



Bruselas, 3.6.2022
COM(2022) 226 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Aplicación de las normas de la Unión en materia de salud y medio ambiente a los
productos agrícolas y agroalimentarios importados**

1. INTRODUCCIÓN

En julio de 2021, durante las negociaciones sobre la reforma de la política agrícola común, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo pidieron a la Comisión Europea que presentara:

Un informe en el que se incluyera una evaluación del motivo y la viabilidad jurídica de la aplicación de las normas de salud y medio ambiente (incluidas las normas de bienestar animal y los procesos y métodos de producción) a los productos agrícolas y agroalimentarios importados, y en el que se definieran las iniciativas concretas para garantizar una mayor coherencia en su aplicación, de conformidad con las normas de la OMC. Dicho informe debía abarcar todas las políticas públicas pertinentes, como la política agrícola común, la política de salud y seguridad alimentaria, la política ambiental y la política comercial común, entre otras¹.

El presente informe da respuesta a esa petición. En él se definen las acciones que la Unión ya está adoptando a nivel multilateral y bilateral, pero también de forma autónoma, para hacer frente a las preocupaciones medioambientales mundiales o a las expectativas de los ciudadanos con respecto a los productos agrícolas o agroalimentarios importados, centrándose en la aplicación de las normas sanitarias y medioambientales (en particular sobre el bienestar animal) a los productos importados, así como en los retos relacionados con la aplicación de dichas normas.

Se han tenido en cuenta una consulta pública², en la que más de ciento sesenta partes interesadas presentaron sus observaciones, así como el debate de orientación que tuvo lugar en el Consejo de Agricultura y Pesca de febrero de 2022 y la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa»³.

1.1. Transformación mundial necesaria hacia sistemas alimentarios sostenibles

Desde mediados de la década de los noventa, con la adopción de importantes convenios medioambientales⁴, el conocimiento sobre el impacto mundial de los sistemas alimentarios modernos en el medio ambiente ha evolucionado considerablemente, lo que ha dado lugar también a mayores preocupaciones sociales y éticas sobre la forma en que se producen y consumen los alimentos. Es, además, necesaria la transición hacia unos sistemas alimentarios sostenibles que dependan menos de los combustibles fósiles a nivel mundial.

Los sistemas alimentarios son responsables a nivel mundial de una cuarta parte de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero⁵ y constituyen la causa principal de la

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>.

² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report-es>.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2021, sobre una Estrategia «De la Granja a la Mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente [2020/2260(INI)].

⁴ En particular, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

⁵ IPCC (2020): *El cambio climático y la tierra: Informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*.

pérdida de biodiversidad⁶. Prácticamente el 90 % de la deforestación mundial se debe a la expansión de las tierras utilizadas para la agricultura, un impacto mayor de lo que se pensaba anteriormente⁷. A su vez, el cambio climático y la degradación medioambiental están haciendo que los sistemas alimentarios mundiales sean menos resilientes y estén más expuestos a grandes retos, como la escasez de agua, la degradación del suelo y los fenómenos meteorológicos extremos, por lo que socavan aún más la seguridad alimentaria y aumentan el riesgo de enfermedades zoonóticas⁸.

En la actualidad, prácticamente una de cada tres personas en el mundo pasa hambre o no tiene acceso habitualmente a alimentos nutritivos y suficientes⁹. Al mismo tiempo, casi el 40 % de la población mundial adulta tiene sobrepeso¹⁰. En la Unión, las dietas poco saludables son una de las principales causas de enfermedad y muerte prematura¹¹.

La salud de las personas, los animales y el medio ambiente, estrechamente interconectadas, se refleja en el concepto «Una sola salud», definido como «un enfoque unificador integrado que procura equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas»¹². El concepto «Una sola salud» se reconoce en compromisos y declaraciones mundiales, como la Declaración política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la resistencia a los antimicrobianos¹³, la Resolución 3/4 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y salud¹⁴, la Resolución de la Asamblea Mundial de la Salud de las Naciones Unidas para reforzar la inocuidad de los alimentos¹⁵ y la Resolución 5/11 de la

⁶ IPBES (2019): [Resumen para los encargados de la formulación de políticas del informe de la evaluación mundial de la IPBES sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas](#), punto B1, p. 12. Véase también, por ejemplo: Benton, T. G.; Bieg, C.; Harwatt, H.; Pudasaini, R.; y Wellesley, L. (2021): [Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature](#) [«Los impactos del sistema alimentario en la pérdida de biodiversidad: tres impulsores de la transformación del sistema alimentario en apoyo a la naturaleza», documento en inglés]. Chatham House Research paper. Londres; Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020): [Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 5](#), Montreal, p. 64.

⁷ FAO (2021), *COP26: La expansión agrícola causa cerca del 90 % de la deforestación mundial. Datos del estudio por teledetección de la FAO* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/es>).

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Instituto Internacional de Investigación en Ganadería (2020). [Prevenir próximas pandemias. Zoonosis: cómo romper la cadena de transmisión](#), Nairobi.

⁹ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021): *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos* (<https://www.fao.org/3/cb4474es/online/cb4474es.html>).

¹⁰ OMS (2021). Notas descriptivas: Obesidad y sobrepeso (<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en.

¹² OMS (2021): *El grupo tripartito y el PNUMA respaldan la definición de «Una sola salud» proporcionada por el Cuadro de Expertos de Alto Nivel para el Enfoque de «Una sola salud»* (<https://www.who.int/es/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=es>.

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-en.pdf.

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente sobre diversidad biológica y salud¹⁶.

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios de septiembre de 2021 generó un amplio consenso mundial en el sentido de que hace falta una transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y resilientes para hacer frente a nuestra crisis mundial y para cumplir todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como para impulsar el cambio a nivel mundial que tanto se necesita. Muchos países han presentado sus hojas de ruta nacionales para mejorar la sostenibilidad de la agricultura y la alimentación¹⁷.

Con el mismo espíritu, la declaración adoptada por los dirigentes del G-20¹⁸ en Roma en octubre de 2021 reconoce que promover sistemas alimentarios sostenibles, en particular mediante el refuerzo de las cadenas de valor mundiales, regionales y locales y el comercio internacional de alimentos, contribuirá no solo a la seguridad alimentaria, sino también, de manera importante, a hacer frente a los retos mundiales interrelacionados del cambio climático y la pérdida de biodiversidad¹⁹.

1.2. Estrategia de la UE para unos sistemas alimentarios sostenibles

La senda de la Unión hacia unos sistemas alimentarios sostenibles se ha presentado en la Estrategia «De la Granja a la Mesa»²⁰, publicada junto con la Estrategia sobre Biodiversidad²¹ en mayo de 2020 en el marco del Pacto Verde Europeo²². La Estrategia «De la Granja a la Mesa» establece una agenda para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente que requiere esfuerzos de todas las partes, incluidos los consumidores, para adaptarse a normas nuevas y más estrictas en materia de salud, medio ambiente y bienestar animal. La transformación debe dar lugar a una mayor sostenibilidad, mediante la preservación y la mejora de la biodiversidad y el fomento de sistemas de explotación respetuosos con la biodiversidad.

La nueva política agrícola común se ha diseñado para orientar y apoyar a los agricultores europeos, incluidos los pequeños, en la mejora de su rendimiento medioambiental y climático a través de un modelo más orientado a los resultados.

La sostenibilidad de los sistemas alimentarios es un problema mundial, y la Unión por sí sola no puede abordar con éxito las amenazas mundiales relacionadas con la forma en que se

¹⁶ https://www.unep.org/environmentassembly/es/node/29196?%2Funea-5_2%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2=&%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2=.

¹⁷ Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios (2021), *Convocantes de Diálogos de los Estados Miembros y hojas de ruta; Diálogos de la Cumbre sobre sistemas alimentarios* (<https://summitdialogues.org/es/vision-general/los-dialogos-de-los-estados-miembros/convenors/>).

¹⁸ Los miembros del G-20 representan aproximadamente el 80 % del comercio mundial de productos agrícolas y el 60 % del suelo agrícola en el mundo.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente [COM(2020) 381 final].

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas [COM(2020) 380 final].

²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo [COM(2019) 640 final].

producen y consumen los alimentos. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» establece la ambición de la Unión de convertirse en un líder mundial en materia de sostenibilidad alimentaria a través de su cooperación internacional en investigación e innovación alimentarias, mediante la creación de asociaciones, la promoción de normas que apoyen prácticas sostenibles a nivel internacional y a través de sus políticas de comercio y desarrollo.

1.3. La Unión Europea como actor mundial

La Unión es el mayor exportador mundial y el tercer mayor importador de productos agroalimentarios, incluidos los de la acuicultura²³. Las importaciones de la Unión están dominadas por productos que, en su mayoría, no se producen internamente (por ejemplo, café, té, aceite de palma, frutas tropicales), se producen en contratemperada o cuya producción es limitada o insuficiente para satisfacer la demanda (por ejemplo, habas y harina de soja). Las exportaciones de la Unión abarcan toda la gama de productos, desde los básicos, como leche en polvo, carne de porcino y cereales, hasta productos de alto valor añadido, como vinos y bebidas alcohólicas, aceites de oliva o quesos, lo que da lugar a un fuerte excedente comercial²⁴.

Puesto que la Unión es un actor importante en los mercados de alimentos internacionales, tiene un impacto considerable en terceros países (es decir, no pertenecientes a la Unión) a través de su política comercial y su capacidad para influir en el desarrollo de reglamentos y normas de importancia mundial. La política comercial de la Unión puede utilizarse (junto con otros instrumentos, como la política de promoción agroalimentaria de la Unión) para aumentar la sensibilización sobre las estrictas normas de los productos agroalimentarios de la Unión fuera de esta, así como para promover la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles a escala mundial, en consonancia con los ODS de las Naciones Unidas. La Comisión también colabora con el Servicio Europeo de Acción Exterior en actividades de divulgación sobre sistemas alimentarios sostenibles.

