



## COMUNICACIONES

# SEGURIDAD Y CALIDAD ALIMENTARIAS CONSIDERACIONES GENERALES

Mar Fernández  
Secretario General de ASEPRHU

### **Industrias en la UE.**

**La industria agroalimentaria de la UE transforma el 70% de las materias primas comunitarias, lo que le convierte en un sector estratégico, económica y socialmente.** Su gran vinculación a la producción primaria y su capacidad de generación de empleo y riqueza en el medio rural es más evidente en el caso de las industrias de primera transformación, que son por ello más sensibles a los condicionantes impuestos por la política comunitaria sobre la producción agroalimentaria.

Las industrias de segunda y posteriores transformaciones, cuya dimensión y dispersión geográfica es en general mucho mayor, pueden relocalizar con mayor facilidad sus actividades y acogerse a las ventajas de las áreas económicas de mayor interés en cada momento.

La Unión Europea debe ser consciente del riesgo aplicar políticas inadecuadas, que pueden tener como consecuencia que los sectores con mayor valor añadido y capacidad de absorber producciones comunitarias desvíen sus actividades hacia países terceros con menores costes de producción, menor nivel de seguridad y calidad alimentaria y sin barreras que limiten su acceso al mercado de la Unión Europea.

### **Objetivos de la Reforma de la PAC. Multifuncionalidad.**

Actualmente los ciudadanos comunitarios no se conforman con que el sector agroalimentario actúe como mero proveedor de alimentos seguros en cantidad suficiente. Demandan que la producción agroalimentaria desarrolle además servicios de gestión del territorio y preservación

del medio ambiente y que modifique sus métodos de producción para tener en cuenta objetivos como la mejora del bienestar animal o el mantenimiento de la biodiversidad. Estas políticas han sido asumidas por las instituciones comunitarias y aplicadas con carácter general.

La reforma de la PAC prevista en 2002 es un reflejo de esta situación y por ello gran parte de las modificaciones propuestas se basan en el concepto de la multifuncionalidad y la construcción del modelo agrícola europeo, a partir del respeto de los deseos del consumidor en materias como el medio ambiente, el bienestar animal y la seguridad alimentaria.

El Comisario Byrne ha declarado en distintos foros que el principal desafío de la nueva política será "conciliar los precios bajos, una productividad elevada, una calidad de primer orden y garantizando un mayor bienestar animal, mayor respeto de las normas medioambientales y de higiene en la producción de alimentos".

En estos objetivos se mezclan conceptos muy diversos y de distinto interés, tanto para los consumidores como para los productores. Y desde luego, difícilmente compatibles con la pretendida competitividad de la producción comunitaria en los mercados internacionales, y con la contención de precios de mercado que los líderes económicos propugnan. Por ello la UE debe mantener en su política una coherencia global de los objetivos y establecer las prioridades de su acción.

Actualmente hay normas en materia de sanidad animal, higiene de los alimentos y prevención de zoonosis, junto con las restricciones en producción primaria (uso de fitosanitarios en producciones vegetales, utilización de aditivos y medicamentos veterinarios en producción animal, presencia de contaminantes en alimentos y materias primas que conllevan elevados controles en los sistemas de producción, dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria. Estas condiciones son difícilmente compatibles con el apoyo a la extensificación y a las producciones alternativas que algunas autoridades y grupos de presión promueven como futuro de la producción comunitaria, y que ya se están viendo reflejadas en políticas concretas como la de bienestar animal.

### **Coste de las políticas agroalimentarias.**

La Unión Europea no puede pretender que la remuneración por los servicios ligados a la multifuncionalidad provenga únicamente de la valorización en el mercado de los alimentos producidos. Ello llevaría a las empresas del sector a una situación difícilmente sostenible.

Deben por tanto establecerse las medidas adecuadas de compensación para esos otros objetivos de la producción agroalimentaria en el marco del "segundo pilar" de la PAC, ampliando el ámbito de aplicación de las líneas de apoyo al desarrollo rural para que compensen adecuadamente los esfuerzos de todos los agentes económicos implicados que el mercado por sí mismo no puede satisfacer.

### **Normas sobre seguridad alimentaria**

Por otra parte, las normas de obligado cumplimiento en materia de seguridad e inocuidad de los alimentos no deberían ser empleadas como mecanismos de protección de los intercambios. Una armonización a nivel internacional de las condiciones mínimas exigibles a la producción de alimentos sería la fórmula para mantener criterios uniformes de carácter básico, aplicables en el comercio internacional de alimentos o materias primas para su fabricación.

