

Consecuencias de la seguridad alimentaria en el sistema alimentario y en la sociedad

EN muy pocos años, la seguridad alimentaria ha pasado a ocupar cada vez más espacios en la vida de todos los ciudadanos de los países desarrollados y se ha convertido en una de las pesadillas de los grandes países exportadores de alimentos, condiciona el comercio internacional, determina la competitividad de unos u otros sistemas productivos, ha dado lugar a la creación de las Agencias de Seguridad Alimentaria, surge en las tertulias periodísticas y condiciona las formas de producir alimentos. Pero, ¿realmente de qué hablamos cuando lo hacemos de seguridad alimentaria? ¿Qué efectos tiene en la agricultura y en el resto de la cadena alimentaria? ¿Cómo se percibe en la sociedad la seguridad alimentaria y el riesgo consecuente de la inseguridad?

A dar respuestas a estas y otras preguntas similares se destinan estas reflexiones, que lógicamente no son las únicas posibles. Como en todos los temas de gran calado, la visión de este problema es distinta para cada colectivo, dando origen a distintas percepciones. En la medida en que se ha convertido en un tema mediático de primera fila, los tópicos en torno a él se han disparado y pueden llegar a distorsionar sus efectos reales.

En primer lugar, la seguridad alimentaria tiene un significado distinto en los países desarrollados y en el tercer mundo. Mientras en los primeros, entre ellos el nuestro, está relacionado con la salubridad e inocuidad de los alimentos, en los segundos se refiere a la disponibilidad de la cantidad y cualidad suficiente de alimentos necesarios para la vida humana; la seguridad alimentaria para la mayor parte de los habitantes del mundo es el objetivo de la lucha contra el hambre. Este es, también, el sentido en el que la FAO aborda el problema de la seguridad alimentaria y el objetivo de los diversos programas y proyectos puestos en marcha con mayor o menor acierto y consenso. Sin embargo, también en los países en desarrollo la inocuidad



■ La seguridad alimentaria se convirtió en un concepto mediático –o, lo que es igual, en un problema social– a raíz de la crisis de las “vacas locas”

de los alimentos es un problema, aunque quede en un segundo plano frente a la magnitud de la tragedia del hambre; por eso la FAO tiene una línea de trabajo abierta en esa dirección y, en última instancia, es la referencia mundial en lo que se refiere a las normas alimentarias.

El origen de esta confusión, en nuestro país, en torno al concepto de seguridad alimentaria está en una mala traducción del inglés, pero en la terminología mundial hay una neta distinción entre la salubridad e inocuidad de los alimentos, que es el concepto al que se refiere este escrito, y la seguridad alimentaria entendida como la disposición de alimentos suficientes para la vida humana.

La enorme diferencia en la situación de los países frente a la alimentación da lugar a situaciones paradójicas, que son sólo la manifestación de las grandes diferencias. Por ejemplo, algunos de los países más azotados por el hambre solicitaron la carne de vacuno que la Unión Europea destruyó hace unos años con motivo de la crisis de las “vacas lo-

cas”. Realmente, tan sorprendente como este hecho debería resultarnos el contraste entre las terribles imágenes del hambre en los documentales emitidos por cualquier televisión y la publicidad de alimentos sofisticados y superfluos que se ponen a continuación; pero la vanalización de las tragedias de los habitantes de países que no forman parte de nuestro primer mundo, provoca que los observemos como algo absolutamente ajeno que sólo afecta a “los otros”, no a nuestra pequeña tribu desarrollada.

La seguridad alimentaria se convirtió en un concepto mediático –o, lo que es igual, en un problema social– a raíz de la crisis de las “vacas” locas, que realmente fue el colofón de una serie de crisis sanitarias y alimentarias vividas en la Unión Europea, ampliamente explicadas en los medios de comunicación, especialmente en los telediarios de más audiencia de todos los países: dioxinas en los pollos, finalizadores en la carne de vacuno, contaminación en una de las principales empresas de refrescos, etc.

No eran las primeras intoxicaciones alimentarias de la historia de Europa y sus efectos reales sobre la salud de los europeos fueron escasos en comparación a otros hechos históricos, pero su significado fue muy importante ya que no eran el resultado de infecciones desconocidas, sino que surgían de la agricultura más desarrollada, en unos casos debido a posibles boicots no detectados y en otros como resultado de la aplicación de tecnologías cuyos efectos no se conocían suficientemente, o simplemente por la generalización de malas prácticas de producción.

La crisis de las “vacas locas”, además, puso sobre el tapete la existencia de una importante laguna en el vasto conocimiento que tiene la humanidad sobre el desarrollo de la vida: los priones, proteínas con capacidad de reproducirse, algo que en principio sólo correspondía a los ácidos nucleicos. Esta constatación de las limitaciones del conocimiento humano colaboró a la sensación de fragilidad del desarrollo económico que percibió la sociedad.

La crisis de las “vacas locas” fue un efecto directo del desarrollo de la agricultura europea, de la búsqueda de una mayor eficacia. Indudablemente, el Gobierno británico tuvo la enorme responsabilidad de no actuar cuando ya se sabía que algo grave estaba pasando y de expandir el problema a otros países, autorizando la exportación de unos piensos cuando menos sospechosos, pero ese hecho no invalida el enunciado inicial y, de ahí, el desasosiego que causó.

