



PONENCIA

LA INDUSTRIA ALIMENTARIA. SEGURIDAD Y CALIDAD

Jorge Hinojosa Bolívar
Abogado y experto en consumo

SEGURIDAD Y CALIDAD

1. SEGURIDAD Y CALIDAD, DOS CONCEPTOS QUE CONVIENE DIFERENCIAR

Seguridad y calidad son dos características propias de los alimentos por los que la industria productora, ha trabajado desde siempre. A pesar de que en muchas ocasiones discurren paralelas, es importante distinguirlas.

La seguridad es un requisito indispensable de los alimentos.

Los alimentos están obligados a ser seguros, de no ser así no tienen la condición de tales.

El Reglamento 178/02/CE 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 ¹ establece en su artículo 14:

"1. No se comercializarán los alimentos que no sean seguros.

2. Se considerará que un alimento no es seguro cuando:

- a) sea nocivo para la salud,
- b) no sea apto para el consumo humano".

Por otro lado, nuestro Real Decreto 2207/95 por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios ², define "alimento conforme a las normas de seguridad y salubridad" como "cualquier alimento apto para el consumo humano por lo que a

¹ Reglamento 178/02 de 28 de Enero de 2002 (DOCE L 31 de 1 de Febrero de 2002).

² Real Decreto 2207/95 de 28 de Diciembre de 1995 (BOE 50 de 27 de Febrero de 1996), que transpone la Directiva 93/43 relativa a la higiene de los productos alimenticios. Directiva 93/43 de 14 de Junio de 1993 (DOCE L 175 de 19 de Julio de 1993).

higiene se refiere”.

La seguridad es algo objetivo, y puede medirse en base a parámetros objetivos. La seguridad es la base sobre la que se construyen otra serie de atributos del alimento tales como calidad, presentación, publicidad, precio, ... Estamos acostumbrados a oír decir que la seguridad no se negocia. La seguridad es, como vemos, una característica inherente, un atributo esencial al alimento. Cualquier política alimentaria debe tener como objetivo primario conseguir la seguridad alimentaria.

La calidad varía en cada producto

La calidad, en contraposición, es la adecuación a unas características requeridas, y varía en cada producto.

La diferenciación entre los dos conceptos no es solo útil a efectos académicos, sino que **es fundamental** para comprender las responsabilidades que se derivan de la ausencia de uno y otro.

Mientras que la seguridad no puede faltar en un alimento porque supondría que este atenta contra la salud pública, pudiendo dar lugar incluso hasta responsabilidades penales (delitos contra la salud pública – capítulo III del título XVII, del Código Penal), la ausencia de calidad, también susceptible de ser medida en función de diferentes criterios, implica una responsabilidad diferente de la salud pública, y atenta contra otros principios tales como la competencia desleal entre empresas. La seguridad alimentaria, por su repercusión en la salud pública, debe ser vigilada y asegurada entre otros, por las Autoridades Públicas. La calidad, sin embargo, en cuanto adecuación a unas características voluntarias predeterminadas, puede dejarse en manos de la iniciativa privada, siempre que los poderes públicos velen por el respeto de los principios generales que informan el Ordenamiento Jurídico.

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

La preocupación de la industria alimentaria por la seguridad de los alimentos que produce ha sido una constante desde hace muchos años.

Las recientes crisis europeas de seguridad (principalmente la de la EEB (Encefalopatía Espongiforme Bovina), seguida por la de las dioxinas) y las pequeñas alarmas que constantemente suceden, han atraído, en torno a la seguridad, la atención de numerosos agentes habitualmente no preocupados por este concepto, tales como medios de comunicación, Gobiernos, consumidores, distribución alimentaria, empresas de consultoría, etc.

La industria alimentaria comparte con otros sectores industriales muchas de sus características y problemáticas como la internacionalización, globalización, atomización empresarial, ..., pero tiene algunas que le son exclusivas.

³ Ley 11/2001, de 5 de Julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE 161 de 6 de Julio de 2001.

Normalmente se cita la alta financiación a corto y medio plazo de los procesos industriales, la elevada intervención administrativa y el valor esencial que tiene la seguridad sanitaria de lo que produce. Por motivos muy complejos el consumidor no está dispuesto a soportar el más mínimo riesgo en la ingesta de productos alimenticios y por ello, aunque la sociedad esta despertando a la seguridad alimentaria rápidamente, la industria alimentaria siempre ha dado a la seguridad la importancia que tiene para su continuidad, y su desarrollo empresarial.