Sin embargo, la Unión Europea está especialmente preocupada por la seguridad de los alimentos (entendida como su inocuidad), lo que se traduce en la aplicación sistemática de exigencias superiores a las reconocidas internacionalmente en el Codex Alimentarius en materia de seguridad e higiene de los alimentos. Ello no puede convertirse en un instrumento que deteriore la capacidad de las producciones comunitarias para competir en el mercado común interior ni en el internacional frente a alimentos provenientes de terceros países..

Por ello es imprescindible que, ante normas obligatorias que impliquen mayores costes, o limitaciones en el desarrollo de la producción agroalimentaria, la Unión Europea establezca mecanismos adecuados que hagan viable la producción interior. Asimismo, se debe fomentar la homogeneidad en las normas de obligado cumplimiento en el mercado comunitario, para impedir diferentes niveles de protección del consumidor comunitario, de exigencias a las empresas y por tanto distorsión de la competencia entre los distintos países y regiones de la UE. Ello es especialmente importante en la aplicación de las normas sobre seguridad alimentaria, ante las que el consumidor europeo está especialmente sensibilizado.

### **Criterios en materia de seguridad y enfoque político.**

**Las normas comunitarias sobre seguridad alimentaria deben basarse en criterios científicos**, evitando cualquier tentación de proteccionismo comercial de intereses económicos. Por ello es esencial una política comunitaria que apoye firmemente la investigación pública y el desarrollo de los equipos científicos capaces de asesorar a los órganos legislativos y de control. Así se evitaría la adopción de medidas políticas erróneas en esta materia y se conseguiría mejorar la confianza del consumidor en las instituciones y el sistema agroalimentario. Este apoyo debe hacerse extensivo igualmente a la investigación en materias objeto de políticas de "calidad no comercial" obligatorias (medio ambiente y bienestar animal, entre otras).

La creación de la **Agencia Europea de Seguridad Alimentaria** es un primer paso para la adopción de este enfoque en materia de riesgos ligados a los alimentos. Es esencial establecer los mecanismos necesarios que eviten que sus actuaciones se vean entorpecidas por la actuación de otros órganos similares de ámbito nacional o inferior, o por las autoridades de las instituciones y gobiernos de la propia Unión Europea o de los Estados miembros.

**En este contexto, la aplicación del Principio de Precaución reconocido en la Unión Europea debe ajustarse a su objetivo** de establecer una adecuada prevención de los riesgos sanitarios, evitando en cualquier caso la adopción de posiciones maximalistas que limiten las posibilidades de desarrollo tecnológico o científico para la producción primaria y la industria agroalimentaria comunitaria y condicionen su competitividad futura.

La política en materia de seguridad alimentaria y protección del consumidor debe sopesar los "pros" y "contras" de las decisiones a adoptar sobre la producción e industria. Especialmente deben establecerse las oportunas soluciones a los problemas de orden sanitario, medioambiental y económico, entre otros, que la aplicación de las normas conllevan para los productores agroalimentarios y comprometen su actividad (ejemplos: destino de las harinas de carne, eliminación de residuos de explotaciones o industrias, prohibición de antibióticos, aditivos, fitosanitarios, OGM, etc.).

Debe promoverse la reflexión y la autocrítica en la administración comunitaria y en las de los Estados miembros en materias tan sensibles, favoreciéndose la emisión periódica de los informes que procedan y sean demandados sobre la evaluación de la aplicación de las normas o políticas aprobadas, y sus consecuencias sobre los sectores afectados, los consumidores, el

medio ambiente o cualesquiera otros efectos que se consideren de interés, para valorar adecuadamente, considerando las opiniones transmitidas por interlocutores adecuados, el efecto previsto y el logrado, y contribuir a que se tomen las medidas de ajuste necesarias.

### **Acciones necesarias a nivel nacional**

Es fundamental, a la hora de defender la adopción de normas en materia de seguridad alimentaria o calidad a nivel comunitario, que en nuestro país exista una **adecuada coordinación entre los departamentos responsables de la representación de España ante la Unión Europea**. Los ministerios deben mantener contactos entre sí y con los representantes de las organizaciones sectoriales y administraciones de ámbito inferior implicadas para diseñar la estrategia a aplicar, así como acordar las acciones a realizar en diferentes frentes para poder alcanzar los objetivos propuestos con éxito.

La legislación comunitaria en los últimos años ha sufrido y está sufriendo cambios esenciales en materia de calidad y sistemas de producción agroalimentaria. Sin embargo, **aunque la densidad normativa ha aumentado espectacularmente, los apoyos necesarios para su aplicación efectiva no se han incrementado** en la misma medida. Así, por ejemplo, existen normas que se consideran de obligado cumplimiento desde hace años y de las que se sabe fehacientemente que no han sido aplicadas en todo el territorio de la UE por diversos motivos. ¿Tiene sentido mantener una carrera normativa contra reloj si la sociedad a quienes se dirigen todos estos esfuerzos no es capaz de asimilarlos y ponerlos en práctica?