En consecuencia, la revisión de la política comercial²⁵ de febrero de 2021 establece el rumbo de una política comercial abierta, sostenible y firme que tenga más capacidad para configurar el cambio mundial y de reflejar los intereses y valores estratégicos de la Unión, de conformidad con las normas de la OMC. La lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental es una de las principales prioridades de la Unión. Para hacer realidad esta visión será necesario actuar a todos los niveles.

Además, la Unión y sus Estados miembros se han comprometido a mantener la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD). A través de la CPD, buscan incorporar los objetivos de desarrollo en aquellas políticas que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo. El objetivo de la CPD es minimizar las contradicciones y crear sinergias entre las distintas políticas de la Unión, así como aumentar la eficacia de la cooperación al desarrollo, en beneficio de los países socios. Desde su introducción en el Derecho de la Unión mediante

²³ Comisión Europea (2021), [Agri-food trade in 2020: Report](#) [«Informe sobre comercio de productos agroalimentarios en 2020», documento en inglés].

²⁴ En 2020, el comercio agroalimentario de la Europa de los Veintisiete generó un excedente comercial de 62 000 millones EUR, equivalente al 28,5 % del excedente comercial total de la Europa de los Veintisiete (véase la nota 23).

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial: Una política comercial abierta, sostenible y firme [COM(2021) 66 final].

el Tratado de Maastricht (1992), el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo²⁶ ha reafirmado el compromiso de la Unión con la CPD y lo ha reconocido como un elemento crucial de la estrategia para alcanzar los ODS en los países socios.

Al mismo tiempo, la Unión depende del comercio no solo como salida y fuente de competitividad para su industria alimentaria, sino también como medio para garantizar la diversidad de la oferta alimentaria. Tal como se señala en la Comunicación sobre seguridad alimentaria²⁷, la invasión rusa de Ucrania ha puesto de manifiesto deficiencias que entrañan riesgos para el sistema mundial de seguridad alimentaria; estas deficiencias deben abordarse de modo que se mejore la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, resilientes y justos en la Unión y a escala mundial.

2. CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE LA UNIÓN

2.1. Normas sanitarias

La Unión cuenta con un sólido sistema sanitario y fitosanitario para garantizar que todos los alimentos comercializados en la Unión cumplen el requisito de un alto nivel de protección de la salud humana, así como para evitar la propagación de plagas o enfermedades entre las plantas y los animales. Todas las importaciones agroalimentarias deben cumplir los requisitos sanitarios y fitosanitarios de la Unión o condiciones que la Unión reconozca al menos como equivalentes²⁸. Las reglas se basan en pruebas científicas, y las normas internacionales se tienen debidamente en cuenta durante el proceso de redacción.

La conformidad de los animales, plantas o productos que entran en la Unión procedentes de terceros países con las normas y requisitos pertinentes de la Unión se verifica mediante sistemas de control eficaces ejecutados por las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión, en cooperación con las autoridades aduaneras nacionales. Los requisitos de importación y el sistema de control se basan en el riesgo, lo que significa que el alcance y la intensidad de los controles se adaptan al riesgo que plantean determinados animales, plantas o productos. El tipo de controles depende del tipo de productos y de los

²⁶ [*The new European consensus on development 'our World, our Dignity, our Future': joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission*](#) [«El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo de “nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”»: Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea», documento en inglés], Oficina de Publicaciones, 2018.

²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios [COM(2022) 133 final].

²⁸ Por lo que se refiere a la seguridad alimentaria, este requisito figura en el artículo 11 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria [la «legislación alimentaria general» (DO L 31 de 1.2.2002, p. 1)], que establece que «[l]os alimentos y piensos importados a la Comunidad para ser comercializados en ella deberán cumplir los requisitos pertinentes de la legislación alimentaria o condiciones que la Comunidad reconozca al menos como equivalentes, o bien, en caso de que exista un acuerdo específico entre la Comunidad y el país exportador, los requisitos de dicho acuerdo». La legislación alimentaria general es un «paraguas» que abarca todos los aspectos fundamentales de la política de seguridad alimentaria y se aplica a todas las medidas relativas a alimentos o piensos comercializados en el mercado de la Unión, dejando fuera de su ámbito de aplicación únicamente la producción primaria para uso privado.

riesgos asociados a ellos (por ejemplo, alimentos de origen animal o no animal), teniendo en cuenta el conocimiento científico, así como diversas fuentes de información sobre el incumplimiento, como incidentes alimentarios, brotes de enfermedades animales o plagas, los resultados de los controles fronterizos y la información recibida de terceros países.

Además, como parte del mecanismo de cumplimiento, la Comisión lleva a cabo controles, particularmente auditorías, con arreglo a un programa de trabajo anual publicado para verificar que las autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión y de terceros países que exportan a la Unión cumplen sus obligaciones legales. Los controles de la Comisión se centran en los sistemas de control, y no en las instalaciones a título individual.

Sin embargo, los problemas de salud pública relacionados con la producción agroalimentaria no solo guardan relación con los requisitos sanitarios y fitosanitarios. El Reglamento (CE) 2019/6 sobre medicamentos veterinarios²⁹, que se aplica a partir de enero de 2022, establece una amplia gama de medidas concretas para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos. Los organismos resistentes a los antimicrobianos pueden propagarse no solo desde los alimentos de origen animal, sino también directamente de una persona a otra o entre personas y animales. Las medidas que promueven un uso más prudente y responsable de los antimicrobianos en los animales contribuirán a la consecución del objetivo de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» de reducir la venta general de antimicrobianos en la Unión para animales de granja y de acuicultura en un 50 % de aquí a 2030. En este contexto, se establecerán nuevos requisitos sobre la base del artículo 118 del Reglamento sobre medicamentos veterinarios en relación con el uso de antimicrobianos en animales y productos de origen animal destinados a su importación en la Unión. En concreto, estos no pueden tratarse con antimicrobianos con el fin de fomentar su crecimiento o aumentar su rendimiento, ni con antimicrobianos designados en la Unión como reservados para el tratamiento de determinadas infecciones en las personas.

2.2. Normas medioambientales y para el bienestar animal

Todos los alimentos importados en el mercado de la Unión deben cumplir las normas pertinentes de la Unión relativas a los productos finales, que son aplicables con independencia de que el producto sea nacional o se importe. Sin embargo, los requisitos relativos a la forma en que se fabrican los productos (denominados «métodos de producción y transformación») no suelen imponerse a los productos importados. En la actualidad no existen disposiciones generales (horizontales) en la legislación de la Unión relativas a los requisitos medioambientales o, en líneas más generales, de sostenibilidad aplicables a los productos alimenticios nacionales o importados.

Las normas sobre los métodos de producción y transformación se aplican a menudo en el ámbito de la protección del medio ambiente o del bienestar animal, en los que las medidas para limitar el impacto ambiental o para abordar problemas éticos no están relacionadas con el producto final en sí, sino con su producción. Por tanto, si tales normas se aplican a las importaciones, «regulan» *de facto* el proceso de producción en el extranjero, en la medida en que los productos en cuestión estén destinados a su venta en el mercado del país regulador. Además, los métodos de producción y transformación podrían no afectar siquiera a las

²⁹ Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre medicamentos veterinarios (DO L 4 de 7.1.2019, p. 43).

características físicas del producto final. En tales casos, se utiliza el término «métodos de producción y transformación no relacionados con productos».

Si bien la Unión no impone sistemáticamente tales normas a los productos importados, determinada **legislación de la Unión en materia de bienestar animal** ya es aplicable a las importaciones. La Unión establece condiciones para la protección de los animales en el momento de su sacrificio y durante su transporte. El Reglamento (CE) n.º 1099/2009³⁰ exige a los terceros países que exportan carne a la Unión que apliquen unas normas al menos equivalentes a las del Reglamento de la Unión. A tal fin, los terceros países declaran en el certificado de exportación que, en el momento de la matanza, se han cumplido normas de bienestar animal al menos equivalentes a las de la Unión, y esto nunca ha sido cuestionado por los socios comerciales. La Comisión evalúa la capacidad de los países para refrendar esa declaración durante las auditorías de higiene de la carne. Del mismo modo, los animales importados en la Unión deben ser aptos para el transporte de conformidad con los requisitos pertinentes de la Unión, lo que los terceros países deben confirmar en el certificado oficial de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1/2005³¹. También deben cumplir una serie de requisitos los transportistas, que deben estar autorizados y representados en los Estados miembros en los que solicitan una autorización. Asimismo, la Unión cuenta con un sistema obligatorio de etiquetado sobre el bienestar animal para los huevos de mesa³², que indica el método de producción (gallinas criadas en jaula, gallinas camperas, gallinas criadas en el suelo, etc.).

Por último, por razones de bienestar animal y en respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos de la Unión, esta última prohíbe la comercialización de productos derivados de la foca³³ (excepto los procedentes de la caza practicada por comunidades indígenas), así como de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan³⁴.

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

3.1. Normas comerciales internacionales

Las normas comerciales mundiales tienen por objeto garantizar un marco predecible y no discriminatorio para el comercio, al tiempo que aseguran el derecho de cada país a regular en consonancia con sus preferencias sociales. El desarrollo sostenible y la necesidad de proteger el medio ambiente figuran entre los principios de la Organización Mundial del Comercio³⁵. En

³⁰ Reglamento (CE) n.º 1099/2009 del Consejo, de 24 de septiembre de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza (DO L 303 de 18.11.2009, p. 1).

³¹ Reglamento (CE) n.º 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas (DO L 3 de 5.1.2005, p. 1).

³² Reglamento (CE) n.º 589/2008 de la Comisión, de 23 de junio de 2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a las normas de comercialización de los huevos (DO L 163 de 24.6.2008, p. 6).