El mal de las “vacas locas” tiene su origen en la utilización de los despojos de vacuno en la alimentación animal, en concreto de los rumiantes; se ha escrito mucho sobre esto y es cierto que la proteína de origen animal no forma parte de la alimentación “normal” del vacuno, pero también es verdad que su utilización como proteína para la alimentación del ganado es una salida para la enorme

cantidad de desechos de la gran cantidad de reses que se consumen en la Unión Europea que, de otra manera, tienen una salida muy difícil y provocan un serio problema ambiental, además de suministrar una proteína barata. Y un amplio segmento de la población europea quiere carne barata. Todo esto pone de manifiesto la enorme complejidad del problema, en cuyo origen está la gran cuestión de hasta cuándo el mundo puede seguir soportando el crecimiento de una de sus especies, la humana, su enorme consumo de energía, agua y territorio y el ritmo de generación de residuos difícilmente reciclables por la naturaleza, debido tanto a su volumen como a su naturaleza.

Además, estas crisis tuvieron también otras consecuencias políticas, provocando una cierta deslegitimación de la PAC ante los ciudadanos europeos, y actuaron como detonante del cambio en los tradicionales Ministerios de Agricultura de países como Alemania o el Reino Unido, donde han perdido la palabra Agricultura de su nombre y han pasado a llamarse de Alimentación y Desarrollo Rural o Medio Ambiente.

Preocupación por la salubridad de los alimentos: los distintos niveles de respuesta y la calidad técnico-sanitaria

Aunque el concepto “seguridad alimentaria” ha saltado a la opinión pública hace poco, la preocupación por la salubridad de la alimentación es antigua; de ahí emanan las diversas formas de conservar alimentos garantizando su salubridad. En este terreno han colaborado maneras de hacer cuyo conocimiento en la humanidad es muy antigua (salazones, encurtidos, etc.) con innovaciones tecnológicas vinculadas a momentos histó-

■ Aunque el concepto “seguridad alimentaria” ha saltado a la opinión pública hace poco, la preocupación por la salubridad de la alimentación es antigua; de ahí emanan las diversas formas de conservar alimentos garantizando su salubridad

ricos, países e incluso investigadores concretos (procesos de pasterización, esterilización, congelado, etc.). Por ejemplo, en torno al momento histórico de la Revolución Francesa y las conquistas napoleónicas se consolidaron y expandieron algunos avances que fueron fundamentales en su momento; antes, la organización del suministro de alimentos del Imperio Romano o la gestión del Imperio Español obligaron a la introducción de innovaciones. Sin embargo, los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX fueron los más fértiles en cuanto a la investigación y desarrollo de innovaciones.

El control de las condiciones sanitarias de los alimentos no es algo nuevo; en los primeros años del siglo XX vieron la luz las primeras normas sobre la higiene de los alimentos en España; en otros países fueron algo antes. Desde entonces se ha ido publicando una legislación copiosa que intentaba responder a las necesidades de la población y adaptarse a las condiciones tecnológicas.

Esta normativa no era sólo analítica, sino que incluía algunas condiciones de la producción (por ejemplo, restricciones y controles en el agua de riego), del producto (aguado o desnatado en la leche) e incluso se refería a la localización de las producciones. En este sentido, fueron sobre todo problemas sanitarios los que forzaron la obligatoriedad de la localización de las centrales lecheras (elaboradoras de leche pasteurizada) y de los mataderos en las proximidades de los centros de consumo a los que destinaban sus producciones, en un momento en el que la tecnología del frío no estaba suficientemente desarrollada para garantizar un transporte y almacenamiento del producto en condiciones adecuadas. ▶



¿QUÉ ES LA ALIMENTACIÓN PARA LOS CONSUMIDORES EUROPEOS?

La creciente identidad de los consumidores y su importancia política obligan a cambiar la percepción tradicional sobre la función de la actividad agraria y del resto de la cadena alimentaria. Hay que recuperar la conciencia de que el objeto de la producción agraria es el consumo de alimentos en nuestro país, en los vecinos o en países terceros. Por lo tanto, a partir de ahora, para el sistema alimentario, y dentro de él para los agricultores, es fundamental conocer cuál es la percepción que tienen los consumidores.

Del consumo, en el conjunto de la Unión Europea, se sabe más bien poco. La mayoría de los estudios sobre consumo se quedan, aún, en el marco académico o bien responden al interés de alguna firma sobre la marcha de sus productos y se limita a ellos. La mayor parte de los países miembros de la UE tienen estadísticas sobre consumo, pero éstas no responden a una estructura única y la Comisión Europea no ha organizado la existencia de estadísticas en el ámbito europeo, herramienta imprescindible para conocer el consumo europeo. Este hecho pone en evidencia el poco interés de la política agraria comunitaria en el conocimiento de algo tan fundamental en el diseño de una estrategia para el sistema agroalimentario como el comportamiento del consumo.

A esto se une la debilidad de las organizaciones de consumidores en muchos de los países miembros y, en términos generales, su escasa atención a las cuestiones referidas a la alimentación, salvo en algunas cuestiones puntuales y en momentos de crisis.

En esta situación es evidente que el conocimiento del consumo, de las actitudes y deseos de los consumidores y de su segmentación es un objetivo esencial para todos los agentes de la cadena de producción de alimentos, al igual que la elaboración de una estadística del consumo de rango europeo, que ponga esta información, cada vez más importante, al servicio de todos.

