

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS S



Organización de las Naciones
Unidas para la Agricultura
y la Alimentación



Organización
Mundial de la Salud

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy - Tel: (+39) 06 57051 - Fax: (+39) 06 5705 4593 - E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.net

Tema 13 del programa

CX/CAC 10/33/13

PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

33.º período de sesiones

Ginebra (Suiza), 5-9 de julio de 2010

ANÁLISIS DE LAS REPERCUSIONES DE LAS NORMAS PRIVADAS

ÍNDICE

Resumen.....	ii-iii
1. Introducción	1
2. Objetivos y alcance	2
3. Principales tipos de normas alimentarias privadas: su propósito y su relación con las normas oficiales	2
3.1 ¿Qué son las normas alimentarias privadas?.....	2
3.2 Relación entre los sectores público y privado en el establecimiento de normas alimentarias	3
3.3 Normas específicas de una empresa.....	5
4. Normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.....	6
4.1 Tipos de normas relativas a la inocuidad alimentaria	6
4.2 Fuerzas motrices del establecimiento de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.....	9
4.2.2 La provisión internacional y la necesidad de mejorar la gestión de la cadena de suministro.....	9
4.2.3 Incremento del interés de los consumidores acerca de la inocuidad alimentaria.....	9
5. Preocupaciones sobre la proliferación de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria	10
5.1 Mayor rigurosidad que las normas del Codex y las obligaciones oficiales pertinentes....	10
5.1.1 Normas numéricas.....	11
5.1.2 Rigurosidad de las NAP procesales en comparación con las orientaciones del Codex	14
5.2 Disposiciones prescriptivas en lugar de centradas en los resultados.	17
5.3. Costos de certificación y obligación de contar con múltiples certificaciones.....	19
5.4 Repercusiones en la salud pública y el acceso al mercado	22
5.4.1 Salud pública	22
5.4.2 Acceso al mercado	22
5.5 Transparencia y participación de las principales partes interesadas	25
5.6 Perjuicio de los sistemas de control alimentario oficiales y comunicación de información errónea a los consumidores	27
6. Conclusiones y consideraciones para avanzar	28
6.1 Conclusiones	28
6.2 Consideraciones para avanzar	29
Bibliografía.....	31

Resumen

Las normas alimentarias privadas desempeñan un papel cada vez más importante a la hora de determinar el acceso al mercado en el comercio internacional. El alcance y los objetivos de estas normas varían considerablemente en virtud de la naturaleza de las entidades que las elaboran y las adoptan: normalmente abordan la inocuidad alimentaria, la calidad de los alimentos o cuestiones sociales o ambientales a lo largo del proceso comprendido entre la producción y la comercialización. Si bien las normas relativas a la *inocuidad alimentaria* oficiales deben respetar los reglamentos establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no están obligadas a ello. Dada la creciente importancia de estas normas, muchos países en desarrollo temen que hagan mermar la autoridad de los textos aprobados por la Comisión del Codex Alimentarius (CAC). El presente documento se elaboró en respuesta a las peticiones realizadas por los Estados miembros durante el 32.º período de sesiones de la CAC, celebrado en 2009, de que la FAO y la OMS realizasen un análisis más crítico de la función, los costos y los beneficios de las normas privadas, especialmente en cuanto a sus repercusiones sobre los países en desarrollo.

En primer lugar se proporciona un breve resumen de los distintos tipos de normas alimentarias privadas y se ilustra mediante diversos ejemplos la relación existente entre las esferas pública y privada en el establecimiento de las normas alimentarias. Los intereses privados promovidos por las normas alimentarias privadas suelen concordar con los intereses públicos: en algunos casos las normas privadas pueden considerarse instrumentos útiles para aplicar las políticas públicas y, cuando sea necesario, puede esperarse que las autoridades públicas tomen medidas para evitar los problemas que puedan surgir de las normas privadas y su aplicación.

Las normas privadas relativas a la *inocuidad alimentaria* suelen ser establecidas por empresas privadas y coaliciones encargadas del establecimiento de normas y tienen como fin facilitar la gestión de la cadena de suministro en el mercado alimentario mundial, cada vez más globalizado y competitivo. Los principales factores de la proliferación de estos sistemas privados relativos a la inocuidad alimentaria han sido los siguientes: la asignación clara de la responsabilidad jurídica a los agentes de la cadena alimentaria en cuanto a la garantía de la inocuidad alimentaria, las cadenas de suministros cada vez más globales y complejas y la creciente sensibilización de los consumidores acerca de la alimentación y los sistemas alimentarios, así como de sus efectos sobre la salud y, en particular, sobre la inocuidad alimentaria. Las normas alimentarias establecidas y adoptadas por empresas alimentarias a título individual tienden a ser empleadas para diferenciar a tales empresas en el mercado y, a pesar de que existe un consenso general acerca de que no se debería emplear la industria alimentaria como instrumento competitivo, parece que en algunos casos esto es así.