³³ Reglamento (CE) n.º 1007/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el comercio de productos derivados de la foca (DO L 286 de 31.10.2009, p. 36).

³⁴ Reglamento (CE) n.º 1523/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se prohíbe la comercialización y la importación a la Comunidad, o exportación desde esta, de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan (DO L 343 de 27.12.2007, p. 1).

³⁵ El Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio establece que los Miembros reconocen que «sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y

este apartado se analiza la legalidad de la aplicación de las normas sanitarias y medioambientales (particularmente las de bienestar animal) a los productos importados en el marco de la OMC.

La OMC no cuestiona el derecho de los países a tomar medidas para proteger el medio ambiente o la moral pública, incluidas las preocupaciones sobre el bienestar animal, siempre que se cumplan determinadas condiciones. De hecho, en los últimos veinte años, el número de notificaciones relacionadas con el medio ambiente presentadas a la OMC se ha duplicado con creces, alcanzando casi el 17 % de todas las notificaciones en 2020³⁶.

Dos ejemplos bien conocidos de medidas relativas a los métodos de producción y transformación no relacionados con productos que fueron introducidas para proteger el medio ambiente son las medidas estadounidenses que prohíben el atún importado de terceros países que no pueden demostrar que sus métodos de pesca protegen a los delfines y las medidas de prohibición de camarones capturados en terceros países que no utilizan tecnología para proteger a las tortugas marinas. Ambas medidas fueron impugnadas ante la OMC y las resoluciones han contribuido a una mejor comprensión de la manera en que la jurisdicción de la OMC aborda la interfaz entre el comercio y el medio ambiente³⁷.

Las obligaciones y derechos generales relativos al comercio de mercancías se establecen en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT). El primer paso para evaluar la legalidad de una medida que afecta a las mercancías es si está sujeta a alguna de las normas del GATT. Este es el caso, en particular, cuando una medida es:

- discriminatoria, lo que significa que está contemplada en:
 - el artículo I, sobre el trato de nación más favorecida, que exige que los productos procedentes de un miembro de la OMC no reciban un trato menos favorable que los productos similares procedentes de cualquier otro país; o
 - el artículo III, relativo al trato nacional, según el cual los productos importados no pueden ser tratados de manera menos favorable que los productos nacionales similares, o
- una restricción cuantitativa que limite la cantidad de un producto importado o exportado (artículo XI).

Una medida es **discriminatoria** cuando constituye: bien 1) una discriminación *de iure*, es decir, cuando la medida diferencia expresamente entre productos por razón de su origen; bien 2) una discriminación *de facto*, es decir, cuando la medida es neutra en apariencia, pero repercute negativamente en las condiciones de competencia entre productos similares de

servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico».

³⁶ Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC (2022), [Environmental database for 2020. Note by the Secretariat](#) [«Base de Datos sobre Medio Ambiente. Nota de la Secretaría», documento en inglés], WTO Doc. WT/CTE/EDB/20, 28 de enero de 2022.

³⁷ Estados Unidos: Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón, Doc. WT/DS56/AB/R de la OMC (98-000) (12 de octubre de 1998) [Informe del Órgano de Apelación] y Doc. WT/DS58/R de la OMC (15 de mayo de 1998) [Informe del Grupo Especial]; Estados Unidos: Restricciones a la importación de atún, DS21/R - BISD 39S/155 (3 de septiembre de 1991, no adoptado) [*Atún-delfín I*] y DS29/R (16 de junio de 1994, no adoptado) [*Atún-delfín II*].

diferentes miembros de la OMC. Puede existir discriminación *de facto*, por ejemplo, si los productos nacionales pueden cumplir más fácilmente una determinada norma o requisito que los productos importados similares.

Si no se infringe ninguna de las disposiciones anteriores, en general no es necesario un análisis más detallado, ya que la medida se considera compatible con el GATT. Aunque se incumplan las disposiciones anteriores, es posible que la medida pueda beneficiarse de las excepciones generales a las normas del GATT de conformidad con su artículo XX³⁸. Si es posible, la medida puede mantenerse y considerarse globalmente compatible con el GATT.

Para poder acogerse a la justificación prevista en el artículo XX del GATT, una medida debe:

- Perseguir realmente uno o varios de los **objetivos políticos** enumerados en el artículo XX («justificación provisional»). Los motivos más recurrentes en relación con los reglamentos sobre los métodos de producción y transformación aluden a la protección de la vida o la salud de las personas, los animales o las plantas [artículo XX, letra b)], la protección de los recursos naturales (vivos y no vivos) agotables [artículo XX, letra g)], la moral pública [artículo XX, letra a)] y los artículos fabricados en las prisiones [artículo XX, letra e)]. Los objetivos de carácter económico, como el aumento de la competitividad de los productores nacionales o el fomento de la igualdad de condiciones, no son motivos válidos, con arreglo al artículo XX del GATT, para aplicar a las importaciones normas relativas a los métodos de producción y transformación no relacionados con productos.
- Superar la «**prueba de la necesidad**», que requiere un equilibrio de varios elementos:
 - Consideración de la importancia de los objetivos perseguidos para el miembro regulador. En algunos casos, una prohibición puede ser el único medio adecuado para alcanzar el objetivo deseado, en comparación con, por ejemplo, un requisito de etiquetado. A este respecto, la OMC mantuvo la prohibición de la Unión de importar productos derivados de la foca, ya que atendía a importantes preocupaciones sociales³⁹. En la misma línea, la Unión prohíbe la importación y la comercialización de pieles de gatos y perros por motivos morales y éticos⁴⁰. La medida nunca ha sido impugnada por los socios comerciales y se cree que es plenamente compatible con la legislación de la OMC.

³⁸ El artículo XX, letras a), b) y g), del GATT establece lo siguiente:

«A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

a) necesarias para proteger la moral pública;

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

(...)

e) relativas a los artículos fabricados en las prisiones;

(...)

g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales».

³⁹ Comunidades Europeas: Medidas que prohíben la importación y comercialización de productos derivados de las focas, WT/DS400/AB/R y WT/DS401/AB/R (22 de mayo de 2014).

⁴⁰ Reglamento (CE) n.º 1523/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se prohíbe la comercialización y la importación a la Comunidad, o exportación desde esta, de pieles de perro y de gato y de productos que las contengan (DO L 343 de 27.12.2007, p. 1).

- La contribución de la medida a los objetivos, es decir, que la medida sea adecuada para alcanzar o contribuir a la consecución de los objetivos previstos.
- La ausencia de una medida alternativa que sea menos restrictiva para el comercio, pero que contribuya de manera igual o mejor a la consecución de los objetivos fijados, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica. Por ejemplo, las medidas voluntarias se consideran generalmente menos restrictivas para el comercio que las medidas obligatorias, y el etiquetado se considera menos restrictivo para el comercio que una prohibición de las importaciones.
- Cumplir las condiciones de la cláusula introductoria del artículo XX, que exige que no haya discriminación arbitraria o injustificable en el diseño, la estructura y la aplicación de una medida entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, ni una restricción encubierta del comercio internacional.

En esencia, para que una medida esté justificada con arreglo al artículo XX del GATT, debe ser necesaria para alcanzar uno o varios de los objetivos políticos contemplados, debe tratar equitativamente los productos nacionales e importados y no debe tener elementos proteccionistas. Deben tenerse en cuenta la carga y los costes impuestos a las partes interesadas correspondientes, incluidos los socios internacionales, las administraciones públicas, los importadores, los exportadores y los usuarios. El diseño de tales medidas también debe ofrecer suficiente flexibilidad para tener en cuenta las condiciones específicas y las posibles diferencias entre los métodos de producción de los países exportadores, siempre que esto se haga de manera equitativa, por ejemplo, reconociendo que los métodos de producción de terceros países proporcionan un nivel de eficacia comparable al de las normas de la Unión.

La medida debe tener en cuenta cualquier regla o norma internacional pertinente. Si la medida diverge de estas normas, deberán indicarse los motivos, como la existencia de información adicional o la decisión de proporcionar un nivel de protección más elevado.

La medida debe basarse en el conocimiento científico o en otra información, cuando corresponda (por ejemplo, aquella procedente de un organismo internacional pertinente, y puede incluir informes, decisiones, encuestas, etc.), que debe proporcionarle una base racional que resulte evidente al realizar una evaluación adecuada. Si la medida se basa en el concepto de precaución (debido a que aún no se dispone de determinada información científica), debe servirse de toda la información pertinente disponible, prever la obtención de la información necesaria para una evaluación más completa y dar cabida a la posibilidad de revisión.

Las preocupaciones de alcance mundial y reconocidas a nivel internacional por al menos una parte de la comunidad internacional (por ejemplo, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la resistencia a los antimicrobianos) tienen más probabilidades de ser aceptadas como motivos legítimos de actuación.

Las citadas normas del GATT se desarrollan en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), que contiene normas relativas a la discriminación (artículo 2.1) y a la necesidad (artículo 2.2). Dicho acuerdo especifica que los reglamentos técnicos no deben ser más restrictivos para el comercio de lo necesario para cumplir objetivos legítimos, como imperativos de seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio

ambiente. Al elaborar sus reglamentos técnicos, se espera que los miembros de la OMC tengan en cuenta, entre otras cosas, la información científica y técnica disponible.

El Acuerdo OTC no se aplica a los reglamentos sobre los métodos de producción y transformación no relacionados con productos (porque la definición del anexo 1 se refiere a las «características de un producto o los procesos y métodos de producción con *ellas* relacionados»). No obstante, sí se aplica a las prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado, ya que estas se aplican a un producto, proceso o método de producción. Si una medida entra en el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC, se analizará en dicho marco. El artículo XX del GATT no se aplica en caso de incumplimiento del Acuerdo OTC, ya que los elementos del artículo XX del GATT ya están efectivamente integrados en los artículos 2.1 y 2.2 del Acuerdo OTC.