A pesar del gran desconocimiento que rodea esta cuestión, se pueden adelantar algunas cuestiones claves acerca del comportamiento de los consumidores. La primera es el cambio radical del consumo en



un espacio muy corto de tiempo, este cambio se debe a múltiples motivos, muchos de ellos de gran calado: el incremento de la renta, el cambio demográfico, la llegada de colectivos de inmigrantes con distintos hábitos alimenticios, la incorporación de las mujeres al mundo económico, la apertura y profundización del comercio exterior, el incremento de las comidas fuera del hogar, las mejoras tecnológicas y logísticas en la producción, transporte y mantenimiento de alimentos, la dotación en electrodomésticos de los hogares, la irrupción masiva de nuevos productos, muchos de los cuales incorporan servicios, la ampliación del número de referencias disponibles, la homogeneización de los consumos en Europa y el nuevo papel de la gran distribución, que condiciona tanto el consumo como la manera de producir alimentos.

El consumo alimentario de los países desarrollados está muy segmentado, lo que permite la convivencia de muchos tipos de alimentos. Esa segmentación hace posible la existencia de un mercado boyante de productos de alta calidad junto a otros, también crecientes, que se mueven básicamente por el menor precio. Unos y otros tienen reglas del juego diferentes, incluso cuando coinciden en los mismos agentes. Estas diferencias se aprecian, por ejemplo, en el contenido de la publicidad de algunas grandes firmas de la distribución basadas en el precio bajo, y las de firmas industriales que se acercan a los conceptos de salud, calidad, modernidad o sociabilidad, ámbitos en los que también se encuentran la mayor parte de los mensajes genéricos de los productos con calidad diferencial.

Para el consumidor de los países desarrollados, en buena medida, la alimentación se ha convertido en un consumo más, muy lejos de la necesidad de cubrir una necesidad vital de otros tiempos. Paralelamente, se trata de un consumo que incide directamente en algo cada vez más sagrado: el cuidado del cuerpo; eso lleva a la búsqueda de alimentos-medicamentos adecuados a la forma del cuerpo ideal y a la calidad de vida. Estas dos circunstancias coinciden con la escasa formación de la mayor parte de los consumidores con respecto a temas de salud y de alimentación, conceptos ambos ausentes en los planes formativos. Esta mezcla, junto al papel de unos medios de comunicación que en estos temas suelen sacrificar el rigor frente al impacto, favorece la desinformación, o mala información, las respuestas desenfocadas a los problemas y da una inmensa ventaja a los que invierten en publicidad y a los que han centrado su estrategia en ganarse la confianza del consumidor.

Este cúmulo de circunstancias explica la reacción ante la crisis de las “vacas locas”, el problema del aceite de orujo y otros muchos. Todas estas respuestas, que han tenido su origen en un problema objetivo, han sido desmesuradas, han extendido la desconfianza en modelos productivos enteros y, generalmente, han sido incapaces de focalizar los problemas concretos donde realmente estaban. Este estado de las cosas supone una amenaza permanente para el sistema alimentario y exige de sus agentes y de la Administración competente una estrategia específica. Es urgente disponer de herramientas que permitan identificar los problemas en su magnitud real e incluso adelantarse a ellos, aislar aquellos segmentos problemáticos y garantizar el buen hacer. De esa necesidad surgen las Agencias de Seguridad Alimentaria, la exigencia del control de puntos críticos a la industria alimentaria, la generalización de los mecanismos de garantías de gestión, la generalización de etiquetas que exigen buenas prácticas y la trazabilidad. Entre todas ellas, en un proceso que ya se ha iniciado, se altera profundamente la forma de trabajar de todos los agentes del sistema alimentario.

■ **La “revolución verde” de la primera mitad del siglo XX permitió incrementar las producciones agrarias al abordar desde un punto de vista científico las necesidades de crecimiento de plantas y animales y, a la vez, abrió las puertas a la introducción de productos químicos en la producción agraria de manera generalizada**

► Las normas sanitarias han tenido un desarrollo especial en la ganadería. Desde hace tiempo existen campañas sanitarias específicas contra determinadas epidemias, se han establecido barreras y condiciones al transporte y se ha dispuesto la obligatoriedad de determinadas vacunaciones y análisis. Uno de los aspectos principales del desarrollo de la sanidad ganadera ha sido la identificación de los animales mediante crotales y el control del tráfico, ambas cuestiones han facilitado la aplicación de conceptos actuales como la trazabilidad. El desarrollo de la sanidad animal respondía a la necesidad de enfrentarse a las epidemias y enfermedades endémicas que arruinaban la economía ganadera y amenazaban la salud humana. Este desarrollo contó con la presencia de los veterinarios dispersos en todo el territorio; además, las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas que fomentaron la ganadería intensiva comprendieron desde el primer momento la necesidad de contar con veterinarios que asesorasen a los ganaderos según las normas imperantes en cada momento. Cabe citar que la calidad comercial de cada producto está contenida en el Código Alimentario, donde se encuentra la definición de cada producto y los requisitos mínimos para acceder al mercado. En la actualidad este código contempla todas las gamas de productos. A ese código, que incluye todas las familias de alimentos, se le van añadiendo aquellas cuestiones planteadas por la intro-

ducción de nuevas tecnologías en cualquier ámbito de la cadena de producción, así como los nuevos productos. El Código Alimentario se basa en el código de la FAO (CODEX Alimentarius) que sirve de nomenclátor básico a nivel mundial. Por su parte, la Comisión Europea ha introducido definiciones propias y condiciones comunes para todos los países miembros. Las definiciones y conceptos que se incluyen en el Código Alimentario son muy importantes, ya que condicionan el trabajo de toda la cadena de producción, desde la agricultura a la industria e incluso el canal comercial, y establecen la nomenclatura básica para el comercio. Las diferencias en el Código Alimentario entre países se han usado con frecuencia en guerras comerciales, estableciendo barreras técnico-sanitarias que han constreñido el libre comercio y, en el caso europeo, el establecimiento del Mercado Único.