La seguridad alimentaria es una responsabilidad compartida.

Pese a que cuando se habla de falta de seguridad alimentaria se culpabiliza generalmente a la industria alimentaria, la seguridad no depende solo de la industria. Pensemos que la seguridad depende de cada uno de los muchos eslabones que componen la cadena alimentaria, desde los fabricantes de inputs para el sector primario, los productores de materias primas, proveedores de materiales en contacto, industrias transformadoras, elaboradores, etc, hasta distribuidores, restauradores, colectivos o no, consumidores y autoridades de control. La seguridad alimentaria es una responsabilidad compartida. De nada vale extremar las precauciones y medidas en uno de los eslabones, si los anteriores o posteriores la descuidan.

Recientemente (coincidiendo también con la crisis de la EEB), también ha empezado a consolidarse el concepto "cadena alimentaria".

La evolución cronológica del concepto de Seguridad Alimentaria.

El concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado en los últimos 25 años. En los años 70 y 80 se centraba en el control microbiológico, posteriormente y como consecuencia del aumento de capacidad analítica y la superación del objetivo anterior se caracteriza por una creciente sensibilización sobre riesgos emergentes. En el futuro inmediato es previsible que se focalice en la incidencia de la nutrición en el desarrollo y funcionamiento del organismo humano.

Todo avance científico sólido y contrastado es bienvenido. La evolución del contenido científico y técnico harán nuestros alimentos más seguros y nuestras dietas más saludables. Debemos potenciar el conocimiento científico, su aplicación a la práctica, su comunicación responsable, pero sin que ni la seguridad, ni la nutrición, ni descubrimientos aislados, se manipulen para conseguir fines encubiertos.

Los alimentos son ahora más seguros que nunca, pero la desconfianza del consumidor ha aumentado.

Como consecuencia de la globalización de la economía y la seguridad alimentaria cada día tiene menos fronteras y puede verse afectada por incidentes ocurridos a miles de kilómetros. Asimismo la globalización de las comunicaciones y la mayor resonancia mediática que ha adquirido lo relacionado con seguridad alimentaria, como consecuencia de las recientes crisis, han propiciado la expansión indirecta

de estas, potenciando más allá de lo razonable el alarmismo y la crisis de confianza de los consumidores.

Los análisis científicos, las Autoridades Administrativas, las organizaciones de consumidores y las empresas privadas coinciden en que los alimentos son ahora más seguros que nunca. A pesar de ello la seguridad alimentaria es un proceso y por ello es susceptible de una mejora continua.

Diagnostico de los problemas y propuesta de medidas

Nuestra propuesta de cómo hacerlo parte de un profundo análisis práctico y de un seguimiento estratégico de los problemas de seguridad alimentaria, buscando a continuación las herramientas y medidas a aplicar en cada punto necesario.

Para ello hemos estructurado las necesidades de mejora y las herramientas y medidas a aplicar en función del eslabón de la cadena en el que deben producirse, mereciendo una consideración semejante a los eslabones de la cadena las necesidades de mejora de las Administraciones Públicas, los medios de comunicación y la comunidad científica. El orden seguido ha sido el orden lógico de la cadena alimentaria.

2.1. LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

La producción primaria debe regirse por los mismos principios de seguridad e higiene que el resto de los eslabones de la cadena.

Que sus productos sean seguros es fundamental para que la posterior transformación o preparación que hace la industria alimentaria también sea segura. Basta recordar el origen de las últimas grandes crisis alimentarias (EEB, dioxinas), para concluir que encubrir la falta de seguridad en la producción primaria redundaría en un perjuicio de la salud pública y en perjuicio de toda la cadena, es inocultable a la larga, y perjudicial para todos los operadores relacionados con el producto e incluso para las mismas Administraciones que omiten un control adecuado.