El artículo XX, letra b), del GATT se desarrolla de forma similar en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), que también contiene disposiciones relativas a la discriminación injustificada (artículos 2.3 y 5.5) y a la necesidad (artículos 2.2 y 5.6). Sin embargo, como se indica en su anexo A, el Acuerdo MSF solo se aplica a determinados riesgos específicos que surjan *en el territorio* del Miembro regulador.

En conclusión, siempre que se cumplan todas las condiciones mencionadas anteriormente, los reglamentos nacionales sobre métodos de producción y transformación podrían considerarse compatibles con las normas de la OMC.

3.2. Normas y compromisos internacionales en materia de salud y medio ambiente

La expansión del comercio internacional de productos agroalimentarios a lo largo de las últimas décadas ha generado la necesidad de desarrollar normas a escala internacional para facilitar los intercambios internacionales. Varias organizaciones internacionales desempeñan un papel importante en el desarrollo de las normas alimentarias mundiales, en particular en lo que se refiere a la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores. Sin embargo, no existe un foro específico que se dedique a las normas medioambientales y de sostenibilidad aplicables a los alimentos. El resumen que figura a continuación se centra en las organizaciones internacionales existentes activas en el ámbito de las normas sanitarias y medioambientales y los compromisos relacionados con la producción de alimentos. Como se ha mencionado anteriormente, las preocupaciones de alcance mundial y reconocidas a nivel internacional por al menos una parte de la comunidad internacional tienen más probabilidades de ser aceptadas como motivos legítimos de actuación.

En el ámbito de la seguridad alimentaria y la salud animal y vegetal, los tres organismos internacionales de normalización más importantes, reconocidos por la OMC en el Acuerdo MSF, son la Comisión del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

La Comisión del Codex Alimentarius (CAC) ha sido creada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) como respuesta a la creciente preocupación de los consumidores por los posibles peligros para la salud relacionados con los alimentos y la proliferación de normas nacionales de seguridad alimentaria que obstaculizan el comercio internacional. Durante casi sesenta años de actividad continuada, la CAC ha adoptado más de doscientas normas alimentarias, así como directrices, códigos de práctica en materia de higiene, etiquetado,

alimentos producidos a partir de organismos modificados genéticamente, resistencia a los antimicrobianos, contenidos máximos de contaminantes en alimentos o aditivos alimentarios, o límites máximos de residuos de plaguicidas o de medicamentos veterinarios en los alimentos. En 2021, su Grupo de Trabajo sobre la Resistencia a los Antimicrobianos elaboró orientaciones con base científica para permitir una gestión coherente de la resistencia a los antimicrobianos a lo largo de la cadena alimentaria.

La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)⁴¹ establece normas internacionales sobre salud, bienestar y producción animal, incluida la resistencia a los antimicrobianos. La OIE también aborda la resistencia a los antimicrobianos a través de la Asociación cuatripartita, una cooperación consolidada entre la OMS, la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OIE, aprovechando su mandato fundamental de abordar la amplia gama de necesidades de la respuesta mundial contra la resistencia a los antimicrobianos. En su Séptimo Plan Estratégico para el período 2021-2025⁴², la OIE hace hincapié en que, si bien mejorar la salud y el bienestar animal constituye el mandato central de la OIE, hacerlo ayudará a preservar el futuro de la humanidad. Además, contribuir a alcanzar las metas mundiales, mediante la mejora de la sostenibilidad de la producción animal, sigue siendo una de las metas prioritarias de la OIE.

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) es un tratado intergubernamental firmado por más de ciento ochenta países, cuyo objetivo es proteger los recursos vegetales mundiales de la propagación e introducción de plagas y promover un comercio seguro. La Convención introdujo las normas internacionales para medidas fitosanitarias como su principal herramienta para alcanzar sus objetivos, convirtiéndola en la única organización mundial de normalización en materia fitosanitaria. En su Marco Estratégico para 2020-2030, la CIPF establece los siguientes objetivos estratégicos: a) mejorar la seguridad alimentaria mundial y aumentar la productividad agrícola de forma sostenible; b) proteger los bosques y el medio ambiente ante los efectos de las plagas de las plantas; y c) facilitar el comercio seguro, el desarrollo y el crecimiento económico.

La Unión también coopera estrechamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en los ámbitos de la agricultura, la pesca, la silvicultura, la biodiversidad, la seguridad alimentaria, las crisis alimentarias y la inocuidad de los alimentos. En 2021, la Unión y la FAO acordaron en su Diálogo estratégico intensificar los esfuerzos conjuntos en sus agendas comunes para transformar los sistemas agroalimentarios y hacerlos más inclusivos, eficientes, resilientes y sostenibles. La FAO ha publicado varias directrices sobre la sostenibilidad de la acuicultura⁴³, la gestión del suelo y los sistemas alimentarios sostenibles⁴⁴, definiendo un sistema alimentario sostenible y motivando un enfoque holístico que preste atención a las interrelaciones entre los aspectos sociales,

⁴¹ La Organización ha conservado su acrónimo histórico, derivado de *Office International des Epizooties*.

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/E_88SG_14_StrategicPlan.pdf.

⁴³ El artículo 9 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO establece determinados principios para una acuicultura responsable, en particular la regulación del uso de insumos químicos que sean peligrosos para la salud de las personas y el medio ambiente. La FAO ha publicado varios documentos de orientación sobre prácticas sostenibles. La Unión está respaldando actualmente los avances hacia unas directrices globales y ambiciosas para una acuicultura sostenible en el contexto de la FAO, en consonancia con las directrices estratégicas para la acuicultura de la Unión.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework [«Sistemas alimentarios sostenibles: concepto y marco», documento en inglés], Roma.

medioambientales y económicos de los sistemas agroalimentarios, las limitaciones de los enfoques actuales y la necesidad de un cambio.

Las iniciativas de la Unión descritas anteriormente para adoptar medidas de impacto destinadas a luchar contra la resistencia a los antimicrobianos también reflejan el reconocimiento internacional por parte del Grupo de coordinación interinstitucional sobre la RAM, un grupo de trabajo *ad hoc* de las Naciones Unidas integrado por expertos de la FAO, la OMS y la OIE, de que es necesario actuar urgentemente para frenar la resistencia a los antimicrobianos, empezando por la eliminación progresiva de su uso para promover el crecimiento en los animales y estableciendo medidas para preservar la eficacia de los que son más importantes para la medicina humana.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), un foro de las Naciones Unidas para revisar y hacer un seguimiento de las políticas de seguridad alimentaria, también participa activamente en la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles⁴⁵.

El marco estratégico para la diversidad biológica 2010-2020⁴⁶ del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) abarca varios objetivos pertinentes en el contexto de las normas y el comercio de alimentos, en particular el objetivo 7, relativo a la agricultura, la acuicultura y la silvicultura sostenibles, y el objetivo 8, sobre contaminación, incluido el exceso de nutrientes.

La Iniciativa Internacional sobre los Polinizadores, puesta en marcha en el marco del CDB y ejecutada por la FAO desde 2000, es el principal instrumento político para hacer frente a las amenazas para los polinizadores a nivel mundial. Los polinizadores son una parte integral de los ecosistemas saludables⁴⁷, en particular los ecosistemas agrícolas⁴⁸. Sin ellos, los cultivos y las especies de plantas silvestres dependientes de la polinización animal disminuirían y muchos acabarían desapareciendo⁴⁹. Sin embargo, la presencia y la diversidad de los polinizadores están disminuyendo en la Unión y en todo el mundo, y numerosas especies se encuentran en peligro de extinción⁵⁰. El informe de evaluación sobre los polinizadores de la

⁴⁵ Véase, por ejemplo, CSA (2014), *Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*, Roma; CSA (2021), *Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición*, Roma; HLPE (2019), *Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma; HLPE (2020), *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Iniciativa de la UE sobre los polinizadores [COM(2018) 395 final], y el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2018) 302 final/2].

⁴⁸ FAO (2019), *El estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo*, Roma.

⁴⁹ Entre un 5 y un 8 % de la producción de cultivos actual, con un valor de mercado anual de entre 235 000 y 577 000 millones USD (cifras de 2015), se atribuye directamente a los polinizadores [véase IPBES (2016), nota 50, pp. 4 y 154].

⁵⁰ IPBES (2016), *Informe de evaluación de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas sobre polinizadores, polinización y producción de alimentos*, Potts, S. G.; Imperatriz-Fonseca, V. L.; y Ngo, H. T. (eds.), Secretaría de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, Bonn. La IPBES es un organismo científico consultivo creado en virtud del CDB. Véase también CDB (2007), *Polinizadores: Cuestiones principales* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); Fryday, S.; Tiede, K.; y Stein, J. (2015): *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic*

plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas⁵¹ menciona, como principales amenazas para los polinizadores, el cambio en el uso de la tierra, las prácticas agrícolas intensivas y el uso de plaguicidas, la contaminación medioambiental, las especies exóticas invasoras, los patógenos y el cambio climático.

Además, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) es un acuerdo multilateral para proteger la salud humana y el medio ambiente de los productos químicos que permanecen intactos en el medio ambiente durante largos períodos, se distribuyen ampliamente geográficamente, se acumulan en los seres humanos y la fauna salvaje y tienen efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente. Junto con el Protocolo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre los COP⁵², el Convenio de Estocolmo establece regímenes internacionales estrictos para los COP incluidos en la lista (dieciséis en el Protocolo de la CEPE y treinta y uno en el Convenio de Estocolmo), muchos de los cuales son plaguicidas. La producción y el uso de estas sustancias deben eliminarse o restringirse rigurosamente. A pesar de que muchos COP se prohibieron hace años, todavía pueden encontrarse en el medio ambiente debido a su persistencia.