La “revolución verde” de la primera mitad del siglo XX permitió incrementar las producciones agrarias al abordar desde un punto de vista científico las necesidades de crecimiento de plantas y animales y, a la vez, abrió las puertas a la introducción de productos químicos en la producción agraria de manera generalizada. Este hecho, que ha sido uno de los grandes avances de la humanidad en el siglo pasado, también ha dado pie al abuso de los nuevos productos, tanto fertilizantes químicos como fitosanitarios o aditivos en la alimentación del ganado, o a la utiliza-

ción inadecuada de determinados productos. De cara a la alimentación humana, eso ha puesto sobre el tapete la amenaza de los residuos y, de cara al entorno, distintos tipos de contaminación difusa de suelos y aguas sobre todo.

Además del desarrollo de los distintos tipos de control antes mencionados, en los años setenta surgieron dos instrumentos para asegurar el uso adecuado de los diversos productos que la ciencia ponía al servicio de la agricultura: las Asociaciones para Tratamientos Agrarios (ATRIA) y las Asociaciones de Defensa Sanitaria (ADS), asociaciones de agricultores y ganaderos apoyadas por la Administración cuyo objeto era la racionalización del uso de los nuevos productos bajo el control y asesoría de un técnico adecuadamente preparado. Aunque no llegaron a extenderse a todo el sector agrario, su papel ha sido muy importante y han supuesto un avance de las técnicas de control de los procesos extendidas posteriormente.

Una de las cuestiones más importantes incluidas en el Código Alimentario, tanto en España como en Europa y en el ámbito mundial, es el conjunto de normativa sobre los Límites Máximos de Residuos (LMR), que se encuentran publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Esta normativa tiene también una historia bastante larga, aunque sea recientemente cuando haya saltado a los medios de comunicación insistentemente. El Comité del CODEX sobre Residuos de Plaguicidas se creó en 1966 a nivel mundial y la CEE emitió su primera normativa en 1976. En España se creó en 1973 la primera Comisión de Expertos para el Estudio y Clasificación de Productos Fitosanitarios; la primera orden ministerial referida a estas cuestiones data de 1978 y se centraba en frutas y hortalizas. En 1983, la Reglamentación Técnico-Sanitaria vio la luz, en ella se incluyeron no sólo los productos agrarios, sino también las actividades de la fabricación y el comercio y se fijaron normas para la aplicación de plaguicidas. Aquí se planteó por primera vez la necesidad de homologar las sustancias activas. Un poco más tarde, en 1985, se creó la Comisión Conjunta de Residuos de Productos Fitosanitarios, que contaba con la colaboración de grupos de expertos. Tras la entrada en la CEE se inició un proceso de adecuación de la normativa común a los países miembros; hay que tener en cuenta que la normativa europea se ha ido endureciendo a lo largo de la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado. El marco legal actual data de 1994. Sin ►



■ El Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (ARPC) consiste en la identificación de todos aquellos lugares, procesos o tipos de manejo que puedan introducir algún tipo de riesgo en la producción de alimentos, la subsanación de los problemas, las revisiones continuas y el establecimiento de controles en los considerados como puntos críticos

► embargo, a pesar del aumento de la normativa común, se mantienen los códigos nacionales en importantes aspectos. En estos momentos se está atravesando un proceso de armonización de las normativas nacionales, con la perspectiva de alcanzar un acuerdo común en los LMR, que aún hoy se emplean como arma comercial en determinadas circunstancias.

Las competencias sobre el control del cumplimiento de esta normativa y la capacidad de sanción en caso de incumplimiento han estado tradicionalmente dispersas en las distintas Administraciones. Inicialmente gran parte de las competencias recayeron en los ayuntamientos, que aún mantienen su posición tanto en la elaboración de una parte de la normativa como en la capacidad de gestión del control y sanción. Por su parte, el Ministerio de Agricultura tuvo también unidades de inspección y control, hoy bajo la competencia de las Consejerías de Agricultura (con uno u otro nombre) de las comunidades autónomas. También el Ministerio de Comercio tuvo su parte en este ámbito a través del SOIVRE, organismo para el control de los productos de exportación que jugó un papel primordial en la competitividad de nuestras producciones en Europa. El Ministerio de Sanidad y Consumo es el otro departamento del Gobierno con competencias en estas materias, competencias que ahora también han sido, en buena medida, transferidas a las comunidades autónomas. Hasta el momento ac-

tual, en el que la Agencia de Seguridad Alimentaria y los diversos sistemas de control intentan coordinar en algunos aspectos todas estas Administraciones, esta dispersión ha constituido un problema real en la gestión de la salubridad de los alimentos y en la aplicación de la normativa vigente.

El control del proceso como garantía de la seguridad alimentaria

Toda la trayectoria seguida, hasta hace poco tiempo, por la sociedad para garantizar la salubridad de los alimentos se basa en el control de la composición de los mismos y en la garantía de la aplicación de las definiciones. En este sentido, los resultados analíticos han resultado fundamentales, tanto en la composición exigida como en cuestiones como el punto de madurez o en la existencia o no de residuos no deseados. Como en todo planteamiento analítico, en los que sólo es posible encontrar aquello que se busca, cuando surge un nuevo producto o el riesgo de un nuevo residuo no es posible detectarlo si no está en la plantilla del análisis básico. Pero la nueva exigencia de seguridad planteada tiene por objeto garantizar que a lo largo de todo el proceso de producción se han hecho las cosas de tal manera que no haya lugar a la introducción de ningún residuo, aunque éste no se encuentre en la plantilla del análisis, y que no se ha producido ningún deterioro de la calidad sustancial del alimento. Es decir, se introducen las técnicas de calidad de gestión.