En este punto es preciso hacer una seria reflexión sobre si se dispone de los instrumentos apropiados para la puesta en marcha de normas ambiciosas en materia de seguridad y calidad en la producción agroalimentaria. Y sobre si la efectividad de la legislación comunitaria es una realidad o en muchos casos se queda en la publicación y mera aceptación de unas reglas del juego que no se cumplen. Las regulaciones que supongan cambios importantes en las formas de producir alimentos deben acompañarse de las correspondientes medidas complementarias: información y formación adecuadas al destinatario de la norma, apoyos técnicos y económicos para el cumplimiento en caso de implicar inversiones o costes importantes, y la evaluación y seguimiento de la aplicación para poder corregir los errores o inconsistencias de la legislación, evitando acumular normas inservibles o poco prácticas en materias tan sensibles (ejemplo: Directiva sobre prevención de la salmonelosis).

**Ello supone mantener un diálogo fluido y fructífero entre las administraciones y los sectores implicados en su diseño y cumplimiento, previendo las acciones necesarias para que la norma se implante de forma adecuada.** El papel interlocutor y coordinador de las asociaciones sectoriales es esencial y debe ser adecuadamente potenciado. El papel de las administraciones también debe reconsiderarse, para que **los funcionarios dejen de ser meros transmisores y controladores de las normas para convertirse en un agentes de apoyo en el desarrollo e implantación de las mismas.** Ello supone un importante esfuerzo de formación, capacitación y contratación de personal suficiente.

Ello implica también trabajar junto al sector en su adaptación y aprovechar la posibilidad de las organizaciones sectoriales de ejercer un cierto papel, más o menos tutelado, de autocontrol. En la medida en que se crean redes de apoyo técnico y estructuras adecuadas para la implantación de políticas de interés sectorial, gestionadas total o parcialmente por los propios afectados, se facilita cualquier avance adicional que posteriormente sea necesario en esas materias. (ejemplo a tener en cuenta: centros tecnológicos, laboratorios interprofesionales, centros de sanidad cogestionados por los sectores y administraciones).

Las políticas comunitarias en seguridad alimentaria y calidad "no comercial" )se basan generalmente en las experiencias y previsiones de los países más avanzados, que tratan de hacer extensivo al resto de componentes de la Unión Europea de normas que han aplicado o pretenden aplicar en sus respectivos territorios. Si bien el fin es legítimo y comprensible, los esfuerzos a realizar en cada Estado pueden ser muy diferentes, por la situación de partida de cada uno de ellos o por la dimensión o estructura de las industrias o productores afectados. Si a ello unimos además que el apoyo económico para la aplicación de dichas medidas puede basarse en la cofinanciación o en la aplicación de criterios territoriales o de prioridad local, el esfuerzo en la aplicación de la norma puede resultar completamente diverso entre diferentes países o regiones, bajo el punto de vista de las inversiones a acometer por los agentes económicos afectados y por las administraciones públicas cofinanciadoras.

Por ello es esencial que se facilite la dotación presupuestaria suficiente para la aplicación de las medidas obligatorias en materia de seguridad alimentaria y calidad "no comercial", estableciéndose medidas de apoyo en igualdad de condiciones para todos los afectados y evitando cualquier posibilidad de que no se cumplan por falta de los mínimos incentivos necesarios. Así se evitan distorsiones en el mercado único en los niveles de seguridad

alimentaria y protección del consumidor, y la competencia desleal entre empresas o sectores de países comunitarios.

**(\*) Calidad "no comercial":** Denominamos en este contexto como "calidad no comercial" a las características de la producción comunitaria realizada en condiciones de obligado cumplimiento de normas en materia de medio ambiente y bienestar animal, que no se traducen por lo general en productos diferenciados en el mercado que el consumidor valore y por los que pague un sobreprecio.

### **Vías de fomento de la seguridad alimentaria y la confianza del consumidor.**

**El marco normativo comunitario ha de promover además la investigación en las empresas del sector agroalimentario, así como la innovación y el desarrollo técnico,** como instrumentos que fomenten la competitividad y el desarrollo de productos y nuevas tecnologías que ofrezcan respuesta a la demanda de consumidor. Asimismo, las empresas agroalimentarias europeas han de contar con programas de formación y capacitación de sus profesionales, que les permita disponer de trabajadores cualificados y responsables en materia de seguridad y calidad.