Por último, los acuerdos, iniciativas o códigos voluntarios de la industria y las entidades privadas, así como los sistemas privados de sostenibilidad, también desempeñan un papel en el fomento de la aplicación de las normas medioambientales y de bienestar animal en todas las cadenas de valor mundiales, especialmente en lo que se refiere al comercio en el sector agroalimentario. Aunque los sistemas privados de sostenibilidad surgieron inicialmente en el ámbito de la seguridad alimentaria, se han ampliado cada vez más a cuestiones medioambientales o de bienestar animal (por ejemplo, GLOBALG.A.P.). Otro ejemplo de iniciativa privada es la Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible⁵³, que reúne a productores, transformadores, comerciantes, fabricantes o minoristas de palma de aceite, así como inversores y organizaciones no gubernamentales medioambientales y sociales, para desarrollar y poner en práctica sistemas de sostenibilidad mundial para el aceite de palma.

4. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN

4.1. Foros multilaterales

El Pacto Verde Europeo destacó la importancia de una respuesta mundial a los retos mundiales, como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, y pidió a la Unión que siga promoviendo y aplicando ambiciosas políticas de medio ambiente y clima en todo el mundo. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» estableció, además, como uno de los objetivos de la Unión, promover la transición mundial hacia sistemas alimentarios sostenibles en los órganos internacionales de normalización, así como liderar el desarrollo de normas de

[literature review on the neonicotinoids \(namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid\) and the risks to bees](#) [«Servicios científicos para apoyar a las revisiones sistemáticas de la AESA: revisión bibliográfica sistemática del Lote 5 sobre los neonicotinoides (en particular, los principios activos clotianidina, tiametoxam e imidacloprid) y los riesgos para las abejas», documento en inglés]. Publicación de referencia de la EFSA 2015:EN-756; FAO (2019), *La reducción de la población de abejas es una amenaza para la seguridad alimentaria y la nutrición* (<https://www.fao.org/news/story/es/item/1194963/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), véase la nota 50.

⁵² Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes, adoptado en 1998 como complemento al Convenio de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

⁵³ <https://rspo.org/>.

sostenibilidad internacionales. En los foros multilaterales, la Unión ha sido una de las voces más enérgicas en abogar por la urgencia de la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Debe asumir un papel de liderazgo a la hora de garantizar un seguimiento tangible, y la herramienta más eficaz para lograrlo es su poder normativo no coactivo, en calidad de importante organismo de normalización y uno de los mayores exportadores e importadores de productos agroalimentarios del mundo. En el punto 3.2 se ofrece una visión general de las organizaciones e iniciativas existentes en el ámbito de los sistemas agroalimentarios sostenibles. En ese apartado se definen los principales ámbitos de actuación a nivel multilateral que revisten especial importancia para que la Unión persiga sus objetivos relacionados con la transición mundial hacia sistemas alimentarios sostenibles.

Seguimiento de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios

La sostenibilidad de los sistemas alimentarios es una cuestión transversal que vincula la mayoría de los retos climáticos y medioambientales actuales. A diferencia de ámbitos como la biodiversidad o el cambio climático, no existe ningún convenio marco o acuerdo internacional sobre sistemas alimentarios sostenibles para fomentar el desarrollo integrado de políticas, ni un organismo científico independiente que oriente la elaboración de políticas (como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas). En este contexto, la **Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios** de 2021 desempeñó un papel importante a la hora de consolidar la acción y aunar diversos debates multilaterales sobre los alimentos.

En este contexto, la Comisión ha creado un grupo de expertos para estudiar las necesidades y opciones de un marco interconectado y coherente para reforzar las interfaces ciencia-política internacionales en el ámbito de los sistemas alimentarios⁵⁴. En consonancia con las necesidades identificadas, la Unión apoya la mejora del papel de interfaz ciencia-política que desempeña el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

La Unión también se ha comprometido a colaborar con el Centro de Coordinación de Sistemas Alimentarios propuesto. Este Centro, albergado por la FAO, desempeñará una función de coordinación para aunar y vincular los conocimientos y la experiencia de los sistemas alimentarios con el fin de apoyar el avance de los ODS a nivel nacional, con reuniones de balance a nivel mundial para revisar los progresos cada dos años.

Por último, la Unión participa en varias coaliciones e iniciativas de acción⁵⁵ derivadas de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios. Paralelamente, también está preparando y publicará una «hoja de ruta de la UE», que situará la Estrategia «De la Granja a la Mesa» en el debate internacional general y dará más visibilidad a las acciones de la Unión.

Los organismos de las Naciones Unidas y el CDB

⁵⁴ Comisión Europea (2021), [*Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation*](#) [«Todos a la mesa: creación conjunta de conocimientos para la transformación de los sistemas alimentarios», documento en inglés], Webb, P. y Sonnino, R. (eds.), Oficina de Publicaciones.

⁵⁵ La Unión participa en las siguientes coaliciones o iniciativas de acción: «La comida nunca es desperdicio»; «Dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles para niños y adultos»; «Coalición por la Alimentación Escolar»; «Coalición para los Alimentos Acuáticos/Azules»; «Agroecología»; «Hambre cero»; «Lucha contra las crisis alimentarias a lo largo del nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz»; y «Crecimiento de la productividad sostenible».

Al mismo tiempo, el CDB, la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas mencionados en el punto 3.2 siguen desempeñando su papel en el avance de la agenda internacional sobre diversos aspectos de los sistemas alimentarios sostenibles mediante el desarrollo de objetivos, directrices y recomendaciones en relación con los métodos de producción sostenible en la agricultura, la acuicultura y la producción de alimentos. La Unión seguirá apoyando proactivamente todas las iniciativas que conduzcan a sistemas alimentarios más sostenibles a escala mundial.

En este contexto, reviste especial importancia la 15.ª Reunión de la Conferencia de las Partes (CP 15) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que debe adoptar el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020. El proyecto⁵⁶ objeto de negociación comprende objetivos sobre las mismas cuestiones que las Estrategia de la UE sobre biodiversidad y la Estrategia «De la Granja a la Mesa», también valores cuantificables para reducir el uso de nutrientes y plaguicidas. El objetivo de la Unión es incluir objetivos cuantificables en el nuevo marco mundial en consonancia con los objetivos de la Unión.

Organización Mundial del Comercio

La Unión se ha comprometido a reformar la **OMC** y encaminarla hacia un sistema comercial multilateral más sostenible y eficaz. De este modo, impulsa iniciativas y acciones que promueven el clima y otras consideraciones medioambientales y sobre la sostenibilidad en las distintas funciones de la OMC. Asimismo, en los debates internacionales sobre comercio y medio ambiente respalda una interpretación de las disposiciones pertinentes de la OMC que reconozca el derecho de los miembros a dar respuestas eficaces a los retos mundiales, en particular el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación medioambiental.

La Unión también asume un papel de liderazgo en la integración de las cuestiones de sostenibilidad en los comités pertinentes de la OMC. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC (CCMA) es el principal foro de debate sobre medidas comerciales y medioambientales. Desde la publicación del Pacto Verde Europeo, la Comisión ha realizado presentaciones en cada reunión del CCMA sobre propuestas legislativas pertinentes para el comercio.

Los debates estructurados sobre el comercio y la sostenibilidad ambiental, puestos en marcha en noviembre de 2020, tienen por objeto complementar el trabajo existente de la CCMA y de otros comités y organismos pertinentes de la OMC. El objetivo de dichos debates es dialogar acerca de las medidas medioambientales relacionadas con el comercio y explorar oportunidades para acciones voluntarias. Los debates han abarcado numerosos temas, entre ellos una sesión temática sobre alimentación y agricultura sostenibles⁵⁷. La sostenibilidad de las cadenas de suministro forma parte de la labor de estos debates. En diciembre de 2021, se adoptó la Declaración Ministerial sobre Comercio y Sostenibilidad Medioambiental⁵⁸ para definir los trabajos futuros. El hecho de que los copatrocinadores representen más del 86 % del comercio mundial pone de manifiesto el importante papel de la OMC en el fomento del desarrollo sostenible. La Unión ha estado liderando los esfuerzos en el marco de los debates estructurados sobre el comercio y la sostenibilidad ambiental.

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>.

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>.

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>.

En lo que se refiere específicamente a los sistemas alimentarios, no existe un foro específico en la OMC en el que pueda desarrollarse un enfoque cohesivo de los aspectos comerciales de la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Dado que muchos debates sobre el comercio de alimentos tienen lugar en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), la Unión ha abogado activamente por ampliar los debates en el Comité MSF a otras cuestiones vinculadas a la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles en relación con el comercio internacional y, a tal fin, establecer un programa de trabajo⁵⁹.

Organismos internacionales de normalización

Dado el papel central que desempeña la **Comisión del Codex Alimentarius** (CAC) en el establecimiento de normas alimentarias, que contribuyen tanto a proteger a los consumidores en todo el mundo como a facilitar el comercio mundial de productos alimenticios, el Codex podría desempeñar un papel importante en la adopción mundial de normas de sostenibilidad mediante la incorporación de una dimensión medioambiental a sus deliberaciones.

Uno de los principios fundamentales en los que se basa el establecimiento de normas del Codex es el fundamento científico y el uso del análisis de riesgos para la seguridad alimentaria. Los textos del Codex deben basarse en análisis científicos, realizados principalmente por organismos expertos de la FAO/OMS⁶⁰ compuestos por expertos independientes de todo el mundo. De conformidad con las normas del Codex, durante el proceso de toma de decisiones de este pueden tenerse en cuenta otros factores legítimos (aparte de la evaluación científica del riesgo) pertinentes para la protección de la salud y las prácticas comerciales justas, siempre que estos factores puedan aceptarse a escala mundial (o regional, en el caso de las normas regionales)⁶¹.

