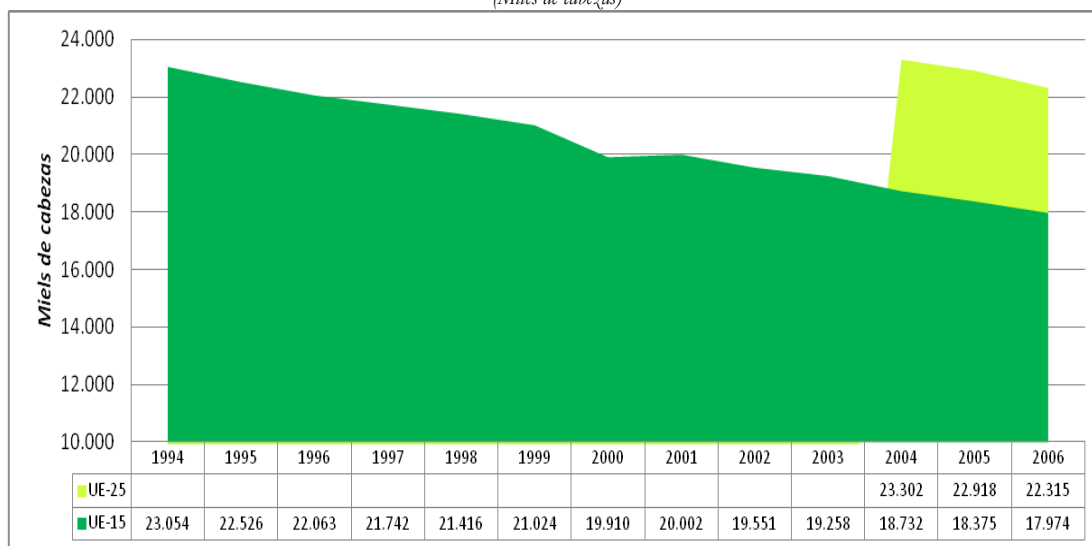
**Gráfico n.º 27: Evolución del censo de vacas lecheras y nodrizas de la UE, 1993-2006**  
(Miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia

El **vacuno lechero** experimentó el mayor descenso en el período 1994-2006, pasando de 23.054 a 17.974 miles de cabezas, lo que representó una pérdida del 22% del censo y más de cinco millones de animales. Como apreciamos en el gráfico n.º 28, los descensos más acusados coincidieron con episodios sanitarios cuando la percepción de peligro por el consumidor era más acusada: 1996 y 2000.

**Gráfico n.º 28: Evolución del censo de vacuno lechero de la UE, 1994-2006**  
(Miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT<sup>258</sup>. Elaboración propia.

Los países mayores productores de leche eran Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y Polonia y los menores Irlanda y España. La mayor disminución para el

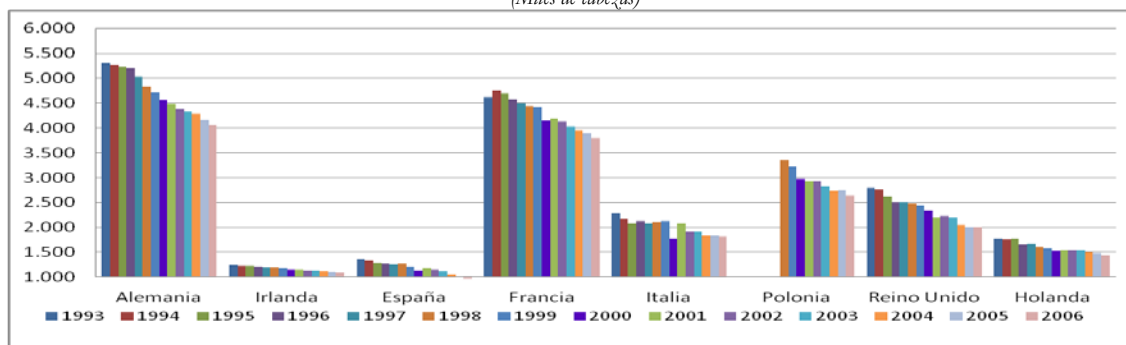
<sup>258</sup> Eurostat. Statistics in focus. 8/2004. *Trends in the EU cattle population 1994-2002*.

Eurostat. Statistics in Focus 49/2008 "EU cattle population in December 2007 and production forecasts for 2008".

período 1993-2006 la registró Alemania (12,5%) le siguieron Francia (8,2%) y Reino Unido (7,8%), de acuerdo con los datos recogidos en la tabla n.º 7 y que se pueden observar en el gráfico n.º 29.

**Gráfico n.º 29: Evolución del censo lechero en países representativos de la UE, 1993-2006**

(Miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT<sup>259</sup> y AND International<sup>260</sup>

**Tabla n.º 7: Porcentajes de variación del censo de vacas lecheras**

	<i>Alemania</i>	<i>Irlanda</i>	<i>España</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Polonia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Holanda</i>
<i>1996/1993</i>	-1,1%	-0,3%	-0,9%	-0,5%	-1,6%		-2,8%	-1,3%
<i>2001/1996</i>	-7,2%	-0,7%	-1,0%	-3,7%	-0,5%		-3,1%	-1,0%
<i>2006/2001</i>	-4,2%	-0,6%	-2,4%	-4,0%	-2,6%	-4,3%	-7,8%	-1,1%
<i>2006/1993</i>	<b>-12,5%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>-4,7%</b>	<b>-7,2%</b>	<b>-7,8%</b>	<b>-3,3%</b>

Fuente: EUROSTAT<sup>261</sup> y AND International<sup>262</sup>

El censo de vacas nodrizas registró una tendencia positiva hasta 1996, debido a que sufrió el efecto de las crisis sanitarias y se implantó el régimen de contingentación de la producción lechera y la reconversión de estas explotaciones hacia la producción de carne. Acusó un ligero descenso ese año y volvió a incrementarse hasta el año 1999, a partir del cual acusó una tendencia ligeramente decreciente que prácticamente se estabilizó a partir de 2003 tras la aprobación de la reforma de la PAC. Influida por estas circunstancias se registraron 11.686 vacas nodrizas en 1996, 11.950 en el año 2000 y 11.666 en el año 2006, por lo que comprobamos que las variaciones fueron mucho más moderadas que en la población lechera, lo que representativamente se aprecia en el gráfico n.º 30.

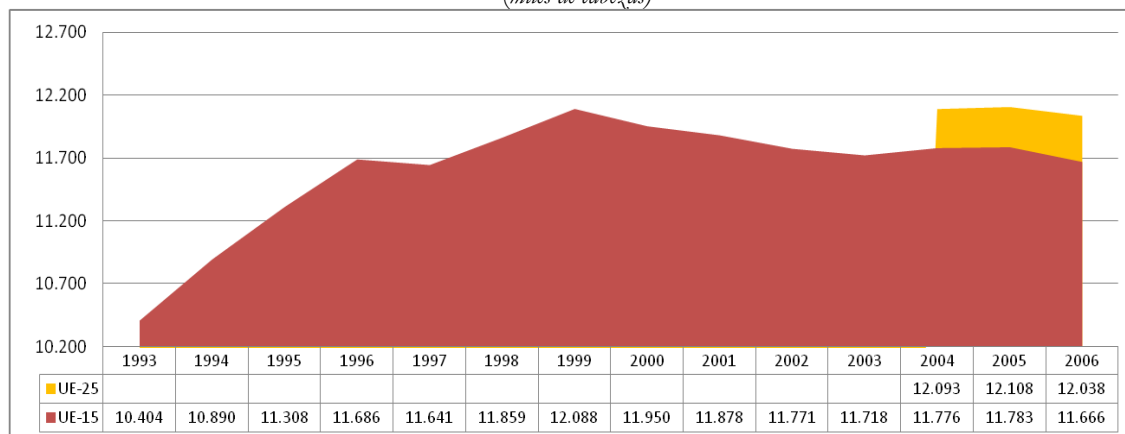
<sup>259</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_iscatl]. Livestock Dairy cows.

<sup>260</sup> AND International. "Evaluation des aides directes Dans le secteur bovin" Rapport d'évaluation pour la Commission Européenne, 7 Octobre 2010. El estudio de ADN se realizó entre 2009 y 2010 y se trabajó sobre los 8 países más representativos para la producción de vacuno de carne en la UE: Alemania, Finlandia, Italia, Irlanda, Polonia y Reino Unido.

<sup>261</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_iscatl]. Livestock Dairy cows.

<sup>262</sup> AND International. "Evaluation des aides directes Dans le secteur bovin" Rapport d'évaluation pour la Commission Européenne, 7 Octobre 2010. El estudio de ADN se realizó entre 2009 y 2010 y se trabajó sobre los 8 países más representativos para la producción de vacuno de carne en la UE: Alemania, Finlandia, Italia, Irlanda, Polonia y Reino Unido.

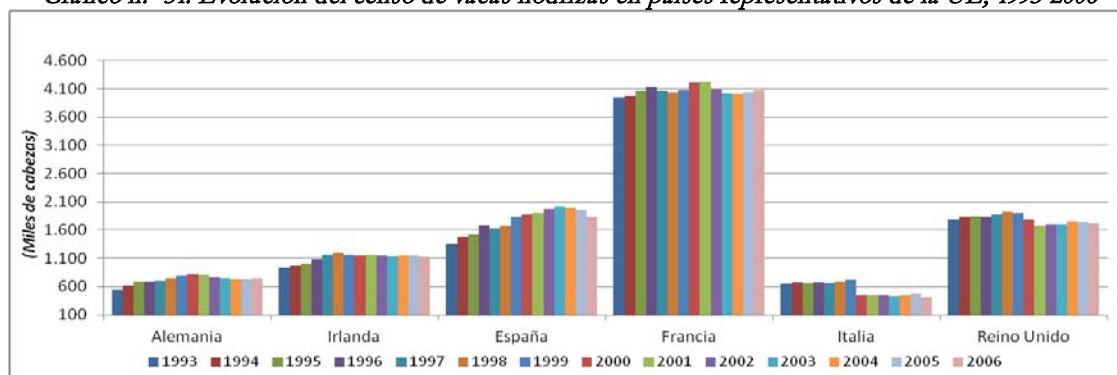
**Gráfico n.º 30: Evolución del censo de vacas nodrizas en la UE, 1993-2006**  
(miles de cabezas)



Fuente: EUROSTAT<sup>263</sup>. Elaboración propia.

Los países con mayores censos de vacas nodrizas eran Francia, España, Reino Unido e Irlanda pero donde más incremento se registró fue en España con un 4,7% de 1993 a 2006, mientras que Italia perdía el 2,3% de sus vacas nodrizas (gráfico n.º 31 y tabla n.º 8).

**Gráfico n.º 31: Evolución del censo de vacas nodrizas en países representativos de la UE, 1993-2006**



Fuente: EUROSTAT y AND International.

**Tabla n.º 8: Porcentajes de variación del censo de vacas nodrizas**

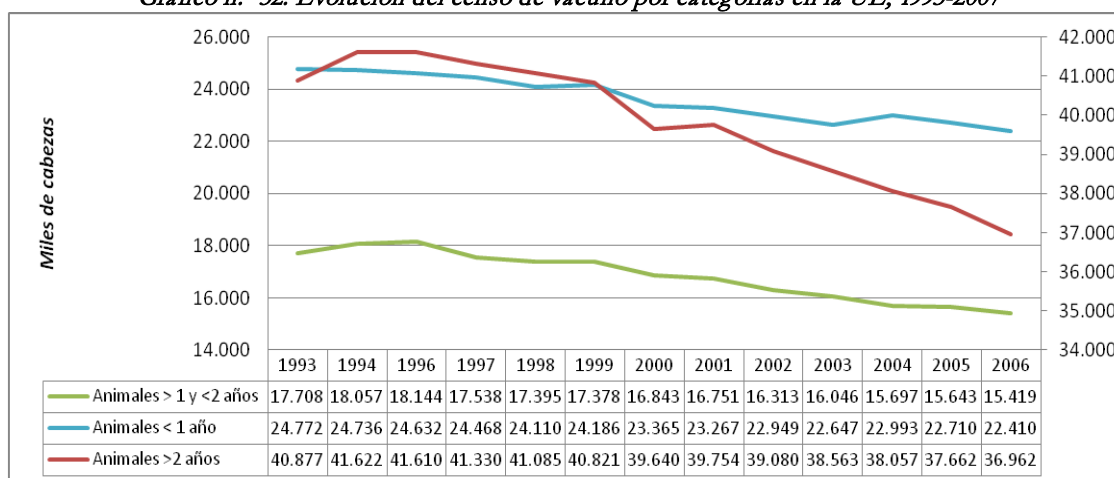
	Alemania	Irlanda	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido	Holanda
1996/1993	1,3%	1,5%	3,3%	1,9%	0,3%		0,4%	-0,1%
2001/1996	1,2%	0,8%	2,0%	0,8%	-2,3%		-1,6%	0,0%
2006/2001	-0,6%	-0,3%	-0,6%	-1,4%	-0,2%	-0,5%	-0,8%	-0,1%
<b>2006/1993</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>4,7%</b>	<b>1,3%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-0,2%</b>

Fuente: EUROSTAT y AND International.

<sup>263</sup>Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl]. Livestock Other cows.

Si estudiamos el *censo de vacuno por categorías*, tal y como se muestra en el gráfico n.º 32, el descenso de efectivos más acusado fue para los animales mayores de 2 años, que incluían a las reproductoras lecheras y nodrizas, y para los animales entre 12 y 24 meses, cría y reposición de los rebaños, lo que es indicativo de la pérdida paulatina de la viabilidad de las explotaciones.

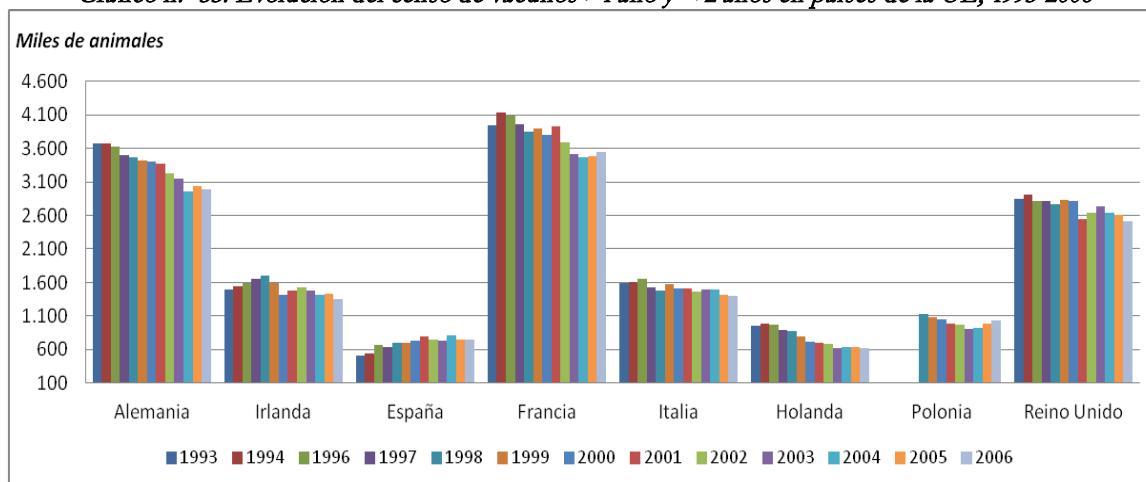
**Gráfico n.º 32: Evolución del censo de vacuno por categorías en la UE, 1993-2007**



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia.

De 1993 a 2006, se produjo un descenso del 13% de animales de edades entre 12 y 24 meses, fundamentalmente en Alemania (6,9%), en Francia (4,1%), en Holanda (3,4%) y Reino Unido (3,3%) que eran los países que más descapitalizaron su sector vacuno, lo que se recoge en la tabla n.º 9 y se observa en el gráfico n.º 33.

**Gráfico n.º 33: Evolución del censo de vacunos >1 año y < 2 años en países de la UE, 1993-2006**



Fuente: EUROSTAT<sup>264</sup>. Elaboración propia

<sup>264</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl]. Livestock: Bovine animals aged between 1 and 2 years.

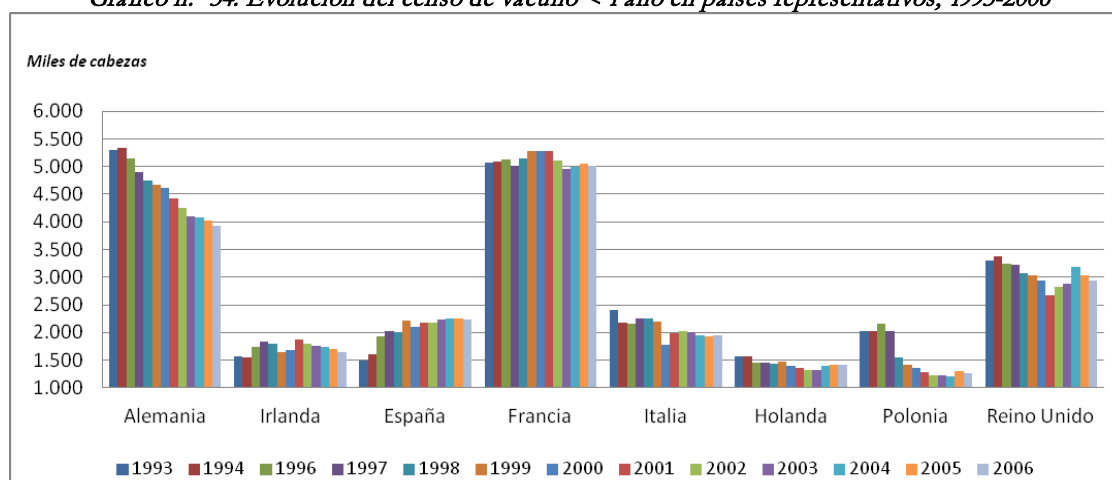
**Tabla n.º 9: Porcentajes de variación del censo de vacunos > 1 año y < 2 años**

	Alemania	Irlanda	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido	Holanda
1996/1993	-0,5%	0,9%	1,7%	1,4%	0,6%		-0,4%	0,2%
2001/1996	-2,7%	-1,0%	1,2%	-1,6%	-1,4%		-2,6%	-2,8%
2006/2001	-3,7%	-1,3%	-0,4%	-3,9%	-1,1%	0,5%	-0,3%	-0,8%
2006/1993	<b>-6,9%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-3,4%</b>

Fuente: EUROSTAT<sup>265</sup>. Elaboración propia

Los *animales menores de 1 año* descendieron en Alemania y en Italia por el descenso de la demanda, en Francia por el poco interés económico del cebo y en Reino Unido por sus restricciones sanitarias (gráfico n.º 34). Se incrementó un 7,4% en España, especializada en ciclos cortos de cebo, y ligeramente en Irlanda, que se vió afectada por el levantamiento del embargo británico a partir de 2005 perdiendo gran parte de ese mercado al que iban destinadas la mayoría de sus exportaciones de vacuno (gráfico n.º 34 y tabla n.º 10).

**Gráfico n.º 34: Evolución del censo de vacuno < 1 año en países representativos, 1993-2006**



Fuente: EUROSTAT<sup>266</sup>. Elaboración propia

**Tabla n.º 10: Porcentajes de variación del censo de vacunos < 1 año**

	Alemania	Irlanda	España	Francia	Italia	Polonia	Reino Unido	Holanda
1996/1993	-1,6%	1,7%	4,3%	0,6%	-2,4%		-0,5%	-1,1%
2001/1996	-7,3%	1,4%	2,5%	1,5%	-1,7%		-5,7%	-1,1%
2006/2001	-4,9%	-2,4%	0,6%	-2,7%	-0,5%	-0,2%	2,7%	0,7%
2006/1993	<b>-13,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>7,4%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-1,5%</b>

Fuente: EUROSTAT<sup>267</sup>. Elaboración propia

<sup>265</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl]. Livestock: Bovine animals aged between 1 and 2 years.

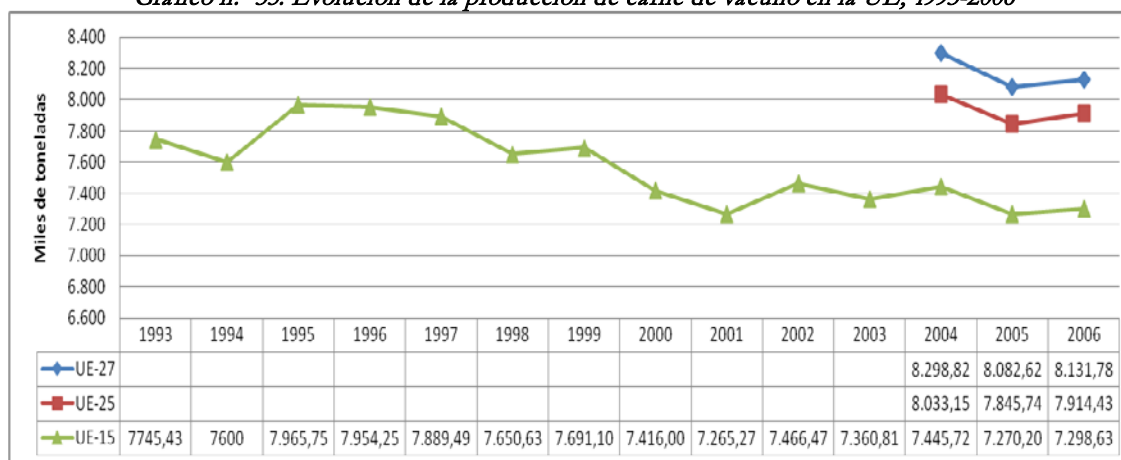
<sup>266</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl]. Livestock: Bovine animals less than 1 year old.

<sup>267</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscatl]. Livestock: Bovine animals less than 1 year old.

#### 4.- Evolución de la producción de carne de vacuno

La evolución de la producción comunitaria de carne de vacuno se representa en el gráfico n.º 35. Al contrario que otras producciones, como carne de porcino y carne de ave -que aumentaron fuertemente durante ese período (70% para el porcino y 102% aves)-, la producción de carne de vacuno disminuyó de forma sostenida: 7% entre 1986 y 1994 para la UE-12; 13% entre 1995 y 2003 para la UE-15; y 3% entre 2004 y 2005 para la UE-25, siendo la producción de la UE-25 en 2005 inferior a la producción de la UE-12 en 1986<sup>268</sup>.

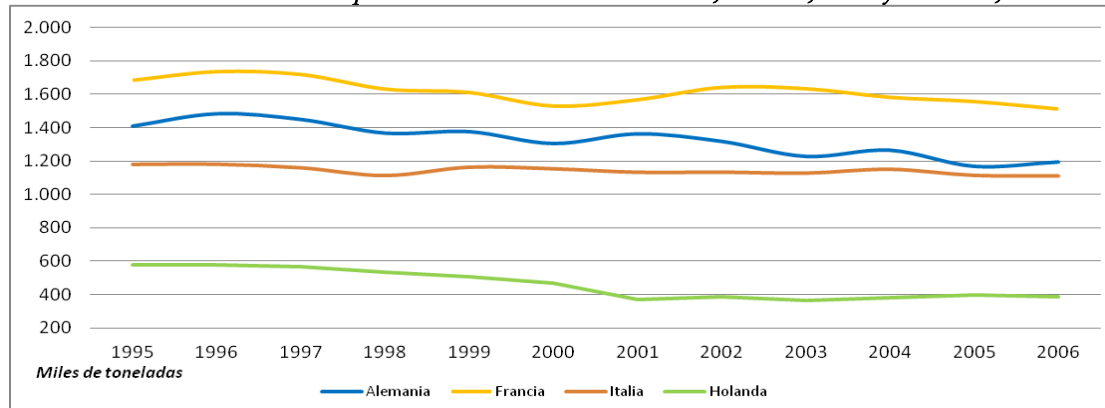
Gráfico n.º 35: Evolución de la producción de carne de vacuno en la UE, 1993-2006



Fuente: EUROSTAT<sup>269</sup>. Elaboración propia

Los países que dejaron de producir carne de vacuno en mayor proporción fueron Alemania, Francia, Holanda e Italia, representado en el gráfico n.º 36.

Gráfico n.º 36: Evolución de la producción de carne en Alemania, Francia, Italia y Holanda, 1995-2006



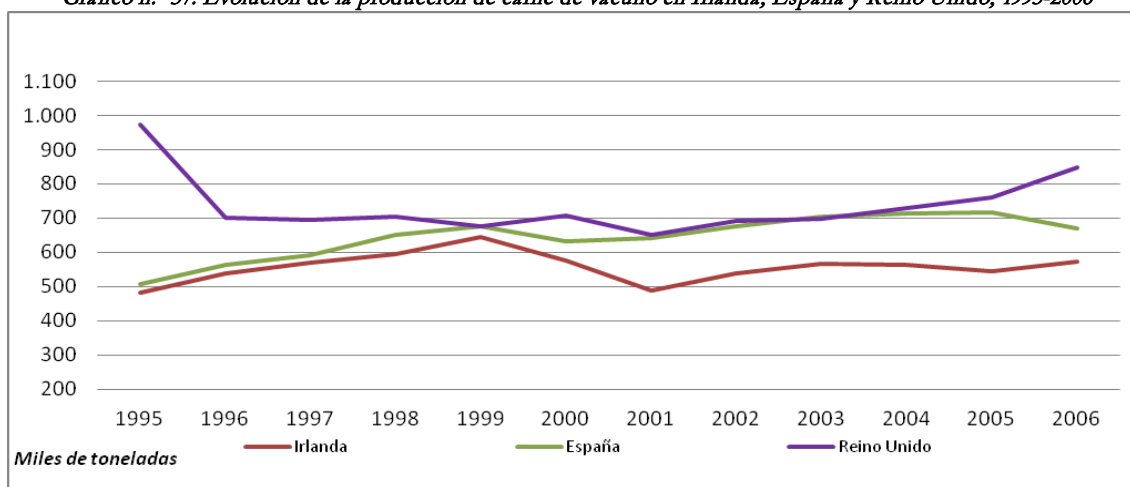
Fuente: EUROSTAT<sup>270</sup>. Elaboración propia

<sup>268</sup> OFIVAL (según Ernest&Young *Evolution des mesures de marché dans le secteur de la viande bovine*).