Una gran parte de los problemas generados en Europa, en materia de seguridad alimentaria en los últimos años, se han debido a la tradicional protección del sector agrario por parte de las Administraciones Agrícolas. A raíz de la aparición de la vaca loca en España a finales del 2000, la industria alimentaria advirtió públicamente la existencia de anomalías graves en la legislación aplicable. La Ley de Responsabilidad Civil por Producto Defectuoso (Ley 22/1994, de 6 de Julio) obligaba a que todos los empresarios que pusieran productos en el mercado se hicieran responsables económicos para resarcir los posibles daños causados por sus productos. Pero no todos los empresarios. Incomprendiblemente se exoneraban de esta regulación las producciones agrícolas, ganaderas y pesqueras.

La misma Directiva de Higiene de los Alimentos y su transposición a derecho español, obligaba a que todos los empresarios de la cadena alimentaria tuvieran que aplicar sistemas de autocontrol; pero no todos los empresarios pues

se exoneraban de esta obligación a los empresarios agrícolas, ganaderos y pesqueros.

El proteccionismo atávico de las Administraciones Agrarias ha ido todavía más lejos y si la gestión europea, y por tanto de cada país, de la encefalopatía espongiforme bovina fue tan mala, lo fue porque estuvieron implicadas las Administraciones Agrícolas en vez de las Sanitarias, cuando el problema claramente lo era de Sanidad Humana.

Esta tradicional posición “agrarista”, se observa también en la organización de este Libro Blanco, cuando observamos que solo se habla de seguridad alimentaria en el capítulo dedicado a la industria, reforzando una vez más la idea de que la seguridad únicamente parece una responsabilidad exclusivamente industrial.

Este desenfoco político, también es observable en las acciones diarias de Gobierno. La Conferencia Sectorial de Agricultura se esta ocupando ya de extender las obligaciones de control al propio sector primario, pero en ella no se habla de aplicar el mismo sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Critico, sino de introducir guías de buenas prácticas, que es un estado anterior a las garantías de autocontrol, que la industria aplicaba en la década de los 60.

¿Alguien puede explicar porque un empresario agrícola no puede ofrecer las mismas garantías respecto a la seguridad de lo que produce que cualquier otro empresario de la cadena?. Se tiene conocimiento de que ante un problema sanitario aparecido en Estados Unidos por ingestión de frambuesas procedentes de un país Centroamericano, la Agencia Norteamericana exigió la aplicación del sistema APPCC en las explotaciones de ese producto para poder exporta al mercado USA. En menos de dos años todas ellas volvieron a encontrarse exportando a lo que ya era un mercado tradicional y estamos hablando de un país cuya renta per cápita es trece veces menor que la nuestra.

Lo que necesita el sector primario son apoyos decididos por parte de sus Administraciones tutelantes para poder cumplir las exigencias de seguridad, pero no una relajación de estas últimas.

En este momento creemos necesario hacer una breve consideración de los controles sobre los inputs agrarios utilizados. Sorprende que se sigan encontrando residuos de productos fitosanitarios o de antibióticos que llevan décadas prohibidos, precisamente por sus implicaciones en sanidad humana, como el DDT o el cloranfenicol. Puede responder no solo a una falta de control, sino a una falta de formación de los utilizadores.

Controles

Los controles sanitarios de la Administración deben

sanitarios en los productores de materias primas

reequilibrarse recayendo también sobre los productores de materias primas. Habitualmente comprobamos que el sector industrial es más frecuente e intensamente controlado que el sector primario.

Salud Pública y Sanidad Animal: el mismo objetivo

La unanimidad de criterio y objetivos entre control de salud pública y control de sanidad animal, no debe nunca quebrarse, lo ejercite quien lo ejercite aunque sean Administraciones diferentes.

Necesidad de mayor vertebración sectorial

Por otro lado, se echa de menos una mayor vertebración sectorial. Es necesario potenciar las herramientas para que el sector se una. En este sentido, las expectativas que tuvimos ante la creación de **interprofesionales** se han visto defraudadas quedando mucho por hacer y siendo necesaria una mejora del funcionamiento de las mismas. Las Administraciones Públicas debieran facilitar la labor de las organizaciones interprofesionales, 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.

Exigencia de APPCC al sector primario.

En cuanto al derecho europeo todavía vigente en materia de higiene, otorga distinto trato a la producción primaria que al resto de los eslabones de la cadena (Directiva 93/43/CE citada), no habiéndose todavía adoptado la modificación de la misma, en estado de propuesta, puesto que se discute si al sector primario deben exigírsele APPCC o tan solo guías de buenas prácticas. Es necesario exigir al sector primario los mismos requisitos y principios de higiene, el sistema APPCC que estamos pidiendo se exija al sector industrial.