La visión de la Unión sobre el futuro del Codex y su postura sobre la necesidad de integrar las consideraciones de sostenibilidad en la labor de la CAC se establecieron en las Conclusiones del Consejo adoptadas en febrero de 2022⁶². Dichas Conclusiones reconocen el papel crucial de la CAC a la hora de facilitar la transición mundial hacia sistemas alimentarios sostenibles y piden que las consideraciones de sostenibilidad ocupen un lugar más destacado en las normas alimentarias mundiales establecidas por el Codex, en consonancia con los compromisos asumidos por los miembros de este a escala internacional.

Al mismo tiempo, aparte de estos esfuerzos horizontales, la Unión seguirá participando en el desarrollo de diversas normas individuales del Codex que resultan importantes desde el punto de vista de la sostenibilidad.

De forma similar a la postura por lo que respecta a la CAC, la Unión seguirá apoyando las labores relativas a otros organismos internacionales de normalización pertinentes. Esto abarca

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>. La Conferencia Ministerial es el órgano decisorio supremo de la OMC, y suele reunirse cada dos años.

⁶⁰ Los principales organismos de la FAO/OMS que proporcionan evaluaciones de riesgos al Codex son: el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), las Reuniones Conjuntas FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMRA), las Reuniones Conjuntas de Expertos FAO/OMS sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos (JEMRA) y las Reuniones Conjuntas de Expertos FAO/OMS sobre Nutrición (JEMNU).

⁶¹ CAC (2019), [Manual de procedimiento \(27.ª edición\), Apéndice: Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia en el proceso decisorio del Codex y la medida en que se tienen en cuenta otros factores](#), FAO/OMS, Roma.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/es/pdf>.

el trabajo de la **CIPF** sobre las normas internacionales de protección fitosanitaria que responden a los retos actuales en materia de clima y medio ambiente, así como los esfuerzos de la **OIE** por mejorar el bienestar animal a escala mundial mediante la adopción de nuevas normas internacionales de bienestar animal y el refuerzo de la aplicación de las normas existentes, en particular apoyando la estrategia mundial de bienestar animal de la OIE⁶³, y la aplicación del Tercer Plan de Acción de la Plataforma de la OIE sobre el bienestar animal en Europa (2021-2023)⁶⁴.

4.2. Cooperación bilateral y acuerdos comerciales⁶⁵

Cooperación bilateral

La Unión persigue una **cooperación** específica con socios dispuestos a mejorar la sostenibilidad y la calidad de su producción local (lo que incluye una mejor gestión del cumplimiento de las normas y medidas de la Unión para aumentar el valor de sus productos en el mercado mundial). A través de su política de cooperación con los países en desarrollo, la Unión apoya programas de desarrollo de capacidades destinados a reforzar los sistemas sanitarios y fitosanitarios de las exportaciones agrícolas en esos países. A este respecto, dichos programas contribuyen al cumplimiento de las normas de la Unión y apoyan la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. La Iniciativa de la UE sobre el Cacao Sostenible es un ejemplo de enfoque sectorial desarrollado con Costa de Marfil y Ghana, destinado a apoyar la producción sostenible de cacao en estos países, que abarca aspectos sociales, económicos y medioambientales.

Con socios que estén dispuestos a ello, la Unión se ha comprometido a explorar las oportunidades de ampliar la cooperación para abarcar todo el sector agrícola y apoyar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, tal como se prevé en la Estrategia «De la Granja a la Mesa». A tal fin, la Comisión está organizando una serie de seminarios (conversaciones exploratorias) en 2022 con terceros países para explorar ámbitos de interés común.

Acuerdos comerciales

Uno de los principios fundamentales de la OMC es que los países no pueden discriminar entre sus socios comerciales, sino que el comercio se lleva a cabo sobre la base de la «nación más favorecida». No obstante, la OMC establece algunas excepciones a este principio: por ejemplo, los países pueden celebrar acuerdos de libre comercio o conceder a los países en desarrollo un acceso preferencial al mercado en forma de reducciones arancelarias específicas. La Unión ha celebrado un gran número de acuerdos comerciales bilaterales preferenciales para liberalizar el comercio con terceros países. De hecho, casi la mitad⁶⁶ de las importaciones agroalimentarias en la Unión están sujetas a las normas establecidas en acuerdos comerciales, en particular el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), un régimen comercial especial para los países de renta baja y media-baja.

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/es-oie-aw-strategy.pdf>.

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf.

⁶⁵ A excepción de la acuicultura, el ámbito de la pesca queda excluido del alcance de este análisis.

⁶⁶ En 2020, las importaciones en virtud de acuerdos comerciales o del Sistema de Preferencias Generalizadas representaron el 47,5 % de las importaciones agroalimentarias (fuente: Eurostat).

Los **acuerdos comerciales bilaterales** son principalmente un instrumento para aumentar los flujos comerciales y de inversión bidireccionales, pero también pueden utilizarse para instar a los socios de la Unión a avanzar en el ámbito del desarrollo sostenible y las políticas globales. Esta es la razón por la que los nuevos acuerdos comerciales de la Unión contienen un **capítulo específico sobre comercio y desarrollo sostenible** con compromisos vinculantes de respetar los acuerdos multilaterales en materia laboral y medioambiental (incluido el clima) y garantizar que no se debiliten las normas laborales y medioambientales para atraer el comercio. Si el país socio no respeta estas condiciones, el acuerdo comercial establece medidas para rectificarlo. Además, la Comisión ha propuesto que la Unión haga del cumplimiento del Acuerdo de París un elemento esencial de todos los futuros acuerdos comerciales. En consecuencia, el incumplimiento de los compromisos de París puede dar lugar a una suspensión unilateral por parte de la Unión de los acuerdos que contengan tales disposiciones.

Desde 2011, los acuerdos de libre comercio (con América Central, Canadá, Colombia/Perú/Ecuador, Corea, Georgia, Japón, Moldavia, Reino Unido, Singapur, Ucrania y Vietnam) contienen capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible de 2018⁶⁷ ha guiado la mejora de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la Unión. Como se anunció en la Comunicación sobre la revisión de la política comercial, la Comisión está llevando a cabo una revisión de dicho plan de acción, que abarca todos los aspectos pertinentes de la aplicación y el cumplimiento de la normativa sobre comercio y desarrollo sostenible⁶⁸. De conformidad con la Estrategia, la Unión también debe garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible de todos los acuerdos comerciales.

A lo largo de los años, se han añadido a los acuerdos de libre comercio compromisos en materia de cooperación en el ámbito del **bienestar animal** y la **resistencia a los antimicrobianos**. Por lo que respecta al bienestar animal, los acuerdos se centran en los animales de granja, con el fin de mejorar la comprensión mutua de las respectivas leyes y reglamentos, así como su aplicación, además de en el intercambio de información, conocimientos y experiencias en este ámbito. En cuanto a la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos, los acuerdos de libre comercio contemplan la cooperación, la colaboración y el intercambio de información para promover el uso prudente y responsable de los antibióticos en las prácticas ganaderas y veterinarias. La Unión también promueve la eliminación gradual del uso de antibióticos como promotores del crecimiento.

El objetivo de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» es garantizar que «todos los acuerdos comerciales bilaterales de la UE incluyan un capítulo de sostenibilidad ambicioso». El **nuevo capítulo sobre sistemas alimentarios sostenibles** se basa en la buena experiencia con las

⁶⁷ Comisión Europea (2018), [Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development sections in EU Free Trade Agreements](#) [«Observaciones y perspectivas para la mejora de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE», documento en inglés].

⁶⁸ Uno de los elementos de la revisión es un estudio comparativo en el que se examina cómo los países de todo el mundo están aplicando y haciendo cumplir los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, de manera más general, la legislación climática, social y laboral: Velut, J. B. *et al.* (2022), [Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements](#) [«Análisis comparativo de las disposiciones de comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio», documento en inglés].

disposiciones de cooperación establecidas en los acuerdos de libre comercio anteriores. Sin embargo, este capítulo representa un cambio importante en el paradigma de la cooperación entre las partes, al pasar de un enfoque específico a un enfoque holístico que abarque toda la cadena alimentaria y se centre en la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Con este objetivo, el capítulo sobre sistemas alimentarios sostenibles abarca disposiciones para cooperar en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo, con el fin de reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos; luchar contra el fraude alimentario; y cooperar en foros multilaterales y en materia de ciencia alimentaria en los ámbitos del bienestar animal, la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos y la reducción del uso de fertilizantes y plaguicidas químicos. La Comisión seguirá proponiendo un capítulo sobre sistemas alimentarios sostenibles en los futuros acuerdos comerciales de la Unión. Dicho capítulo ya se ha acordado con Chile y está en proceso de negociación con Australia, Indonesia y Nueva Zelanda.

También es posible, en el marco de los acuerdos de libre comercio, **condicionar las preferencias arancelarias** al cumplimiento de determinadas normas, lo que está supeditado, como es evidente, a la aceptación de tales condiciones por parte de otros socios. Sin embargo, este enfoque solo se ha aplicado una vez hasta la fecha, en el acuerdo de libre comercio con Mercosur, en el que se concedió la liberalización arancelaria de los huevos con cáscara siempre que se cumplieran las normas pertinentes de la Unión en materia de bienestar animal para las gallinas ponedoras.

La Unión también ha celebrado **acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo** más ambiciosos con Georgia, Moldavia y Ucrania. En estos acuerdos se recogen algunos compromisos para aproximar la legislación de estos países al Derecho de la Unión, en particular por lo que respecta a la legislación sobre bienestar animal. Como consecuencia de ello, cuando se apliquen, los productos importados de estos países cumplirán las normas de la Unión.

Además, la Unión ha celebrado progresivamente los denominados «**Acuerdos de Estabilización y Asociación**» con todos los socios de los Balcanes Occidentales: Albania (2009), Macedonia del Norte (2004), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia y Herzegovina (2015) y Kosovo⁶⁹ (2016). Estos acuerdos constituyen el instrumento jurídico para la adaptación al corpus legislativo de la Unión y la integración progresiva en el mercado de la Unión.