<sup>269</sup> Database: Meat production and foreign trade (annual data) [apro\_mt\_pann].

Por otro lado, los países que incrementaron su producción en el tiempo de forma más significativa fueron Irlanda y España, y se debe destacar la recuperación de Reino Unido (gráfico n.º 37).

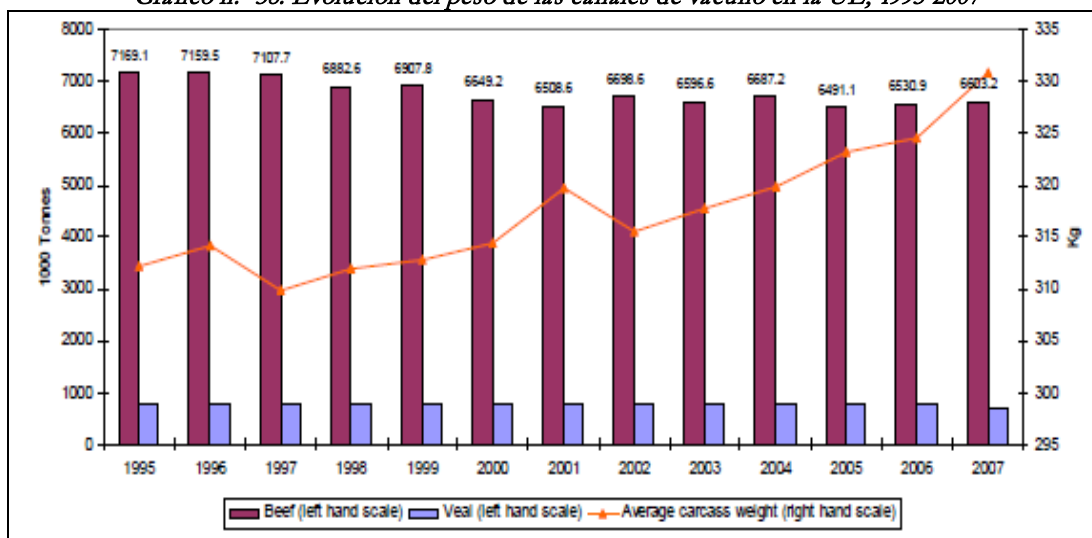
Gráfico n.º 37: Evolución de la producción de carne de vacuno en Irlanda, España y Reino Unido, 1995-2006



Fuente: EUROSTAT<sup>271</sup>. Elaboración propia

Un dato que nos revela la especialización de las explotaciones y la paulatina desaparición de las poco viables es que el descenso del número de animales sacrificados se vio compensado en parte por el incremento de peso de las canales, tal y como apreciamos en el gráfico n.º 38.

Gráfico n.º 38: Evolución del peso de las canales de vacuno en la UE, 1995-2007



Fuente: EUROSTAT<sup>272</sup>

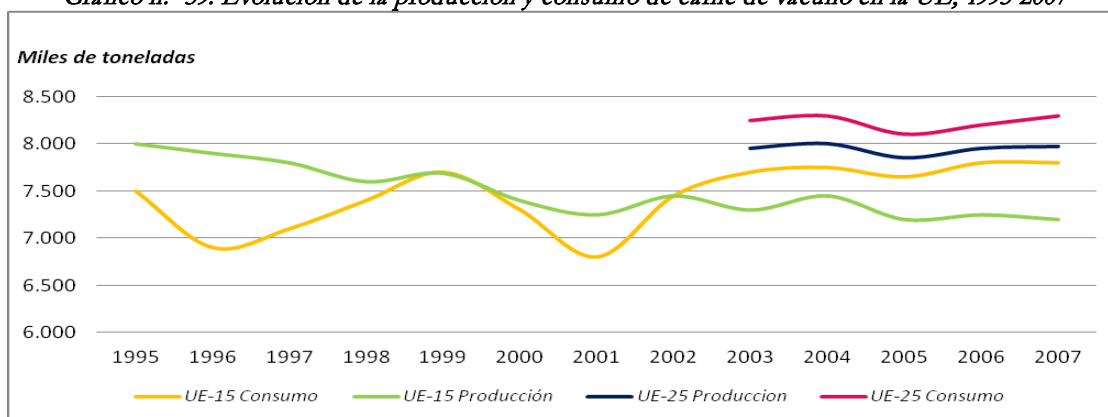
<sup>270</sup> Database: Meat production and foreign trade (annual data) [apro\_mt\_pann].

<sup>271</sup> Database: Meat production and foreign trade (annual data) [apro\_mt\_pann].

<sup>272</sup> Ibid. Statics in Focus 49/2008 "EU cattle population in December 2007 and production forecasts for 2008".

En consecuencia, a partir de 2003 la demanda de carne en el mercado interno superó a la producción comunitaria, tanto en la UE-15 como en la UE-25 (gráfico n.º 39) y para satisfacerla aumentaron significativamente las importaciones de terceros países.

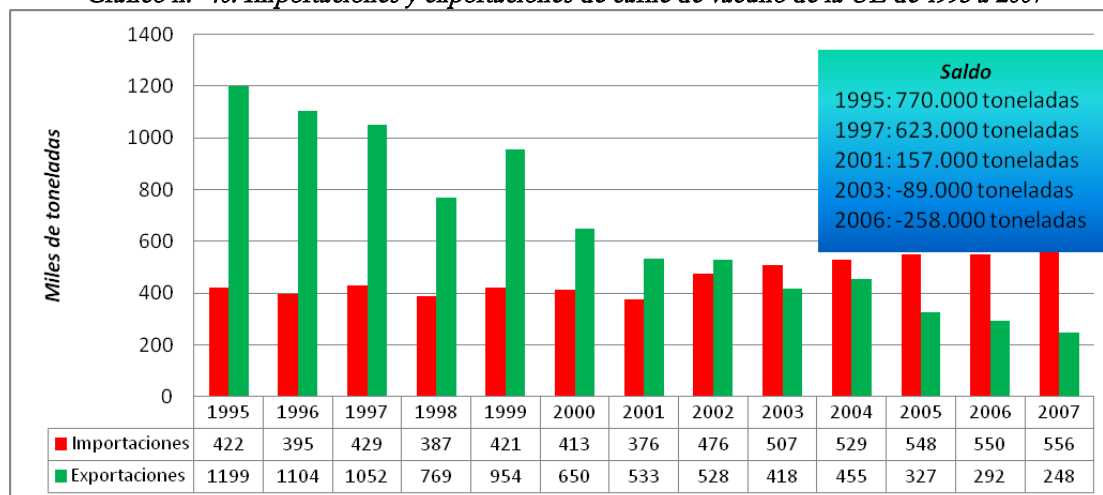
**Gráfico n.º 39: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en la UE, 1995-2007**



Fuente: Eurostat

En el gráfico n.º 40 se representa la evolución del comercio exterior, se observa como las exportaciones de la UE superaban el millón de toneladas hasta 1997 y descendieron por debajo de 300.000 toneladas a partir de 2005. Durante este período, la diferencia de precios entre la UE y otros importantes exportadores era excesiva -aunque fue decreciendo-, a lo que se sumó la disminución de las restituciones a la exportación (reforma de 2003), por lo que la capacidad exportadora de la UE se vio muy perjudicada.

**Gráfico n.º 40: Importaciones y exportaciones de carne de vacuno de la UE de 1995 a 2007**



Fuente: Comisión Europea. DG AGRI y Futurvacun'07<sup>273</sup>

<sup>273</sup> Un enfoque global para reflexionar sobre el futuro del vacuno de carne. Futurvacun'07 MAPA. Zaragoza 30-31 de octubre de 2007.

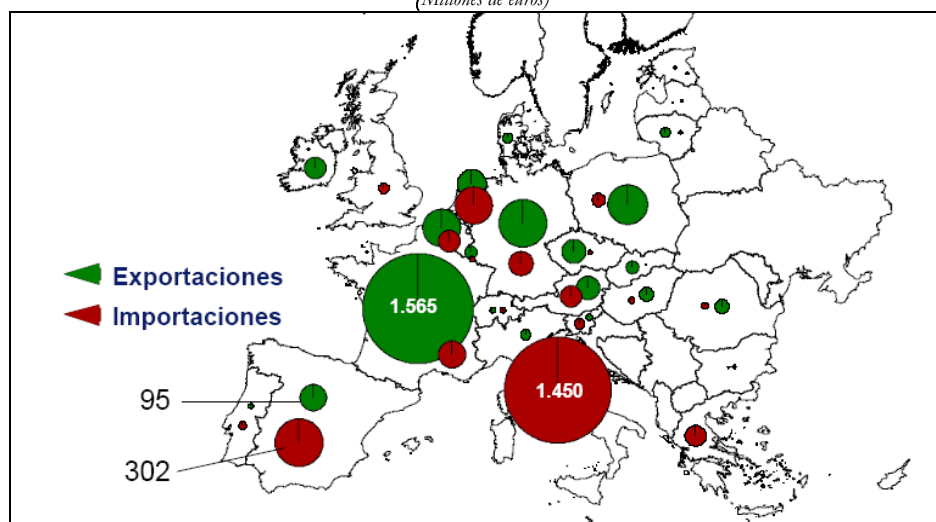
A su vez, las importaciones experimentaron un significativo aumento a partir de 2001 (46% de 2001 a 2005) y el saldo devino negativo en 2003, con un déficit de 89.000 toneladas, alcanzando 258.000 en 2006, por lo que la UE se convirtió en un importador neto, lo que está previsto que se mantenga, al menos hasta el 2020, según las perspectivas de la Comisión Europea<sup>274</sup>.

### 5.- Particularidades en países de la Unión Europea

Haciendo un análisis más detallado de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda y Holanda tendremos más detalles de la evolución del sector en el ámbito comunitario. Estos países suponían el 80% de la producción y eran representativos de la diversidad de los sistemas de producción de la UE y, por tanto, de los cambios acaecidos en la década objeto de nuestro estudio.

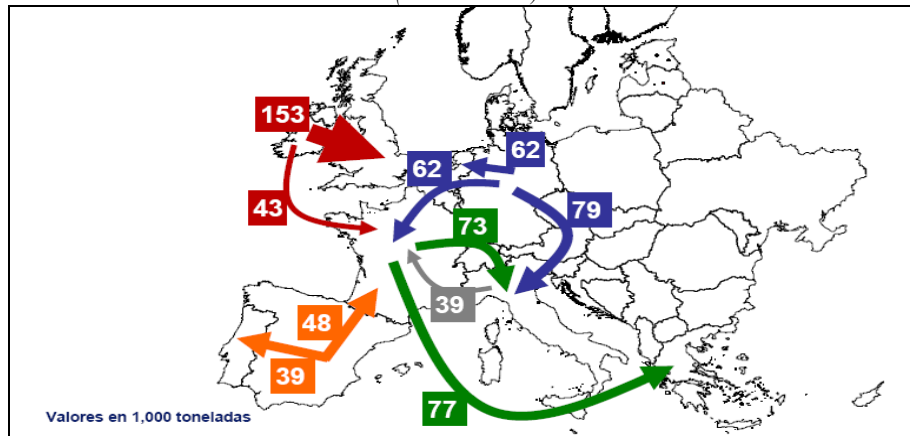
En este período, los países fueron perfilando su posición en el sector, por ejemplo Italia y España destacaban por el cebo y la importación de terneros, Francia por el de nacimientos y exportación como Alemania e Irlanda. Con una tasa de autoabastecimiento inferior al 80%, Italia y Reino Unido eran los que más dependían del mercado europeo por lo que los intercambios intracomunitarios se intensificaron, dependiendo la dirección de los flujos de la especialización y particularidades de cada país, lo que se aprecia en los mapas n.º 2 y n.º 3.

*Mapa n.º 2: Valor del comercio intracomunitario de animales vivos  
(Millones de euros)*



<sup>274</sup> DG AGRI. *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2010 – 2020*. December 2010. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/fullrep\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/fullrep_en.pdf).

**Mapa n.º 3. Volumen de intercambios de carne de vacuno**  
(Miles de toneladas)



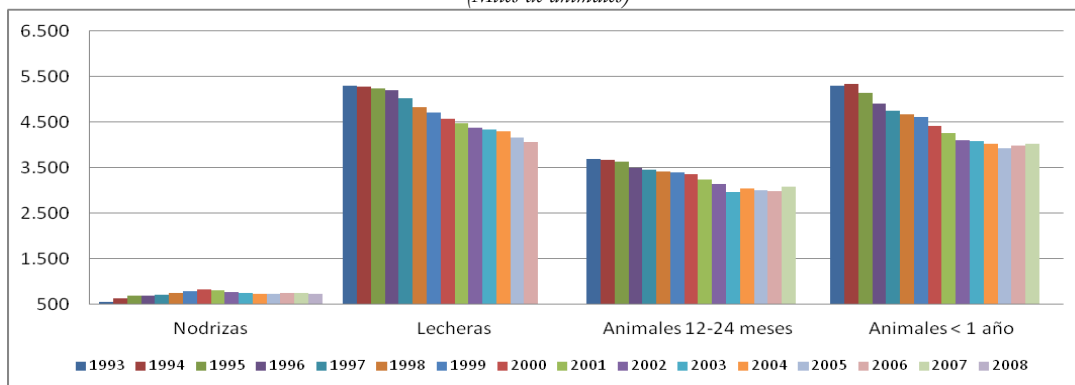
Fuente: UN Comtrade según Deblitz<sup>275</sup>

## ALEMANIA

En Alemania la actividad lechera era mayoritaria (85% de las vacas eran lecheras) y el país producía la carne que consumía, siendo el segundo productor de la UE a pesar que desde 2003 ha acusado mucho el descenso de la producción.

Como se aprecia en el gráfico n.º 41 el censo de reproductoras había sufrido una significativa reducción desde el año 1996 que no pudo recuperar al disminuir también los animales menores de dos años, lo que demuestra la progresiva pérdida de la estructura productiva<sup>276</sup> de vacuno en este país.

**Gráfico n.º 41: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Alemania, 1993-2008**  
(Miles de animales)



Fuente: Eurostat<sup>277</sup>. Elaboración propia.

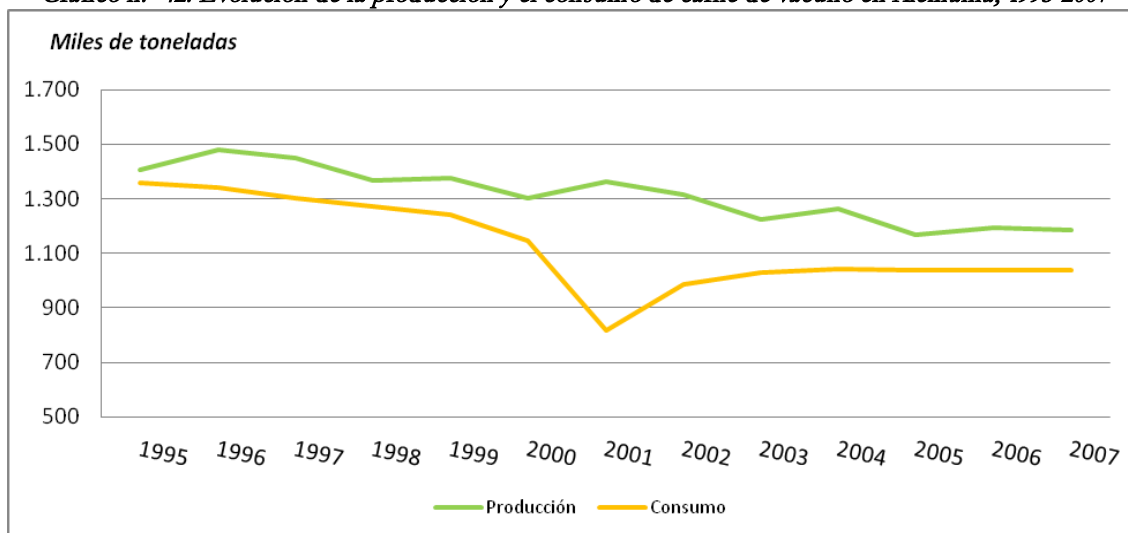
<sup>275</sup> Deblitz, Klaus (Agri benchmark) "Perspectiva internacional de la producción y comercialización de carne de vacuno". Futurvacun'07. Zaragoza 30 de octubre de 2007.

<sup>276</sup> Noticias del exterior n.º 75, 13 de febrero de 2003.

<sup>277</sup> Database: Cattle population (annual data) [apro\_mt\_lscat].

Como se puede apreciar en el gráfico n.º 42, a pesar del descenso, la producción puede cubrir el consumo alemán de carne que ha disminuido de forma considerable (gráfico n.º42).

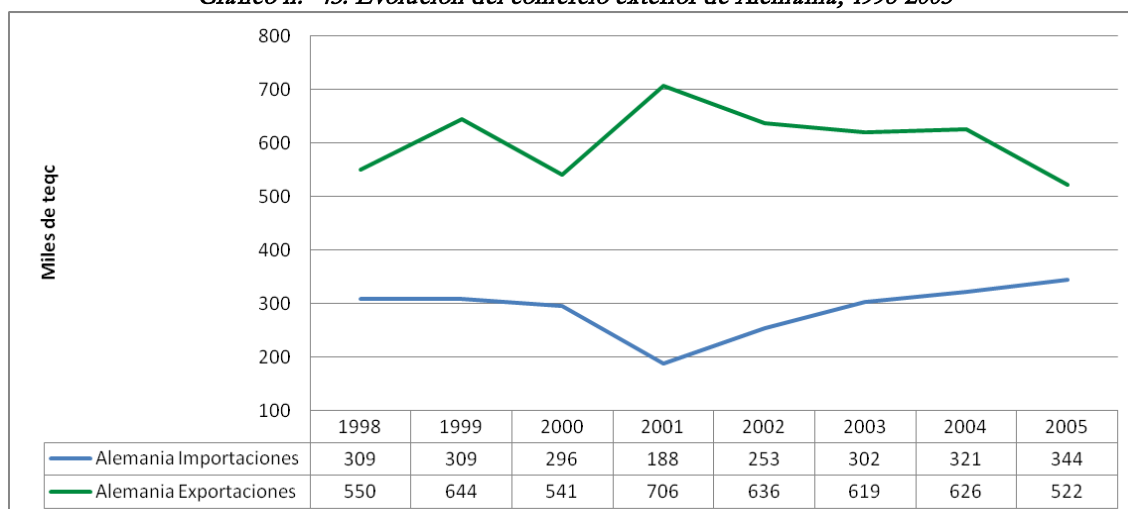
**Gráfico n.º 42: Evolución de la producción y el consumo de carne de vacuno en Alemania, 1995-2007**



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia.

Alemania, por tanto, continúa vendiendo fuera de su territorio, teniendo durante el período 1998-2005 un saldo positivo en su comercio exterior como se expresa en el gráfico n.º 43, siendo uno de los principales suministradores de carne al mercado interno, principalmente a Italia y Holanda.

**Gráfico n.º 43: Evolución del comercio exterior de Alemania, 1998-2005**

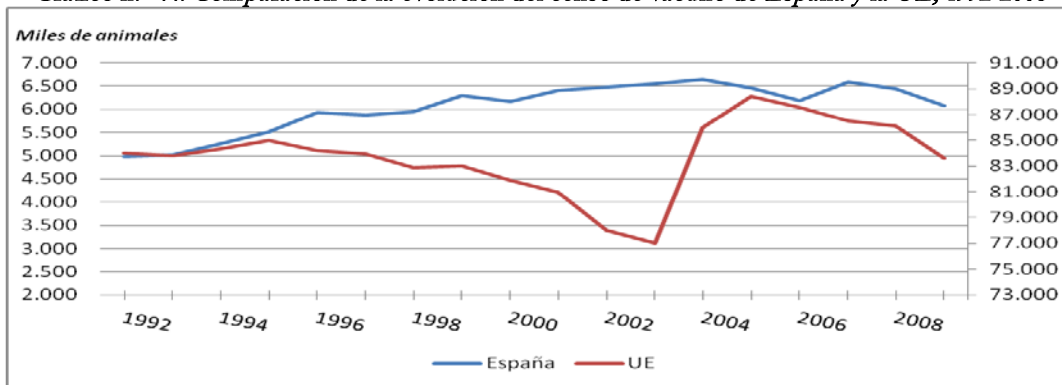


Fuente: GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat. Elaboración propia

## ESPAÑA

España es el único país que no siguió la tendencia general de los países de la UE, (gráfico n.º 44), y no sufrió tanto el efecto de las crisis sanitarias en el censo y en la producción vacuno, excepto en el caso del vacuno lechero por razones que ya hemos estudiado.

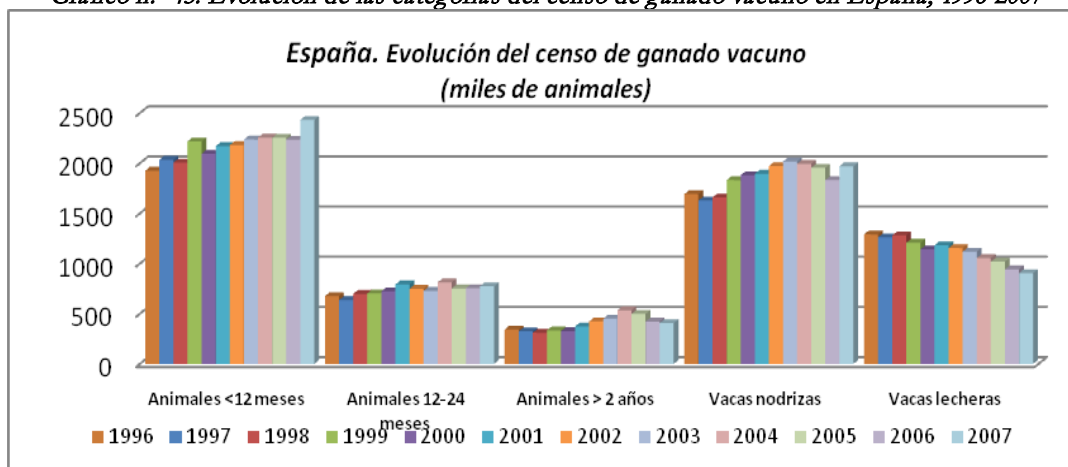
**Gráfico n.º 44: Comparación de la evolución del censo de vacuno de España y la UE, 1992-2008**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

El censo de reproductoras nodrizas aumentó significativamente pero no lo suficiente para justificar el incremento de animales menores de un año, fundamentalmente dedicado al cebo, que se observa en el gráfico n.º 45. Esta diferencia corresponde a animales importados para atender las necesidades de las explotaciones de cebo, ya que la cría y el cebo en España, en la mayoría de las ocasiones, están separadas no sólo empresarialmente, también geográficamente.

**Gráfico n.º 45: Evolución de las categorías del censo de ganado vacuno en España, 1996-2007**

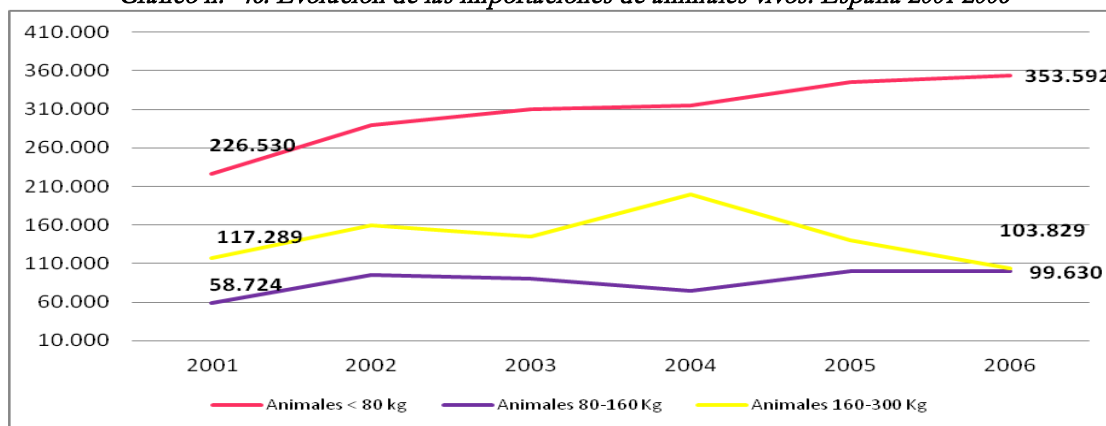


Fuente: S.G Estadística del MARM<sup>278</sup>. Elaboración propia

<sup>278</sup> [www.mapa.es/es/estadistica/pags/encuestaganadera/encuesta.htm](http://www.mapa.es/es/estadistica/pags/encuestaganadera/encuesta.htm)

España se fue especializando en este período en el cebo de terneros con ciclos cortos, alrededor de los doce meses, y alimentados con concentrados ya que no dispone de recursos pastables, a diferencia del cebo a pasto de Irlanda, Francia y Alemania con sacrificios a mayores edades y con mayor peso. Para mantener esta actividad tenía que importar no sólo animales vivos sino también materias primas para su alimentación, por lo que era dependiente del exterior en ambos casos. En 2001, importó 402.543 animales, fundamentalmente al destete, menores de 80 kg, y 557.051 terneros en 2006, un 38% más (gráfico n.º 46). El origen de estos animales era en su mayoría comunitario: Francia, Alemania y Polonia.