Los principales aspectos de las normas alimentarias privadas (NAP) que preocupan a muchos países en desarrollo son los siguientes: la base científica de los requisitos relativos a la inocuidad alimentaria de estas normas y su coherencia con el Codex; la adecuación de los obligaciones establecidas por las NAP a los contextos de los países en desarrollo en los que se deben aplicar; el costo de la certificación; las repercusiones de las NAP sobre el acceso al mercado y la salud pública; la medida en que las partes interesadas puedan participar en los sistemas de NAP; y la posibilidad de que las NAP perjudiquen a las autoridades oficiales del ámbito de la inocuidad alimentaria. A continuación en el presente documento se considera cada uno de estos seis aspectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria empleando información de encuestas realizadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) durante 2009, de informes y análisis publicados, de análisis comparativos de diversas NAP y normas y directrices del Codex y de comunicaciones personales con partes informadas.

Resulta difícil generalizar sobre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. La mayoría de las NAP *colectivas* son muy similares a las recomendaciones del Codex, mientras que existen diversos ejemplos de normas específicas de *una empresa* que difieren notablemente de los reglamentos nacionales e internacionales pertinentes. Puesto que, en general, las NAP establecen que se deben cumplir todas las normas nacionales pertinentes, estas normas no son nunca “menos exigentes” que las normas oficiales, si bien los “complementos” pueden no coincidir con lo que, según el consenso general,

son los principales riesgos relativos a la inocuidad alimentaria asociados con la alimentación o el proceso alimentario.

Dada la similitud de algunas NAP colectivas y los requisitos del Codex, si los países en desarrollo concediesen más importancia a fomentar su capacidad de aplicar las normas del Codex (y de demostrar que éstas se aplican de verdad) se reducirían notablemente las dificultades que encuentran los productores o elaboradores de alimentos de estos países a la hora de aplicar tales NAP. Además, tal enfoque generaría beneficios generales en la salud pública de la población nacional, mientras que en la actualidad toda mejora de la inocuidad alimentaria derivada de la aplicación de NAP beneficia únicamente a un pequeño sector del mercado alimentario de los países en desarrollo.

La certificación en virtud de los sistemas de NAP ha abierto oportunidades de mercado para muchas empresas alimentarias de países en desarrollo, pero el costo de la certificación puede ser excesivo para, especialmente, los agentes en pequeña escala. Las estrategias de reducción de estos costos incluyen el incremento de los esfuerzos por armonizar las normas privadas, la mejora del acceso a auditores cualificados en los países en desarrollo y la elaboración de programas certificados en el ámbito nacional que puedan contribuir a garantizar que los requisitos relativos a las infraestructuras, el seguimiento y la documentación son adecuados en relación con las actividades.

La mayoría de las NAP y sus sistemas permiten únicamente la contribución limitada de las partes interesadas. Esta situación explica parcialmente la observación de que las NAP contienen requisitos obligatorios que son inadecuados a los contextos en los que se deben aplicar. Una mayor transparencia en la elaboración de estas normas facilitaría los comentarios y la contribución de los países en desarrollo para garantizar la viabilidad de las normas. La transparencia no es importante solamente en la elaboración de normas, sino también en la aplicación de las NAP. Los comentarios concernientes a la aplicación de las normas proporcionan información sobre los problemas relativos a la inocuidad alimentaria, sobre las dificultades existentes a la hora de cumplir las disposiciones y sobre la justificación de los cambios. La información sobre la actuación de los organismos de certificación privados también es importante para ofrecer garantías de la credibilidad de los sistemas de NAP.

El proceso del Codex está abierto a 182 Estados miembros y existen mecanismos para facilitar la participación del sector privado en el proceso de elaboración de normas del Codex, si bien la mayoría de los principales organismos encargados del establecimiento de normas no han empleado los mecanismos disponibles. Tomando como base la experiencia adquirida en la aplicación de las NAP, es posible incluir mejoras “mundialmente válidas” en el proceso del Codex para su consideración amplia por las partes interesadas.