Mayor exigencia de seguridad desde la industria a sus proveedores de materias primas

Nuestras industrias cada día exigen más a sus proveedores de producción primaria pero estamos aun muy lejos de emular las exigencias que la gran distribución nos impone. Sin duda, un esfuerzo coordinado, y unánime por parte de la industria en cuanto a las exigencias mínimas de seguridad a la producción primaria mejoraría la seguridad del alimento y del consumidor.

2.2. LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

Pensemos en una industria alimentaria que crece y crea empleo, que exporta y se expande a nuevos mercados, que innova, que investiga, que se desarrolla, que respeta el medio ambiente, que invierte en mejoras, que consolida sus

marcas. Un simple problema de seguridad alimentaria, e incluso una gestión incorrecta por parte de la Autoridad competente, puede acabar con ella, llevarla a la quiebra, ya sea el problema responsabilidad suya o sea responsabilidad de otro eslabón de la cadena.

¿De que sirve entonces todo ese esfuerzo?. La seguridad alimentaria es algo tan frágil, necesario a la actividad empresarial y a la salud pública, tan dependiente de diversos agentes, que si no constituye una prioridad para cada uno de ellos, y si cada uno de ellos no extrema su cuidado, el eslabón más directamente perjudicado, la industria alimentaria, puede dejar de existir.

Aplicación y mejor utilización del APPCC por todas las empresas

La seguridad de la industria alimentaria ha visto grandes avances en los últimos 15 años. Hemos pasado de un sistema de control de producto final a dar protagonismo en los años 90, al sistema de HACCP (Hazard Análisis and Critical Control Points, o APPCC Análisis de Peligros y Puntos de Control Critico). Estamos viviendo toda una sistematización del análisis de riesgos, con sus tres esferas interrelacionadas (evaluación, gestión y comunicación). La legislación europea y española y los organismos internacionales han ido desarrollando y profundizando esta filosofía. Pero la práctica no ha ido tan rápida, y el ideal teórico no está arraigado ni en todos los eslabones, ni en todos los componentes de alguno de ellos.

Por lo que a la industria alimentaria concierne, FIAB junto con el Ministerio de Sanidad y Consumo desarrollo al principio de los años 90 unos modelos sectoriales de aplicación práctica que sirvieron de sólida orientación, tanto para la industria, como para las Autoridades de Control. Sin embargo, la herramienta APPCC no está siendo ni utilizada para su mejor fin: como herramienta de mejora, ni implantada por todas las industrias.

El sistema APPCC no debería servir exclusivamente para superar el control de la Administración, sino que debería ser una herramienta de gestión interna para en base a las incidencias y resultados, permitir que la empresa establezca crear una política de mejora.

El sistema APPCC puede y debe ser implantado por toda la industria alimentaria, independientemente del tamaño de las empresas. Si la seguridad no se negocia y el sistema APPCC es la base de la seguridad, no se puede eximir a empresas pequeñas, ni a sectores específicos, de su exigencia.

En primer lugar porque es una herramienta de mejora, en segundo porque favorecería la competencia desleal entre quienes cumple con la exigencia normativa (ya antigua, desde 1996) y quienes no. Las Pymes deben poder contar con apoyos técnicos y económicos para permitir aplicarla,

más que con exenciones al cumplimiento de las normas.

2.3. DISTRIBUCIÓN

La misma exigencia de seguridad que el eslabón anterior: APPCC

La distribución, como otro eslabón más de la cadena alimentaria tiene una responsabilidad ineludible en la seguridad. Los requisitos y principios de higiene y seguridad que se exigen a la industria deben ser exigidos con igual intensidad a la distribución alimentaria sea esta grande, pequeña o mediana.

En ocasiones unas prácticas inadecuadas de conservación o almacenamiento de los alimentos pueden producir problemas de seguridad. En este sentido tenemos numerosas experiencias de incumplimiento de la cadena de la de frío que deteriora los productos con el consiguiente perjuicio para el consumidor y la marca del fabricante.

Actuación coordinada con la industria productora, en casos de crisis.

En situaciones de crisis hay un interés compartido entre industria y distribución por solucionar lo más rápidamente posible el problema para que no cause daños en los consumidores y evitar pérdidas económicas. Desde hace un año y medio industria y distribución trabajan conjuntamente en el seno de AECOC en la elaboración de unas recomendaciones de gestión coordinada de crisis.