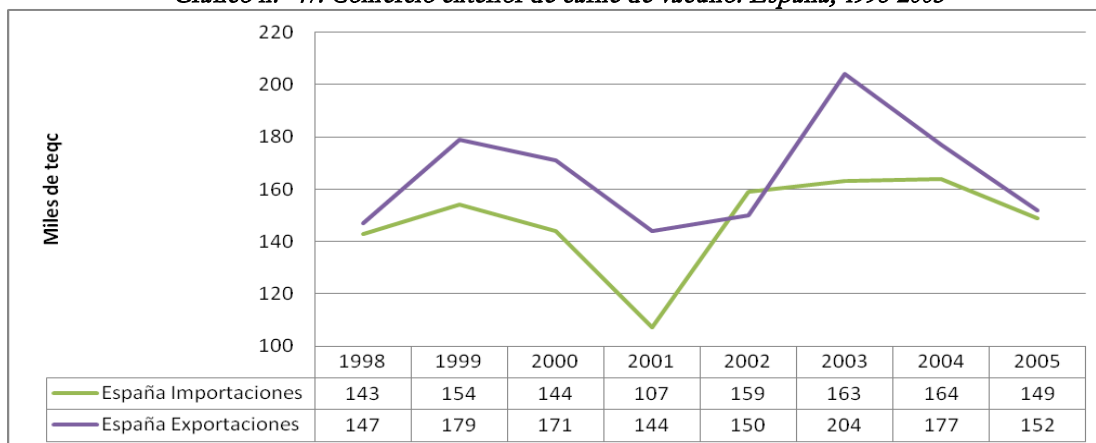
**Gráfico n.º 46: Evolución de las importaciones de animales vivos. España 2001-2006**



Fuente: Futurvacun'07 MARM.

España presentaba, por tanto, un superávit estructural de carne de vacuno, como se aprecia en el gráfico n.º 47, y su sector dependía de la posibilidad de exportar al mercado intracomunitario, al que destinaba el 94% de las exportaciones, ya que no le resultaba fácil competir con el exterior por tener mayores costes de producción.

**Gráfico n.º 47: Comercio exterior de carne de vacuno. España, 1998-2005**

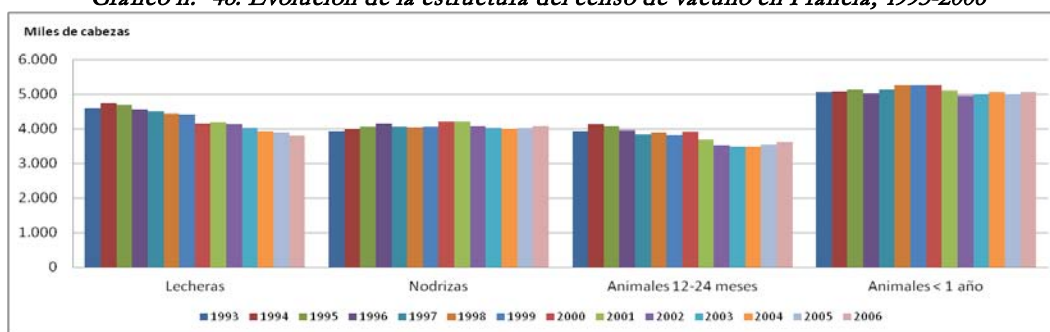


Fuente: GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat. Elaboración propia

## FRANCIA

Francia mantuvo una estructura de la población vacuna más equilibrada que el resto de los países comunitarios y la producción lechera y cárnica se distribuye al 50% prácticamente.

**Gráfico n.º 48: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Francia, 1993-2006**

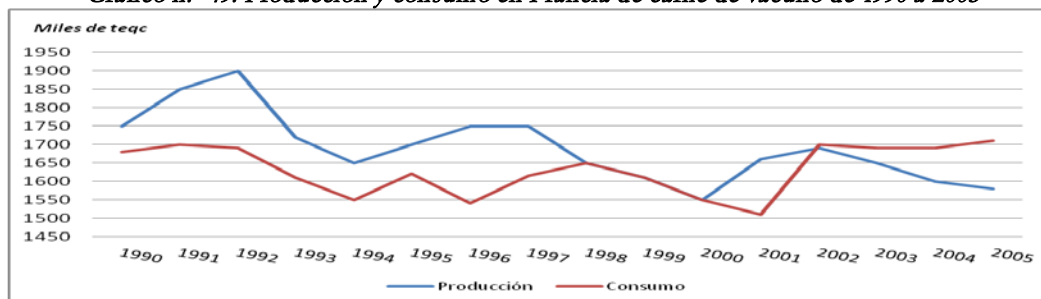


Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Aún así, desde 1996, como se observa en el gráfico n.º 48, la producción sufrió la pérdida de gran parte del censo de vacuno lechero por la reestructuración del sector lácteo y la Agenda 2000 y, sobretodo, por el desánimo en los productores a raíz de la crisis de la EEB que les hizo perder confianza en que la evolución del mercado fuese favorable.

La recuperación duró hasta 2004, los precios a los productores se fueron recuperando progresivamente debido a la menor oferta y al retorno a niveles de consumo de años anteriores (gráfico n.º 49), gracias a la estrategia desarrollada por la distribución que favorecía el origen francés para la carne fresca. No obstante, también es cierto que desde 2003 se recurrió a las importaciones de carnes más baratas provenientes de Irlanda y de Alemania, al igual que de Brasil<sup>279</sup>, para satisfacer la demanda francesa.

**Gráfico n.º 49: Producción y consumo en Francia de carne de vacuno de 1990 a 2005**



Fuente : GEB-Institut de l'Élevage según SCEES y Aduanas

<sup>279</sup> Département Économie de l'Institut de l'Élevage .L'année économique lait&viande bovine. Perspectives 2006 . Paris, febrero 2006.

Respecto al comercio exterior, debido a la reducción de animales disponibles, desde 2003 las importaciones francesas fueron aumentando paulatinamente hasta un 19% del volumen alcanzado antes de la crisis de la EEB en 1999, lo que puede comprobarse en el gráfico n.º 50.

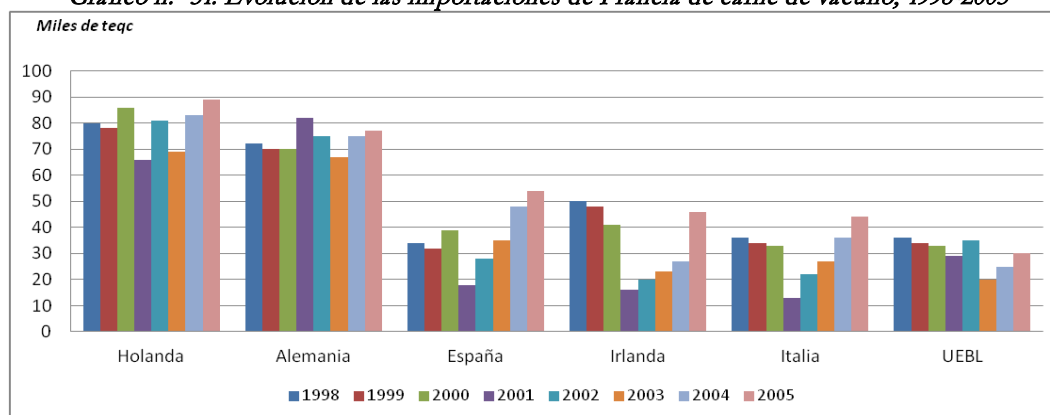
**Gráfico n.º 50: Evolución del comercio exterior francés de carne de vacuno, 1998-2005**



Fuente: GEB-Institut de l'Elevage d'après Douanes

En cuanto a las *importaciones*, Alemania y Holanda eran los principales suministradores de Francia por razón de cercanía y facilidad de transporte (gráfico n.º 51). Alemania sobre todo para carnes frescas mientras que las importaciones desde Holanda incluían los terneros que llegaban procedentes de MERCOSUR vía puerto de Rotterdam (en 2005 las compras a Brasil Argentina y Uruguay representaban el 6% de las compras francesas<sup>280</sup>). El tercer lugar lo ocupaba Irlanda, fundamentalmente de carne fresca, por la falta de disponibilidad en Francia las compras a Irlanda aumentaron el 70% en 2005, representando el 12% de las compras francesas.

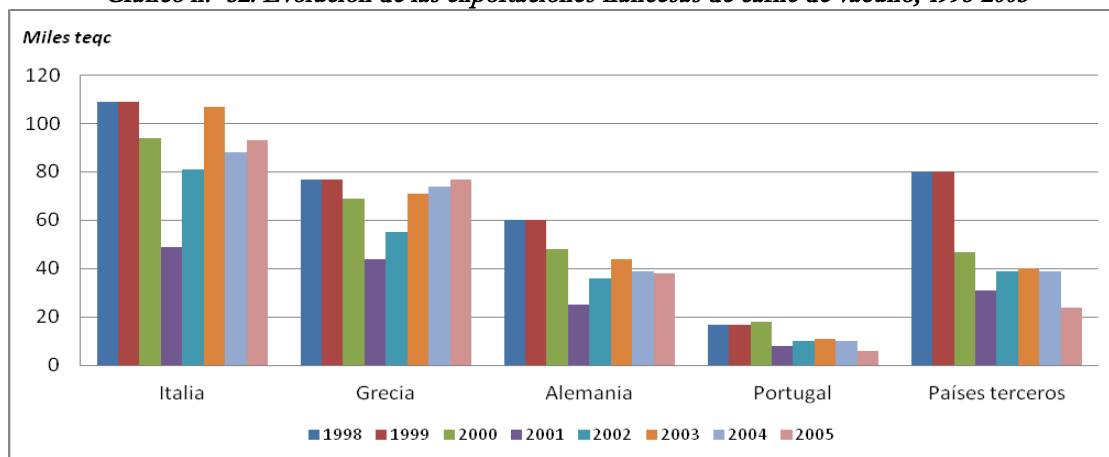
**Gráfico n.º 51: Evolución de las importaciones de Francia de carne de vacuno, 1998-2005**



Fuente: Département Economie-Institut de l'Elevage d'après SCCES et Douanes

Como consecuencia de la reestructuración sufrida en el sector por la pérdida del consumo, la oferta francesa disminuyó y se acusó la falta de disponibilidad para la exportación en estos años (gráfico n.º 52).

*Gráfico n.º 52: Evolución de las exportaciones francesas de carne de vacuno, 1998-2005*



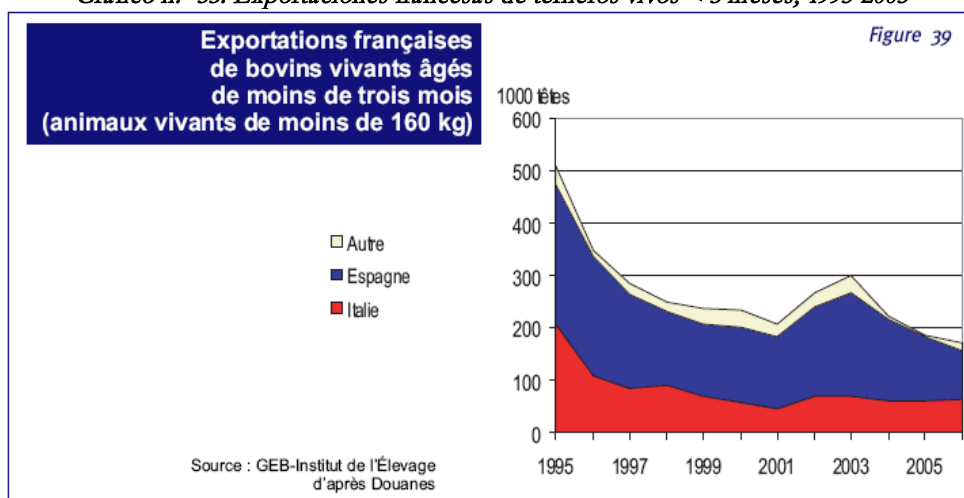
Fuente: GEB-Institut de l'Elevage d'après Douanes

A pesar de la falta de animales disponibles en el mercado francés desde 2000, en 2005 la venta de carne de vacuno a Italia -después de la crisis de 2000- continuó al alza, representando el 80% de carne fresca y 16% de animales cebados (aunque en su conjunto eran un 18% menor respecto a 1999), en cambio la venta a Alemania se redujo en un 34%, convirtiéndose en un mercado difícil de recuperar.

Frente a los países terceros las exportaciones se redujeron debido a la concurrencia de los países comunitarios y MERCOSUR, y la venta de animales vivos a Rusia y al Líbano prácticamente cesó tras la desaparición de las restituciones a la exportación a finales de 2005.

En cuanto a las ventas de animales destetados con destino a cebaderos, los principales destinos eran España e Italia. A medida que los terneros franceses eran demasiado caros para los países de destino, fueron reemplazados por los irlandeses más competitivos (gráfico n.º 53), de tal forma que la venta de terneros a España pasó del 70% en 2004 al 66% en 2005. Ese descenso ilustra el cambio de estrategia de España para disponer de terneros más baratos, pasando a comprar a Irlanda y Polonia. En 2006, al subir los precios irlandeses -debido a la fuerte demanda italiana durante la crisis de la gripe aviar-, el principal abastecedor sería Polonia (el 24% de las importaciones procedían de Polonia y el 7% de Irlanda).

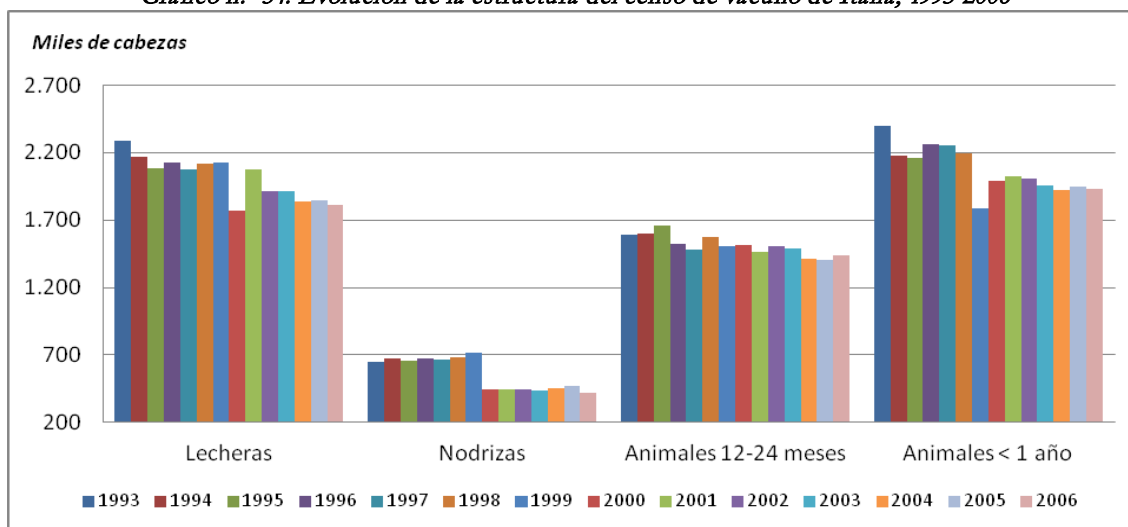
Gráfico n.º 53: Exportaciones francesas de terneros vivos < 3 meses, 1995-2005



## ITALIA

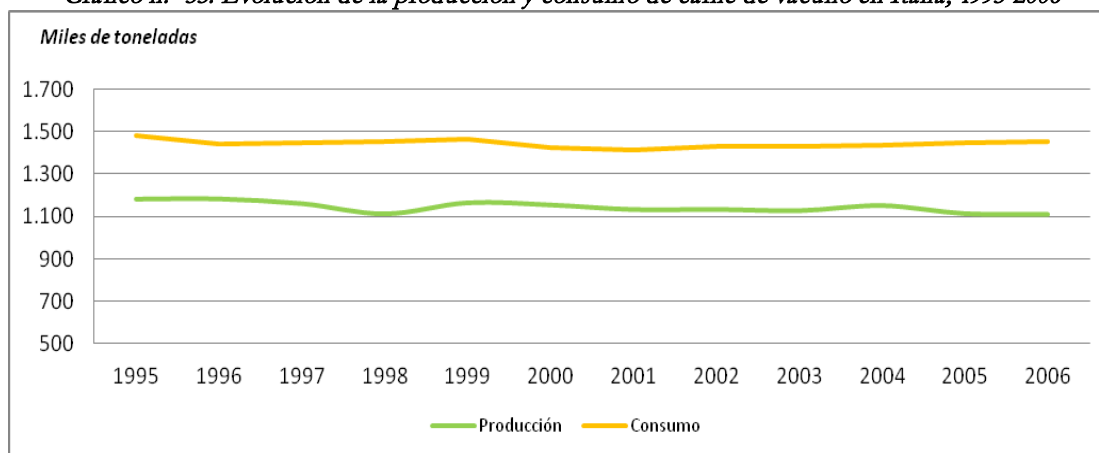
Italia destacaba por su producción lechera aunque disponía de un importante potencial de cebo en el norte del país (explotaciones, instalaciones y recursos forrajeros) que no podía atender con los recursos nacionales, presentando un notable déficit de terneros para cebo (gráfico n.º 54). El 40% procedía del vacuno de leche, el 15% de las nodrizas nacionales y obtenía el 45% restante importándolos, fundamentalmente de Francia y Polonia, lo que le convirtió en el primer importador de la UE.

Gráfico n.º 54: Evolución de la estructura del censo de vacuno de Italia, 1993-2006



Fuente: Eurostat. Elaboración propia.

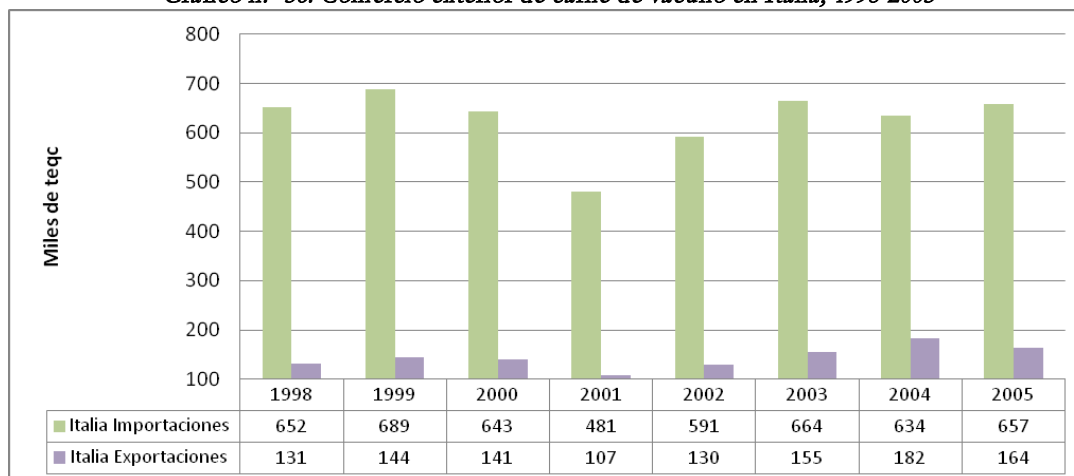
**Gráfico n.º 55: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en Italia, 1995-2006**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

En **Italia**, a finales de 2002, habían desaparecido el 46% de los establos de vacuno<sup>281</sup>. Existía un déficit estructural de carne de vacuno por lo que la demanda interna solo podía atenderse con las importaciones, lo que se desprende de los gráficos n.º55 y n.º56.

**Gráfico n.º 56: Comercio exterior de carne de vacuno en Italia, 1998-2005**



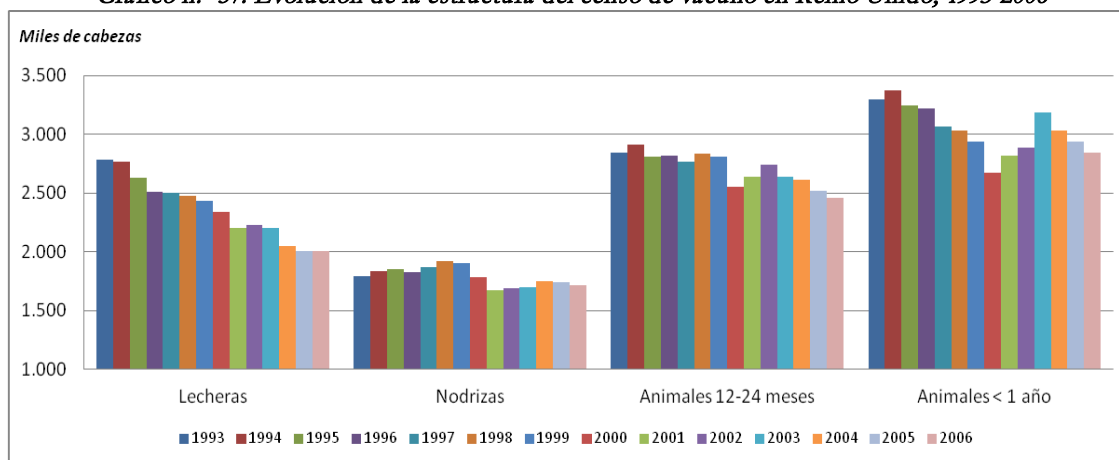
Fuente: GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat. Elaboración propia

## **REINO UNIDO**

La cabaña de Reino Unido presentaba una proporción más reducida de nodrizas que de animales lecheros (gráfico nº 57) y su producción era inferior a la demanda del país desde 1995 hasta el levantamiento de las restricciones por EEB.

<sup>281</sup>MAPA, Noticias del exterior n.º 61, 10 de octubre de 2002.

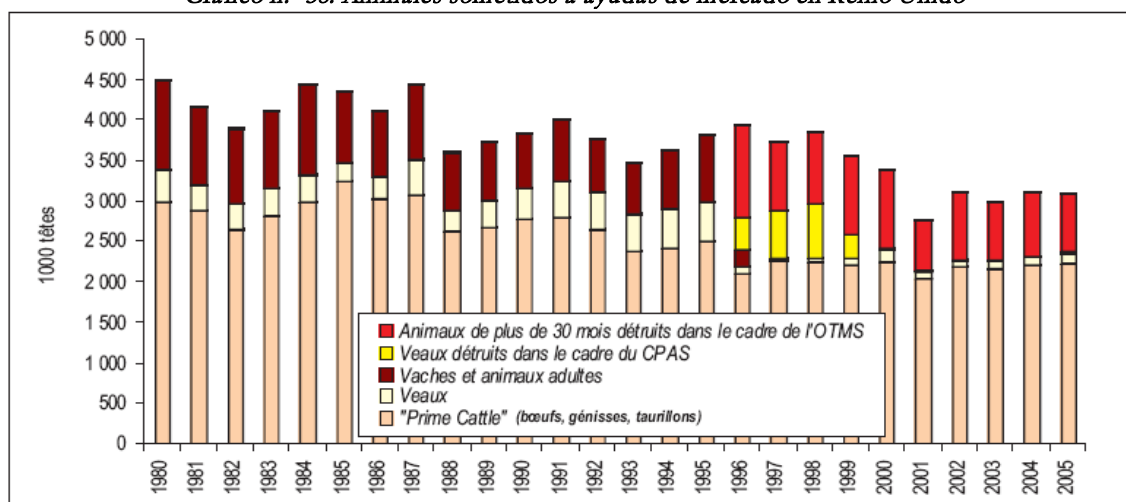
Gráfico n.º 57: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Reino Unido, 1993-2006



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Más de 10 años de destrucción de animales mayores de 30 meses mediante la aplicación del programa OTMS (Over Thirty Months Scheme) y el programa de ayuda al sacrificio de terneros de vacas de leche menores de 20 días CPAS (Calf Processing Aide Scheme)<sup>282</sup>, puesto en marcha por el gobierno británico entre marzo de 1996 y agosto de 1999 con el fin de descongestionar el mercado de terneros que ni se cebaban ni se exportaban, influyeron poderosamente sobre el sector vacuno en Reino Unido, como se aprecia en el gráfico n.º 58 con datos del DEFRA.

Gráfico n.º 58: Animales sometidos a ayudas de mercado en Reino Unido

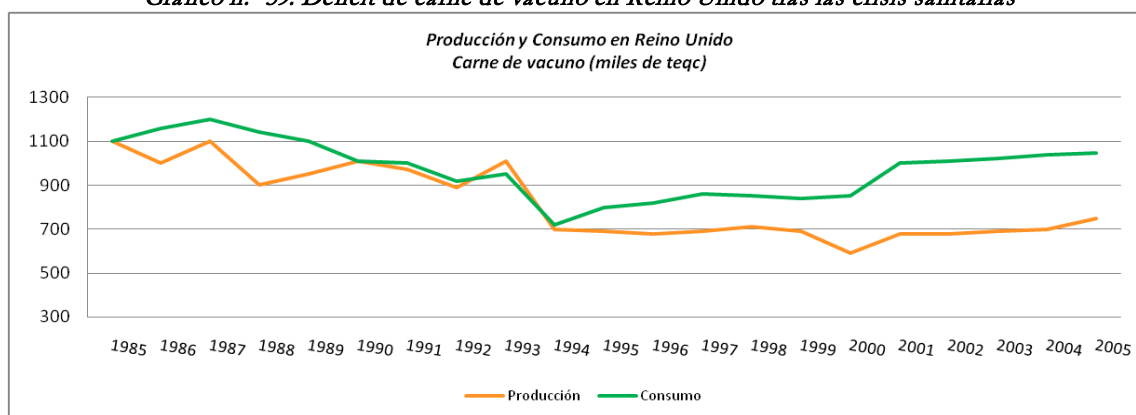


Fuente : GEB- Institut de l'Élevage con datos de DEFRA

<sup>282</sup> Programa de ayuda a la retirada de terneros de la cabaña lechera. Antes de la crisis Reino Unido exportaba al continente más de 400.000 terneros vivos por año. Con el embargo el mercado interior británico no podía asumir esa cantidad por la prohibición de exportación de carne de vacuno hacia el resto de la UE. Para evitar la crisis de precios, el gobierno estableció un plan de sacrificio de terneros de menos de veinte días (CAPS, Calf Processing Aide Scheme), de modo que entre mayo de 1996 y el 31 de julio de 1999, el programa permitió destruir 2 millones de terneros, el 90% de origen lechero, por una indemnización total a los productores de 164 millones de libras esterlinas. *Dossier Économie de l'Élevage n.º360*.