Es probable que la aplicación de las normas alimentarias privadas se generalice todavía más en cuanto a los tipos de mercados en los que se aplican, el número de países donde el uso de sistemas de certificación por terceros es importante y los grupos de productos afectados. Esto pone de manifiesto la necesidad de que los encargados del establecimiento de normas privadas y las autoridades gubernamentales entiendan mejor las repercusiones de las normas privadas y adopten medidas para optimizar los beneficios de la certificación de las normas privadas y reducir las dificultades que suponen, especialmente en los países en desarrollo. *La transparencia de la industria y las coaliciones industriales a la hora de establecer y aplicar normas alimentarias privadas es cada vez más importante.* Otras consideraciones que podrían guiar los debates sobre los enfoques para avanzar hacia un mejor entendimiento de los problemas y una visión conjunta del papel de las normas alimentarias privadas en la arquitectura general de la reglamentación relativa a la inocuidad alimentaria son las siguientes:

1. Las instituciones nacionales correspondientes deberían asegurarse de estar bien informadas acerca de la situación de sus países en cuanto al uso y los efectos de las normas privadas y de poder informar sobre tal cuestión a las organizaciones internacionales pertinentes.
2. La colaboración entre organismos privados encargados del establecimiento de normas y las organizaciones internacionales pertinentes podría contribuir a resolver algunas de las preocupaciones de los países en desarrollo. No obstante, debe entenderse que el diálogo constructivo depende de que todas las partes tengan acceso a la información pertinente.

3. La capacidad de los países de *aplicar* las normas y directrices del Codex mejoraría notablemente su capacidad de cumplir los requisitos establecidos por las normas alimentarias privadas. Los países deberían considerar hacer un mejor uso de los Comités Coordinadores Regionales del Codex para informar ordinariamente sobre las medidas adoptadas para aplicar las normas del Codex en su ámbito nacional.
4. Las contribuciones de las partes interesadas a la elaboración y revisión de las normas privadas contribuye a fomentar su viabilidad en cada contexto nacional. Los Estados miembros y los encargados del establecimiento de normas privadas deberían considerar la posibilidad de que los grupos de trabajo técnicos nacionales sean un medio eficaz para que los países en desarrollo contribuyan a los procesos de revisión y modificación de los sistemas de normas privadas.
5. Las organizaciones que son miembro del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) y la Secretaría del FANFC podrían considerar conceder más importancia a la identificación y promoción de las mejores prácticas en el diseño y la prestación de asistencia técnica dirigida a permitir que los agentes de la cadena alimentaria de los países en desarrollo pongan en práctica programas eficaces de gestión de la inocuidad alimentaria.
6. La capacidad de los países en desarrollo de demostrar la equivalencia de medidas de gestión de la inocuidad alimentaria alternativas podría contribuir a superar los retos que suponen las normas privadas excesivamente restrictivas. Las agencias donantes y los socios en el desarrollo deberían considerar incrementar su apoyo al fomento de las capacidades científico-técnicas de los países en desarrollo que puedan facilitar tales enfoques.
7. La utilización de criterios microbiológicos podría adquirir cada vez más importancia en las normas sobre inocuidad alimentaria tanto oficiales como privadas. Los Estados miembros deberían ser conscientes de la posible importancia que podrían tener los nuevos trabajos propuestos por el Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos en cuanto a la revisión de los Principios para la elaboración y aplicación de criterios microbiológicos del Codex para sus preocupaciones relativas a la restricción de las normas alimentarias privadas.

Normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria: su función en la reglamentación de la inocuidad alimentaria y sus repercusiones

1. Introducción

La inocuidad alimentaria es una responsabilidad compartida. Los gobiernos establecen políticas relativas a la inocuidad alimentaria y crean y gestionan sistemas de control cuyo fin colectivo es garantizar que se cumplen los objetivos nacionales concernientes a la inocuidad alimentaria. Los reglamentos y las normas nacionales relativos a la inocuidad alimentaria son una parte fundamental del sistema de control alimentario. La concepción moderna de control alimentario otorga la responsabilidad directa de garantizar la inocuidad a todos los agentes participantes en la cadena alimentaria. Deben ser capaces de demostrar a las autoridades reglamentarias que sus actividades se adecuan a las directrices y códigos de prácticas nacionales y que sus productos cumplen las normas nacionales. Los consumidores también desempeñan una función importante en el funcionamiento de los sistemas de control nacionales más allá de la manipulación inocua de los alimentos que adquieren u obtienen de otro modo: sus elecciones y preocupaciones influyen en las decisiones de los gobiernos y la industria alimentaria.