2.4. RESTAURACIÓN

La mayor parte de los problemas reales de seguridad se producen en la hostelería

Como en el apartado anterior, insistimos en que la responsabilidad de la seguridad alimentaria es una responsabilidad compartida y por tanto los requisitos y principios de seguridad que se exigen a la industria deben ser exigidos con igual intensidad.

Los datos estadísticos indican que la gran mayoría de problemas de seguridad alimentaria se origina en la restauración por prácticas inadecuadas de conservación o almacenamiento.

2.5. CONSUMIDOR

El consumidor también es un eslabón de la cadena alimentaria

El consumidor, como eslabón último de la cadena, también tiene su responsabilidad en la seguridad alimentaria, en todo aquello relacionado con la conservación, manipulación y preparación de los alimentos, así como en ejercer su derecho a obtener alimentos seguros.

Necesidades de mejora en la formación alimentaria del consumidor

Es cierto que los consumidores necesitan información, pero no es menos cierto que para comprender la información que la industria está obligada a proporcionarle, necesita también haber recibido una formación adecuada en temas nutricionales y alimentarios, formación en la que detectamos graves deficiencias actualmente. La mejor manera de mejorar la formación del consumidor español es incluir en la

enseñanza obligatoria nociones respecto a alimentación y seguridad alimentaria. Cualquier otro tipo de acción puede ser una ayuda, pero no podrá sustituir el ingente esfuerzo de formación necesario.

2.6. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

La Administración Pública no es un eslabón más de la cadena alimentaria, pero su estructuración y su actuación eficaz es decisiva para conseguir la seguridad alimentaria. Veamos cual es el contexto en el que nos movemos.

Un mundo en el que los alimentos son cada vez más seguros, pero en el que día a día la ciencia y tecnología avanzan en el conocimiento de sus bondades y también de sus peligros. Un mundo globalizado en el que si no existen fronteras para la circulación de mercancías de alimentos, tampoco existen fronteras para la propagación de riesgos. Un mundo en el que el consumidor está sensibilizado y acusa una cierta desconfianza hacia las empresas de alimentación y las Autoridades garantes de su seguridad alimentaria. Un mundo en el que la mayor parte de la legislación que afecta a los alimentos se origina en la UE e incluso sigue orientaciones mundiales. Un mundo en el que la seguridad alimentaria ha entrado en las agendas políticas.

Coordinación entre Estado Central y CCAA

Teniendo en cuenta estas circunstancias, en España las competencias sobre seguridad alimentaria y salud pública están establecidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, correspondiendo al Estado Central (artículo 149.1.16) la sanidad exterior y las bases y coordinación general de la sanidad y permitiendo que el resto sea asumido por las Comunidades Autónomas.

Se pretende con ello que exista un denominador común, una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, a partir de la cual cada Comunidad pueda desarrollar sus propias competencias.

Partiendo de nuestra integración en la UE, el reparto competencial entre Estado y Comunidad Autónoma, y a su vez la división de competencias, a nivel estatal, entre distintos Ministerios (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Ministerio de Sanidad y Consumo/Ciencia y Tecnología/...) se hace absolutamente imprescindible una optima coordinación de las Administraciones Públicas implicadas en la seguridad alimentaria.

Si la higiene y la seguridad no son negociables, si son medibles objetivamente y existen unos niveles mínimos que deben darse en todo el territorio nacional, si exigencias inferiores pueden producir quebranto de la salud pública, de la competencia desleal entre empresas y de libre juego de mercado, la higiene y la seguridad tienen que ser homogéneas en todo el territorio nacional. No puede una

CC.AA exigir menos o exigir de forma diferente que otra CC.AA. No puede una CC.AA ocultar el problema de seguridad alimentaria intentando favorecer a una determinada empresa o evitar problemas sociales, económicos, etc para una región. Basta recordar la difusión del problema de las dioxinas en Bélgica cuando los Departamentos de Agricultura de las Regiones Autónomas ocultaron la contaminación y ésta se propagó por toda Europa. (Podemos analizar también el reciente caso de contaminación por Nitrofen, ocultado por Autoridades regionales alemanas en el mes de Diciembre, contaminación extendida a lo largo de varios meses y que ha salido a la luz pública en el mes de Mayo, con el consiguiente perjuicio para las empresas y autoridades públicas implicadas, y el menoscabo de la confianza del consumidor).