La desaparición anual entre 700.000 y 900.000 cabezas de vacuno de más de 30 meses suponía la destrucción entre 250.000 y 300.000 teqc de carne<sup>283</sup>, por lo que a partir de 1994 la demanda superó claramente a la producción, y Reino Unido, que era excedentario neto, se convirtió en un país deficitario de carne de vacuno a partir de ese año, lo que se pone de manifiesto en el gráfico n.º59.

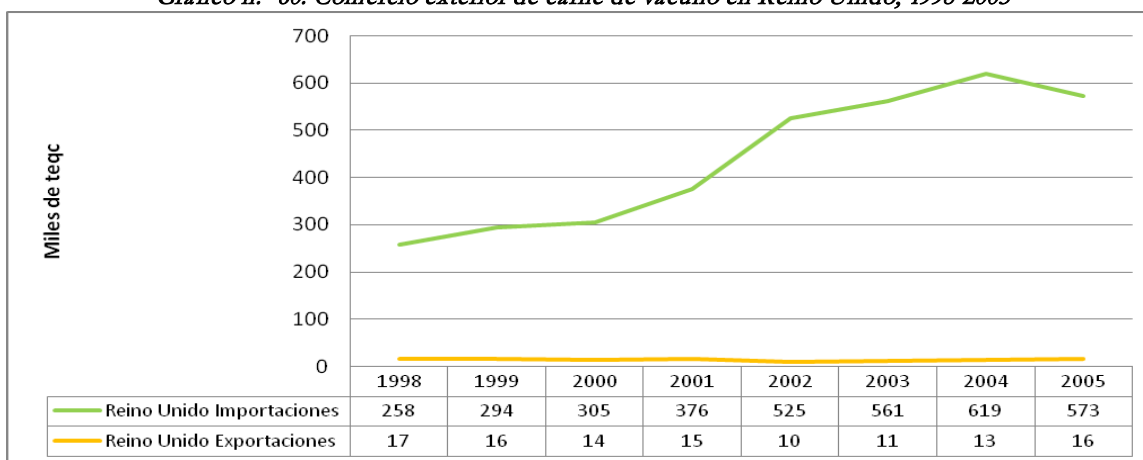
**Gráfico n.º 59: Déficit de carne de vacuno en Reino Unido tras las crisis sanitarias**



Fuente : GEB- Institut de l'Élevage con datos de DEFRA, octubre 2006

Las importaciones fueron aumentando progresivamente para poder abastecer al consumo interno, principalmente de Irlanda -que desarrolló su sector ante la oportunidad de abastecer a Reino Unido- y de Brasil. La evolución del comercio exterior se refleja en el gráfico n.º 60.

**Gráfico n.º 60: Comercio exterior de carne de vacuno en Reino Unido, 1998-2005**

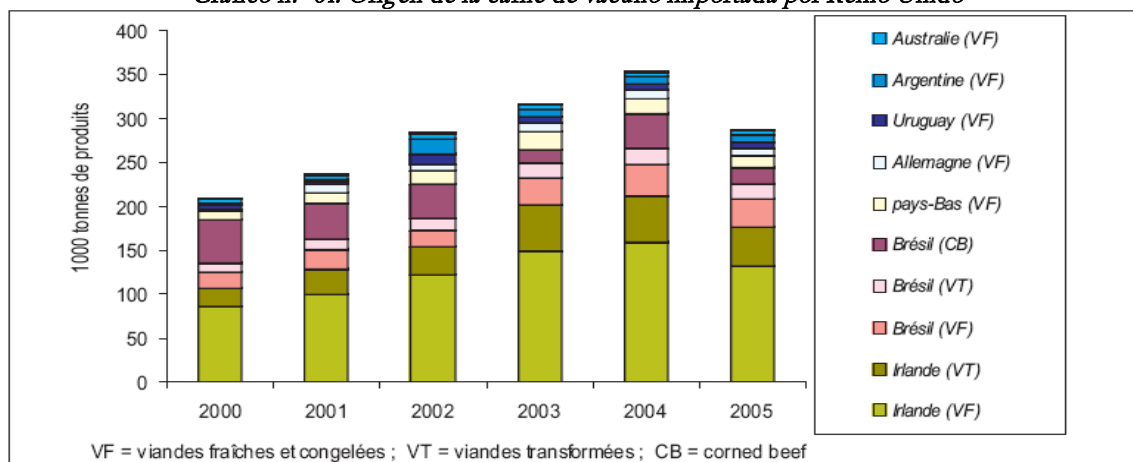


Fuente: GEB-Institut de l'Élevage d'après Eurostat. Elaboración propia

<sup>283</sup> Département Économie de l'Institut de l'Élevage.: "La filière viande bovine au Royaume-Uni". *Le dossier Économie de l'Élevage*, septembre 2006.

Las importaciones de carne de vacuno representaban más del 30% del consumo británico, la mayoría de origen irlandés que se duplicaron de 2000 (130.000 teqc) a 2004 (262.000 teqc) y brasileño con el 44% de las importaciones de carne transformada en 2004 y 2005 (gráfico n.º 61).

*Gráfico n.º 61: Origen de la carne de vacuno importada por Reino Unido*



Fuente: GEB- Institut de l'Élevage, 2006

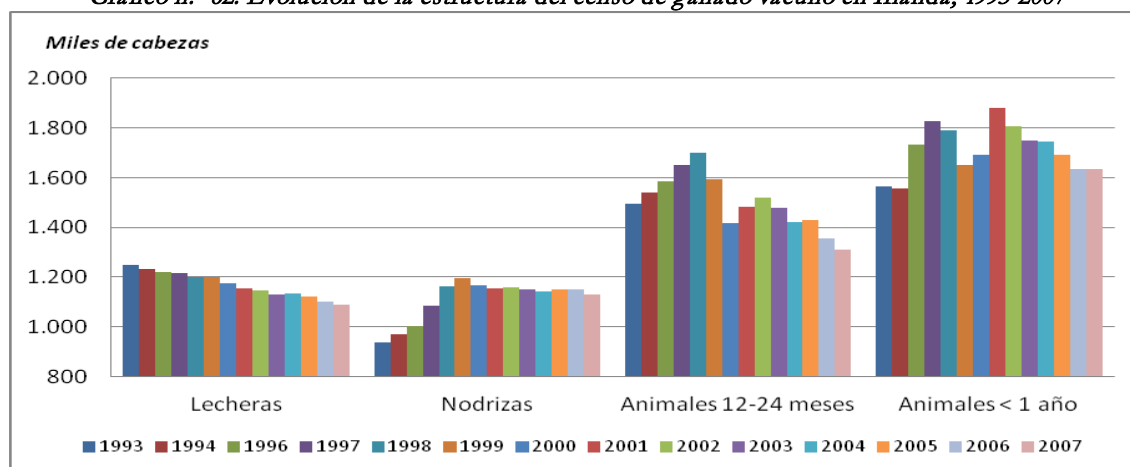
Con el levantamiento de la prohibición, el 7 de noviembre de 2005, de liberar al consumo humano carne de animales mayores de 30 meses y de exportar al continente animales vivos y carne de vacuno desde el 3 de mayo de 2006, la cría de ganado vacuno en Reino Unido fue superando la grave crisis que supuso para el sector la aparición de EEB, abriéndosele nuevas oportunidades en un contexto de déficit de la producción europea. En ese período se desarrolló la producción vacuna en Reino Unido ayudado por la demanda que empezaba a estabilizarse, y el consumo de vacuno se favorecía por el descenso del consumo de carne de ave debido a la aparición de la gripe aviar. De esta manera, los 200.000 terneros que desaparecían del circuito, al no poder absorberlos el mercado británico, podían ser exportados a otros Estados miembros donde los demandaban los productores de animales de abasto, fundamentalmente franceses y holandeses.

## IRLANDA

Irlanda se desarrolló como productor de carne de vacuno para aprovisionar a su vecino Reino Unido, siendo su principal suministrador durante la mayor parte de este período. En 2005, representó para el mercado británico el 88% de las importaciones de vacuno sin deshuesar, el 50% de las importaciones de carne deshuesada y el 37% de las importaciones de carne transformada.

La cabaña de vacuno irlandesa presentaba un equilibrio de producción de carne y de leche y las reproductoras se repartían a la par entre lecheras y nodrizas (gráfico n.º62).

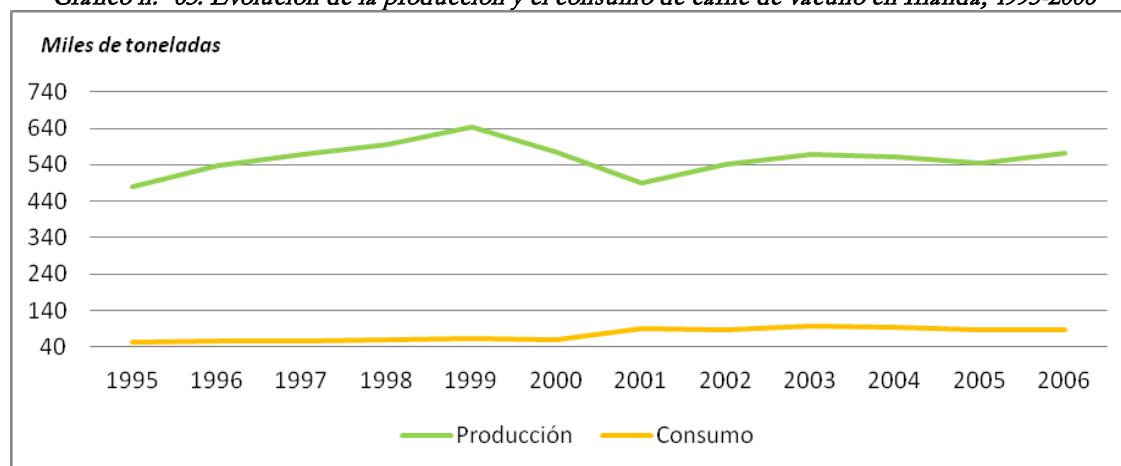
**Gráfico n.º 62: Evolución de la estructura del censo de ganado vacuno en Irlanda, 1993-2007**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

El cebo era importante y revalorizaba los recursos pastables, con una producción de carne de vacuno seis veces mayor al consumo irlandés (gráfico n.º 63), razón por la que producción de Irlanda estaba volcada al exterior.

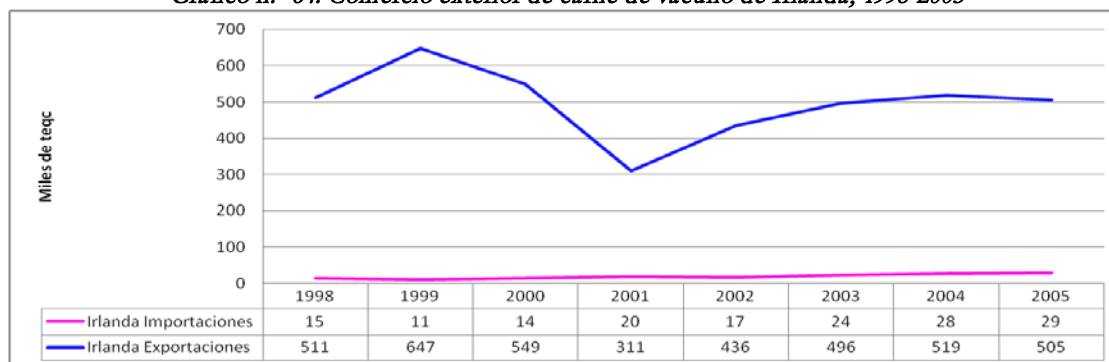
**Gráfico n.º 63: Evolución de la producción y el consumo de carne de vacuno en Irlanda, 1995-2006**



Fuente: Eurostat. Elaboración propia

Irlanda tras perder el mercado libanés, por la desaparición de las restituciones a la exportación, concentraba su actividad en la UE, exportando el 85% de su producción al mercado interior europeo, fundamentalmente animales vivos a España, Italia y Holanda.

*Gráfico n.º 64: Comercio exterior de carne de vacuno de Irlanda, 1998-2005*



Fuente: GEB-Institut de l'Elevage d'après Eurostat. Elaboración propia

Las exportaciones irlandesas descendieron fuertemente en el año 2000, al bajar el consumo en los Estados miembros, para volver a aumentar a partir de 2001 pero permanecieron por debajo de los volúmenes exportados antes de la crisis (gráfico n.º 64). El mercado británico había absorbido el 45% de las exportaciones en 2004 pero se redujo fuertemente a partir de 2005 al retirarse la prohibición del consumo de animales mayores de 30 meses en Reino Unido.

Aunque Irlanda no recuperó su nivel de exportaciones registradas en 1999, sus ventas hacia la UE, gracias a la calidad de sus animales y los bajos precios, experimentaron una fuerte subida, en particular hacia Italia, que se convirtió en su primer cliente debido a su déficit de carne de vacuno, y hacia España que precisaba animales vivos para los cebaderos.

## HOLANDA

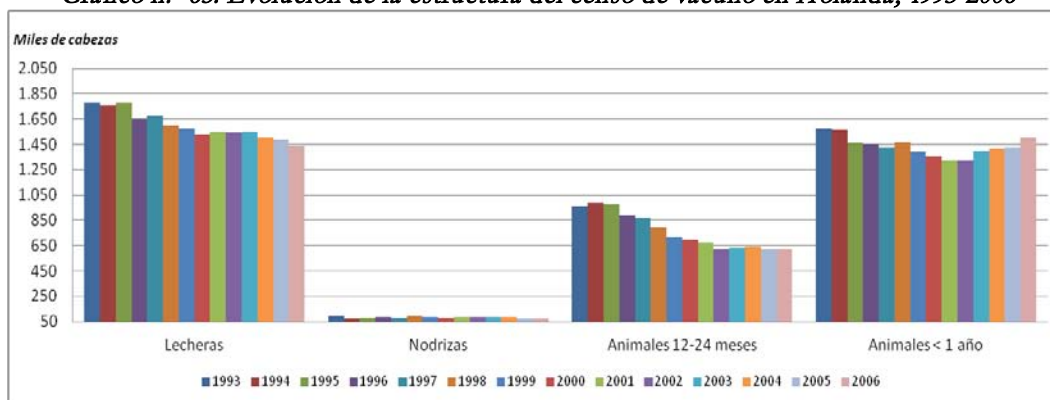
En **Holanda** el número de animales a primeros de 2003 había descendido tanto (gráfico n.º 65) que llegó a alcanzar el censo registrado en 1965, siendo significativo que en el período de septiembre de 2002 a febrero de 2003 se exportaran 15.000 terneros, en comparación a los 34.500 de la campaña anterior<sup>284</sup>. A la disminución del censo contribuyó que desde el primero de marzo de 2001 hasta febrero de 2005 se sacrificaran con motivo de la EEB unas 300.000 cabezas<sup>285</sup>. El Instituto de Economía Agraria LEI, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, presentó en mayo de 2004 una publicación sobre la **agricultura holandesa** en el marco de la UE, en el que dejaba patente el estancamiento en este período del crecimiento agrario holandés por el declive de la producción ganadera

<sup>284</sup> Noticias del exterior. MAPA, n.º 78, 28 de marzo de 2003.

<sup>285</sup> LEI. Instituto Económico de Agricultura de Holanda, febrero de 2005.

intensiva afectada por crisis sanitarias y restricciones de producción impuestas por la “Directiva nitratos”<sup>286</sup>, de modo que el ámbito europeo ya sólo destacaba por la producción de flores y plantas ornamentales.

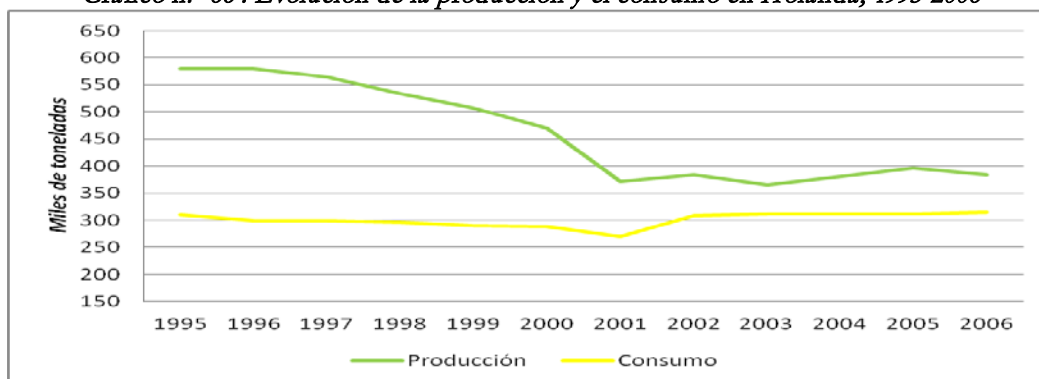
**Gráfico n.º 65: Evolución de la estructura del censo de vacuno en Holanda, 1993-2006**



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia.

La producción de carne de vacuno en Holanda fue aumentando en los últimos años a un ritmo del 6% anual. No obstante, este aumento de la producción se explicaba, como el caso francés, por el aumento de peso de las canales. Esta producción se destinaba fundamentalmente a la exportación: Italia (43% de sus exportaciones), Alemania (21%) y Francia (20%), ya que el consumo se había estabilizado, tal y como se refiere en el gráfico n.º 66.

**Gráfico n.º 66: Evolución de la producción y el consumo en Holanda, 1995-2006**



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia

<sup>286</sup> El sector agroalimentario es cuestionado por la opinión pública holandesa como contaminador. En 1998 se aplicó el plan MINAS, un sistema de contabilidad de entradas y salidas del estiércol en las explotaciones, con multas por sobrepasamiento de las cantidades máximas establecidas de nitrógeno y fosfatos. La Comisión Europea expresó sus dudas sobre la viabilidad de MINAS que contraviene la Directiva de nitratos. La objeción más importante de la Comisión era que dicho sistema no contenía ninguna limitación directa para la cantidad de estiércol que podía ser dispensada por el suelo. En 2000 la Comisión decidió ir al Tribunal de Justicia y, en octubre de 2003, el Tribunal concluyó que la política holandesa del estiércol no reunía las exigencias de la “Directiva nitratos”, obligando a Holanda a una nueva política. A finales de junio de este año, Holanda y la Comisión acordaron, acabando con el conflicto, que había durado diez años, sobre la política del estiércol reemplazar el sistema basándose en cantidades máximas para el uso de nitrógenos y fosfatos. Noticias del exterior, n.º 113, 17 de mayo de 2004.

## ***EFFECTO DE ESTAS POLÍTICAS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE CARNE DE VACUNO***

Las restricciones comerciales por motivos sanitarios son bastante frecuentes en el comercio internacional. Baste citar como ejemplo, que en el año 2004, según la FAO, doce países tenían vetadas las exportaciones o sufrían restricciones comerciales, como consecuencia de distintos brotes de enfermedades animales, lo que les suponía unas pérdidas de seis millones de toneladas de carne, equivalentes a un tercio de las exportaciones mundiales de carne

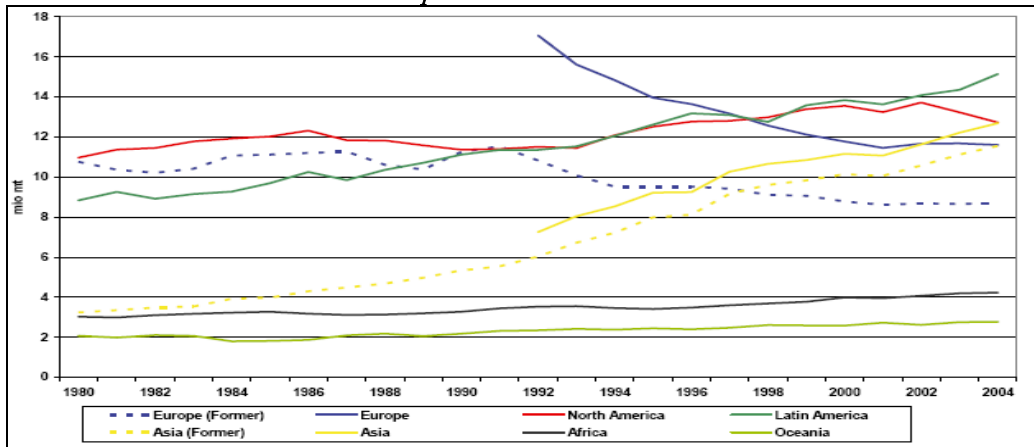
A largo plazo, los problemas sanitarios no provocan perturbaciones en el mercado mundial, porque oferta y demanda tienden al equilibrio, lo que se consigue en mayor o menor tiempo. El problema que se provoca es a corto plazo, porque al vetar o restringir las exportaciones de algunos países se reduce la oferta global. Lo que supone un incremento del precio, mientras que en los países afectados el volumen de oferta se incrementa al no poder exportar, lo que ocasiona un descenso de los precios y una merma en la renta de los productores. El efecto en los productores y en los consumidores dependerá de la elasticidad relativa de la demanda y de la oferta, es decir de la capacidad de responder tanto de la demanda como de la oferta a los cambios de precios (*cfr. cap. V, § 1*).

### **1.- Comercio internacional del vacuno de carne.**

Respecto a la carne de vacuno, la aplicación de restricciones comerciales, por el establecimiento de requisitos sanitarios y de condiciones de producción rigurosas, ha tenido un efecto negativo sobre la estructura productiva de países y zonas geográficas, en particular en la UE, aunque este efecto se haya diluido en el contexto internacional, ya que otros países han ido tomando el relevo aumentando su producción para satisfacer la demanda de los afectados por las restricciones.

En el gráfico n.º 67 se observa como al ir descendiendo la oferta de la UE, a principios de la década de los noventa debido a la reforma de la PAC y a las crisis sanitarias, fue siendo sustituida en el mercado internacional por otros proveedores de carne de vacuno en Latinoamérica, Norteamérica y Asia.

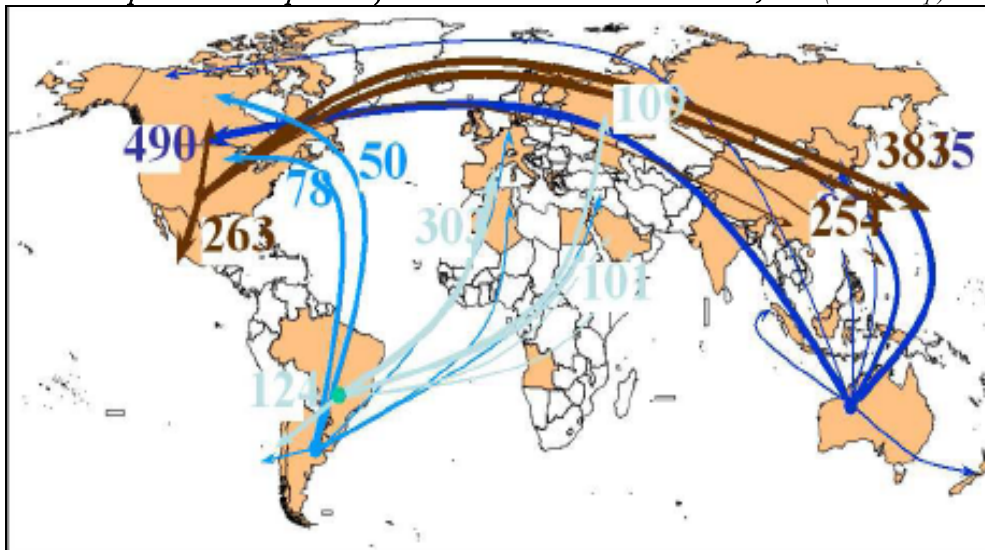
Gráfico n.º 67: Evolución de la producción mundial de carne de vacuno 1980-2004



Fuente: FAOSTAT según DG AGRI<sup>287</sup> y FAPRI<sup>288</sup>

De este modo, los *flujos comerciales* internacionales se han ido desviando en la geografía mundial principalmente por cuestiones sanitarias. En los mapas n.º 4 y n.º 5 vemos la evolución de los intercambios en el panorama internacional. En el año 2003 la UE ya había perdido su predominio como suministrador de carne de vacuno y los flujos predominantes tenían su origen en el continente americano, asiático y oceánico.

Mapa n.º 4: Principales flujos de comercio de carne de vacuno, 2003 (Miles de toneladas)



Fuente: Beef report 2006. Agribenchmark.