Las normas que rigen la inocuidad y la calidad alimentarias en el comercio internacional están incluidas en los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio. El Acuerdo MSF identifica las normas de la Comisión del Codex Alimentarius como referencia para la inocuidad alimentaria en el comercio internacional y en él se hace un llamamiento a la armonización de las normas *nacionales* con el Codex como estrategia importante para facilitar el comercio. Todo incremento de la rigurosidad de las normas oficiales en comparación con la norma correspondiente del Codex debe tener fundamento científico.

El papel crucial de las normas del Codex ha contribuido a la intensificación de los esfuerzos de los países en desarrollo por participar eficazmente en el proceso del Codex con el fin de que se tengan en cuenta sus opiniones en las decisiones que afectan a su acceso al mercado y, por lo tanto, a su desarrollo socioeconómico nacional. La creciente participación de los países en desarrollo en los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius supone un costo para ellos que está justificado por los beneficios que obtienen, directa e indirectamente, de tal participación.

Existe un acuerdo generalizado acerca de que en la última década se ha incrementado notablemente el número de normas alimentarias privadas (NAP) (Lui, 2009; OCDE, 2007; UNCTAD, 2007). Si bien estas normas son principalmente voluntarias, resulta cada vez más preocupante que la concentración comercial en la industria alimentaria, y especialmente en el sector de la venta al por menor, dé lugar a una situación en que el cumplimiento de las normas privadas pueda determinar el acceso al mercado. Esta cuestión ha sido motivo de consternación en muchos países en desarrollo, los cuales han demandado que se aclare la manera en que las NAP están relacionadas con las normas del Codex y han solicitado orientaciones a los organismos internacionales pertinentes (FAO/OMS, CAC, OIE y OMC) sobre los efectos actuales y previstos de las NAP en los países en desarrollo y sobre los reglamentos que rigen la elaboración y la aplicación de tales normas. Preocupa, asimismo, la posibilidad de que la erosión de la autoridad de las normas del Codex en la gobernanza mundial de la inocuidad alimentaria perjudique la capacidad de los países en desarrollo de proteger su salud pública y sus intereses comerciales.

La cuestión de las NAP se ha debatido regularmente en las reuniones del Comité MSF desde 2005, cuando un Estado miembro en desarrollo manifestó su preocupación comercial específica acerca de un sistema de normas privadas. Aunque existen opiniones dispares entre los miembros acerca de la aplicabilidad del Acuerdo MSF a las NAP (OMC, 2007a; OMC, 2007b), en 2008 se creó un grupo de trabajo para ejercer el liderazgo a la hora de proponer posibles medidas para que el Comité MSF aborde las preocupaciones señaladas en relación con los efectos de las normas privadas.

Desde 2008 la cuestión de las normas alimentarias privadas también se ha debatido dentro del sistema del Codex. Tras los debates celebrados en las reuniones 60.^a y 61.^a del Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius (CAC, 2008a y 2008b) en 2008 y en el 31.º período de sesiones de

la Comisión del Codex Alimentarius (CAC, 2008c) se acordó que la FAO y la OMS elaborasen un documento sobre la cuestión para su consideración por parte de la Comisión en su 32.º período de sesiones en julio de 2009. En dicho período de sesiones se presentó y debatió el documento *Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos* (Henson y Humphrey, 2009), pero no se llegó a ninguna conclusión. La Comisión señaló que era necesario considerar en más profundidad la relación existente entre las normas privadas y las normas del Codex. La Comisión acordó realizar el seguimiento de los avances en relación con las normas privadas tomando como base los debates celebrados en la OMC y debatir, en cooperación con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), una posición estratégica común en esta cuestión. Además, la Comisión acordó que se debería realizar un estudio para analizar la función, el costo y los beneficios de las normas privadas, especialmente en cuanto a sus efectos en los países en desarrollo. Diversos miembros indicaron que se deberían emplear las normas y directrices del Codex como referencia para la armonización internacional de los requisitos relativos a la inocuidad alimentaria y que, por lo tanto, las NAP deberían estar basadas en el Codex.

