



ORGANIZACIÓN DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL  
DE LA SALUD



S

Tema 5d del Programa

PEC 01/11

## CONFERENCIA PANEUROPEA SOBRE CALIDAD E INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

*BUDAPEST, 25-28 DE FEBRERO DE 2002*

### DOCUMENTO DE LA CONFERENCIA

#### EL CONSUMIDOR: INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA COMUNICACIÓN INTERACTIVA EN MATERIA DE INOCUIDAD, CALIDAD Y RIESGOS DE LOS ALIMENTOS

Jim Murray,  
Director,

BEUC, Organización Europea de los Consumidores  
Correo electrónico: [jim.murray@beuc.org](mailto:jim.murray@beuc.org)

### 1. Introducción

Las organizaciones independientes de consumidores son fundamentales en el proceso de comunicación interactiva con los consumidores en materia de inocuidad, riesgos y calidad de los alimentos. En la región económica europea, por lo menos, estas organizaciones disfrutaban de gran confianza del público o el consumidor, en comparación con otras fuentes de información o recomendaciones. La mayoría de los europeos (55%) confían en las organizaciones de consumidores, por encima de su confianza en la profesión médica (53%) y en las organizaciones de protección ambiental (25%), la televisión y la prensa (20%), las instituciones internacionales (17%), las autoridades públicas de los países (15%), las asociaciones de agricultores (15%) y las organizaciones religiosas (9%), según los resultados de una encuesta realizada en 2000 por Eurobarómetro.

En el resto de Europa, con algunas salvedades, las organizaciones independientes de consumidores son relativamente recientes pero están bien situadas para ganarse la confianza del público, siempre que reciban el apoyo debido. Debe apoyárselas (y proteger su independencia) como contribución fundamental al discurso público y a la toma de decisiones en materia de alimentos y política alimentaria.

A menudo, las malas noticias repercuten más en el público que las buenas noticias. La influencia de las organizaciones de consumidores puede ser un poco asimétrica aunque lo mismo puede decirse de otras ONG, los medios de comunicación, los políticos y otros. Las malas noticias se propagan más rápidamente y llegan más lejos que las buenas noticias. Con todo, las organizaciones independientes de consumidores son factores significativos en la formación de la opinión del público en materia de riesgos para la inocuidad y calidad de los alimentos. En consecuencia, la participación de las organizaciones de consumidores en la elaboración de las políticas es decisiva.

## **2. Necesidad de más información**

Diversos acontecimientos actuales agudizan la necesidad de que el consumidor tenga más información sobre los alimentos, la producción de los mismos y los ingredientes que contienen:

### **2.1 Mercado interno, ampliación, globalización**

A consecuencia del mercado único, la ampliación gradual y la globalización, los alimentos y los ingredientes que contienen pueden proceder de más países que antes y recorrer muchos más caminos distintos antes de llegar al consumidor final. Sin disposiciones estrictas, aumentan las posibilidades de contaminación de los alimentos porque cada vez más participantes los manipulan antes de llegar al consumidor final. Además, los mercados mundiales también nos exponen a riesgos alimentarios de todo el mundo. Y puede haber problemas para garantizar el pleno cumplimiento de las normas de la Comunidad en los productos que se originen fuera de ésta, incluso en algunos países aspirantes a incorporarse a la Unión Europea. Según afirma David Byrne, Comisionado de protección al consumidor, hay un escaso cumplimiento de las normas de la UE en los aspectos veterinarios y fitosanitarios del proceso de ampliación.

### **2.2 Los hábitos alimentarios**

Los hábitos alimentarios han variado mucho, como la búsqueda de una alimentación más fácil. Los consumidores de hoy quieren más alimentos procesados, más manipulados o envasados que antes.

### **2.3 Cambios en la producción**

Por muchos motivos, la producción y elaboración de los alimentos sufre constantes transformaciones. En muchos casos, la producción se hace más intensiva, y más industrial, con más insumos en el ámbito de la producción, como plaguicidas o fertilizantes.

### **2.4 Cambios en la distribución**

Hoy en día, aun las empresas muy pequeñas pueden suministrar ingredientes para una gran variedad de productos procedentes de distintos países.

### **2.5 Cambios en la composición**

El público está consumiendo una mayor variedad de alimentos, ingredientes y aditivos de los alimentos que nunca antes.

### **2.6 Preferencias del consumidor**

En Europa, la confianza del consumidor en la inocuidad de los alimentos es muy inestable. Cada vez adquieren más importancia factores como el medio ambiente y otros.

En un mercado único como la zona económica europea y la UE ampliada no existen controles fronterizos internos. El consumidor necesita confiar en la producción, la elaboración y los regímenes de reglamentación de los otros países.