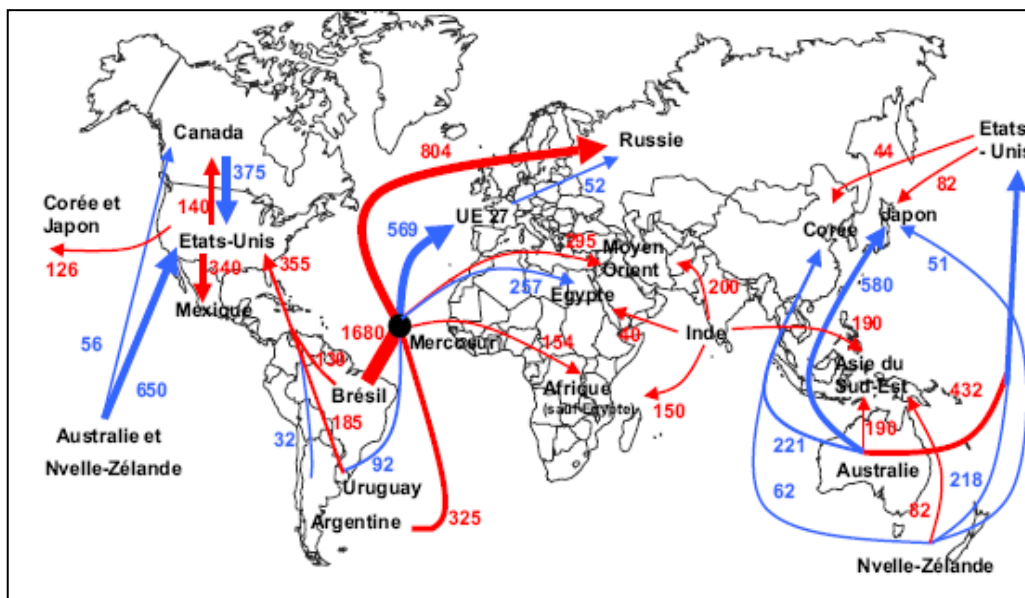
<sup>287</sup> European Commission. DG AGRI. *Agricultural Commodity markets past developments and outlook*. February 2006, pp. 75-78.

<sup>288</sup> FRAPI: Established in 1984 by a grant from the U.S. Congress, the Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) is a unique, dual-university research program. With research centers at the Center for Agricultural and Rural Development (CARD) at Iowa State University and the Center for National Food and Agricultural Policy (CNFAP) at the University of Missouri-Columbia, FAPRI uses comprehensive data and computer modeling systems to analyze the complex economic interrelationships of the food and agriculture industry.

Cuando a finales de 2003 se confirmaron los primeros casos de EEB en EEUU y Canadá las restricciones sanitarias fueron la causa del acusado descenso de sus exportaciones, prolongándose el embargo hasta 2005<sup>289</sup>. **Australia** se benefició de su ausencia en el mercado del Pacífico, dedicándose al engorde de animales pesados a base de cereales para responder a las necesidades de los nuevos clientes y sus ventas crecieron durante 2005 el 9% en Japón y el 21% en Corea del Sur.

El retraimiento de la UE había dejado el campo libre al desarrollo de las exportaciones de MERCOSUR que aumentaron más del 30% en 2004, continuando al mismo ritmo hasta septiembre de 2005 al declararse la fiebre aftosa en **Brasil y Argentina**. Excluidas del mercado norteamericano por la fiebre aftosa, las carnes de Brasil y Argentina se derivaron hacia la UE, donde destinaron el 40 % de sus ventas. MERCOSUR exportó ese año 410.000 teqc de carnes, un 12 % más que en 2004, y en 2007 consiguió superar el contingente de la UE y Estados Unidos hacia Rusia exportando un 80 % más que en 2004, hasta que Rusia amplió el embargo<sup>290</sup> debido a la extensión de la fiebre aftosa.

*Mapa n.º 5: Principales flujos de comercio de carne de vacuno, 2007  
(Miles de teqc)*



Fuente: Département Economic de l'Institut de l'Élevage<sup>291</sup>

Por tanto, los principales intercambios en la zona del Atlántico, tal y como se refleja en el gráfico n.º 68 quedaron bajo el predominio de Brasil en 2005, posición

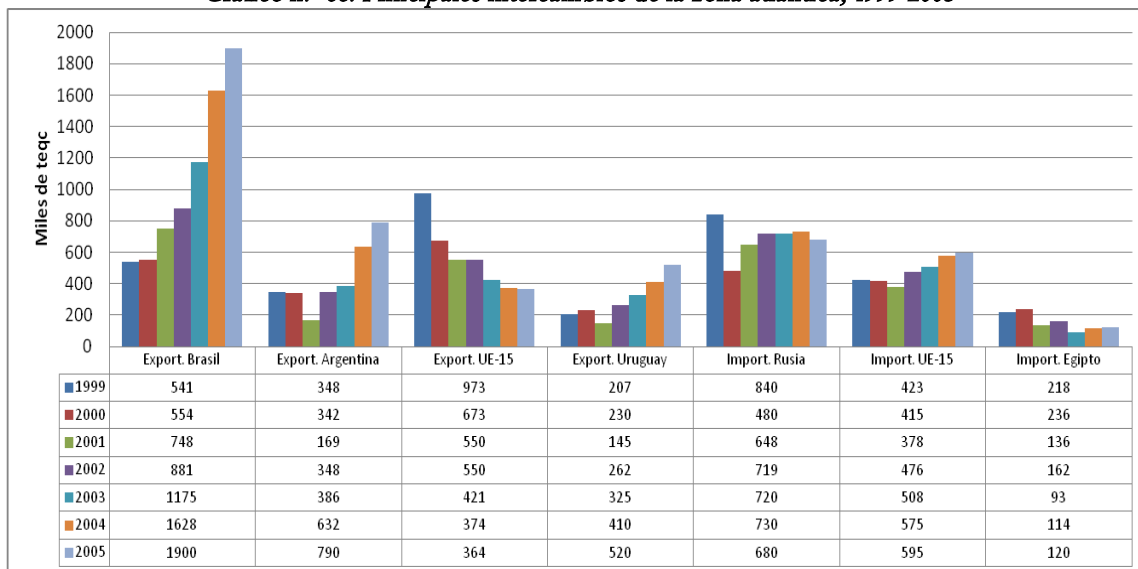
<sup>289</sup> Japón demoró el embargo hasta 2006.

<sup>290</sup> El embargo hasta esa fecha estaba limitado al Mato Grosso.

<sup>291</sup> Institut de l'Élevage "Le marché mondial de la viande bovine en 2007". *Le dossier de l'Élevage* Novembre 2007 n.º 372.

que ha ido manteniendo en años sucesivos porque el déficit de la UE se prevé que se incremente en los próximos años.

Gráfico n.º 68: Principales intercambios de la zona atlántica, 1999-2005



Fuente: Elaboración propia<sup>292</sup>

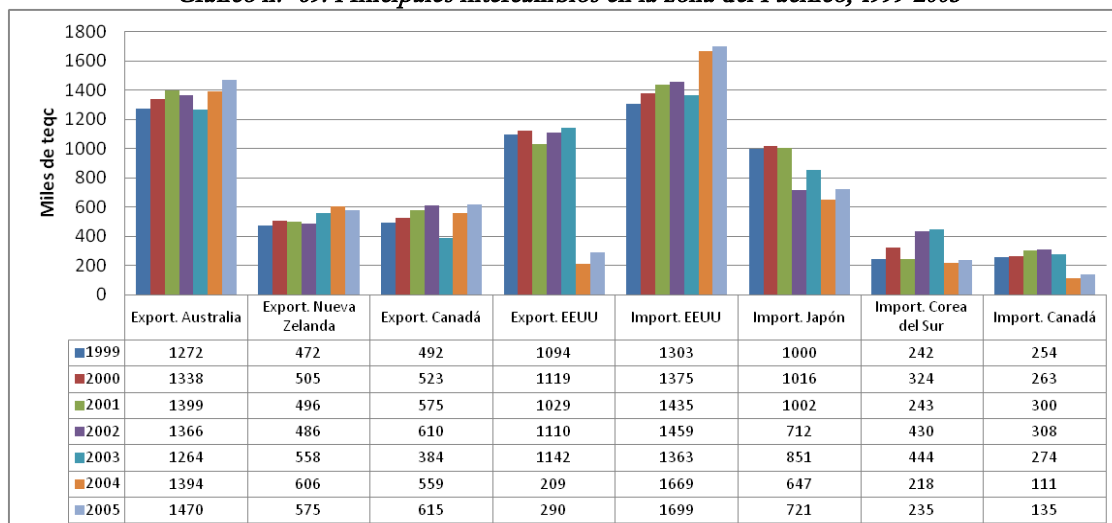
Se espera que Brasil sea el mayor exportador del mundo, superando el doble de sus exportaciones registradas en 2002 (0,8 millones de toneladas) y llegando a 1,6 millones de toneladas (OCDE) o incluso 1,8 millones de toneladas (FAPRI) en 2014. En 2003, los expertos ya vaticinaban que **Brasil se convertiría en el primer productor de carne de vacuno** por delante de EEUU y la UE (1º y 2º en esa fecha) en menos de una década. Brasil realizó un gran esfuerzo para mejorar su ganado y su sistema de producción, siendo su mayor potencial los bajos costes de producción por la gran base territorial de que dispone, lo que preocupa a los productores de la UE, ya que es difícil competir con su sistema de producción.

Tanto la OCDE como FAPRI están de acuerdo en que la UE se mantendrá como importadora neta, pasando de exportar hasta 0,2 millones de toneladas a importar 0,4 millones (OCDE) o 0,3 millones toneladas (FAPRI). También hay que hacer notar que tras los acuerdos de Marrakech en que se fijaron los derechos de aduana, el mercado de la UE se abre tras haber estado largo tiempo protegido por el sistema de *prelevements* variables a la importación. La consecuencia de la apertura, pero sobre todo de la gestión interna de la PAC es un saldo exportación/importación que pasa de una situación excedentaria de 770.000 teqc a un déficit de 1.000.000 de teqc lo que supone el 12% del consumo de la UE.

<sup>292</sup> Según datos recopilados por el Institut d'Élevage de EUROSTAT, SAGPYA, USDA, INCA, FNP.

En la zona del Pacífico (gráfico n.º 69), decrecieron significativamente las exportaciones de EEUU y se estacaron las de Canadá -debido al embargo- y subieron las de Australia y Nueva Zelanda para cubrir el déficit de oferta en la zona.

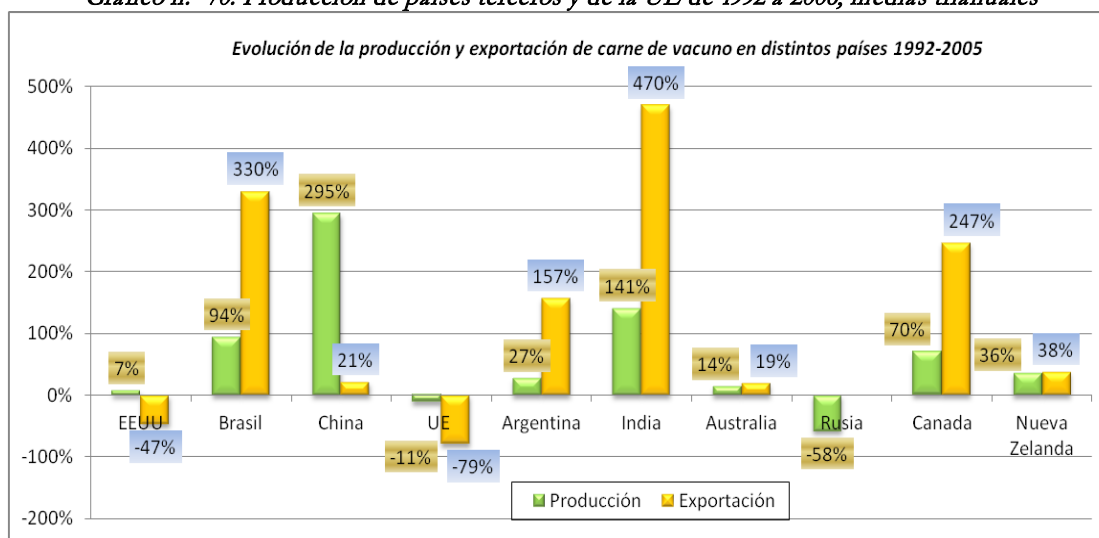
**Gráfico n.º 69: Principales intercambios en la zona del Pacífico, 1999-2005**



Fuente: Elaboración propia

No obstante, hay que señalar que la carne de vacuno ha sido el sector ganadero, a escala mundial, menos dinámico de las últimas décadas, ya que la producción mundial solo ha crecido un 20% entre 1992 y 2005 y con evoluciones muy diferentes según los países (gráfico n.º 70).

**Gráfico n.º 70: Producción de países terceros y de la UE de 1992 a 2006, medias trianuales**



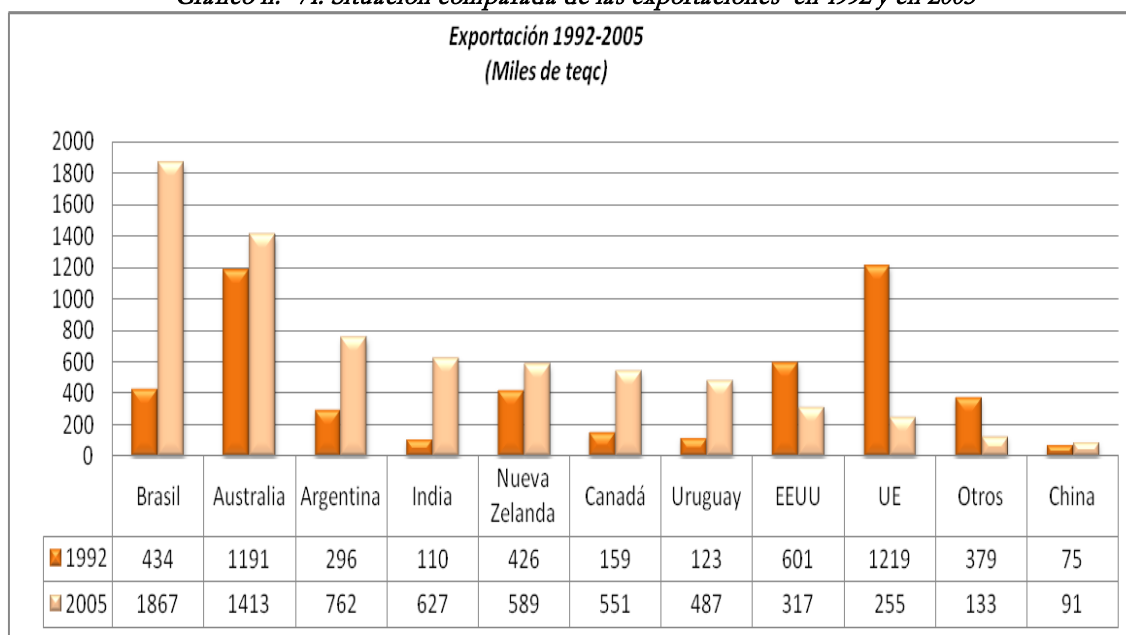
Fuente: Elaboración propia <sup>293</sup>

<sup>293</sup> Datos de United States Department of Agriculture (USDA) elaborados por Ernst & Young.

Los grandes productores tradicionales: EEUU y la UE han visto disminuir su producción (perdiendo, a su vez, su capacidad de exportación con un 47% y un 79% respectivamente), a los que se une Rusia con un descenso de su producción del 58%. El incremento debe atribuirse principalmente a Brasil (94%), China (295%) e India (141%). Esta evolución al alza de la producción china e india se ve sostenida por una fuerte demanda interna derivada, a su vez, de la mejora de la renta y por la disminución del consumo de ave por la crisis de la gripe aviar.

A pesar del incremento de la producción, las disponibilidades mundiales de carne de vacuno siguieron siendo ajustadas respecto a la demanda porque los principales productores eran también los principales consumidores. El consumo interior de Brasil aumentó a 2,7 millones de teqc, el consumo en China alcanzó los 6 millones de teqc., pero no consiguió ser un operador internacional al tener que satisfacer la demanda interna (solo exportaba el 21%), en cambio la India desarrolló sus ventas de manera muy significativa, 470%. En el gráfico n.º 71 se representan estos datos, destacándose también la participación en el comercio mundial de Uruguay y Nueva Zelanda.

*Gráfico n.º 71: Situación comparada de las exportaciones en 1992 y en 2005*

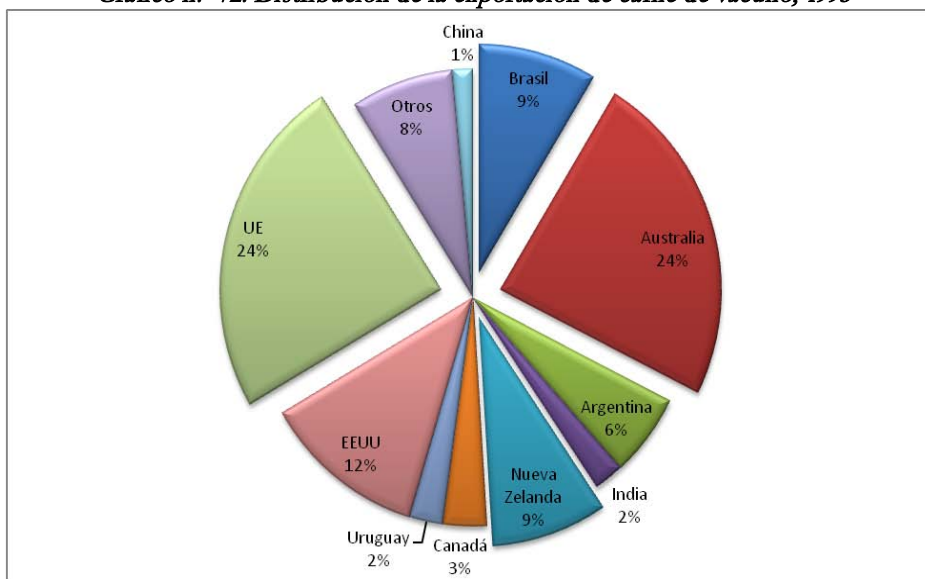


Fuente: USDA. Elaboración propia.

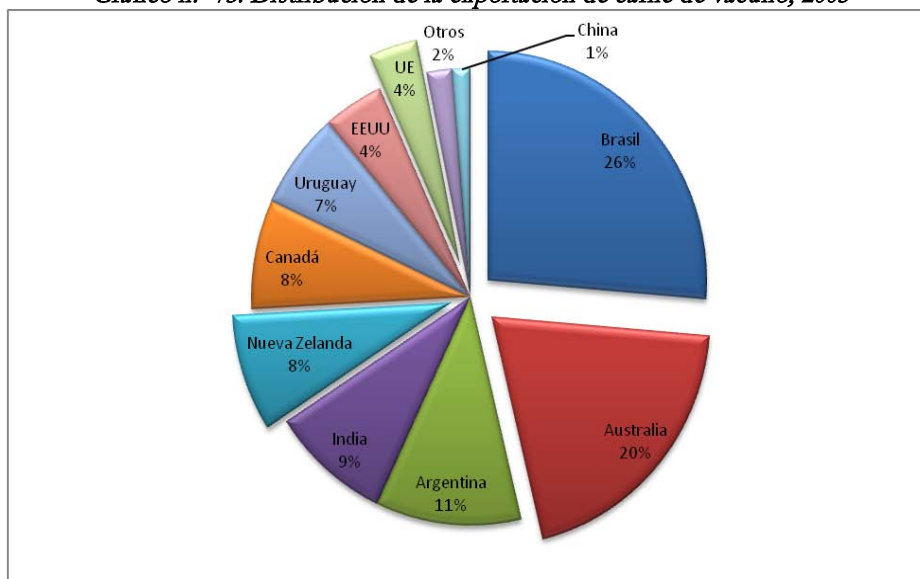
En la década 1995-2005, la distribución mundial de exportación de carne de vacuno cambió significativamente, lo que se aprecia en las representaciones gráficas n.º 72 y n.º 73, Brasil pasó de representar el 9% de las exportaciones mundiales a suponer el 26% en 2005; Argentina del 6% al 11% y la India del 2% al 9%. Bajaron

en su participación la UE del 24% al 4% y EEUU del 12% al mismo porcentaje que la UE. A su vez, aparecieron otros actores comerciales como Uruguay con el 4% en 2005.

*Gráfico n.º 72: Distribución de la exportación de carne de vacuno, 1995*



*Gráfico n.º 73: Distribución de la exportación de carne de vacuno, 2005*

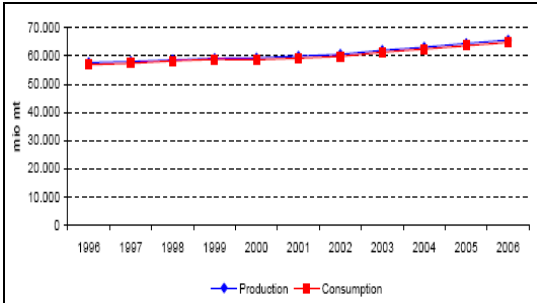


Fuente: United States Department of Agriculture

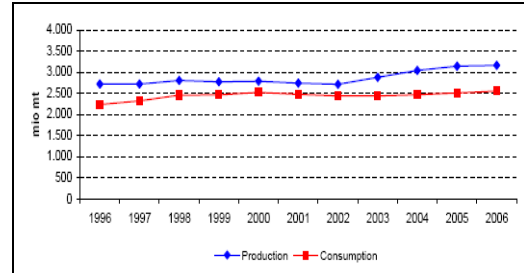
La evolución en la producción y el consumo de carne de vacuno de los principales países productores y consumidores del mundo se recoge en el gráfico n.º 74.

Gráfico n.º 74: Evolución de la producción y consumo de carne de vacuno en distintos países

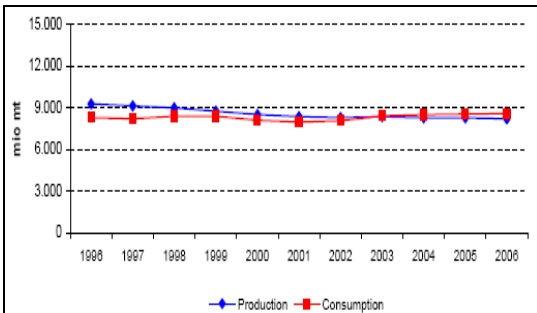
**PRODUCCIÓN Y CONSUMO MUNDIAL**



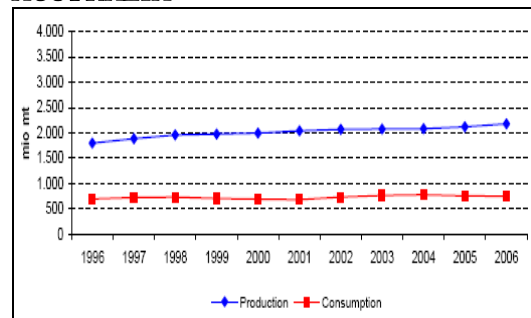
**ARGENTINA**



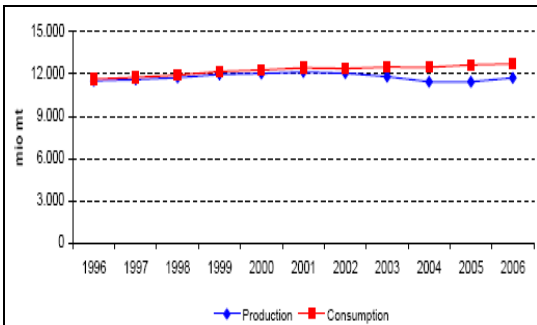
**UE**



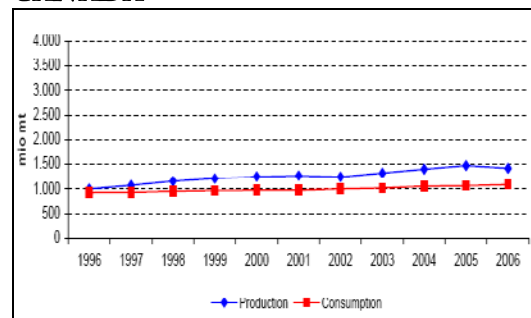
**AUSTRALIA**



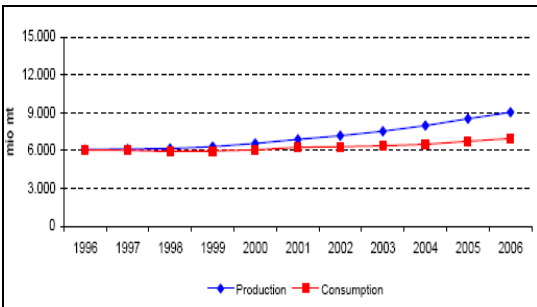
**EEUU**



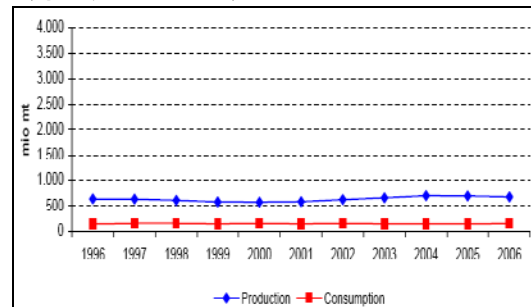
**CANADÁ**



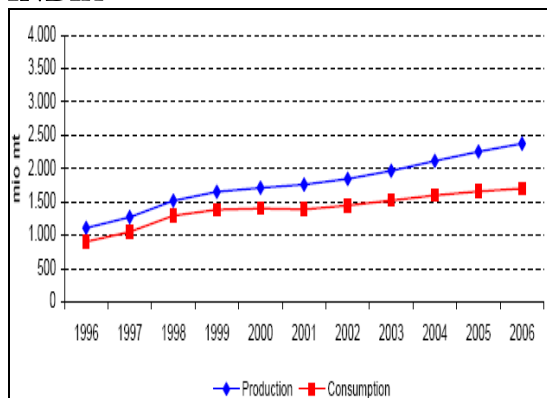
**BRASIL**



**NUEVA ZELANDA**

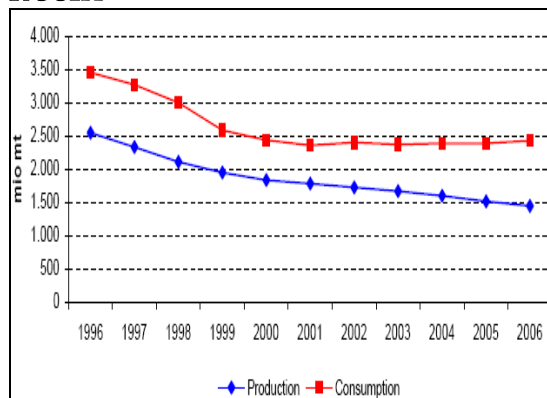


## INDIA



Fuente: DG AGRI<sup>294</sup>

## RUSIA



Podemos comprobar que la producción mundial en este período aumentó gracias a los países emergentes que representaban el 54% del total, según la FAO. El primer factor, aunque no necesariamente el más importante, del aumento de la demanda de carne fue el crecimiento demográfico. El segundo y más importante para el incremento del consumo de carne de vacuno fue la favorable situación macroeconómica de las economías emergentes de Asia y Latinoamérica<sup>295</sup>. La mayor parte del crecimiento tuvo lugar en Asia, donde el consumo per cápita se dobló en los últimos veinte años, un crecimiento mucho mayor que el que se registró en Latinoamérica que podríamos cifrar en un 60 %<sup>296</sup>.