Hasta hace poco tiempo, casi la única medida dirigida a este tipo de control preventivo ha sido el trabajo de las ATRIA y ADS, que centran su trabajo en el sector agrícola y ganadero. Pero ahora las medidas se han ampliado.

La industria alimentaria está obligada por ley a aplicar los sistemas de Análisis de Riesgos y Control de Puntos Críticos (ARPC). Desde el CODEX Alimentarius se recomienda su aplicación desde 1986, la Unión Europea generalizó su obligatoriedad para toda la alimentación en 1993 (Directiva 93/43/CEE) y en España esta directiva se traspuso en el RD 2207/95, publicado en 1996. Esta técnica consiste en la identificación de todos aquellos lugares, procesos o tipos de manejo que puedan introducir algún tipo de riesgo en la producción de alimentos, la subsanación de los problemas, las revisiones continuas y el establecimiento de controles en

los considerados como puntos críticos. La puesta en práctica de este mecanismo requiere un conocimiento en profundidad del proceso y un control exhaustivo, un programa de formación de los trabajadores y la existencia de personal de control que revise el buen hacer. Normalmente estos mecanismos incluyen todas las tareas que tienen lugar con la mercancía en la fábrica o empresa comercial y abarca el buen mantenimiento de las instalaciones. La aplicación de las normas ARPC requiere, en primer lugar, el concurso de una empresa externa especializada que, en colaboración con la propia industria, localiza los puntos críticos y elabora los cuadernos de buenas prácticas y, posteriormente, la realización de auditorías y controles sobre el cumplimiento. En la actualidad la mayor parte de las industrias alimentarias españolas cumplen este requisito.

Paralelamente, en todo el sistema productivo se han ido implantando las distintas normas de calidad de gestión (AENOR en sus distintas versiones), cuyo objetivo es garantizar el conjunto de procesos que tienen lugar en la empresa y se refiere tanto a los procesos de producción como a los administrativos, financieros, de relación con los clientes y todos los demás. Existen varios tipos de normas de este tipo dirigidas a distintos objetivos; destaca por ejemplo el paquete medioambiental. La aplicación de las normas de calidad de la gestión no es contemplada en la Ley, sin embargo cada vez más es una exigencia en las relaciones comerciales e incluso en la contratación pública. Su aplicación es complementaria a la de los sistemas de control de puntos críticos ARPC, aunque en la práctica hay cuestiones que pueden solaparse entre ambos.

Dentro del sistema alimentario, la exigencia de las normas de calidad de gestión se está generalizando en las compras realizadas por la gran distribución, tanto en los productos transformados como en la gama de frescos (carnes, frutas y hortalizas, y pescados). En los últimos años, en el marco de AENOR se han venido celebrando reuniones específicas de comisiones creadas al efecto de establecer un marco adecuado para la aplicación de este tipo de normas a la industria alimentaria; en estas comisiones o grupos de trabajo participaron personas responsables de esas áreas de la Administración y representantes de las organizaciones empresariales de industriales y/o comerciantes, incluidas en algunos casos cooperativas.

En el caso de las frutas y hortalizas, además, cada empresa establece su propio protocolo

lo, que incluye exigencias en los procesos tanto en la fase agraria como en la manipulación e incluso llega al control de los insumos de la agricultura. A finales de los años noventa se constituyó la asociación EUREP-GAP entre algunas de las mejores y más importantes firmas de la distribución europea con objeto de establecer un protocolo común en la producción de frutas y hortalizas. La única organización europea de productores que participó en la definición de estos protocolos fue la española FEPEX (Federación de Productores y Exportadores de Frutas y Hortalizas), que agrupa a organizaciones de los diversos subsectores y donde coinciden sociedades mercantiles y cooperativas.

En la actualidad, el protocolo EUREP se ha convertido en una referencia a partir de la cual es más fácil poner las frutas y hortalizas frescas en el mercado dentro del segmento de la gran distribución europea, aunque para sus marcas propias las empresas siguen teniendo protocolos propios, en los que se introduce algún otro concepto. Existen también protocolos de los grandes operadores, bien sean cooperativas de segundo grado o grandes grupos de comercialización, generalmente asociados a su marca propia.

Todo este tipo de protocolos de producción da lugar a la existencia de marcas que garantizan no sólo las calidades técnico-sani-



tarias o las características específicas, sino también que los procesos de producción, en aquellas fases a las que se refiera el protocolo, se han hecho siguiendo unas determinadas pautas y, por lo tanto, se ha controlado la introducción de principios activos no deseados o de procesos inadecuados. Se trata, por tanto, de sistemas de control complementarios de los derivados de los análisis técnico-sanitarios.

La aplicación de estos dos sistemas obliga a reorganizar la producción y, generalmente, comporta un incremento en el coste de los procesos. Asimismo suele exigir un cambio en el trabajo del personal y su aplicación exige el desarrollo de una formación continua para los trabajadores. Todo este esfuerzo no siempre es remunerado por el mercado y con frecuencia se convierte simplemente en una exigencia para acceder a determinados mercados, no en la consecución de mayor precio.