### 3. Los riesgos y la confianza del consumidor

A continuación se mencionarán algunos factores capaces de ayudar a infundir confianza al consumidor en cuanto a la evaluación y la gestión de riesgos, y también la mejor forma de comunicarse con los consumidores (y conocer sus puntos de vista) en este proceso. Una condición necesaria pero no suficiente es que el consumidor tenga derecho a la información, y que participe en las decisiones que le atañen. La participación es fundamental en la comunicación. También es necesario tener acceso a la información, no sólo respecto al contenido de las decisiones, sino también de los procesos y procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones. Esto debe incluir un acceso oportuno a los razonamientos y a los documentos presentados por todos los grupos interesados. Esto debe realizarse antes de que se tomen las decisiones, a fin de que las aportaciones de cualquier grupo de interés puedan someterse a examen y a debate en caso necesario. En el proceso de elaboración de las políticas también es fundamental realizar audiencias públicas y otras formas de presentación y comparación de distintos puntos de vista.

La Comisión Europea está tratando de mejorar la participación del consumidor y el acceso de éste a la información, pero sigue realizando consultas privadas demasiado a menudo, independientes, con los distintos grupos de interés. Las propuestas para la nueva Autoridad Europea de Inocuidad de los Alimentos muestran un alentador compromiso con la transparencia, pero es indispensable que el público pueda consultar todas las aportaciones que se hagan a esa autoridad.

(Se deberían aplicar las mismas consideraciones específicas y generales, desde luego, a otros organismos, como la FAO y la OMS, y al Codex Alimentarius).

Evidentemente, es imposible que todos y cada uno de los consumidores participen en la elaboración de las políticas. ¿Qué consumidores y organizaciones de consumidores deberían participar? Pueden plantearse preguntas sobre la legitimidad y la "representatividad", que han de tratarse en forma específica de acuerdo con las circunstancias, pero, de nueva cuenta, el elemento decisivo es el grado de apertura del proceso de toma de decisiones en general.

No basta pertenecer a los comités consultivos de una u otra organización de consumidores. Es decisivo participar en esos comités, aunque esto no ejerza gran influencia. Hay que contemplar la totalidad del proceso de elaboración de las políticas y toma de las decisiones. El proceso de consulta y elaboración de políticas debe ser tan abierto y transparente que permita participar a muchos distintos individuos y grupos representantes de diferentes intereses, si así lo desean.

Sobre todo, es esencial evitar todo supuesto implícito o explícito de que la política alimentaria es en gran parte una cuestión burocrática y para expertos (y la industria). Los consumidores mantienen una compleja relación con sus alimentos y no aceptarán sin más que otros sepan mejor que ellos lo que les conviene.

De nueva cuenta, la totalidad del proceso de elaboración de políticas puede repercutir considerablemente en la gestión de las crisis, tema que ha venido adquiriendo más importancia en los últimos años. Claro que es conveniente mejorar la gestión de las crisis, pero la capacidad de hacerlo dependerá en forma decisiva de lo que se haga antes, en vez de después de presentarse la crisis.

#### 4. La función de la ciencia

El proceso de toma de decisiones ha de depender de la ciencia buena (¿y de qué otra cosa?), pero no basta. Los consumidores no confían mucho en los científicos en este ámbito. Según una reciente encuesta del Eurobarómetro<sup>1</sup>, la confianza de los consumidores en los científicos es un poco ambivalente. De los participantes en la encuesta, el 42.8% aceptó y el 42.3% rechazó la proposición de que "los científicos son responsables del mal uso de sus descubrimientos por otras personas".

Aunque la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos se superponen e interrelacionan, son diferentes. La gestión es un asunto político o normativo y la evaluación es una cuestión más científica. La evaluación de riesgos debería basarse en la ciencia (buena), pero no sólo en ésta; no es un tema que pueda dejarse exclusivamente a los científicos. Aquí también, deben participar los consumidores y sus representantes.

¿Deberían participar, por derecho, los representantes de los consumidores en los comités consultivos científicos? La experiencia en el Reino Unido es positiva, pero las prácticas son distintas en otras partes. Con todo, las organizaciones de los consumidores querrán saber, por lo menos, lo siguiente de todo proceso de evaluación de riesgos:

1. ¿Cómo se encuadró el problema?
2. ¿Qué factores se tomaron en cuenta en la evaluación?
3. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de evaluación?
4. ¿Cómo se reconocieron, midieron o trataron las cuestiones sobre las que había dudas?
5. ¿Cómo procedieron los debates internos en el organismo encargado de la evaluación?
6. ¿Quiénes son los integrantes del organismo encargado de la evaluación, cómo se designaron y qué antecedentes tienen?

Tienen particular importancia los puntos 1 y 2 arriba citados. Es necesario tratar de que las organizaciones de consumidores y otras participen en los debates de estos puntos, así como en el proceso de selección para formar los comités científicos.

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb552\\_sctech\\_key\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb55/eb552_sctech_key_en.pdf)

## 5. Mejor comprensión de la ciencia

Si las recomendaciones y el punto de vista científicos han de comunicarse a los consumidores y a las organizaciones de éstos, hace falta que se entiendan mejor los científicos y los consumidores. Con apoyo de la Comisión Europea, la Organización Europea de los Consumidores (BEUC) está presentando un proyecto para la obtención de consenso que contendrá una serie de vías de comunicación entre los expertos de los consumidores, los científicos y otros grupos de interés. El propósito es mejorar la comunicación y reconocer (¿también ampliar?) las cuestiones sobre las que hay un amplio consenso.