## 2.- Organizaciones Internacionales y Políticas Comunitarias

### 2.1.- La estrategia de seguridad alimentaria y el modelo de producción agrario europeos en el ámbito internacional<sup>297</sup>

La UE pretende preservar su sistema de seguridad alimentaria exigiendo a sus importaciones los mismos requisitos que a la producción interior, justificando su posición en el interés y demanda de los ciudadanos comunitarios (*cf. cap. II, §1*). El ejecutivo comunitario lo ha defendido desde distintos ámbitos de acción, el Comisario de Comercio en 2004<sup>298</sup> planteaba la posibilidad de establecer un

<sup>294</sup> European Commission. DG AGRI. *What Caused the present boom in agricultural prices?* Brussels, D (2008) TH/14147. Beef pp. 1-4.

<sup>295</sup> Según el estudio del USDA las reformas de las políticas orientadas al mercado y un crecimiento del consumo per cápita será la principal fuerza en el comercio internacional de productos básicos. El estudio del FRAPI también comparte esta opinión. Incluso la OCDE espera que una fuerte demanda de carne en las regiones que no pertenecen a esta organización, en particular en Asia, constituyan un importante factor en la perspectiva de la agricultura de los países de la OCDE.

El IFPRI ha proyectado una imagen sumamente optimista de la evolución del comercio mundial hasta 2020 a medida que los países en desarrollo continúen mostrando un fuerte crecimiento económico que incrementará la demanda. Según el IFPRI, se espera que el comercio de carne de vacuno aumente en un 187%, canalizándose gran parte de este aumento hacia los países en desarrollo ya que se espera que pasen a importar carne en lugar de importar cereales y producir carne en sus países.

<sup>296</sup> Como muestra el gráfico MAP n.º 01-06, June 2006 "The agricultural trade development of major WTO players". Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01\\_06.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/map/01_06.pdf).

<sup>297</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar. "Restricciones veterinarias al libre comercio en la UE y en la OMC". *Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria*. Ángel Sánchez Hernández (dir) Universidad de la Rioja. Ochoa editores, octubre 2009. (ISBN 978-84-7359-581-0).

<sup>298</sup> Pascal Lamy, Comisario de Comercio, en el transcurso de su conferencia sobre las relaciones entre el libre comercio y las preferencias de la colectividad, celebrada en 2004 en Bruselas, con motivo de las negociaciones de la Ronda de Doha y Mercosur.

sistema de preferencias a los que podrían aplicarse “medidas de salvaguardia” a elección de los países aunque tuvieran que someterse a una “penalización” negociada por el sistema internacional de la OMC. A su vez, y también en 2004 el Comisario de Protección de los Consumidores<sup>299</sup>, para justificar ante los EEUU la aplicación del análisis del riesgo y el principio de precaución en la seguridad alimentaria europea, manifestaba que era una necesidad para la UE, basada en la experiencia adquirida por la gestión de las crisis sanitarias, para mantener la confianza del consumidor en el mercado y evitar el hundimiento de los mercados por la falta de demanda. Así mismo, el Comisario de Comercio en 2005<sup>300</sup> señalaba que la economía europea se desarrollará o fracasará en la medida que sea capaz de mantener mercados, abrir nuevos mercados y desarrollar nuevas áreas donde los inversores y empresarios europeos puedan comerciar, siendo preciso disminuir las barreras no arancelarias en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Por tanto, en **las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC<sup>301</sup> sobre la agricultura**, la UE, ha expuesto la necesidad del reconocimiento del papel “multifuncional” de la agricultura europea que encuadra la protección del medioambiente, *el bienestar de los animales, la seguridad alimentaria* y otras preocupaciones de los consumidores comunitarios vinculadas a la agricultura, que deberían entrar en el epígrafe “intereses no comerciales” del artículo 20 del GATT.

La dimensión internacional de esta cuestión cobra una especial relevancia. A los consumidores se les debe proporcionar alimentos seguros y de calidad, y como la UE es el mayor exportador e importador mundial de productos alimentarios, persigue reforzar el marco de la OMC para usar el principio de precaución, con objeto de encontrar una metodología consensuada para su ámbito de acción y evitar la pérdida de socios comerciales a quienes exportar. Ya que si se incorporara la aplicación del *principio de precaución en las directrices y normas de las organizaciones internacionales*, dándole valor jurídico, se evitaría que fuera considerado su empleo en la UE como una medida proteccionista de su mercado interno.

Cualquier diferencia internacional<sup>302</sup> es suficiente para darle un tinte político sea cual sea su naturaleza. Es evidente que el principio de precaución y

---

<sup>299</sup> David Byrne, Comisario de la Comisión de Prodi, en su conferencia sobre percepción del riesgo celebrada en Washington en 2004.

<sup>300</sup> Peter Mandelson Comisario de Comercio de la Comisión Barroso 2004-2008. Bruselas 19 de septiembre de 2005.

<sup>301</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC” (propuestas para preparar la reunión de Seattle en noviembre de 1999).

<sup>302</sup> La doctrina ha distinguido tradicionalmente entre diferencias “jurídicas” y diferencias “políticas”. Las primeras son aquellas que pueden ser solucionadas aplicando el derecho vigente, y las diferencias políticas serían aquellas basadas en una pretensión cuya solución requiere una modificación del derecho vigente. Siguiendo a Díez de Velasco<sup>302</sup>, no existe una distinción radical entre unas y otras, pues toda discrepancia entre Estados reúne a la vez un matiz político y una dimensión jurídica. Instituciones de Derecho Internacional Público, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, p. 793.

su aplicación puede enmarcarse en la consideración social y temporal de la diferencia internacional y es difícil que pueda resolverse mediante un mecanismo jurisdiccional en el Órgano Solucionador de Diferencias (OSD) de la OMC (que como curiosidad diremos que ha ido evolucionando y consolidándose en su misión gracias, en gran parte, al conflicto abierto entre EEUU y la UE sobre el uso de hormonas para el engorde del ganado). Esto implica que para despolitizar estas diferencias y conseguir un procedimiento más eficaz sea necesario reforzar las características jurisdiccionales del procedimiento en el AMSF de la OMC en el que todas las partes acepten lo establecido en la OIE.

Por su parte los **países en desarrollo**, ante las pretensiones de la UE, temen<sup>303</sup> que ese criterio conduzca a una restricción indebida de sus exportaciones y que sea utilizado como una herramienta proteccionista. El país que fija las normas, o sea el país importador, estaría definiendo qué normas se deben aplicar en el país de producción y, en su opinión, un país debe fijar sus normas sanitarias de acuerdo con su propia percepción, sus necesidades de desarrollo y sus preocupaciones sociales y sanitarias. Además, los requisitos exigidos de trazabilidad y etiquetado pueden constituir una pesada carga administrativa y financiera para los productores y exportadores de países en desarrollo.

Defender esta posición en el mercado internacional, donde ya hemos visto que la percepción del riesgo es diferente, le crea a la Comunidad grandes dificultades, tanto en las negociaciones con organismos internacionales como en la firma de acuerdos bilaterales con distintos países (Rusia, EEUU, Canadá, etc.). Dificultades y falta de acuerdo que, sin excepción, se traducen en pérdidas económicas y trabas al comercio para la Unión Europea.

### **Acuerdos bilaterales de equivalencia veterinaria**

El Consejo de Ministros de Agricultura, celebrado el 20 de febrero de 1995, aprobó un mandato para autorizar a la Comisión Europea a iniciar las negociaciones con el fin de celebrar acuerdos con países terceros sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, que son adoptados por el Consejo. En virtud de ello, la UE mantiene acuerdos bilaterales con la mayoría de sus socios comerciales y dispone de acuerdos de equivalencia veterinaria, que incluyen el reconocimiento de las medidas sanitarias aplicadas por terceros países, para facilitar los intercambios de animales y productos animales, donde se detallan los requisitos precisos sobre seguridad alimentaria, sanidad y bienestar animal que rigen en el comercio entre la UE y el país en cuestión (*cf. cap. IV §1.3*).

---

<sup>303</sup> Bhagirath Lal Das. "La OMC y el sistema multilateral del comercio: pasado, presente y futuro" Icaria Editorial SA 2004, p. 126

En estos **Acuerdos bilaterales** se tienen en cuenta los principios de libre comercio, y en particular el AMSF, con la intención, precisamente, de evitar que las medidas sanitarias funcionen como barreras no arancelarias que perjudiquen los intercambios de la Comunidad con países terceros<sup>304</sup>. El beneficio a corto plazo de cada acuerdo de equivalencia veterinaria es difícil de medir, pero como mínimo se favorece la identificación de las barreras sanitarias y como pueden éstas evitarse, por lo que la relación coste-beneficio del acuerdo suele ser positiva.

Para celebrar un acuerdo, la UE analiza las medidas sanitarias del país, la compatibilidad de la situación sanitaria, el volumen de comercio y su relación comercial histórica, así como la capacidad del país tercero para cumplir el futuro acuerdo en particular sobre **el reconocimiento del sistema de garantías sanitarias del control veterinario** de la Comunidad, de modo que no se vea comprometido el grado de protección que se pretende. Elementos que normalmente entran en juego cuando aparecen diferencias entre la UE y un país tercero, por lo que acordar la equivalencia, que no igualdad, en las definiciones específicas, en las comprobaciones sanitarias y en las certificaciones, es un valioso e importante instrumento en el Acuerdo bilateral, aunque en ocasiones, finalmente, no se respeten. Sirva como ejemplo que en el año 2006, 55 países mantenían la prohibición de entrada de vacuno procedente de la UE debido a la EEB, poniendo en cuestión el sistema de control y certificación veterinario europeo<sup>305</sup>.

Dado que las normas de la OMC no mencionan específicamente el bienestar animal y esta cuestión ha sido objeto de escaso debate en el marco de la Ronda de Doha, en la actualidad, un número cada vez mayor de acuerdos comerciales bilaterales hace referencia al bienestar de los animales.

## *2.2.- OMC Preocupaciones no comerciales.*

Gracias al Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay<sup>306</sup> de 1993, la agricultura se sitúa dentro de la estructura general de las normas y disciplinas de la OMC, aunque también el acuerdo reconoce que el proceso de liberalización gradual debe tener en cuenta más preocupaciones que las

---

<sup>304</sup> La UE en sus relaciones comerciales determina acuerdos bilaterales y políticas comerciales específicas con terceros países y regiones. Como miembro de la OMC está comprometida a la promoción del comercio libre y justo con todos sus socios comerciales y estos acuerdos comerciales preferenciales son notificados bajo el Artículo XXIV del GATT ó el Artículo V del GATT.

<sup>305</sup> DG Comercio de la Comisión Europea. Base de datos de medidas SPS <http://mkacddb.cec.eu.int/sps/index.html>.

<sup>306</sup> La Ronda de Uruguay hace referencia a la octava reunión entre países con el fin de negociar la política de aranceles y la liberalización de Mercados a nivel mundial, que fue abierta en Punta del Este, Uruguay en 1986 y concluye en Marrakech el 15 de diciembre de 1993.

comerciales<sup>307</sup>, y respeta la existencia de distintas agriculturas y políticas agrícolas y el derecho de cada miembro de la OMC a preservar su sector agrícola.

Como no existe una política agrícola mundial armonizada, se mantienen distintos planteamientos en el curso de las negociaciones<sup>308</sup>. Unos centrados en el mercado que buscan que el comercio agrícola se rija por las mismas disciplinas que el comercio en general y que sólo se tengan en cuenta excepcionalmente las preocupaciones no comerciales. Y otros basados en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, apoyado por países cuya agricultura responde a preocupaciones no comerciales como la seguridad alimentaria y el medioambiente, para los que no es suficiente la orientación al mercado. La necesidad primaria de alimentos conlleva aspectos económicos y psicológicos (*cf.* cap. I, § 3), por lo que no cabría achacar únicamente la existencia de aranceles a la protección de los intereses particulares especiales de los agricultores productores, también contarían los intereses de los consumidores acerca de los OGM, la aparición de nuevas enfermedades, las sustancias tóxicas como las dioxinas, etc.

Todos los países convienen en que se debe proteger a los consumidores y convienen, asimismo, en que hay que evitar el proteccionismo oculto. El debate se centra en si el AMSF (en particular el párrafo 7 del artículo 5 que trata del riesgo y las precauciones) resulta suficientemente claro para mantener debidamente tal equilibrio o debe tratarse en el Comité MSF y en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, y no en el marco de las negociaciones sobre la agricultura.

### ***El bienestar de los animales y el comercio en la agricultura***<sup>309</sup>

Cabe recordar que las últimas reformas de la PAC destacan por dar mayor importancia a las normas de bienestar animal, incluyendo, en la reforma de 2003, la vinculación del pago de las ayudas a los agricultores al cumplimiento de los objetivos de bienestar animal. Razón por la que cabe esperar que la UE continúe negociando en los foros internacionales para conseguir que sus importaciones se condicionen al cumplimiento de estas normas, proponiendo que se trate de una “preocupación no comercial” a respetar en las negociaciones<sup>310</sup>. Algunos

<sup>307</sup> Véase el preámbulo del Acuerdo de Marrakech y el preámbulo y el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay.

<sup>308</sup> OMC. Preocupaciones no comerciales (9 de noviembre de 2000) OMC G/AG/NG/W/36 Rev.1).

En este contexto, los días 2 al 4 de julio de 2000 se celebró en Ullensvang, Noruega, una Conferencia sobre las Preocupaciones No Comerciales en la Agricultura a la que asistieron representantes de 40 países y economías. La Comisión Europea y los gobiernos de Japón, Mauricio, Noruega, la república de Corea y Suiza organizaron la conferencia.

Los temas tratados fueron las características específicas y multifuncionales de la agricultura; la aportación de la agricultura al desarrollo rural, la seguridad alimentaria (dependencia) el medio natural y la diversidad cultural; y la necesidad de que las políticas nacionales se conciben con flexibilidad para dar solución a las preocupaciones no comerciales, tanto de desde la perspectiva de los países desarrollados como desde los países en desarrollo.

<sup>309</sup> Propuesta de negociación global de la UE. Doc. G/AG/NG/W/90, 14 de diciembre de 2000.

<sup>310</sup> Mediante una combinación de criterios relativos al etiquetado y a la ayuda interna del compartimento verde- esta última para compensar los efectos sobre los costos o la producción debidos al cumplimiento de las normas relativas a la protección de los animales. Algunos países contestan que la protección de los animales es principalmente una preocupación de naciones ricas y que a veces es posible mejorarla sin subvenciones.

competidores comerciales de la UE aducen que ésta intenta que se establezcan en la OMC disposiciones que podrían permitir rechazar las importaciones de animales y sus productos procedentes de países que no apliquen la misma legislación en esa esfera, lo que podría acabar dividiendo el mundo en distintos bloques comerciales, provocando que los exportadores acomoden sus legislación en materia de bienestar animal a la de sus principales mercados de importación, y que, probablemente, algunos importadores adopten normas estrictas relativas al bienestar de los animales por motivos proteccionistas.

Hay varias formas posibles de abordar el bienestar de los animales<sup>311</sup>, como son la elaboración de acuerdos multilaterales sobre la protección del bienestar de los animales y el etiquetado, obligatorio o voluntario<sup>312</sup>. Además, puesto que el cumplimiento de normas estrictas de protección de bienestar animal incrementan los costes de los productores, difícilmente remunerados por el mercado, sería necesario examinar la legitimidad de prever alguna compensación como contribución a los costes adicionales, siempre que no tuviera ningún efecto sobre el comercio o la producción o los efectos fueran mínimos sobre uno u otra.

Sin embargo, los países en desarrollo lo califican de ofensiva, en palabras de Márcio Portocarrero, secretario de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura de Brasil: “*no vamos a aceptar la imposición de normas sobre bienestar animal como una barrera comercial*”<sup>313</sup>, y consideran que la UE está dispuesta a utilizar el bienestar animal como un “*escudo*” en la defensa de la ampliación de los subsidios agrícolas de la PAC sin medir el efecto económico que conduciría a la reducción de la población animal, así como al aumento de los costes de transporte y alimentación, sin haber demostrado sus beneficios.

### ***2.3.- Organización Internacional de Epizootias. OIE***

La OIE abordó la cuestión de la *identificación y la trazabilidad* por primera vez en 1998, en el seminario internacional sobre “Sistemas de identificación permanente y trazabilidad de los animales”, celebrado en Buenos Aires. Posteriormente, en 2001, la OIE dedicó una edición completa de la Revista Científica y Técnica a la trazabilidad. En 2005, constituyó un grupo *ad hoc* de expertos y en marzo de 2006, la Comisión de Normas sanitarias de la OIE para los animales terrestres, elaboró una primera serie de directrices para la identificación y la trazabilidad destinada a los miembros de la OIE, a fin de

---

<sup>311</sup> Tratado en la Conferencia sobre comercio mundial y bienestar de los animales de granja (20 y 21 de enero de 2009 en Bruselas) patrocinada por la Comisión Europea.

<sup>312</sup> Conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, podría facilitar la satisfacción del deseo de los consumidores de realizar una elección con una información suficiente en relación con los productos alimenticios, producidos en el país o importados, que abarque la información relativa a las condiciones de producción.

<sup>313</sup> FEDEGAN. Boletín Mercados Internacionales, febrero 2009. Colombia. *La UE quiere normas de bienestar animal en la OMC.*

incrementar la eficacia de las políticas y actividades de prevención y control de las enfermedades, de seguridad sanitaria de la producción animal destinada a la alimentación y de certificación de las exportaciones.

El Grupo de trabajo permanente sobre *bienestar animal* se constituyó durante la 70ª Sesión General en febrero de 2002 y sus primeras recomendaciones se adoptaron un año después. Los principios generales de bienestar de los animales se incluyeron en la edición 2004 del *Código Terrestre*. En febrero de 2004, la OIE organizó la Primera conferencia mundial sobre bienestar animal para divulgar y explicar de manera más amplia la iniciativa de bienestar animal de la OIE, y, desde mayo de 2005, ha adoptado siete directrices sobre bienestar animal incluidas en el *Código Terrestre*<sup>314</sup>.

En el Grupo de trabajo celebrado en 2008<sup>315</sup>, la IFAP<sup>316</sup> presentó “*Statement by the Farmers of the World on Animal Welfare*” apoyando firmemente el trabajo de la OIE, en particular el enfoque científico del bienestar animal, que evitaría que la aplicación de las normas afectasen a la producción y, en circunstancias extremas, ocasionase un cese de operaciones de la industria, estimando que si todo el mundo tenía las mismas normas mínimas, los costes asociados a la protección de estas normas se reducirían, aunque dicha demanda implicaría costes extras para los productores que era preciso compensar.

#### ***2.4.- Algunos ejemplos de las dificultades en las relaciones con los socios comerciales de la UE***<sup>317</sup>

Con la confirmación de la EEB y la fiebre aftosa en la UE, sus socios comerciales habían manifestado su desconfianza hacia sus sistemas de vigilancia y control de enfermedades de la UE y vetaron las importaciones de carne de vacuno, sin respetar el AMSF, que contempla la calificación de los países y la regionalización, lo que agravó la situación, uniéndose los obstáculos a la exportación al descenso del consumo y de los precios del mercado interior. Desde finales de 2000, la situación sanitaria de la UE y la aplicación de los principios de seguridad alimentaria provocaron el embargo unilateral por algunos países. Algunos, además del embargo, como EEUU, Argentina y Brasil, contemplaron la tesitura como una buena oportunidad de abrir su mercado hacia la UE de la carne de vacuno ante el déficit de terneros y de soja, por la necesidad de proteína vegetal ante la prohibición de harinas animales en la alimentación. Otros, simplemente, pusieron en cuestión el sistema de control de la UE.

<sup>314</sup> La Asamblea Mundial de Delegados de la OIE: Delegados nacionales de los 178 Países y Territorios Miembros.

<sup>315</sup> *Grupo de trabajo de la OIE sobre bienestar animal, 17-19 de junio de 2008*. Resultados del Foro de Bruselas sobre el bienestar animal y comercio. Abril 2008. Foro organizado por la DG SANCO, la WSPA y el Eurogroup for Animal Welfare.

<sup>316</sup> IFAP (Federación Internacional de Productores Agrícolas sobre el bienestar animal) representada por el Dr. Olsen.

<sup>317</sup> Fundamentado en la publicación: Gil Adrados, Pilar “De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor” Observatorio Legislativo MARM, 2008.

En la tabla n.º 11 elaborada con la información disponible en la base de datos de medidas sanitarias que restringen el comercio de la DG Comercio de la Comisión Europea, se recogen los países que en 2005 disponían de medidas que vetaban la entrada de productos europeos justificándose en la declaración de enfermedades animales en la UE, destacándose el caso de la EEB, por lo que de poco servía, para mantener el comercio exterior, el riguroso sistema de control de la enfermedad que la UE aplicaba desde 1990.

**Tabla n.º 11: Medidas sanitarias que actúan como barreras no arancelarias para la UE**

	Nº medidas	EEB	Scrapie	Fiebre aftosa	Enf. Vesicular porcina	PPC	Influenza aviar	PRRS	Gumboro	Brucelosis	Otras
<b>EUROPA</b>											
Noruega	1	1									
Liechtenstein	1	1									
Suiza	1					1					
Andorra	1	1									
Ucrania	1	1									
Moldova	1	1									
<b>Rusia</b>	<b>2</b>	1					1				
Azerbaijan	1	1									
Macedonia	1	1									
<b>AFRICA</b>											
Marruecos	1	1									
Argelia	1	1									
Tunez	1	1									
Libia	1	1									
Egipto	1	1									
Mali	1	1									
Chad	1	1									
Guinea	1	1									
Costa de Marfil	1	1									
Gana	1	1									
Benin	1	1									
Gabon	1	1									
Sudafrica	1	1									
<b>NORTE AMERICA</b>											
<b>EEUU</b>	<b>2</b>	1	1								
Canadá	1	1									
<b>Méjico</b>	<b>3</b>	1		1		1					
<b>SUR AMERICA</b>											
Costa Rica	1	1									
Cuba	1	1									
Colombia	1	1									
Peru	1	1									
Brasil	1	1									
<b>Chile</b>	<b>2</b>	1				1					
Bolivia	1	1									
Uruguay	2	1			1						
<b>Argentina</b>	<b>3</b>	2				1					
<b>MEDITERRANEO</b>											
Libano	1	1									
Siria	1	1									
Iran	1	1									
Israel	1	1									
Jordania	1	1									
Arabia Saudí	1	1									
Kuwait	1	1									
Emiratos Arabes U	1	1									
Oman	1	1									
<b>ASIA</b>											
<b>India</b>	<b>3</b>	1					1				1
Tailandia	1	1									
Vietnam	1	1									
Indonesia	1	1									
Malasia	1	1									
Singapur	1	1									
China	2	1				1					
Corea del Sur	1	1									
<b>Japón</b>	<b>5</b>	2		1		1				1	
Taiwan	1	1									
<b>OCEANIA</b>											

Fuente: Comisión Europea. DG TRADE. 2005. Elaboración propia

Si en la tabla anterior veíamos las restricciones impuestas al comercio por una enfermedad animal, en la tabla n.º 12 comprobamos como gran parte de los socios comerciales de la UE, con los que en su mayoría se habían firmado acuerdos de equivalencia veterinaria, mantenían barreras no arancelarias al poner en cuestión el sistema de control y certificación veterinario en el que se fundamentan las garantías de la UE.

**Tabla n.º 12: Tipos de barreras no arancelarias de carácter sanitario**

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

Fuente: DG TRADE. Comisión Europea<sup>318</sup>. Elaboración propia

En concreto en el 31,03% de los casos se cuestionaba el procedimiento de certificación basado en el reconocimiento mutuo. El 13,79% no respetaba la regionalización cuando se notificaba una enfermedad, extendiendo la restricción a países enteros, en ocasiones incluso a todo el territorio de la Comunidad, a pesar de estar la regionalización amparada por la OIE y contemplada en el AMSF de la OMC. El 13,09% de los casos se refería a que los establecimientos exportadores debían ser previamente autorizados por el país de destino al considerar que no se cumplían sus requisitos sanitarios en la UE, y otro 13,09% a la exigencia de una autorización previa de importación a los exportadores comunitarios de productos animales.