Todos estos mecanismos, unos obligatorios por ley y otros necesarios para entrar en los segmentos del mercado más dinámicos, se aplican en una determinada empresa y permiten el control de los procesos dentro de ella, pero, en principio, no presuponen lo que sucede en las fases anteriores ni posteriores de la cadena de producción de alimentos, aunque cuando existen estos sistemas los controles de calidad en la recepción suelen ser más rigurosos y se selecciona cuidadosamente a los suministradores. Sin embargo, eso no es suficiente para garantizar que todos los procesos a lo largo de la cadena de producción, desde la agricultura hasta que el alimento es adquirido por el consumidor, se han hecho adecuadamente. Para eso es imprescindible contemplar en su conjunto todos los procesos y establecer mecanismos para la aplicación de protocolos en todos ellos, incluidos los procesos realizados habitualmente por terceros, tales como el almacenamiento o el transporte. Esto es lo que contemplan, al menos parcialmente, algunos de los protocolos de producción de la gran distribución con respecto a los productos frescos que llevan su marca, por eso exigen condiciones de producción que afectan a las empresas del manipulado y a la forma de trabajar de los agricultores.

DIFERENCIAS ENTRE LA CALIDAD TÉCNICO SANITARIA, LA CALIDAD TOTAL Y LA CALIDAD DIFERENCIAL

Además de la calidad técnico-sanitaria de los alimentos y los nuevos conceptos de seguridad alimentaria y calidad de gestión en la cadena de producción de alimentos, existe otro tipo de calidad que, con frecuencia, tiende a confundirse: es la calidad diferencial, aquella que hace a los productos distintos y, por tanto, les permite situarse en otros segmentos del mercado e, incluso, tener un precio superior.

Dentro del conjunto de la calidad diferencial entran las diferentes catalogaciones de productos con denominaciones de origen, ligadas a un territorio pero con rígidas exigencias de procedimiento, tanto en la fase agraria como en la industrial, las indicaciones geográficas protegidas y formas públicas.

También puede incluirse aquí un tipo de productos mucho menos definidos y con respecto al cual se ha generado un gran debate, son los productos alimentarios típicos, generalmente artesanos; con respecto a éstos, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación publicó hace unos años una primera guía que está por completar; asimismo, algunas comunidades autónomas han hecho publicaciones similares, aunque no coincidentes.

Estos productos no están protegidos y, con frecuencia, se producen abusos. Por otro lado, en ellos no existe ninguna exigencia especial.

Existe también algún tipo de etiquetas o lábeles, generalmente referidos a las producciones de un territorio, que pueden usarse además de la marca privada. Éstos, sólo si así lo especifica su reglamento de producción, incorporan algún tipo de garantía suplementaria de calidad de gestión, organoléptica o de proceso. Todo ello, a lo que hay que sumar las iniciativas de promoción local, da lugar a un panorama de indicaciones y etiquetado muy complejo en el que con frecuencia tanto consumidores como agricultores tienden a perderse.

En cualquier caso, la nueva situación, sumada a la creciente competencia de los mercados, debería ser motivo de reflexión tanto para los agricultores como para sus cooperativas y organizaciones profesionales, que deben incorporar responsablemente esta cuestión a su discurso desde la plena responsabilidad de sus funciones en la cadena de producción de alimentos, única forma de que en el futuro sean respetados y apoyados por la sociedad.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA. CREACIÓN DE LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

A finales de 1999 la Comisión Europea publicó el Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, documento básico en el que se hace un análisis global de la compleja situación y se aborda, por primera vez en un documento de esa índole, la visión del problema desde el conjunto de la cadena de producción de alimentos. El objetivo de este documento es proteger la salud de los consumidores y establecer normas y mecanismos para el control de todo el proceso. Su influencia ha sido crucial en toda la legislación posterior, tanto en la referida al consumo como a la agricultura, la industria y el comercio. En él se pusieron las bases para que las exigencias se apliquen con igual rigor a todos los agentes de la cadena de producción, incluido el sector agrario.



Este hecho se ha dejado notar en la propuesta de revisión de la PAC, en la que se endurecen las exigencias a los agricultores (hasta ahora habían quedado prácticamente fuera de las normas anteriores: ARPC y otras) y se habla por primera vez de auditorías y sistemas de control a los que se vinculan las ayudas a recibir.

En estos últimos años, la Comisión (y los Gobiernos) ha tenido que dar respuesta a cuestiones tan graves como la crisis de las “vacas locas” y a otras de menor entidad, pero que también han estado a punto de generar grandes crisis alimentarias. Para acometerlas se ha contado más que nunca con comités científicos y la voz de sus portavoces por primera vez ha llegado al gran público, paliando a medias el gran vacío informativo o, lo que es casi más grave, la confusa e incluso mala información. Las respuestas dadas por los Gobiernos a las crisis ha reavivado la importancia del Sistema de Alarmas Alimentarias en el ámbito europeo. El objeto de este sistema, basado en una directiva del año 1992, es poner en marcha un mecanismo que garantice la identificación rápida de cualquier problema alimentario, la información puntual sobre el mismo, la identificación del foco del problema y la localización e inmovilización del producto afectado. Ese sistema, que ha funcionado adecuadamente ya en bastantes casos, es la mejor garantía para la seguridad de los problemas que puedan surgir. En España, en el año 2001 se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, como organismo autónomo del Ministerio de Sanidad en la que también participa el MAPA y el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Hay una presencia conjunta de la cadena de

producción y de los consumidores. Sus funciones son muy importantes y engloban el conjunto de cuestiones que afectan a la seguridad alimentaria. La pieza clave en la normativa europea es la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (R. 178/2002), que abarca a todos los alimentos y todos los procedimientos y empresas que tienen que ver con la alimentación, incluida la alimentación animal. Aquí se contemplan cuestiones tan polémicas, y aún no resueltas del todo, como las exigencias a productos provenientes de terceros países y la posibilidad de que se establezca una competencia desleal. En su marco se contempla la existencia de un Comité de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal. Independientemente de otras apreciaciones, la creación de estas instancias en España y en Europa supone que una serie de cuestiones que afectan a la agricultura de forma directa pasan a ser gestionadas por Administraciones ajenas al sector, es decir, de alguna forma el sector agrario, y en menor medida el conjunto del sistema alimentario, empiezan a perder parte de su singularidad para situarse en el mismo marco que los restantes agentes económicos. Sin duda esto supone un reto para los agricultores, para sus cooperativas y para las organizaciones profesionales agrarias.