La elaboración de la legislación, la interpretación de dicha legislación, el control de esta aplicación, los peligros objeto de control, los requisitos a exigir, la frecuencia de los controles, ... todas las cuestiones deben ser coordinadas entre las CC.AA y el Estado Central, siendo necesario además que este último tenga un papel de liderazgo y capitanee las actuaciones.

¿Como conseguirlo?. Hasta el momento la coordinación a sido muy deficiente y la posibilidad de mantener reuniones de coordinación (COCOCOSA – Comisión de Coordinación y Cooperación en Salud Alimentaria -) no ha dado los frutos necesitados. La industria alimentaria ha solicitado repetidamente desde hace años que se cree una Agencia de Seguridad Alimentaria que aglutine todas las competencias del Estado en esta materia y coordine eficazmente a las Administraciones Publicas.

Cuantas veces hemos oído quejas de empresas que tienen plantas en diversas CC.AA. sobre la divergencia entre las exigencias de unas Autoridades y otras!. Cuantas veces también hemos escuchado lamentos, por parte de la Administración Central cuando las visitas de inspección de la UE detectaban errores y fallos en los sistemas de inspección de las CC.AA!. Por tanto, cualquier actuación de cualquier Administración Pública en relación con seguridad alimentaria debe ser homogénea y debe ser parte de una línea de actuación única en el Estado español.

Coordinación interna entre Administraciones competentes en materia de salud pública y salud animal (ya sean de nivel nacional, autonómico o local).

La salud animal puede tener serias repercusiones en la salud pública. Las políticas en una y otra deben ir coordinadas. La seguridad de los alimentos de origen animal depende en una gran medida de las garantías de sanidad animal de sus materias primas. Es por ello que las Administraciones en materia de sanidad animal (frecuentemente Consejerías de Agricultura, Ganadería y Pesca de las CC.AA, así como el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) deben mantener una constante conexión y coordinación con las de Salud Pública.

Desgraciadamente en nuestro país tenemos muchos ejemplos de falta de coordinación entre ambos, lo que contribuye a aumentar el clima de desconfianza del consumidor hacia la Administración Pública. Si esta coordinación no existe en tiempos de paz, es muy difícil que se logre en tiempos de crisis, prueba de ello han sido los intentos fallidos de que las Comisiones creadas al efecto (Comisión Interministerial de Seguridad Alimentaria Real Decreto 1910/00) resuelvan situaciones de crisis generalizadas.

Colaboración de las Administraciones Públicas con el sector alimentario

Otro de los problemas que detectamos es la necesidad de una colaboración más intensa, estrecha y continua, de la Administración con los sectores afectados. El papel interlocutor y coordinador de las asociaciones sectoriales es esencial y debe ser adecuadamente potenciado. Esta colaboración es indispensable para fortalecer la confianza del consumidor en los alimentos. FIAB lleva años alimentando esa colaboración que ya existe, pero que debería generalizarse y profundizarse.

Si ésta debe ser la tónica habitual en momentos de paz, en momentos de crisis debe extremarse la colaboración para compartir la información y gestionar lo más eficazmente posible las medidas.

Agencia Española de Seguridad Alimentaria

La futura Agencia Española de Seguridad Alimentaria creada por Ley 11/2001,³ sería el órgano que debería tener a la industria alimentaria como interlocutor en todos los aspectos de seguridad alimentaria. Esa interlocución estructurada y habitual se está produciendo ya en otras agencias como la Agencia Británica (FSA – Food Standard Agency) con su Federación de Industrias Alimentarias.

... Que coordine a las CC.AA

La Administración responsable de la seguridad alimentaria debe ser una Administración eficaz y con suficientes recursos humanos y económicos para garantizar la homogeneidad de legislación y control en todo el territorio nacional y coordinar a las CC.AA.

... Que agrupe competencias

Las competencias de seguridad alimentaria deben estar concentradas en un solo órgano, a nivel central, y a nivel autonómico, no pueden estar dispersas.