La **Federación Rusa**, tras el primer caso de EEB en España en el año 2000, comenzó por invalidar el certificado hispano-ruso acordado bilateralmente, argumentando que una de las cláusulas expresaba que “*la EEB no se hubiese registrado durante los últimos cinco años en territorio nacional*”. Poco después, el gobierno ruso por la difusión de la EEB y de la fiebre aftosa de Reino Unido a Francia, Irlanda y Holanda **prohibió las importaciones de todos los países de la UE**, de los PECOS<sup>319</sup> y de los Países Bálticos. La UE consideró que la resolución de la Federación de Rusia era exagerada y desproporcionada al estar afectados sólo cuatro países y que deberían aplicar restricciones de ámbito regional tal y como estaba previsto en el AMSF, lo que reclamó a Rusia sin éxito. Este suceso tiene

<sup>318</sup> Base de datos de medidas SPS que obstaculizan las exportaciones de la UE a países terceros. Disponible en <http://mkaccd.db.cec.eu.int/sps/index.html>, 2006.

<sup>319</sup> PECOS: Países de la Europa Central y Oriental.

aún más interés si pensamos que las autoridades rusas estaban negociando la entrada en la OMC y la UE era uno de sus valedores con quien tenía especial interés en llegar a un consenso<sup>320</sup>

A partir de aquí, ya no son sólo las cuestiones sanitarias las determinantes, y las relaciones se ven afectadas como consecuencia de los planes de la UE de limitar, en 2002, las importaciones de cereales de la Federación de Rusia introduciendo una cuota anual. Las autoridades rusas adoptaron medidas en contra de las entregas cárnicas de la UE y en diciembre de 2003 **incrementaron los aranceles** para la importación de carne de vacuno y establecieron cuotas de importación<sup>321</sup>, reduciendo a la cuarta parte las importaciones procedentes de la UE.

Para continuar con las dificultades, los servicios veterinarios de la Federación de Rusia, advirtieron a finales de 2003<sup>322</sup>, que podrían prohibir las importaciones de carne si antes del 1 de mayo de 2004 la UE no aprobaba **el certificado veterinario único** para todos los países comunitarios, ya que no estaban de acuerdo con el sistema de reconocimiento mutuo<sup>323</sup>. La fecha no fue casual, ya que en el mes de mayo se integraron diez nuevos miembros, que a pesar de comerciar tradicionalmente con la Federación, como los productores y establecimientos no estaban homologados no podían suministrar sus productos a Rusia. De esta manera, Rusia impuso normas especiales para los nuevos miembros de la UE ya que las exportaciones a Rusia sólo se admitirían si procedían de empresas que respondían a los requisitos veterinarios y sanitarios rusos y estaban certificados por especialistas propios.

Poco después, en 2005, fue **Polonia** la afectada directamente por las reticencias de Rusia al funcionamiento de la policía sanitaria en intercambios extracomunitarios de la UE, embargando las importaciones desde este país. A pesar de que la Comisión le ofreció garantías a Polonia de tratar la cuestión con Rusia, en noviembre de 2005, ésta cerró las fronteras a todos los productos agrícolas polacos justificándolo en las frecuentes infracciones graves a la legislación veterinaria. La cuestión alcanzó tal gravedad para sus exportaciones que el Gobierno polaco advirtió a la Comisión<sup>324</sup> de que **Polonia podría**

---

<sup>320</sup> A fecha 4 de junio de 2009, Rusia espera que su ingreso en la OMC sea a mediados de 2010, según manifestaciones del representante de la delegación negociadora rusa, Maxim Medvédkov. Noticias EFE04/06/2009.

<sup>321</sup> En particular incrementa los aranceles para la importación de carne de porcino de un 15% a un 80%; de un 15 a un 25% la carne de vacuno; y de ave de un 25% a un 35%. Noticias del exterior. MAPA n.º 69 12 de diciembre de 2002.

<sup>322</sup> Para importar en la UE se utiliza el certificado emitido por la Comisión Veterinaria de la UE y, para exportar de la UE, el Servicio Veterinario de cada país miembro emite su propio certificado. La parte rusa considera que es un requisito doble y propone modificar las reglas introduciendo el certificado veterinario único para todos los países que debe emitirse por la Comisión Veterinaria para la UE.

<sup>323</sup> Para exportar carne a Rusia desde la UE se expedían certificados firmados por los Servicios Veterinarios de cada uno de los países suministradores y la Federación exigía la introducción de un certificado único de la UE como entidad, poniendo, de esta manera, en cuestión el sistema de control y vigilancia veterinaria de la UE y así, el 1 de mayo de 2004, sin acuerdo Rusia impuso el certificado de forma unilateral.

<sup>324</sup> En declaraciones a Radio Uno, el 1 de junio de 2006, el Viceprimer Ministro y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural polaco también advirtió "no saber si las autoridades comunitarias son conscientes de que si los polacos aceptan todas las exigencias

*introducir restricciones al comercio de productos alimentarios procedentes de la UE dirigidos hacia Rusia* y Ucrania, si la UE no ayudaba de forma efectiva a Polonia, amenazando con aumentar los controles veterinarios o reduciendo el número de puestos fronterizos a su paso hacia Rusia y Ucrania. Polonia manifestó que deseaba mantenerse en la UE, pero en una UE solidaria que no existía porque varios países aprovechaban el embargo polaco para llevar sus productos a Rusia.

Tras arduas negociaciones entre las autoridades sanitarias (que también influyeron en las negociaciones para la incorporación de Rusia a la OMC), el 11 de abril de 2006 se firmó el *Memorándum de Entendimiento para el diálogo en materia de Agricultura y desarrollo Rural con la UE*<sup>325</sup>.

En el caso de *Estados Unidos*, en febrero de 2001, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) prohibió la importación de animales vivos o productos ganaderos de todo el territorio de la UE para prevenir la entrada de EEB y fiebre aftosa (el último caso en EEUU había sido en 1929). Pero, a su vez, la UE impuso el veto a la carne estadounidense hormonada, contraviniendo el AMSF por ser una medida sin justificación científica, sólo basada en el principio de precaución. En junio de 2001, el Gobierno de Bush reinició contactos con la UE para resolver el conflicto de las hormonas y seguir exportando a la UE, ya que de ese modo conseguiría que muchos congresistas apoyaran la “trade promotion authority”, mandato flexible del Congreso al Presidente para negociar la ronda de negociaciones de la OMC. El aumento del contingente de carne libre de hormonas de EEUU afectaba al mercado de la UE debido a la crisis que atravesaba el sector del vacuno y para los productores de EEUU<sup>326</sup> este programa no era atractivo por los excesivos costes que suponían. Aun así la UE publicó la Directiva 2003/74/EC que prohibió definitivamente el 17β estradiol y provisionalmente otras cinco hormonas y, lógicamente, el gobierno estadounidense se apresuró a *descartar la posibilidad de levantar las sanciones comerciales a la UE*<sup>327</sup>.

---

de las autoridades rusas se están rozando los límites de una posible violación de los reglamentos de la UE lo que también influiría negativamente en las exportaciones del resto de los Estados miembros”. Noticias del exterior n.º 156, 8 de junio de 2006.

<sup>325</sup> El Memorándum se firmó en Moscú por el Ministro de Agricultura de la Federación de Rusia, Alexei Gordeyev, y la Comisaria de Agricultura y Desarrollo Rural, Marian Fischer. Noticias del exterior, n.º 153, 27 de abril de 2006. Es el primer paso para la cooperación en el desarrollo de política agraria, regulación de mercados alimentarios y coordinación de la política aduanera y arancelaria y un buen instrumento para solucionar los problemas surgidos entre las dos partes.

<sup>326</sup> American Meat Institute (AMI) y la organización de agricultores mayoritaria en EEUU American Farm Bureau Federation (AFBF) se oponen a esta negociación porque no representa ninguna ventaja debido a los altos costes de producir carne sin hormonas. MAPA, Noticias del Exterior n.º 22, 21 de junio de 2001

<sup>327</sup> Estas sanciones, por importe de 16,8 millones de dólares en EEUU y 11,3 en Canadá, fueron impuestas a la UE en forma de altos aranceles para una serie de productos, por concluir la OMC que la prohibición de las hormonas en la cría de ganado no está sustentada en evidencias científicas y que, por lo tanto, es contraria a las normas de la OMC. La Directiva revisaba la información científica disponible sobre los riesgos para la salud que se derivan del uso de estas sustancias. En ella el uso de 17B estradiol se restringe todavía más, a unas pocas acciones terapéuticas, debido a las evidencias de sus efectos cancerígenos; mientras que las otras cinco hormonas: acetato de melengestrol, testosterona, progesterona, trembolona y zeranol se prohíben en virtud del principio de precaución, mientras se reunía información que permitiera evaluar correctamente el riesgo.

Los EEUU continuaban oponiéndose a que la UE ingresará como miembro de pleno derecho en el *Codex Alimentarius*, en la reunión del Comité de Principios Generales del Codex en París en abril de 2003, por el que ganaría el derecho a emitir un bloque de votos en nombre de los Estados miembros, de esta manera los EEUU intentaban que las medidas que promovía la UE no les afectaran.

Los estadounidenses no estaban tan sensibilizados como los europeos en materia de seguridad alimentaria, sólo por cuestiones comerciales se planteaban la identificación, la trazabilidad y el etiquetado. En 2003, para defender la calidad de sus productos, el Gobierno elaboró una propuesta, al amparo de la Ley Agraria de 2002, sobre el **etiquetado de origen** en alimentos frescos que afectaba a las carnes, de modo que sólo podían etiquetarse como originarias de EEUU las procedentes de animales nacidos, criados y sacrificados en ese país. La propuesta originó una fuerte oposición del sector, al incrementarse los costes en un 10%, que dio sus frutos en el Congreso en forma de una enmienda a los presupuestos del USDA que prohibía al departamento utilizar fondos para la aplicación de la norma, que quedaba en suspenso.

En diciembre de **2003 se confirmó el primer caso de EEB** en el país y la situación dio un giro importante, de hecho la Secretaria de Agricultura en su comparecencia ante la Cámara de representantes se detuvo especialmente en las consecuencias comerciales y económicas y el trabajo que requería reabrir y mantener los mercados exteriores<sup>328</sup>, en especial el japonés, principal destino de las exportaciones norteamericanas, que suponía el 35% de las ventas totales de carne de vacuno al exterior, y que significaba la clave para mantener otros mercados de importancia de extremo oriente: Hong Kong, Corea del Sur y Singapur.

Los representantes de la Cámara, que antes se habían opuesto, reprocharon al Gobierno que no se hubiera anticipado a este problema y le urgieron la puesta en práctica de la identificación, criticando duramente la falta de un sistema de vigilancia que contemplara el análisis de los animales y la prohibición del uso de harinas animales, porque entrañaba muchas dificultades recuperar los mercados exteriores si no se podían ofrecer las garantías que estos requerían. No obstante, la mayor **preocupación de las instituciones norteamericanas era la pérdida de los mercados exteriores** y su efecto en la economía pero no estaban presionados por el consumidor, ni mucho menos se percibía crisis alguna de seguridad alimentaria en el país.

---

<sup>328</sup> En 2003, las exportaciones de carne de vacuno ascendieron a 1.180 millones de dólares, el 10% de la producción. El cierre de las importaciones tuvo efecto inmediato con una caída inicial de entre el 15 y el 20% en el precio del ganado en el mercado de futuros, tendencia que duró unas semanas y se recuperó rápidamente. Noticias del exterior n.º 100, 29 de enero de 2004.

Con este panorama, Japón exigía que se realizaran pruebas diagnósticas al 100% de los animales que se exportaran, cuestión inviable técnica y económicamente puesto que lo que se vendía eran partes de la canal y eso exigiría analizar prácticamente todo lo sacrificado. Japón requería que se certificara que la edad de los animales era menor o igual a 20 meses y EEUU no disponía de un sistema de identificación que permitiera certificar este extremo, por lo que costó prácticamente un año llegar a un acuerdo con Tokio para reanudar las exportaciones.

La *falta de un sistema de identificación que asegurara la trazabilidad* le supuso un gran obstáculo a EEUU para defender sus exportaciones pero seguía sin contemplarse como un elemento de seguridad alimentaria. Tanto es así que de nuevo, en junio de 2005, el subcomité presupuestario de agricultura de la Cámara de representantes<sup>329</sup> consiguió que se aprobara la enmienda al proyecto de la Ley de Presupuestos del USDA para el año 2006, que retrasaba de nuevo la puesta en práctica del etiquetado de origen obligatorio. Con la confirmación del segundo y tercer caso de EEB en EEUU, en 2005 y 2006, volvieron a arreciar las críticas contra el USDA por no haber establecido un sistema de vigilancia adecuado y le exigieron la puesta en marcha de un sistema nacional de trazabilidad. Éste, por fin, presentó en 2005 un *Sistema Nacional de Identificación Animal (NAIS) obligatorio y que estaría plenamente operativo en 2009*, pero sólo había empezado el año 2006 cuando comunicó que este programa sería voluntario ante las continuas quejas del sector productor.

Finalmente, en abril de 2009 fue cuando el Servicio de Inspección y Sanidad Animal y Vegetal (APHIS) emitió un informe<sup>330</sup> sobre los costes y beneficio del NAIS en el que señalaba que, a pesar de los costes, el programa generaría importantes beneficios en el control de las enfermedades animales y sería la clave para fomentar la exportación, porque entonces reconocía que la trazabilidad se imponía como norma internacional, estimándose unas pérdidas de 1.320 millones de dólares por la reducción de las exportaciones por no haber adoptado el sistema.

Sin embargo, había **países terceros que se prepararon para cumplir los requisitos exigidos por la UE** desde que en 2001<sup>331</sup> se aplicó la prohibición de la importación de bovinos de los que carecieran de un certificado que garantizara que no habían sido usadas harinas animales en su alimentación. El interés de

---

<sup>329</sup> El republicano de Tejas, Henry Bonilla, el mismo congresista que introdujo una disposición similar en 2003 para una moratoria de un año en la aplicación del etiquetado obligatorio, aunque finalmente se aprobó una de dos años.

<sup>330</sup> Noticias del exterior n.º 220, 21 mayo de 2009.

<sup>331</sup> En febrero de 2001 el Congreso holandés solicitó al Ministro de agricultura que defendiera en el Consejo de Ministros de la UE el etiquetado de la carne procedente de países extracomunitarios como Argentina y Brasil, y que en la etiqueta figurase que se habían realizado los test de detección de la EEB, y pide el cierre a la carne de países terceros. Noticias del exterior n.º 7, 1 de febrero de 2001.

estos países era vender a la UE y la aceptación de los requisitos no estaba motivada por las exigencias de sus consumidores. El presidente de la ABIEC<sup>332</sup> en Brasil manifestaba que la carne de vacuno brasileño se exportaría con una etiqueta informando de que no tenía riesgo de contaminación por EEB, demostrando al consumidor que el 99% de su censo (unos 153 millones de cabezas) se criaba en pastoreo sin utilizar suplementos alimenticios. Argentina, a finales de 2000, también comenzó a desarrollar una estrategia comercial propagando las bondades de su carne a los consumidores europeos pero el 12 de febrero de 2001 confirmó a la OIE la aparición de fiebre aftosa y se suspendieron sus exportaciones a la UE, perdiendo más de 500 millones de dólares.

Durante 2002 la disputa entre *Brasil y Argentina* por el mercado de la carne era cada vez más fuerte. Por un lado, Argentina llevaba ventaja en las ventas con la UE, pero Brasil se mostraba imparable en la conquista de los mercados argentinos perdidos tras la declaración de fiebre aftosa del año anterior, ya que Argentina estaba lejos de recuperar los 70 mercados que tenía antes de la crisis.

Salvada la crisis de fiebre aftosa, en septiembre de 2004, el gobierno argentino presentó un avance del Plan Ganadero con el objetivo de incrementar en un 25% la producción de carne de vacuno en los años siguientes. El incremento de las exportaciones y la recuperación del consumo interno habían provocado un aumento de los precios internos de la carne y un mayor sacrificio de vacas, con efecto a largo plazo en el tamaño de la cabaña ganadera (en 2004, según la SENASA, argentina exportó<sup>333</sup> un 58% más que en 2003 en volumen y un 66% más en divisas). Este hecho y la perspectiva de reapertura de mercados como EEUU y Canadá, justificaba que el Gobierno impulsara medidas que contribuyeran al crecimiento de la ganadería argentina que asegurara el autoabastecimiento y evitara el aumento de los precios de la carne en el mercado interno, estableciendo los pesos obligatorios con destino a matadero<sup>334</sup>.

El Presidente Kirchner, en 2006,<sup>335</sup> presentó el *Programa Nacional para el Desarrollo de la Cadena de Ganados y Carnes Bovinas* con la intención de incrementar la oferta de carne, aumentar la transparencia de los sistemas comerciales y satisfacer la demanda de carne de vacuno, tanto en el mercado

---

<sup>332</sup> Asociación Brasileña de las Industrias Exportadoras de Carnes Industrializadas. MAPA. Noticias del exterior n.º 2.

<sup>333</sup> SENASA (Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) La carne argentina se exportaba a más de 60 mercados. En 2005 los principales destinos fueron Rusia con 113 millones de dólares, Alemania con 73 millones, Chile con 48 millones. Con valores inferiores le siguen Italia, EEUU y Gran Bretaña.

<sup>334</sup> Resolución del Secretario de Agricultura, Pesca y Alimentos de la Nación. Con el incremento de los pesos exigidos se haría de forma escalonada: a partir del 1 de noviembre deben superar los 260 Kg en vivo; a partir de 15 de diciembre sólo superiores a 280 kg y a partir del 31 de enero de 2006 sólo mayores de 300 kg. Noticias del exterior n.º 143, 10 de octubre de 2005.

<sup>335</sup> El Gobierno para asegurar el abastecimiento del mercado interno, creó el Registro de Operaciones de Exportación ROE para toda empresa exportadora de carne de vacuno. El ROE, dependiente de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, para autorizar una exportación tendrá en cuenta el número de cabezas sacrificadas y los volúmenes de carne dedicada a la exportación o al consumo interno de la empresa.

interno como en el externo, beneficiando de forma directa a los productores, a la industria frigorífica y a la comercialización. Argentina contaba entre sus ventajas a la hora de exportar el ser considerada, desde 2003, libre de EEB, según lo ratificado por el Informe de actualización de la Evolución del Riesgo geográfico para la EEB<sup>336</sup> y la confirmación de la OIE en 2006.

A partir de julio de 2002 la UE no sólo exigía que se garantizara que no se habían usado harinas animales en la alimentación, sino que también imponía como **requisito un programa de trazabilidad para toda la carne importada a la UE**. De hecho, la identificación que es el elemento clave de la trazabilidad no era, prácticamente en ningún país, un sistema obligatorio, salvo para aquellos que pretendían exportar a la UE.

En 2003 el gobierno brasileño estableció obligatoriamente el Sistema Brasileño de Identificación de Origen y Certificación Bovina y Bovalina (SISBOV). Para atender a sus intereses comerciales con la UE, fijó el plazo del año 2007 para adaptar el SITB (Sistema Integrado de Trazabilidad Bovina) a toda su cabaña, para lo que tuvo que preparar a los ganaderos y establecer agentes certificadores que garantizaran el sistema, y evitar en la medida de lo posible, que el coste no repercutiera demasiado en el precio de la carne.

Antes de finalizar 2004 dejó de ser obligatoria para toda la cabaña por los problemas que generó al sector por su coste, y, sobre todo, porque no veían la necesidad del mismo para el mercado interno. De modo que se creó un grupo de trabajo para desarrollar un proyecto de certificación que reconociese la UE<sup>337</sup>, sólo para los exportadores, que le exigía mejorar el registro de explotaciones ganaderas y la identificación y el registro de animales (cuestionaron el marcado a fuego tradicional), implantando el SISBOV en todo el país. Por fin, en febrero de 2006 Brasil publicó una nueva ley que regulaba el **sistema de trazabilidad bovina obligatorio sólo para el ganado destinado a la UE** que se adoptaría a finales de 2007.

Dadas las circunstancias, los países iberoamericanos, en la “**Declaración de Santiago de Compostela**”, establecieron las bases de la estructuración de los sistemas de trazabilidad exigidos por la UE para evitar el veto a sus exportaciones en la VII Conferencia Iberoamericana de Agricultura<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> La UE se basa para mantener esa calificación en el informe final de la misión en Argentina del 26 de junio al 5 de julio de 2002, y al cruce de los datos proporcionados por la SENASA (Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) con los aportados por los países europeos. El SENASA, desde 1990, estableció un programa de prevención de las EEB y ETT de los animales, actualizando el análisis y seguimiento de los factores de riesgo interno y externo y certificando la condición sanitaria argentina respecto de estas enfermedades. Noticias del exterior n.º 83, 29 de mayo de 2003.

<sup>337</sup> Después de reuniones con representantes del medio rural el Ministerio de Agricultura tuvo que derogar la identificación para todo el censo brasileño. Noticias del exterior n.º 123, 16 de diciembre de 2004.

<sup>338</sup> Celebrada en Santiago de Compostela durante del 25 al 28 de septiembre de 2005 y reunió a los 12 Ministros de Agricultura de América Latina y representantes de los gobiernos de España y Portugal.

A su vez, las **organizaciones internacionales** se manifestaban sobre las crisis sanitarias y las restricciones por su negativo efecto en el comercio internacional. La **OCDE**, en su sesión del Grupo de Trabajo de Políticas y Mercados Agrarios, los días 4 y 5 de julio de 2001, aprobó el programa horizontal sobre la seguridad de los alimentos, destacando como objetivos del programa los efectos de las medidas SPS<sup>339</sup> en los intercambios comerciales y la actividad económica; las ventajas e inconvenientes de nuevas y más amplias normas respecto a la seguridad de los alimentos, así como su repercusión económica.

La **FAO** cifraba en alrededor de un tercio de las exportaciones mundiales de carne en el año 2004 que estaban afectadas por la evolución de las epizootias<sup>340</sup> con graves pérdidas económicas, sobre todo en países cuyas exportaciones estaban prohibidas o restringidas. Advertía que a las pérdidas económicas había que sumarle los costes de las medidas públicas para combatir la enfermedad, las pérdidas que sufrían los productores y los consumidores por la desestabilización de los mercados y las fluctuaciones de los precios, y los costes generales que la industria debía asumir. Señalaba que las repercusiones económicas en países que dependían de sus exportaciones aumentaban la vulnerabilidad de los pequeños productores.

La **OIE** intentaba conseguir un acuerdo en 2004 entre sus miembros para evitar las sanciones comerciales que se imponían a los países libres de fiebre aftosa por haber vacunado preventivamente el ganado, de modo que la vacunación no se convirtiera en un obstáculo para comerciar la carne.

El Grupo Intergubernamental sobre la carne y los productos lácteos, **GIG**, dedicó su reunión de 2006<sup>341</sup> a la repercusión de las enfermedades animales transfronterizas. El Grupo alentó a todos los países a adoptar directrices internacionales sobre las prohibiciones impuestas a las importaciones para proteger la salud humana y animal.

En febrero de 2005, se celebró en la sede de la **OCDE** un seminario sobre “Food Safety and Agricultural Health Standards”, convocado por el Comité de Ayuda al Desarrollo y el **Banco Mundial**, que analizó las exigencias de calidad y seguridad de los alimentos y los efectos que el cumplimiento de la normativa derivada de estas exigencias tenía sobre las exportaciones de los países en vías de desarrollo, ya que suponían *barreras no arancelarias* originadas por los problemas generados en los países desarrollados por las crisis alimentarias. Así, el problema que se trataba de resolver tenía dos vertientes: una desde el punto de vista de los obstáculos para los países exportadores y la otra de abastecimiento de

---

<sup>339</sup> SPS: Sanitary and Phitosanitary.

<sup>340</sup> Según sus estimaciones las pérdidas del comercio mundial alcanzaban los 10.000 millones de dólares en 2004. [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>341</sup> 21ª reunión GIG, por sus siglas en inglés, grupo que se reúne con una periodicidad bienal para tratar los aspectos más importantes de las producciones ganaderas a nivel mundial y las cuestiones coyunturales de los mercados de dichos productos.

los países importadores, que en algunos casos no tenían otra fuente de provisión de estas materias que las derivadas de las importaciones.

### 3.- La UE y el comercio internacional del vacuno de carne

Como muestra la tabla n.º 13, el principal destino de las exportaciones de la UE desde el año 2003 al 2005 era la Federación de Rusia<sup>342</sup> -aunque se redujeron a la mitad al final del período-, seguida de algunos de los países de la antigua Yugoslavia y de África. También el mercado del Líbano se fue perdiendo como ya hemos visto, a medida que desaparecieron las restituciones a la exportación.

*Tabla n.º 13: Exportaciones de carne de vacuno de la Unión Europea*

Miles de teqc	2003	2004	2005
<b>Rusia</b>	262.326	206.170	120.246
<b>Libano</b>	59.830	56.017	28.849
<b>Croacia</b>	264	8.372	14.202
<b>FYROM</b>	5.642	9.081	1.001
<b>Bosnia-Herzegovina</b>	3.666	11.622	9.754
<b>Argelia</b>	3.377	16.410	14.373
<b>Angola</b>	17.834	13.875	13.808
<b>UE</b>	441.107	402.544	285.391

Fuente: DG AGRI, según Ernest & Young<sup>343</sup>

Las exportaciones retrocedieron, siendo el cierre de la mayor parte de los mercados de Oriente Medio (particularmente el Líbano y Egipto) a las carnes europeas a finales del 2000 lo que propinó un severo revés a la exportación de carne de vacuno europeo. El mercado egipcio absorbía más del 20% de las exportaciones europeas en 1999, las irlandesas constituían el mayor porcentaje, mercado que ha sido captado por Brasil y la India.

El mercado europeo se aprovisionaba prácticamente en exclusiva de Sudamérica, Brasil y Argentina representan el 85% de las importaciones (tabla n.º 14).