## 6. Información comercial

Es decisivo informar a los consumidores sobre los alimentos, el etiquetado, el envasado y la publicidad de los alimentos. Los cambios que se han dado en la composición y en la distribución de los alimentos, en las actitudes y hábitos del consumidor, antes mencionados, se traducen en conjunto en la importancia cada vez mayor del etiquetado.

Es evidente que las etiquetas nunca deben engañar, pero también deben proporcionar información clara e inteligible, entre otras cosas, sobre asuntos como la cantidad, la composición, la nutrición, instrucciones para la conservación y utilización del producto, así como de productos y procedimientos nuevos (sobre todo, modificación genética). Si bien la fuente principal de información para el consumidor debería darse en el etiquetado, hoy existen otras posibilidades como la utilización de sitios en Web y otros medios tecnológicos para proporcionar información complementaria.

La idea que se hace de los productos el consumidor no sólo depende de las etiquetas, sino también de la información comercial. Esta información parece estar proliferando y hay mucha presión para ampliarla (por ejemplo, información sobre la función y valor nutricional de los productos, información sobre el enriquecimiento de los mismos y sobre los complementos alimentarios, etc.). Si bien se trata de asegurar que no conduzca a engaño la información proporcionada, hay poca información del efecto acumulativo que produce la información comercial en general en la percepción y el conocimiento que adquieren los consumidores sobre los alimentos y las cuestiones alimentarias. Podría pensarse que su efecto general fuera "desinformativo", por lo cual sería conveniente estudiar más este asunto.

## 7. Recomendaciones

7.1 La confianza del consumidor en la calidad e inocuidad de los alimentos sólo puede lograrse mediante un enfoque amplio e integrado con la política alimentaria, que comprenda, entre otras cosas, los siguientes elementos:

- Representación de todos los interesados, con particular énfasis en los consumidores, y no sólo en los funcionarios públicos, los científicos, los encargados de tomar las decisiones y los representantes de la industria.

- Realizar consultas abiertas específicas con el público en general y sus organizaciones representativas de consumidores.
- Incluir "otros factores legítimos", como preocupaciones éticas y religiosas, el deseo de promover prácticas más sostenibles en la producción de alimentos, y muchas otras cosas de valor para los consumidores, cuyas repercusiones en la salud del consumidor fueran sólo indirectas; y cuestiones de interés para los consumidores en la elaboración de las políticas.
- Instaurar una comunicación interactiva entre los científicos, los responsables de la gestión de riesgos, los consumidores y las organizaciones de consumidores, a fin de mejorar esa comunicación y tener una mejor información de los riesgos.
- Mejorar la comprensión del público de la ciencia, a través de iniciativas para comunicar y difundir los resultados directamente entre los consumidores.
- Transparencia plena en el proceso de asesoría científica y de toma de las decisiones.
- Comunicación efectiva y permanente con los consumidores y sus organizaciones (y no sólo cuando surjan problemas).

7.2 Los comités científicos consultivos, sus procesos de toma de decisiones y los resultados de éstos han de tener la máxima integridad: sus procedimientos deben ser abiertos, transparentes y deben poder rendir cuentas a los consumidores y las organizaciones que los representan, en particular en materia de:

- selección y designación de los integrantes;
- procedimientos y prácticas de trabajo;
- enmarcar la pregunta que ha de tratarse y los factores que se deben tomar en consideración en el proceso de toma de decisiones.

*Pregunta para debate: ¿Los comités científicos consultivos deberían incorporar a representantes de los consumidores, quizá como expertos nombrados por las organizaciones de los consumidores o como participantes no especializados representantes del interés del público o el consumidor?*

7.3 Los gobiernos deberían apoyar la creación de vigorosas organizaciones independientes de consumidores, como elemento esencial del discurso público y como voz fundamental (entre otras) del proceso de toma de decisiones.

7.4 Las aportaciones en materia de asuntos de políticas presentadas a los órganos públicos siempre deberían publicarse con prontitud, al recibirse, y sobre todo oportunamente para permitir que otros intereses las comenten.

7.5 Requiere someterse urgentemente a examen, a cargo de los organismos competentes, la contribución global de la información comercial a la comprensión y falta de comprensión del consumidor respecto a las cuestiones alimentarias.

-----

Las organizaciones independientes de los consumidores son elementos básicos del proceso de comunicación con el consumidor en materia de alimentos y riesgos de éstos. El proceso de comunicación ha venido cobrando importancia en los últimos años debido a las transformaciones experimentadas en la producción, composición, distribución, transformación y orígenes de los alimentos, en combinación con las modificaciones de los hábitos y actitudes de los consumidores. La eficacia de la comunicación interactiva sobre la evaluación y gestión de riesgos dependerá de la apertura y transparencia general de la evaluación, la toma de decisiones y el proceso científico. También es necesario incrementar la comunicación entre los consumidores y los científicos. La comunicación con el consumidor se realiza en un panorama de información comercial; hace falta estudiar más a fondo el efecto acumulativo general que esa información produce en cómo entienden o se forman opiniones erróneas los consumidores de las cuestiones alimentarias.