... Que como gestora de riesgos controle equilibradamente a todos y cada uno de los eslabones de la cadena

La utilización de los recursos de forma eficaz implica que se controlen todos los eslabones de la cadena alimentaria. Frecuentemente, escuchamos la queja, de que para ahorrar recursos, la Administración, controla exclusivamente ciertos puntos de la cadena (la industria alimentaria) dejando desatendidos eslabones anteriores porque su control supondría más coste económico, incluso social o político, que los posteriores. Las Administraciones Públicas tienen una enorme responsabilidad en la seguridad alimentaria.

Son ellas las responsables de controlar en cada uno de los eslabones que se cumple con la legislación vigente, y deben hacerlo adecuadamente en cada eslabón, muy especialmente en el sector primario en donde tantos peligros de seguridad pueden producirse.

... Que controlen de forma homogénea al resto de países de la UE.

Paralelamente, debe tenerse en cuenta que el control del cumplimiento de la legislación sobre seguridad alimentaria debe ser homogéneo en toda la Unión Europea, para impedir diferentes niveles de protección del consumidor comunitario, o de exigencias a las empresas y por tanto distorsión de la competencia entre los distintos países y regiones de la UE.

... Que no relaje el control de productos y materias primas procedentes de países terceros.

En cuanto al ámbito mundial que supera al de la UE, hay que tener en cuenta que la aplicación de las normas comunitarias en materia de seguridad alimentaria debe ser obligatoria para todos los productos comercializados en la UE y que esta exigencia debe ser incorporada inexcusablemente en los acuerdos de la próxima ronda de negociaciones de la OMC como criterio indispensable para el libre comercio con la UE, dentro del capítulo de barreras sanitarias y fitosanitarias al comercio. Debe existir un control efectivo de la aplicación de la normativa de seguridad sobre los productos importados de países terceros, a fin de garantizar la seguridad alimentaria y la competitividad de nuestra industria.

... Que como gestora de riesgos atienda eficazmente las demandas de control

Una gestión eficaz de los controles implica también que cuando las empresas necesitan ser inspeccionadas para poder comercializar sus productos fuera del territorio nacional la Administración tenga suficientes medios para no demorar tales inspecciones imprescindibles para la exportación.

... Que como gestora de riesgos promueva una legislación alimentaria eficaz

Rigurosa, pero aplicable, basada en el conocimiento de la realidad, simple y fácil de comprender.

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.

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 publicidad 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 de Higiene, Directiva sobre Prevención de la Salmonelosis).

La legislación alimentaria debe estar basada en criterios científicos, evitando cualquier tentación de proteccionismo comercial de intereses económicos. Para ello también es esencial una política que apoye firmemente la investigación pública y privada y el desarrollo de equipos científicos capaces de asesorar a los órganos legislativos y de control.

Debe ser una legislación en línea con las orientaciones de la UE y de los organismos mundiales.

Sin duda todo ello contribuirá a una menor burocracia alimentaria y a una mayor seguridad.

... Que sea el organismo de coordinación con las Instituciones Internacionales relacionadas

Como organismo de contacto con la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, debería coordinar también todas las actuaciones que se realicen en España ante los organismos científicos de las demás instituciones europeas y mundiales, diseñando, conjuntamente con los sectores, la mejor estrategia para alcanzar con éxito los objetivos que se definan como comunes.

2.7. COMUNIDAD CIENTÍFICA

La complejidad del mundo investigador español, que cuenta con centros privados junto con centros públicos, que a su vez pueden depender de las Universidades, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de otras Instituciones de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, introduce la clara ineficiencia provocada por la desconexión entre los expertos en todos los asuntos científicos que inciden en la seguridad de los alimentos. En España hay expertos en casi todos los campos del conocimiento, pero con mucha frecuencia su voz no es escuchada, ni tan siquiera conocida, en los ámbitos de la gestión. Y sin embargo, es precisamente la Comunidad Científica la que puede tener el conocimiento de la detección de nuevos contaminantes. Si como ya ha quedado claro la prevención es básica en la seguridad, el conocimiento oportuno de los contaminantes emergentes es igualmente básico para una adecuada gestión.