Además, el **Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido** contiene disposiciones vinculantes específicas que garantizan la igualdad de condiciones con compromisos de no regresión en los niveles de protección en diversos ámbitos, especialmente la gestión de los efectos de la producción agrícola o alimentaria en el medio ambiente, en particular mediante el uso de antibióticos y descontaminantes.

Conceder a los países en desarrollo un acceso especial al mercado es otra excepción que permite la norma de la «nación más favorecida». Aparte del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) estándar que elimina parcial o totalmente los derechos de aduana en más de dos tercios de las líneas arancelarias para los países de renta baja y media-baja, la Unión

⁶⁹ Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

también ofrece el **Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+)**, que reduce los mismos aranceles a cero para los países de renta baja y media-baja que aplican veintisiete convenios internacionales en materia de derechos humanos, protección del medio ambiente y buena gobernanza. En septiembre de 2021, la Comisión adoptó la propuesta legislativa del nuevo SPG para el período 2024-2034. La propuesta amplía las listas de convenios internacionales que deben cumplirse añadiendo, entre otras cosas, el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Por último, la diferenciación entre productos importados basada en criterios de sostenibilidad también puede aplicarse en ausencia de preferencias comerciales, es decir, cuando el comercio se lleva a cabo atendiendo a la nación más favorecida. Para el comercio no preferencial, la Unión aplica aranceles de conformidad con su lista de la OMC. En el contexto de la Ronda Uruguay del GATT (y de otras negociaciones), la Unión se ha comprometido a aplicar una serie de **contingentes arancelarios** de la OMC que permiten importar volúmenes determinados con un arancel inferior. A veces se imponen **condiciones** a la utilización de estos contingentes arancelarios; por ejemplo, los contingentes arancelarios de la carne de vacuno de calidad superior de la OMC (conocidos como «Cuota Hilton»)⁷⁰, accesibles para varios países, para algunos de los cuales se exige que los animales se alimenten exclusivamente con hierba.

Acuerdos de reconocimiento mutuo

La Unión también puede celebrar **acuerdos específicos con terceros países**. Uno de los ejemplos existentes es la agricultura ecológica: en virtud del nuevo Reglamento sobre producción ecológica⁷¹, un producto puede importarse para su venta en la Unión como producto ecológico si cumple las normas de producción y control del país no perteneciente a la Unión reconocidas como equivalentes a las de la Unión en virtud de un acuerdo bilateral, independiente o administrativo, o si dispone de un certificado expedido por las autoridades u organismos de control pertinentes de países no pertenecientes a la Unión que confirme que el producto cumple las normas de la Unión.

4.3. Medidas autónomas de la Unión

Como recuerda la «Revisión de la política comercial: Una política comercial abierta, sostenible y firme», en algunos casos la Unión puede adoptar medidas autónomas de índole medioambiental⁷² o ética en relación con el proceso o los métodos de producción de los productos importados. Estas medidas también reflejan las exigencias de los consumidores europeos, que son cada vez más conscientes de los aspectos medioambientales, sanitarios, sociales y éticos de la producción de alimentos y quieren poder elegir alimentos producidos de forma sostenible⁷³. También pueden observarse tendencias similares en otras partes del

⁷⁰ Reglamento de Ejecución (UE) n.º 593/2013 de la Comisión, de 21 de junio de 2013, relativo a la apertura y el modo de gestión de los contingentes arancelarios de carnes de vacuno de calidad superior fresca, refrigerada o congelada, y de carne de búfalo congelada (DO L 170 de 22.6.2013, p. 32).

⁷¹ Reglamento (UE) 2018/848, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (DO L 150 de 14.6.2018, p. 1).

⁷² El Pacto Verde Europeo establece que «[n]o se autorizarán en los mercados de la UE alimentos importados que no cumplan las normas medioambientales de la UE pertinentes».

⁷³ Eurobarómetro Especial 505. [*Hacer que nuestros alimentos sean adecuados para el futuro: expectativas de los ciudadanos*](#). Octubre de 2020.

mundo, donde los sistemas reguladores nacionales recurren a los reglamentos sobre métodos de producción y transformación aplicables a los productos importados.

Dado el tamaño del mercado de la Unión y los volúmenes de importaciones en la Unión de determinadas mercancías, algunos requisitos de la Unión para que los productores en el extranjero recurran a métodos de producción más sostenibles pueden tener un impacto considerable a escala mundial⁷⁴.

Aunque el cumplimiento de las normas de la Unión que rigen las importaciones agroalimentarias puede suponer un reto para algunos operadores de empresas alimentarias de terceros países, se ve recompensado por el acceso a un mercado abierto de más de cuatrocientos millones de consumidores, un conjunto de medidas de facilitación del comercio y los precios más elevados que pagan los consumidores de la Unión en comparación con otros mercados. Además, dado que la Unión es un referente mundial en cuanto a normas de seguridad alimentaria, el cumplimiento también da acceso a otros mercados, a menudo de gran valor. Por estas razones, a pesar de que las normas de la Unión pueden considerarse estrictas, las exportaciones a la Unión siguen mostrando una tendencia al alza.

Además de las medidas de bienestar animal ya en vigor (véase el punto 2.2), actualmente se están elaborando a nivel de la Unión diversos actos jurídicos o propuestas legislativas cuyo fin es restringir los métodos de producción relacionados con el bienestar animal o la protección del medio ambiente.

En primer lugar, la Comisión ha propuesto un **reglamento sobre productos libres de deforestación**⁷⁵, basado en un sistema de normas de obligado cumplimiento en materia de diligencia debida. La propuesta tiene por objeto prevenir la deforestación y la degradación forestal asociadas a materias primas y productos comercializados en la Unión, como la soja, el ganado bovino, el aceite de palma, el cacao, el café y la madera. Su objetivo es reducir al mínimo el consumo de productos procedentes de cadenas de suministro asociadas a la deforestación o a la degradación forestal, y aumentar en la Unión la demanda y el comercio de materias primas y productos legales y «libres de deforestación». La propuesta aborda la deforestación legal e ilegal y la degradación forestal causadas por la producción de estos bienes. Los operadores y las autoridades podrán comprobar si las materias primas o los productos están libres de deforestación utilizando coordenadas de geolocalización y seguimiento por teledetección a través de imágenes por satélite. Las asociaciones y una cooperación internacional eficaz con los países productores y consumidores, así como en foros bilaterales y multilaterales, son fundamentales para promover la transición hacia una producción agrícola y una gestión forestal sostenibles, así como para determinar y acordar normas y definiciones globales sólidas.

⁷⁴ Por ejemplo, al considerar la deforestación incorporada (como externalidad) en el consumo final total (en un producto, un bien, una mercancía o un servicio producido, comercializado o consumido), algunos modelos calculan que el consumo de la Unión representa alrededor del 10 % de la cuota mundial (CE, 2019). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Intensificar la actuación de la Unión para proteger y restaurar los bosques del mundo [COM(2019) 352 final].

⁷⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010 [COM(2021) 706 final] <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

La Comisión también adoptó, en febrero de 2022, una propuesta de Directiva sobre **diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad**⁷⁶. El objetivo de esta Directiva es fomentar un comportamiento empresarial sostenible y responsable e imponer una obligación general a las empresas más grandes (las pymes están excluidas del ámbito de aplicación de la propuesta) de abordar los efectos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en sus operaciones y su gobernanza empresarial. Este deber también se aplica a sus cadenas de valor fuera de la Unión. Las normas sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad se aplicarían a través de medidas administrativas, en particular sanciones y órdenes de cumplimiento, así como a través de la responsabilidad civil, que daría lugar a indemnizaciones por daños y perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones previstas en la propuesta.

Además, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» establece que se tendrán en cuenta «los aspectos ambientales al evaluar las solicitudes de **tolerancias en la importación para sustancias plaguicidas** que han dejado de estar aprobadas en la UE, respetando al mismo tiempo las normas y obligaciones de la OMC»⁷⁷.

Las tolerancias en la importación son los límites máximos de residuos de plaguicidas basados en usos autorizados fuera de la Unión⁷⁸. Esto puede incluir el establecimiento de límites máximos de residuos para sustancias que ya no están aprobadas en la Unión (por motivos distintos de la salud pública), lo que puede ser necesario porque los productores de terceros países se enfrentan a condiciones de producción y problemas de plagas diferentes de las de la Unión. Asimismo, los usos pueden ser diferentes para una misma sustancia en un mismo cultivo. Las tolerancias en la importación también pueden referirse a cultivos que no se plantan en la Unión (por ejemplo, determinadas frutas u hortalizas exóticas y café, cacao o té), por lo que no se establece ningún límite máximo de residuos basado en los usos de la Unión.

Hasta ahora, al fijar los límites máximos de residuos de plaguicidas, en particular las tolerancias en la importación, la atención se ha centrado únicamente en las buenas prácticas agrícolas y en la protección de los consumidores de la Unión. Este requisito seguirá siendo aplicable, pero, en consonancia con los compromisos de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», los aspectos medioambientales también se tendrán en cuenta en el proceso de fijación de dichos límites, en particular las tolerancias en la importación.

Además, como se anunció en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión está elaborando una **revisión de la legislación de la Unión en materia de bienestar animal**, con propuestas legislativas previstas para finales de 2023. Tal como se menciona en la respuesta de la Comisión a la iniciativa ciudadana europea «End of Cage Age» (Acabemos con las jaulas)⁷⁹, la Comisión tiene la intención de incluir en estas propuestas legislativas disposiciones para eliminar gradualmente y acabar prohibiendo el uso de jaulas, celdas y boxes para ganado porcino, gallinas ponedoras, terneros, conejos, pollitas, reproductoras de pollos de engorde, reproductoras de gallinas ponedoras, patos, gansos y codornices.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_es.