2. Objetivos y alcance

El presente documento responde a la petición realizada en el 32.º período de sesiones de la Comisión mediante el análisis de la función de las normas alimentarias privadas (NAP) y sus efectos en el acceso al mercado, especialmente en lo concerniente a los productores de los países en desarrollo (CAC, 2009a). Se centra en las disposiciones relativas a la inocuidad alimentaria incluidas en las NAP y otorga importancia a la coherencia de dichas disposiciones y los textos del Codex pertinentes. La evaluación se llevó a cabo a través del estudio de encuestas e informes sobre los efectos de las normas privadas realizados por diversas organizaciones como la OMC, la OIE, la FAO, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y otras fuentes, a través del análisis comparativo de las NAP y las normas y directrices del Codex y a través de comunicaciones personales con partes informadas.

Se pretende que el análisis ofrecido en el presente documento constituya un punto de partida para que las partes interesadas mantengan un debate constructivo basado en una opinión común del fundamento científico de las NAP y la apreciación de la información disponible relativa a los efectos de las NAP en el acceso al mercado.

Si bien se reconoce que muchos Estados miembros han planteado la cuestión de la idoneidad de que las disposiciones relativas a las MSF se apliquen a las NAP, en el presente documento no se trata tal cuestión, que es competencia de la OMC y seguirá siendo abordada en dicho foro.

Más concretamente, el objetivo del presente documento es permitir a los lectores lo siguiente:

- reconocer que existen diversos tipos de normas alimentarias privadas con objetivos diferentes;
- comprender los factores subyacentes que motivan la elaboración de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria;
- reconocer la relación existente entre las normas alimentarias privadas y las políticas públicas;
- entender mejor las preocupaciones expresadas en relación con las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y las pruebas que respaldan estas preocupaciones;
- participar en el debate constructivo sobre las medidas que se deberían adoptar a continuación, según corresponda, bien para aclarar ulteriormente la situación, bien para abordar preocupaciones concretas.

3. Principales tipos de normas alimentarias privadas: su propósito y su relación con las normas oficiales

3.1 ¿Qué son las normas alimentarias privadas?

Las normas privadas son normas diseñadas por entidades no gubernamentales y propiedad de ellas (Liu, 2009). Tales entidades pueden ser organizaciones tanto con ánimo de lucro (empresas) como sin él, y las normas que pueden establecer pueden clasificarse ampliamente en normas específicas de una

empresa, normas colectivas nacionales o normas colectivas internacionales. Se describen en profundidad en obras previas (OCDE, 2004; Henson y Humphrey, 2009), en las que se incide en el hecho de que estas normas varían notablemente en cuanto a su propósito y su alcance, la naturaleza de los propietarios de las normas y los reglamentos que rigen su elaboración y su aplicación. Las NAP elaboradas por ONG sin ánimo de lucro suelen abordar cuestiones ambientales y sociales y tienen como fin recompensar las prácticas sostenibles y éticas (Liu, 2009). Las NAP establecidas por la industria alimentaria, bien por una empresa concreta o por grupos de empresas, suelen tener como fin la diferenciación de productos y la facilitación de la gestión de la cadena de suministro. Diversas publicaciones recientes han analizado los diferentes tipos de NAP, sus objetivos y sus principales características, así como las distintas maneras de aplicarlas¹ (UNCTAD, 2007; Henson y Humphrey, 2009; ISO, 2010; Liu, 2009). Los puntos más importantes de los análisis previos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- Las NAP suelen ser la base de *sistemas* de evaluación de la conformidad de los proveedores con los requisitos de los compradores, que están motivados por los requerimientos oficiales y las demandas de los consumidores.
- Muchas NAP abordan una combinación de cuestiones (ambientales, sociales y relativas a la inocuidad y la calidad alimentarias) y son un modo eficaz (desde el punto de vista del comprador) de transmitir información a lo largo de la cadena de suministro.
- Cada vez adquieren más importancia las normas relativas al proceso en detrimento de las normas relativas al producto, como ocurre con las normas oficiales.
- En el mejor de los casos las NAP constituyen una manera de reforzar las políticas públicas y respaldar su aplicación.
- Existen diversos grados de apertura y oportunidades para que las partes interesadas contribuyan a la elaboración de NAP.
- La aplicación de sistemas podría incluir una etiqueta para proporcionar información directamente a los consumidores o puede suponer solamente la transmisión de información del proveedor al comprador.
- Incluso en ausencia de etiquetas los sitios web de las empresas son una importante fuente de información para el público acerca de las normas y prácticas de cada empresa.