Este sistema es básico para la aplicación del sistema de alarmas alimentarias ya que, a partir de cualquier producto en cualquier punto de la cadena de producción, permite identificar a los agentes que han intervenido en su producción, los métodos seguidos y el destino del lote de productos producidos de la misma forma, que por lo tanto han corrido los mismos riesgos de contaminación o deterioro, con lo que se puede proceder a su retirada sin perjudicar al resto de la producción. El primer sector en el que se ha planteado la aplicación de la trazabilidad, como consecuencia de la crisis de las “vacas locas”, ha sido el de carne de vacuno. Este sector, al igual que el conjunto de la producción de carnes, tiene la ventaja de que ya contaba con un sistema de identificación individualizada del ganado en origen (crotales) y estaba rígidamente controlado el transporte (guías). Aun así, su desarrollo ha sido complicado y

aún están en marcha diversos proyectos de investigación para mejorar el sistema. En el caso de las carnes, el problema de la identificación se introducía en la canal y los despieces, pero introducir en esa fase mecanismos de identificación en la industria es más fácil que en el campo. El desarrollo de la trazabilidad en esta fase ha sido impulsado especialmente por los representantes del sector en el seno de INTERVAC en colaboración con las organizaciones de mataderos e industrias cárnicas, que han desarrollado un mecanismo de certificación y una etiqueta de garantía. La implantación de la trazabilidad está también muy avanzada en las frutas y hortalizas frescas destinadas a la exportación, ya que eso viene haciéndose desde hace años por exigencia de la gran distribución, en especial de la británica. Posteriormente, el sistema se ha extendido a los canales de la gran distri-

►

►

►

La trazabilidad en la producción de alimentos

Una pieza esencial tanto en la garantía de gestión de la cadena de producción de alimentos como en el sistema de alarmas alimentarias es la trazabilidad, que va a ser obligatoria para todos los alimentos en los próximos años. En la actualidad ya existen alimentos con garantía de trazabilidad; en especial a partir de la crisis de las “vacas locas”, la trazabilidad, total o parcial, se exige en la mayor parte de los protocolos de producción exigidos por la gran distribución para sus marcas propias.

La trazabilidad en esencia es un sistema de información que exige la identificación individualizada y fehaciente del producto desde el origen al destino, reseñando todos los agentes por los que pasan, todos los que añaden algún servicio y los procesos a los que se so-

►

►



■ **Las normas de trazabilidad establecidas, por el momento, suelen referirse a determinados escalones de la cadena de producción. En unos casos abarca desde la fabricación a la tienda, en otros llega al comerciante en origen y sólo en algunos desciende hasta el agricultor**

► bución del resto de Europa, incluido el mercado interior español. Cabe reseñar que en estos sistemas únicamente han podido participar los agricultores más organizados, bien a través de cooperativas o SAT con un alto nivel de organización, bien los antiguos cosecheros exportadores que tienen un alto suministro propio o bien los comerciantes en origen que han estructurado adecuadamente relaciones estables con sus suministradores. La mayor parte de la producción para el mercado interior, por el momento, no se ha podido sumar a este sistema y queda, por tanto, fuera de esos segmentos del mercado.

El mayor problema surge en los productos a granel, donde se manejan grandes cantidades, hay una base de pequeños agricultores poco organizados y es muy difícil poder seguir el rastro del producto. Tal es el caso de los cereales, la leche, etc. En todos estos productos se están poniendo en marcha mecanismos que faciliten la aplicación de la trazabilidad, que va a suponer cambios importantes en la logística de toda la cadena comercial, en los sistemas de recepción de las industrias y en los intercambios entre agentes, entre otras cosas. Además, la trazabilidad exigirá tener una base de documentación común de todas las empresas de una cadena de producción, lo que añadirá una transparencia importante al sistema. En el caso de la leche, el Ministerio de Agricultura está elaborando una norma para la aplicación de la trazabilidad.

Por el momento, el principal foro de nego-

ciación para la aplicación de la trazabilidad está siendo AECOC, una asociación de la industria alimentaria y las organizaciones de hipermercados y supermercados, que han constituido comisiones de trabajo por sectores para elaborar normas de aplicación de la trazabilidad y sistemas homologados de información. Estos comités están formados por representantes de empresas industriales y de la distribución de cada sector; en ellos, especialmente en los que han trabajado sobre productos frescos, han participado cooperativas, pero en ninguno de ellos las organizaciones agrarias.

Por el momento, en el seno de AECOC se han elaborado normas para la trazabilidad en frutas y hortalizas frescas, carne de vacuno, carne de ovino, productos de la pesca y alimentación no perecedera y hay en marcha nuevos sectores.

Las normas de trazabilidad establecidas, por el momento, suelen referirse a determinados escalones de la cadena de producción. En unos casos abarca desde la fabricación a la tienda, en otros llega al comerciante en origen y sólo en algunos desciende hasta el agricultor. Cabe reseñar que cuando éste está organizado en cooperativas que controlan mediante técnicos de campo

las tareas en el sector agrario, podría considerarse como primer escalón a la cooperativa, lo que facilitaría mucho la aplicación; esta empresa debería llevar un control estricto de la producción de cada uno de sus socios. Ese control y disciplina en la mayor parte de las cooperativas, que cuentan con un número muy alto de socios que son pequeños agricultores no profesionales, es francamente difícil.