En el último Plan Nacional de I+D se recoge como una de las acciones horizontales a promover, la creación de redes temáticas y se avanzaba, incluso, la creación de un Centro de Competencia Científica en Bio-Seguridad Alimentaria (CECOBA) que bajo la dependencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología pretendía básicamente unir a todos los investigadores en materia relacionadas con la seguridad de los alimentos para impulsar el intercambio de información desde las necesidades de los gestores de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria hacia los que pueden evaluar y proponer, como a la inversa, desde la preocupación de los científicos hacia la unidad de gestión. La independencia de la Comunidad Científica en este proceso es básica para la credibilidad de sus manifestaciones.

También se pone de manifiesto que la ciencia es que una gran complejidad y de difícil divulgación, pero la Comunidad Científica debería hacer un gran esfuerzo para que la sociedad comprendiera el alcance final de los descubrimientos que se vienen realizando en esta materia.

2.8. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación juegan un papel decisivo como divulgadores de información y creadores de opinión entre otros temas, en los relacionados con alimentación, siendo en la actualidad especialmente sensibles ante la seguridad alimentaria.

Para que los profesionales que trabajan en los medios comprendan la información y su alcance, es necesario que cuenten con una mínima base de conocimientos sobre alimentación, seguridad, calidad y nutrición. En muchas ocasiones, ante la forma de difusión de ciertas noticias hemos echado de menos esta base que creemos debemos fomentar, tanto nosotros como industria productora, como las Administraciones Públicas responsables de los temas alimentarios.

De igual manera que se ha revelado fructífera una relación y diálogo fluido entre los eslabones de la cadena alimentaria, y con los consumidores, con los medios como difusores de información debemos mantener un contacto permanente y estar dispuestos a facilitarles el conocimiento de la composición y tecnología alimentaria cuando sea necesario.

3. CALIDAD

Varias políticas públicas, a escala mundial, europea, española e incluso regional o local, han defendido, a través de diversos instrumentos jurídicos y económicos determinadas calidades relacionadas con aspectos geográficos (denominaciones de origen, indicaciones

geográficas protegidas) métodos tradicionales de producción (indicaciones específicas) producciones ecológicas, estándares sociales (el llamado “comercio justo”) medioambientales o de sostenibilidad, etc.

A diferencia de la seguridad, la calidad puede variar en función de lo que se requiera del producto.

Las Administraciones Públicas deben favorecer el marco que permita a la industria desarrollar calidades determinadas pero no en cualquier caso, sino cuando se cumplan los requisitos mínimos siguientes: cuando se detecta una demanda de ellas en el consumidor, siempre que la diferenciación con el resto de los productos sea real, no induzca a error al consumidor, no favorezca la competencia desleal entre empresas, sea efectivamente controlable y este control lo realicen organismos adecuados.

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.

En algunas ocasiones hemos asistido a una proliferación, deliberadamente apoyada, de marcas de calidad sin mucha base real y difícilmente verificable que además de forzar a los productores a entrar en un juego costoso y sin beneficios para nadie, redundan en una confusión creciente para los consumidores y en una pérdida de confianza de estos en los productores y en la Administración que controla. Por ello deberíamos huir de una “politización” de la calidad y basar cualquier iniciativa de calidad en rigurosos criterios de control y veracidad dejando a la iniciativa privada la decisión sobre su utilidad.

En cuanto al apoyo económico o fiscal que las Administraciones Públicas en ciertos casos otorgan a estas políticas, debe evitarse que distorsione el libre juego del mercado.

Deben ser también objetivos de la política de calidad alimentaria entendida como un todo, el 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

Se ha querido en la exposición anterior hacer un análisis sistemático de los aspectos relacionados con la seguridad y la calidad alimentaria; mucho más profundo, y extenso en el primero por su obvia importancia.

De ese análisis se han ido desprendiendo muchas ideas que podrían formar parte de un ambicioso proyecto político de mejora del sector agroalimentario.

Tan solo nos queda agradecer a los componentes del Grupo de Expertos que elaboraron las ideas iniciales y a todos los que, posteriormente, ayudaron a enriquecerlas.

Muchas gracias.

INDICE

SEGURIDAD Y CALIDAD

1. SEGURIDAD Y CALIDAD. DOS CONCEPTOS QUE CONVIENE DIFERENCIAR

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.1. LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

2.2. LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

2.3. DISTRIBUCIÓN

2.4. RESTAURACIÓN

2.5. CONSUMIDOR

2.6. ADMINISTRACIONES PUBLICAS

2.7. COMUNIDAD CIENTÍFICA

2.8. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

3. CALIDAD