Las normas relativas a la **seguridad alimentaria e higiene deben ser aplicadas en todos los eslabones de la cadena, incluyendo la distribución detallista,** para que puedan alcanzarse los objetivos buscados, y la estrategia de seguridad "de la granja a la mesa" sea realmente efectiva.

**Los programas de formación y educación del consumidor** en materias como la nutrición, producción agroalimentaria, normativa vigente, etiquetado, sistemas de calidad y control de productos alimenticios, etc., son esenciales para que la sociedad haga una justa valoración de la importancia de los alimentos y del sector agroindustrial que los elabora. Ello contribuirá a orientar sus demandas a la administración, producción primaria e industria hacia objetivos que sean alcanzables con una adecuada relación coste/beneficio. **Esta misma labor debe realizarse con los medios de comunicación,** por su papel de divulgadores de información y creadores de opinión, especialmente ante alarmas de la opinión pública, como se ha comprobado en las recientes crisis alimentarias.

Por otro lado, es fundamental que las relaciones entre los diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria y de éstos con los consumidores sean fluidas y transparentes para recuperar una confianza que las crisis alimentarias han hecho desaparecer en los últimos tiempos.

Las administraciones públicas deben de facilitar la labor de las organizaciones interprofesionales y de las entidades representativas de los diferentes sectores agroindustriales, dotándoles de herramientas eficaces (incluyendo fórmulas apropiadas para su financiación) que les permitan realizar sus tareas (entre ellas la información, formación y dinamización de los sectores productores que representan, fomentando su adecuación a las normas y a las crecientes exigencias del mercado). Al mismo tiempo, se ha de reconocer su papel en el desarrollo de políticas sectoriales en materia de seguridad y calidad alimentaria, potenciándolo a través del diálogo y la consulta de todas las partes implicadas en las decisiones a tomar. Debe fomentarse también su participación activa en organizaciones similares de ámbito supranacional.

### **Diferentes enfoques en políticas de seguridad y calidad alimentaria.**

A la hora de diseñar las políticas en materia de seguridad y calidad alimentarias, podemos considerar distintos enfoques según los diferentes aspectos de que se trate y su carácter de norma obligatoria o no. Podemos distinguir tres casos distintos en sus circunstancias y planteamientos.

#### **1- SEGURIDAD ALIMENTARIA.-**

La seguridad alimentaria es en la actualidad la principal exigencia del consumidor europeo, que ha visto minada su confianza en el sistema tras las recientes crisis alimentarias. El futuro diseño de la PAC debe garantizar a los consumidores europeos que se toman las medidas adecuadas para proteger su salud y prevenir los riesgos alimentarios. Cualquier otra política comunitaria ha de estar supeditada al objetivo prioritario de obtener el máximo nivel de seguridad alimentaria.

Esto es irrenunciable, y las medidas y normas adoptadas al respecto con criterios científicos deben defenderse ante la OMC como medidas sanitarias y de protección de la salud.

**Por ello, la aplicación de las normas comunitarias en materia de seguridad alimentaria debe ser obligatoria para todos los productos comercializados en la Unión Europea. Esta exigencia debe incorporarse inexcusablemente en los acuerdos de la próxima ronda negociaciones de la OMC como criterio indispensable para el libre comercio con la Unión Europea, dentro del capítulo de barreras sanitarias y fitosanitarias al comercio.**

El establecimiento de sistemas de control de la seguridad e higiene de los alimentos es una responsabilidad de todos los eslabones de la cadena, que deben de estar supervisados por las autoridades competentes, y ser homogéneos en cualquier punto de la Unión Europea, y en terceros países, para cualquier alimento que se comercialice en el mercado comunitario.

En este apartado, es indispensable dotar a las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria de los instrumentos adecuados para el cumplimiento de su función, que controlen de forma efectiva la aplicación de la legislación comunitaria a los productos importados de países terceros. Esto afectaría, por ejemplo, a la normativa actualmente en vigor en la UE sobre aditivos, uso de harinas de carne en alimentación animal, uso de fito y zoonosarios, control de zoonosis, medidas sobre contaminantes, sustancias indeseables en los alimentos, higiene y trazabilidad de los mismos, etc.

## 2. "CALIDAD NO COMERCIAL", o "CALIDAD ÉTICA" OBLIGATORIA DE LOS PRODUCTOS COMUNITARIOS.

La UE contempla en su legislación, bien por estar recogidos en los artículos del Tratado de la Unión o en acuerdos internacionales suscritos por ésta o sus miembros, políticas de apoyo al medioambiente (art. 130 R del Tratado) y al bienestar animal (Convención para la Protección de los Animales Criados en Granjas, del Consejo de Europea), que son de obligado cumplimiento y condicionan los sistemas de producción agroalimentaria comunitarios.