*Tabla n.º 14: Importaciones de carne de vacuno a la UE, 2003-2005*

Miles de teqc	2003	2004	2005
<b>Brasil</b>	277.706	323.926	339.579
<b>Argentina</b>	90.222	107.928	108.378
<b>Uruguay</b>	27.242	26.113	32.079
<b>Australia</b>	6.846	9.182	8.408
<b>Nueva Zelanda</b>	1.084	1.388	1.653
<b>Rumania</b>	5.993	6.631	6.921
<b>Suiza</b>	2.756	2.775	2.107
<b>UE</b>	508.062	537.666	527.992

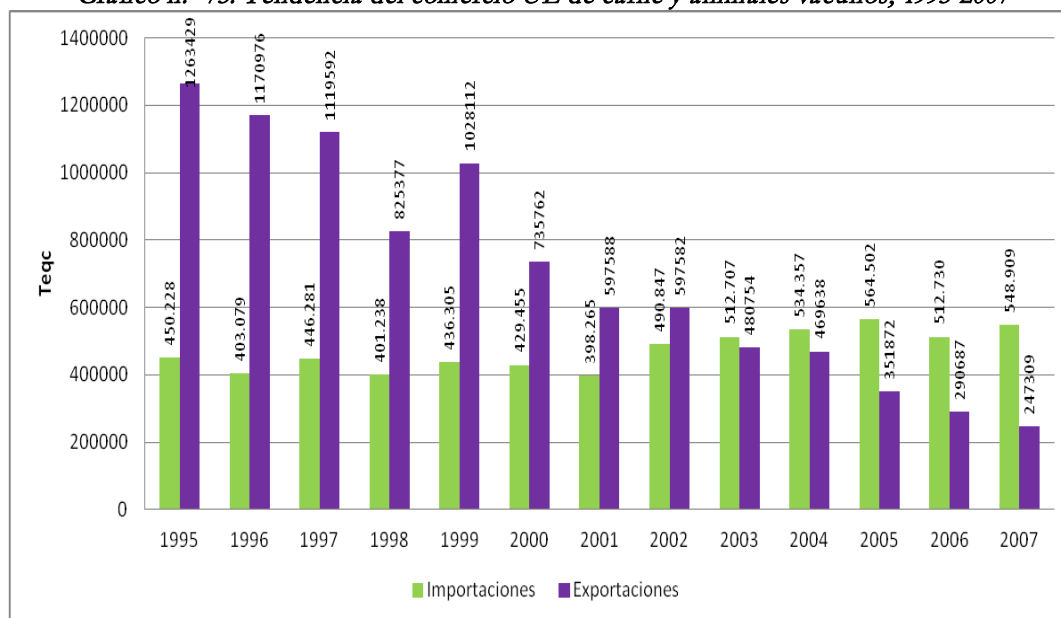
Fuente: DG AGRI, según Ernest&Young Evolution

<sup>342</sup> Sobre el mercado ruso, la carne europea ha sufrido la competencia de las carnes brasileñas si bien están medianamente protegidas al existir un contingente reservado para la UE de 31500 toneladas para la carne congelada y 11500 para la fresca.

<sup>343</sup> FYROM: Former Yugoslav Republic of Macedonia.

Las exportaciones seguían siendo muy pequeñas, no alcanzaron las 300.000 teqc desde 2006, casi la cuarta parte que en 1995 (1.263.429 teqc) como se aprecia en el gráfico n.º 75, estimándose que las ventas en exterior de carne de vacuno en 2015 serán un 70% menor<sup>344</sup>.

**Gráfico n.º 75: Tendencia del comercio UE de carne y animales vacunos, 1995-2007**



Fuente: EUROSTAT<sup>345</sup>

Hay distintos modelos<sup>346</sup> de proyección del mercado de la carne de vacuno hasta el año 2015, de los que destacamos los elaborados por la OCDE-FAO, Comisión Europea y FAPRI-Ireland, que difieren sobre todo en la cantidad de vacuno consumido y en las cantidades exportadas con subsidios. La OCDE-FAO prevé que el consumo per cápita en la UE-10 se incrementará casi un 12 % hasta 2014 y la UE-15 disminuirá un 4 %, mientras que FAPRI-Ireland prevé un aumento del 3 % en la UE-10 y un descenso de casi el 9% en la UE-15 para el mismo período.

También en el caso de la evolución de las exportaciones hay diferencias en la previsión, la OCDE prevé una disminución del 43% en el período 2004-2014 mientras que el FAPRI-Ireland sólo contempla un 11%. La Unión Europea del Comercio de Ganado y Carnes (UECBV)<sup>347</sup> prevé un incremento de las importaciones comunitarias en torno al 130%, que en 2013 podrían alcanzar la

<sup>344</sup> TEAGASC-FAPRI-Ireland Partnership. World Agricultural Trade reform and the WTO Doha Development Round: Analysis and Irish Agriculture. Galway Ireland, February 22<sup>nd</sup> 2006. Executive summary xi.

<sup>345</sup> EUROSTAT. Statics in Focus 49/2008 "EU cattle population in December 2007 and production forecasts for 2008".

<sup>346</sup> OECD-FAO (2005) OECD-FAO Agricultural Outlook 2005-2014. OECD Publications. Paris, France. FAPRI-Ireland Partnership, February 22<sup>nd</sup> 2006.

<sup>347</sup> La UECBV representa a 16.000 empresas que operan en los 25 Estados miembros de la UE en las actividades del comercio de ganado y de la industria cárnica (sacrificio, despiece y transformación) y está dedicada a promover el comercio intracomunitario e internacional.

cifra de 1,3 millones de toneladas, mientras que las exportaciones se reducirán un 50%; la producción disminuirá y se estabilizará el consumo. La UECEBV insiste en la necesidad de prestar una atención especial a las consecuencias sociales de un acuerdo de la OMC, ya que se estima la pérdida de 600.000 empleos, lo que supondría un 32% del total de empleados en el sector en la UE<sup>348</sup>.

Es importante tener en cuenta el efecto del *escenario de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC*<sup>349</sup> (cfr. *supra cap. VI, § 2*) en el comercio internacional de vacuno. La OMC pretende la reducción progresiva de aranceles y restricciones al comercio de productos, lo que supone la desaparición de los derechos de aduana en la UE para proteger la producción interna y las restituciones a la exportación que favorecen la salida de productos y el mantenimiento de los precios internos.

En concreto, la eliminación de restituciones a la exportación ha contribuido al descenso acusado de las exportaciones de carne de vacuno en la UE, la carne de vacuno que habría sido exportada si permanecieran las restituciones se queda en el mercado interior bajando los precios internos y perjudicando a los productores. De este modo, la dependencia del sector de las ayudas para mantener sus ingresos y conservar la rentabilidad de sus explotaciones aumenta con los acuerdos previstos en la ronda de Doha.

---

<sup>348</sup> Conclusiones del XI Seminario sobre las negociaciones agrícolas de la OMC, 25 de octubre de 2006.

<sup>349</sup> European Commission "The Commission proposal and the Doha Round: What impact on EU agriculture" Presentation made by the European Commission at the 6<sup>th</sup> WTO Ministerial, Hong-Kong, 13-18 de December, 2005. Disponible en <http://europe.eu.int/comm/agriculture/external/wto/hongkong/pres1.pdf>.



## *CONCLUSIONES*

- 1.- La percepción del consumidor sobre la seguridad de los alimentos es negativa, aunque la información es cada vez más clara y los riesgos han ido disminuyendo progresivamente.
- 2.- Para el ciudadano europeo, los objetivos de las diferentes políticas comunitarias en cuanto a seguridad alimentaria se refiere, están mejor definidos en la Política Agraria Comunitaria que en la Política de Protección de los Consumidores.
- 3.- El modelo agrario europeo, que incluye la seguridad alimentaría como uno de los requisitos para conceder las ayudas, supone unos costes muy elevados para los ganaderos, lo que conlleva una pérdida de rentabilidad de las explotaciones y de competitividad frente a productores de otros países a los que no se les imponen estas obligaciones.
- 4.- Es necesario conseguir que el consumidor aprecie y esté dispuesto a asumir el incremento en el precio que supone el mayor valor añadido que tienen los productos seguros y de calidad obtenidos en la UE frente a los procedentes de terceros países, lo que redundaría en mayores beneficios para los productores comunitarios.
- 5.- Sería conveniente incorporar el análisis coste-beneficio cuando se establecen medidas de seguridad alimentaria para poder cuantificar su repercusión en la rentabilidad de las explotaciones ganaderas.
- 6.- Como consecuencia de la aparición de las crisis sanitarias y de las medidas para paliarlas, desde 2003 la UE ha pasado de ser excedentaria en carne de vacuno a deficitaria, lo que la hace depender del mercado exterior para satisfacer su demanda.
- 7.- En cuando a la estructura productiva, se ha producido un ligero aumento del censo de vacas nodrizas, un descenso del 22% de vacuno lechero y una considerable reducción de animales con destino a cebadero, lo que ha supuesto un déficit en el mercado interno de más de 250.000 toneladas de carne.

8.- Es necesario que todos los países sean conscientes de que se deben respetar las normas internacionales y aplicar los acuerdos multilaterales para evitar las medidas restrictivas que dificulten los intercambios, lo que se debería de establecer en la Ronda de Doha de la OMC.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ademola Oyejide, T., Olawale Ogunkola, E. and Abiodun S. Bankole. "Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards: What is Known and Issues Importance for Sub-Saharan Africa". *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
  
- AND International. *Evaluation des aides directes Dans le secteur bovin*. Rapport d'évaluation pour la Commission Européenne, 7 Octobre 2010.
  
- Arias Cañete, Miguel. "Risk Perception: Science, Public Debate and Policy Making" Charlemagne Conference Centre, Brussels 4-5 December 2003.
  
- Arrojo Agudo, Pedro et al. "El análisis coste-beneficio y su vigencia relativa en la valoración de grandes proyectos hidráulicos". Departamento de Análisis Económico. Universidad de Zaragoza. Disponible en [http://grupo.us.es/ciberico/archivos\\_acrobat/zaraponenarrojoa.pdf](http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/zaraponenarrojoa.pdf).
  
- Baldwin, Richard E. "Regulatory Protectionism, Developing Nations and a Two-Tier World Trade System". *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
  
- Banco Mundial. "El desarrollo, un desafío para el comercio: normas sanitarias y fitosanitarias". Comunicación del Banco Mundial al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, 12 de julio de 2000, G/SPS/GEN/195.
  
- Bhagirath Lal Das. *La OMC y el sistema multilateral del comercio: pasado, presente y futuro*. Icaria Editorial, S.A. 2004.
  
- Binfield, J., Donnellan, T., Narran, K., Westhoff, P. *World Agricultural Trade Reform and the WTO Doha Development Round: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*. Teagasc, Athenry. Ireland, February 22 nd 2006.
  
- Buxadé Carbó, Carlos. "La negativa deriva del vacuno de carne en la UE" *Mundo Ganadero* n.º 216; marzo 2009.
  
- Byrne, David. "The regulation of food safety and the use of traceability/tracing in the EU and USA. Convergence o divergence?". *Food safety Conference*. Washington DC, 19 March 2004.
  
- Byrne, David. "Conference: Perception and Analysis of risk". Brussel 5 December 2004.
  
- Calcedo Ordoñez, Victoriano. "Evolución y tendencias en la actividad del Mercado Nacional de Ganados de Torrelavega entre 1975 y 2004". *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º208, 2005 (pp 41-82)
  
- Coleman, Robert J. DG Health Consumer Protection European Commission. Address on: "The US, Europe and Precaution: A comparative case study analysis of the management of risk in a complex World". Grand Hotel, Bruges. 11-12 January 2002.
  
- Comisión Europea. DG AGRI "El sector cárnico de la Unión europea". Facsheet 2004.
  
- Commission of the European Communities "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Title II of Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products" Brussels, 27.04.2004. COM(2004)316 final.

- Conde López. F y Hurtado Ocaña, I. *Política Comercial de la Comunidad Europea*. Ed. Pirámide, 2000 Colección Europa Quince.
- Council of the European Union. 7343/05.AGRILEG 42: “Bilateral Sanitary Agreements with third countries. Conclusions and recommendations. Result of discussion in the Council CVO working group on 2 December 2004 and the answers to the Commission’s questionnaire distributed to the Member States”. Brussels, 15 March 2005.
- Deblitz, Klaus (Agri benchmark) “Perspectiva internacional de la producción y comercialización de carne de vacuno”. *Futurvacun’07*. Zaragoza 30 de octubre de 2007.
- Emiliou, Nicholas and O’Keeffe, David. *The European Union and World Trade Law after the GATT Uruguay Round. European law series*. John Wiley & Sons. Chichester, England. 1996.
- Ernest & Young . OCM Viande Bovine. *Évaluation des mesures de marche dans le secteur de la viande bovine*. Rapport final par DG AGRI. Décembre, 2007
- European Commission. Special Eurobarometre 221/Wave 62.2. TNS Opinion&Social “Europeans and the Common Agricultural Policy”. Fieldwork November 2004, publication February 2005.
- European Commission. DG AGRI. *Agricultural Commodity markets past developments and outlook*. February 2006.
- EFSA. “SPAIN. Trends and sources of zoonoses and zoonotic agents in humans, foodstuffs, animals and feedingstuffs”. Report referred to in Article 5 of Directive 92/117/EEC IN 2004
- European Commission “Prospects for agricultural markets and Income in the European Union.2007-2014”. (Marzo 2008) Disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/>
- European Commission. “Estudio de Impacto de las propuestas en el marco del Chequeo Médico”. COM (2008) 306final. Disponible en [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/fullimpact\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/fullimpact_en.pdf)
- European Commission. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on animal welfare legislation on farmed animals in third countries and the implications for the EU” COM (2002) 626 final. Brussels, 18 November 2002.
- European Commission. “CROSS-COMPLIANCE. Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture”. Project n.º SSPE-CT-2005-006489 co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), 15 de mayo de 2008.
- European Commission. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Animal Welfare Legislation on farmed animals in Third Countries and the Implications for the EU”. COM (2002) 626 final. Brussels, 18 November 2002.
- European Commission. DG AGRI. “Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2006-2013”. European Commission. DG for Agriculture and Rural Development. January 2007. Disponible en <http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2006b/fullrep.pdf>.
- European Commission. DG AGRI. “Making Hong Kong a success: Analyzing the EU last offer on agriculture”, MAP-Brief Monitoring Agri-Trade Policy November 2005.
- European Commission. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “El planteamiento de la UE sobre la Ronda del Milenio de la OMC”, septiembre 1999 (propuesta de la Comisión sobre las decisiones que debe tomar el Consejo con vistas a la 3ª Conferencia Ministerial de la OMC, Seattle 30 noviembre a 3 diciembre de 1999).

- European Commission. “Report on Trends and sources of zoonotic agents in the European Union and Norway”. DG SANCO, 2003.
- European Commission. “United States Barriers to trade and investment. Report 2006”. DG TRADE. February 2007
- European Commission. “What Caused the present boom in agricultural prices?” DG AGRI. Brussels, D(2008) TH/14147
- European Commission. DG AGRI. *Agricultural Commodity markets past developments and outlook*. February 2006.
- European Court of Auditors. Special Report n.º14/10 “The Commission’s management of the systems of veterinary checks for meat imports following the 2004 hygiene legislation reforms” Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17 November 2010.
- EuroTB- Institut de Veille Sanitaire. WHO Collaborating Centre for the Surveillance of Tuberculosis in Europe. “Report on tuberculosis cases notified in 2004” . Disponible en [www.eurotb.org](http://www.eurotb.org).
- FAPRI. “US and World Agricultural Outlook, 2008”. <http://www.fapri.iastate.edu/publications/>
- Ferdinandi, Ricardo “Le projet Lamy pour la réforme des « préférences généralisées » se situe dans la ligne de la recherche d’une gouvernance économique mondiale ”. *Bulletin Quotidien Europe* n.º 8754, 24 juillet 04, p.3
- Ferdinandi, Ricardo “Suite d’une bataille sans fin: Une conception européenne de la politique commerciale” *Bulletin Quotidien Europe* n.º 8778, 04 septembre.04, p.3
- Ferdinandi, Ricardo “Pascal Lamy va ouvrir le débat sur les « préférences collectives »” *Bulletin Quotidien Europe* n.º 8780, 08 septembre 04, p.3.
- Ganslandt, Mattias and Markusen, James R. “Standards and Related Regulations in International Trade: A Modeling Approach”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- Gandal, Neil. “Quantifying the Trade Impact of Compatibility Standards and Barriers”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- García Grande, M. Josefa. “El último decenio: aplicación y consecuencias de las reformas de la PAC”. *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. La Caixa, 2005.
- Germano, Alberto; Rook Basile Eva. “Diritto Agrario”. Volume undicesimo *Trattato di Diritto Privato dell’Unione Europea* diretto Gianmaria Ajan e Gian Antonio Benacchio. G. Giappichelli Editore. Torino, 2006.
- GHK Consulting in association with ADAS UK (Food Policy Evaluation Consortium) commissioned for DG SANCO “Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future. Final Report”. December 2010.  
Disponible en <http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/3%20Final%20Report%20-%20EUPAW%20Evaluation.pdf>
- Gil Adrados, Pilar. “El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria” Simposium de Dret Agroalimentari, Lleida, 6 de maig de 2011.
- Gil Adrados, Pilar. “La calidad agroalimentaria europea y la ganadería” Revista Profesión Veterinaria n.º 1. Consejo Autonómico de Colegios de Castilla-La Mancha, mayo de 2010.

- Gil Adrados, Pilar. “La valoración de la opinión pública y su incidencia en la regulación de las reformas de las políticas agraria y de seguridad alimentaria de la UE”. XII Congreso Español y II Internacional de Derecho Agrario “*Tendencias actuales en el marco regulatorio de la actividad agraria*” Universidad Politécnica de Valencia, 17-18 de diciembre de 2009.
- Gil Adrados, Pilar. “Restricciones veterinarias al libre comercio en la UE y en la OMC”. “Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria” Ángel Sánchez Hernández (dir) Universidad de la Rioja. Ochoa editores, octubre 2009. (ISBN 978-84-7359-581-0).
- Gil Adrados, Pilar. "Implicaciones de la percepción del riesgo alimentario por los consumidores europeos en las relaciones comerciales internacionales". Plataforma del conocimiento. Observatorio Legislativo del MARM, 2009.
- Gil Adrados, Pilar. “La calidad y la seguridad alimentaria en la producción ganadera”. *XX Congreso Internacional de Derecho Agrario: Aspectos innovadores en el Régimen Jurídico de la Actividad Agraria*. Logroño 19 y 20 de octubre de 2009.
- Gil Adrados, Pilar. “De año en año, la regulación de la seguridad alimentaria y su repercusión en el sector productor”. Plataforma del conocimiento. Observatorio Legislativo del MARM, 2008.
- Gil Adrados, Pilar. “La seguridad alimentaria en el comercio internacional” Libro homenaje a Alberto Ballarín Marcial. Consejo de Colegio Notarial. Madrid, 2007.
- Gil Adrados, Pilar. “Las medidas sanitarias obstáculos a la libre circulación”. *El futuro de la agricultura: retos y soluciones*. CEU-San Pablo, 2007.
- Gil Adrados, Pilar. “Efecto de la aplicación de la PAC en el ganado vacuno de Castilla-La Mancha”. XXVI Congresso di Diretto Agrario. Comité de Desarrollo Rural Europeo. Casserta (Nápoles), 2007.
- Harvey, E. and Bale, Jr. “WTO and Public Health and Welfare” *The World Trade Brief. WTO Ministerial Conference*. Seattle, 30 November-3 December 1999.
- Hennessy, Tia, Thorne, Fiona. *The Impact of the WTO Doha Development Round on Farming in Ireland*. Teagasc. Athenry. Ireland, July 4<sup>th</sup> 2006.
- Hilton, Francis G., Levinson, Arik. “Measuring Environmental Compliance Costs and Economic Consequences: A Perspective from the U.S”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- IEEP (Institute European Environmental Policy) “Evaluation of the environmental impacts of CAP measures related to the beef and veal sector and the milk sector” Report prepared for DG AGRI. December 2007.
- Institut de l'Élevage. GEB “Repères sur la viande bovine dans l'Union européenne”. Colloque du 7 décembre 2004/Paris.
- Institut de l'Élevage. “Le marché mondial de la viande bovine en 2007”. *Le dossier de l'Élevage* Novembre 2007 n.º 372, 4
- Institut de l'Élevage. “Perspectives offre/demande des viandes bovines et ovines dans l'UE à 27 à l'horizon 2015”. Dossier Economie de l'Élevage nº 371- Octobre 2007.
- Jackson, John H. *The Jurisprudence of GATT and the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge University Press, 2000. pp 130.

- Lafranchi, Marie-Pierre. « Nécessité de la régulation : Approche juridique- le cas de normes sanitaires et environnementales et leur confrontation au droit de l'OMC ». *Comptes-rendus de l' Académie d'Agriculture de France*. N.º 4, volume 92, janvier 2007.
- . Lamy, Pascal, “Les relations entre la libéralisation du commerce et les préférences de la collectivité” Conférence à Bruxelles, sept 04.
- Lorezent, Andrea and Neresini, Federico. *Science, Risk and Social Representations*. Join Research Centre. Vol. 82 SCI2E826. March, 2004.
- MAPA. “Un enfoque global para reflexionar sobre el futuro del vacuno de carne”. *Futurvacun'07*. Zaragoza 30-31 de octubre de 2007.
- Maskus, Keith E and Wilson, John S. “A Review of Past Attempts and the New Policy Context”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- Maskus, Keith E, Tsunehiro Otsuki and Wilson, John S. “An Empirical Framework for Analyzing Technical Regulations and Trade”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- Millet Soler, Montserrat. “La PAC y las negociaciones comerciales internacionales”. *Política Agraria Común: balance y perspectivas*. La Caixa, 2005.
- Montaña Mora, Miquel. *La OMC y el reforzamiento del sistema GATT*. Mc Graw-Hill/Interamericana de España, SAU, 1997.
- Navarro Varona, Edurne. *Las reglas de Origen para las Mercancías y Servicios en la CE, EE.UU y el GATT*. Editorial Civitas. Madrid, 1995.
- Nielsen, Chantal and Anderson, Kym. GMOs, “Trade Policy and Welfare in Rich and Poor Countries”. *Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade. Can it Be Done?* The University of Michigan Press, 2001.
- OCDE-FAO. “Agricultural Outlook 2008-2017”. Mayo, 2007. <http://www.agri-outlook.org>.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Mundial del Comercio. *Los acuerdos de la OMC y la salud pública. Un estudio conjunto de la OMS y la Secretaria de la OMC*. Impreso por la Secretaria de la OMC, 2002.
- Pazos Morán, Diego “Costes legislativos soportados por el ganadero como consecuencia de la trazabilidad, actuaciones sanitarias y la PAC”. ASOPROVAC, marzo-abril 2009.
- Pozo, Manuel del. “Situación y perspectivas de los sectores ganaderos de carne”. *Mundo Ganadero* julio/agosto 2007, pág 112.
- Punset, Eduardo. *El viaje de la felicidad. Las nuevas claves científicas*. Ediciones destino, 2008.
- Rainelli, Michel. *Le GATT*. Éditions La Découverte. Paris, 1994.
- Remiro Brotons, Antonio. “Límites del libre comercio: aspectos sociales” *Jornadas sobre la UE y el comercio internacional: límites al libre comercio*. Facultad de derecho de Gerona, 25 de abril de 2001. Centro de documentación Europea. (Francina Esteve García (coord)).
- Rodríguez Jerez, José Juan. “Enfermedades transmisibles por alimentos en España”. *Diario de la Seguridad Alimentaria*, 15 de noviembre de 2008. [www.consumaseguridad.com](http://www.consumaseguridad.com)

- Rushton, Jonathan & Viscarra, Rommy. “El impacto económico de la EEB en el sector agropecuario”. Proyecto TCP/RLA/0177. FAO, enero 2003.
- USDA. “An economic chronology of bovine spongiform encephalopathy in North America” Economic Research Service. June, 2006.
- USDA. Livestock and Poultry: World Market and Trade & Dairy: World Market and Trade. 2008 <http://www.ers.usda.gov/>
- UAP. “Materias primas agrícolas: evolución reciente y perspectivas”. AgroInfo 10. Julio, 2008. Unidad de Análisis y Prospectiva. MARM
- UAP. “Agricultura y Biocarburantes”. AgroInfo-Enfoque 4. Mayo, 2008. Unidad de Análisis y Prospectiva. MARM.
- Unión Europea. *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* - (Versión consolidada). (Diario Oficial n° C325 de 24 diciembre 2002).
- Unión Europea. *Tratado de la Unión Europea* (Tratado de Maastricht) - (Versión consolidada. Diario Oficial n° C325 de 24 diciembre 2002).
- Unión Europea. *Tratado de Niza*. (Diario Oficial n° C 80 de 10 marzo 2001).
- Unión Europea. *Tratado de Ámsterdam*. (Diario Oficial n° C 340 de 10 noviembre 1997).
- Unión Europea. *Acta Única Europea*. (Diario Oficial n° L 169 de 29 junio 1987).
- Unión Europea. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (Diario Oficial n° C169 de 18 de julio 2003).
- Sachwald, Frédérique. *L'Europe et la Mondialisation*. Dominos. Flammarion. France, 1997.
- Wallach, Lori and Sforza, Michelle. *Whose trade organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy. An assesment of the World Trade Organization*. Public Citizan. Washigton DC, 1999.
- Wolf, Paul. “El derecho alimentario español en su contexto filosófico y cultural” *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*. Segunda Época n.º 48, Año XXII. I.S.S.N.: 0213-2915.