⁷⁷ Véase la nota 20, p. 18.

⁷⁸ Artículo 3, apartado 2, letra g), del Reglamento (CE) n.º 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 2005, relativo a los límites máximos de residuos de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal (DO L 70 de 16.3.2005, p. 1).

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_es.

En lo que se refiere a los productos importados, la Comisión considerará como una de las opciones la introducción de normas que exijan que los productos importados se hayan obtenido en condiciones equivalentes a las normas de bienestar animal de la Unión, o a algunas de ellas, o un requisito de etiquetado también para los productos importados (que se centre en las condiciones de estabulación o que cubra otros criterios de bienestar animal), de conformidad con las normas de la OMC.

La Comisión también estudiará opciones para mejorar el **etiquetado sobre bienestar animal**, a fin de contribuir a transmitir valor a través de la cadena alimentaria y en respuesta al creciente interés de los consumidores por las condiciones de cría de los animales. En la actualidad, aparte de la norma obligatoria sobre huevos de mesa mencionada anteriormente, otras declaraciones de bienestar animal son voluntarias y, en gran medida, no están armonizadas a escala de la Unión⁸⁰, lo que a menudo dificulta que los consumidores comprendan las diversas declaraciones que figuran en las etiquetas de los alimentos. Un subgrupo de la Plataforma de bienestar animal presentó conclusiones sobre el etiquetado sobre el bienestar animal en junio de 2021⁸¹. En abril de 2022, la Comisión publicó un estudio externo que recopilaba datos sobre las etiquetas existentes en materia de bienestar animal y las actitudes y expectativas de los consumidores⁸², y está llevando a cabo una evaluación de impacto sobre posible legislación de la Unión en materia de etiquetado sobre el bienestar animal.

Además de las acciones individuales antes mencionadas, con el fin de garantizar plenamente la coherencia de las políticas e integrar la sostenibilidad en todas las políticas relacionadas con la alimentación, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» ha previsto, para finales de 2023, la adopción por la Comisión de su propuesta emblemática: una **ley marco horizontal sobre un sistema alimentario sostenible**, como marco de definiciones comunes y de principios y requisitos generales que rijan la sostenibilidad de los alimentos producidos o comercializados en el mercado de la Unión y las operaciones alimentarias conexas. El objetivo de esta intervención a nivel de la Unión sería sentar las nuevas bases para las futuras políticas alimentarias mediante la introducción de objetivos y principios de sostenibilidad basados en un enfoque de sistema alimentario integrado.

El **marco de etiquetado de sostenibilidad** formará parte de la legislación marco del sistema alimentario sostenible y regirá el suministro de información a los consumidores sobre el rendimiento en materia de sostenibilidad de los productos alimenticios en relación con sus aspectos nutricionales, climáticos, medioambientales y sociales. Este puede constituir un elemento importante de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», consistente en cambiar los patrones de producción mediante la capacitación de los consumidores para que tomen decisiones alimentarias fundamentadas y sostenibles.

⁸⁰ Las únicas normas voluntarias armonizadas a nivel de la Unión son las normas de comercialización aplicables a las aves de corral que hacen referencia a los sistemas de cría [Reglamento (CE) n.º 543/2008 de la Comisión, de 16 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1234/2007 del Consejo en lo que atañe a la comercialización de carne de aves de corral (DO L 157 de 17.6.2008, p. 46)] y las normas de la Unión en materia de agricultura ecológica que exigen un elevado nivel de bienestar animal.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-conc_awl-subgroup-conclusion.pdf.

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>.

Por último, el «**Código de conducta de la UE para las prácticas empresariales y de comercialización responsables en el ámbito alimentario**»⁸³, de carácter voluntario, forma parte integrante de la senda de la Unión hacia unos sistemas alimentarios sostenibles. Dicho código contiene un conjunto de siete ambiciosos objetivos, cada uno con sus metas y acciones indicativas. En el caso de las empresas que operan tanto dentro como fuera de la Unión, los compromisos se aplican en principio a las ventas/actividades dentro de la Unión, incluidos los efectos relacionados con sus cadenas de suministro en terceros países (asociados a estas ventas o actividades). Las empresas también pueden presentar compromisos aplicables a sus ventas/actividades globales totales (y a las cadenas de suministro relacionadas), lo que hace la mayoría de las empresas multinacionales. El Código entró en vigor en julio de 2021 y cuenta actualmente con más de cien signatarios.

5. OBSERVACIONES FINALES

Hoy en día existe un amplio consenso sobre la necesidad de una transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y resilientes. La Unión, con su ambicioso Pacto Verde y como actor mundial en los mercados agroalimentarios, desempeña un papel importante a la hora de marcar el rumbo de dicha transición mundial. La crisis de la COVID-19 y la invasión de Ucrania por parte de Rusia han puesto de manifiesto algunas vulnerabilidades de los sistemas agrícolas y alimentarios que deben abordarse acelerando la transición hacia un sistema alimentario de la Unión sostenible y resiliente.

Unas normas y objetivos ambiciosos en materia de salud, medio ambiente y sostenibilidad no son intereses propios de la Unión, sino que todos ellos contribuyen a la consecución de objetivos legítimos en cuestiones que preocupan a nivel mundial, también en consonancia con el enfoque «Una sola salud».

Los problemas mundiales requieren acciones a escala mundial. Sin embargo, ir a la cabeza del cambio siempre implica ciertos riesgos y dificultades. En el informe se han analizado tres grandes ámbitos complementarios de la acción de la Unión para mejorar y promover las normas sanitarias y medioambientales.

La Unión proseguirá sus esfuerzos a **nivel multilateral** para obtener apoyo y alcanzar, idealmente, un consenso mundial sobre la necesidad de actuar y desarrollar normas acordadas a nivel internacional. Si bien la Unión y sus Estados miembros ya muestran un alto nivel de compromiso y liderazgo en muchos de esos foros, un objetivo importante a largo plazo será la intensificación, la mejora de la coordinación y las sinergias para mejorar las normas en materia de salud, medio ambiente y sostenibilidad.

Los acuerdos comerciales y la cooperación bilateral ofrecen oportunidades para hacer lo mismo con los países socios. Con su ambiciosa agenda comercial, la Unión ya ha realizado avances en este ámbito. Durante más de una década, los acuerdos comerciales han incorporado un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, así como disposiciones sobre cooperación en materia de bienestar animal y resistencia a los antimicrobianos. Los acuerdos que actualmente se encuentran en curso de negociación prevén un capítulo sobre sistemas alimentarios sostenibles, que la Unión propondrá en cualquier acuerdo futuro.

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_es.

Además, la Unión seguirá garantizando la coherencia de su agenda de sostenibilidad con sus políticas de ampliación, vecindad y desarrollo, lo que también implica tener en cuenta las repercusiones comerciales en terceros países. Las medidas de apoyo, en particular la financiación, la cooperación técnica y el desarrollo de capacidades, pueden ser importantes para ayudar a los socios comerciales a adoptar prácticas más sostenibles, especialmente para los países más vulnerables y los socios vecinos que asumen compromisos ambiciosos en esos ámbitos.

Como muestra la evaluación anterior, la Unión también puede adoptar medidas **de forma autónoma** cuando resulte necesario para abordar preocupaciones medioambientales o cuestiones relativas al bienestar animal a escala mundial. La aplicación de los reglamentos sobre métodos de producción y transformación a los productos importados en estos ámbitos debe efectuarse respetando plenamente las normas de la OMC y otros compromisos internacionales. Algunas medidas adoptadas por la Unión de forma autónoma para regular los aspectos medioambientales o éticos mundiales de los productos importados, aunque se ajusten plenamente a las normas de la OMC, podrían seguir siendo polémicas para los miembros de la OMC y siempre pueden ser impugnadas en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC. Las medidas consideradas ilegítimas o proteccionistas e incompatibles con el equilibrio de las obligaciones y los derechos internacionales de la Unión pueden exponer a esta última al riesgo de represalias.

Por todas estas razones, debe evaluarse individualmente cada propuesta reglamentaria para valorar su compatibilidad con la OMC. Si bien es cierto que existe margen político para seguir aplicando los requisitos sanitarios y medioambientales (en particular aquellos relativos al bienestar animal) a los métodos de transformación y producción de los productos importados de manera que resulten compatibles con la OMC, cada caso debe analizarse cuidadosamente a título individual.

Además de la cuestión de la compatibilidad con la OMC, en el análisis caso por caso de las posibles medidas también se debe tener en cuenta la viabilidad técnica y económica de los mecanismos de control. Dado que se están regulando los métodos de producción o transformación en el tercer país, la viabilidad y proporcionalidad de los medios adecuados para controlar y hacer cumplir su aplicación deben evaluarse en relación con los costes y beneficios de hacerlo. Es importante poner más énfasis en esta cuestión.

En conclusión, existe algo de margen para extender la aplicación de las normas de producción de la Unión a los productos importados, siempre que se respeten plenamente las normas pertinentes de la OMC. En el presente informe, además de evaluarse la viabilidad jurídica y técnica de ello y explicarse las limitaciones que se aplican, también se indica un amplio abanico de ámbitos en los que la Unión ya ha extendido, legítimamente, sus normas de producción nacionales a los productos importados, ya sea a través de instrumentos multilaterales, bilaterales o autónomos. El informe muestra que, antes de aplicar las normas de producción a las importaciones, siempre es fundamental realizar una evaluación caso por caso.

La Comisión considera que ha cumplido el mandato técnico que le han otorgado el Consejo y el Parlamento y que se evoca en el párrafo introductorio del presente informe. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a que estudien detenidamente las conclusiones y orientaciones expuestas en el presente informe y las tengan en cuenta en futuras deliberaciones.