Dado que la Unión Europea considera irrenunciables estas políticas, no se debe permitir la entrada en el mercado comunitario de seres vivos, materias primas animales y vegetales o productos finales que no cumplan los criterios establecidos para la producción interior. Mantener restricciones superiores a las de países terceros supondrá un agravio comparativo y la pérdida de la competitividad de la producción comunitaria. Ello favorecerá en muchos casos la entrada de productos importados de países terceros, que incrementarán su producción a costa del descenso de la Comunitaria.

**Los criterios relacionados anteriormente y considerados prioritarios para la UE deben defenderse mediante la adopción de acuerdos multilaterales en la materia, para lograr que se adopten a nivel internacional los mismos criterios establecido por las políticas comunitarias. Otra vía es negociar en la OMC estos aspectos "no comerciales", en aras de mantener la competitividad del sector agroalimentario comunitario. Todos estos condicionantes deberían incorporarse a los acuerdos sobre Barreras Técnicas al Comercio en la próxima ronda de negociaciones de esta organización.**

De no ser aceptadas las posiciones de la UE en estas materias, es imprescindible establecer mecanismos adecuados que permitan a los productores comunitarios cubrir sus mayores costes de producción y por tanto sobrevivir. . Este es el único camino para garantizar el futuro de gran parte del sector agroalimentario que, además de su carácter estratégico como fuente de alimentos para la población, es esencial para el mantenimiento del tejido social en las zonas desfavorecidas y base del desarrollo rural en amplias áreas de la UE.

**La diferenciación de los productos comunitarios mediante el etiquetado**, tratando de promover su elección por parte del consumidor, como propugnan los responsables de la Comisión, **no es la solución para evitar la competencia desleal de productos de otros orígenes producidos en condiciones menos restrictivas**. Diferentes estudios sobre el comportamiento y preferencias del consumidor revelan que, a igualdad de condiciones de seguridad y características organolépticas, el precio es un factor determinante en la decisión de compra. Por tanto, el consumidor comunitario no está dispuesto a pagar mayor precio por los alimentos en base a criterios de medio ambiente o bienestar animal y desea seguir consumiendo alimentos baratos, cada vez de mayor calidad y nivel de seguridad.

### 3. CALIDAD ALIMENTARIA VOLUNTARIA.-

Las políticas comunitarias sobre calidad alimentaria deben ser capaces de regular las características de las diferentes producciones que tratan de cubrir las preferencias del consumidor más allá de las normas de obligado cumplimiento. Los agentes económicos atenderán esta demanda en la medida en que haya una relación coste-beneficio satisfactoria. Por tanto, es el consumidor quién demanda los productos de calidad que desea encontrar en el mercado, o reacciona ante las propuestas de la oferta de las industrias agroalimentarias. **EI**

**objetivo de la intervención de las administraciones en estos casos es facilitar una elección informada.**

Una política de regulación y control de las normas de calidad debe definir tanto las condiciones y criterios característicos que permiten una identificación diferenciada de estos productos ante el consumidor y facilitan su elección, como el sistema de control del cumplimiento estricto de estas especificaciones que garantice la ausencia de fraude y la competencia leal en el mercado. En este sentido, **el etiquetado es una herramienta fundamental en la diferenciación e información al consumidor. Por ello es importante la definición de normas de identificación y control de determinadas especialidades**, cada vez más comunes: alimentos enriquecidos, ecológicos, no OGM, con características nutricionales o funcionales específicas, light, etc. Evitar la atribución a los alimentos de propiedades que no les corresponden, así como la publicidad falsa, desleal o que abuse de la buena fe del consumidor deben ser también objetivos de la política de calidad alimentaria entendida como un todo. Por otra parte, la definición de los distintos sistemas de producción de alimentos de calidad diferenciada debe permitir la viabilidad de las producciones que se definan, sin normas restrictivas en exceso que dificulten su control o cumplimiento y por tanto propicien el fraude (ejemplo; producción ecológica, no OGM,...).

Deberían englobarse en este capítulo las Denominaciones de Origen o Calidad, las Especialidades Tradicionales Garantizadas, Denominaciones Geográficas, Producciones Integradas, Marcas de Garantía, Producción Ecológica y cualesquiera otros modelos de calidad basados en especificaciones de producción reguladas y controladas por Organismos públicos o privados que traten de cubrir determinados nichos de mercado.

Madrid junio 2002