Cabe señalar que, por el momento, la garantía de trazabilidad total o parcial se ha convertido en una ventaja competitiva en el mercado.

La aplicación de la trazabilidad va a tener un nuevo cometido debido a la obligatoriedad del etiquetado de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM), ya que sólo con trazabilidad se podrá garantizar el origen (habrá que utilizar semillas certificadas) y la ausencia de mezclas. ■



EL NUEVO SENTIDO DE LA CADENA DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS. LA CRECIENTE NECESIDAD DE COORDINACIÓN VERTICAL

Desde el punto de vista de los sectores de producción individuales, la única forma de garantizar la calidad en los procesos de producción de alimentos es la extensión de las distintas formas de coordinación vertical entre fases de la cadena de producción, de manera que lo que hacen todas las empresas de cada uno de los escalones responda a los mismos objetivos y aplique normas equiparables de calidad. Es decir, la nueva forma de garantizar los procesos alimentarios pasa por cohesionar la cadena de producción de alimentos y establecer disciplina en la misma. Efectivamente, no tiene sentido un buen proceso industrial o comercial de un producto agrario poco cuidado y deficiente, y viceversa.

El concepto del sistema alimentario parte del hecho de que el producto agrario es sólo un bien intermedio en la producción de alimentos, que constituyen el bien final de toda la cadena. Para llegar del producto agrario al producto alimentario es necesaria la colaboración de una serie de empresas que realizan el conjunto de las tareas, desde la producción agrícola o ganadera, la comercialización en origen, el almacenamiento, la transformación o manipulación (en primer o segundo nivel), la adecuación al mercado, el transporte, la comercialización en destino y, finalmente, la distribución al comercio minorista. En este conjunto de tareas participan empresas que asumen la responsabilidad empresarial del producto (son dueñas del mismo en el proceso que ellos realizan) y aquellas que prestan un servicio, aunque éste sea esencial, no asumiendo en ningún caso la responsabilidad empresarial sobre el producto (transporte).

Desde este punto de vista, la colaboración entre las empresas es obligada, lo que significa que pierde peso el mercado abierto, que es paulatinamente sustituido por diversos acuerdos que suponen la cristalización de las diversas fórmulas de coordinación vertical dentro de la cadena de producción (contratos, acuerdos de suministro, integración vertical, etc.).

Entre las empresas de las distintas fases que componen el sistema alimentario se

establecen flujos de mercancía, flujos financieros, flujos de información y tecnológicos que son los que garantizan la coherencia del sistema alimentario en su conjunto y, con ella, la producción de los alimentos en condiciones idóneas. Las condiciones de seguridad alimentaria deben agregarse a estos flujos para que realmente quede incluido en los mecanismos de seguridad y control el trabajo de todas las fases y, por tanto, el producto final. De esta forma, las relaciones contractuales, y en general las formas de coordinación vertical, son imprescindibles para extender los sistemas de garantía a toda la cadena de producción.

En la práctica, esto se traduce en que se establecen canales específicos para cada categoría de productos, de manera que las industrias, comerciantes o distribución se buscan suministradores de materias primas que puedan cumplir sus condiciones de calidad de la producción, así como incorporar las decisiones estratégicas convenientes al mercado. Todo esto ya está produciendo una segmentación de los mercados y de los agricultores que a medio plazo tendrá repercusiones muy importantes: previsiblemente, aquellos empresarios de cualquiera de las fases que no estén en condiciones de asegurar la calidad de los procesos se verán abocados a un mercado marginal, de segundo nivel.

Una mención especial merecen las cooperativas de primer y segundo grado. Desde el punto de vista del sistema alimentario, éstas son empresas en las que los propietarios son a la vez suministradores de la principal materia prima. Ahora bien, tanto los agricultores como la empresa cooperativa mantienen su personalidad jurídica propia y su identidad como tal y desarrollan su trabajo en distintas fases de la cadena de producción. Cuando las cooperativas son capaces de imponer disciplina en la producción, tienen técnicos de campo y planifican las producciones, constituyen una manera excelente de incorporación de los agricultores al segmento de calidad del sistema alimentario, ya que esto resulta muy difícil para los agricultores peque-

ños y desorganizados. Las estructuras cooperativas son unas de las mejores vías para que los agricultores con deficiencias estructurales (una parte mayoritaria del sector) puedan incorporarse a los segmentos más dinámicos del sistema alimentario y cumplir las condiciones de seguridad y control.



La conformación del sistema alimentario, junto a la cohesión de las tareas desarrolladas en las distintas fases, implica la existencia de un tipo de dirección común, que afecta a todas las fases y radica en las fases líderes del mismo. En el paso de la agricultura tradicional a la agricultura moderna insertada en el mercado ese liderazgo correspondió a la industria alimentaria o, en la ganadería intensiva, a la industria suministradora de insumos (las casas de piensos). En la actualidad, mientras las mayores firmas de la alimentación, altamente concentradas y muchas con una dimensión multisectorial y multinacional, mantienen posiciones, ha irrumpido la gran distribución, que ahora forma parte activa del sistema alimentario y cada vez más asume posiciones de liderazgo, en especial en los segmentos de alimentos frescos, donde la posición de las industrias es más débil y apenas existen las marcas. Los protocolos de producción exigidos por estas firmas condicionan el trabajo de todas las fases e introducen los conceptos de gestión de calidad.