El presente documento se centra en las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, incluidas las disposiciones relativas a esta cuestión incluidas en normas de alcance más amplio. Antes de trasladar el debate a las normas relativas a la inocuidad alimentaria, resulta útil ofrecer información ulterior sobre dos cuestiones, a saber, la interfaz entre los sectores público y privado en la normalización alimentaria y el fenómeno de las normas específicas de una empresa.

3.2 Relación entre los sectores público y privado en el establecimiento de normas alimentarias

El presente documento comenzó con el reconocimiento de que la inocuidad alimentaria es una responsabilidad conjunta. Si en los procesos de establecimiento de normas públicas no se invitase al sector privado a contribuir y ofrecer su opinión, tales procesos serían considerablemente deficientes: tal interacción es corriente en el ámbito nacional en muchos países. Éste es el principal punto que se debe entender acerca de la relación entre los sectores público y privado en el establecimiento de normas alimentarias. Los reglamentos y procedimientos operativos de la Comisión del Codex Alimentarius reflejan esta necesidad de contar con la contribución del sector privado en el establecimiento de normas públicas y se facilita tal contribución de, al menos, tres modos diferentes:

- La Comisión del Codex Alimentarios dispone de reglamentos transparentes para que los organismos internacionales del sector privado participen en calidad de observadores en el Codex y toda la información relativa a la elaboración de normas se pone a disposición del público a través del sitio web del Codex.
- Las delegaciones nacionales que participan en el Codex pueden incluir representantes de la industria, y a menudo así ocurre.
- Se anima a las estructuras nacionales del Codex a hacer partícipe al sector privado local en el debate de las cuestiones del Codex en el plano nacional.

¹ En el anexo 1 se ofrece un cuadro en el que se resumen los principales tipos de NAP extraído de Lui, 2009.

Un segundo punto ilustrativo importante de la relación existente entre los sectores público y privado en el establecimiento de normas alimentarias es la Organización Internacional de Normalización (ISO). La ISO es una federación mundial que cuenta en la actualidad con 105 organismos miembros² —siguiendo el sistema de un miembro por país— (www.iso.org) y que elabora normas privadas, incluidas las normas alimentarias privadas. Estas normas disfrutan de un gran reconocimiento y se empleadas ampliamente en el sector alimentario, y en el Acuerdo OTC se hace referencia al trabajo de la ISO³. Los miembros de la ISO pertenecientes a países en desarrollo suelen ser departamentos gubernamentales con responsabilidad en materia de normalización voluntaria, mientras que los miembros de países desarrollados suelen ser organismos no gubernamentales cuya responsabilidad al respecto ha sido reconocida por el gobierno. Los principios de acuerdo con los cuales funciona la ISO son los siguientes: proporcionar normas internacionales motivadas por el mercado basadas en información y conocimientos objetivos para satisfacer las necesidades de todas las partes pertinentes, incluidas las autoridades públicas cuando corresponda sin pretender establecer o motivar las políticas públicas, los reglamentos o los programas sociales y políticos (ISO, 2010). Muchos países adoptan normas ISO como normas voluntarias nacionales pero en algunos casos ciertas normas ISO pueden ser impuestas legalmente por los gobiernos. La ISO participa en calidad de observador en la Comisión del Codex Alimentarius y ésta lo hace en la ISO. Esta interacción garantiza la coordinación y la coherencia entre las actividades de establecimiento de normas emprendidas por ambos organismos. La manifestación más visible de esta coordinación quizás se ofrezca en el texto del Codex sobre los *Métodos de análisis y muestreo recomendados* (Codex STAN 234-1999), en el que se hace referencia a aproximadamente 340 métodos de la ISO. Existe una larga historia de colaboración entre el Codex y el Comité Técnico de la ISO sobre Productos Alimentarios (ISO/TC 34)⁴ y ambas organizaciones han colaborado notablemente en diversos comités técnicos de la ISO sobre temas como la calidad del agua, los aceites esenciales y la evaluación de la conformidad (ISO, 2009). Tanto en el plano internacional, mediante las relaciones oficiales existentes entre el Codex y la ISO, como en el plano nacional, mediante la comunicación y la coordinación eficaces entre las estructuras nacionales del Codex y las instituciones nacionales participantes en la ISO, existen grandes posibilidades de participación del sector público en las deliberaciones de la ISO sobre normas alimentarias.

Existen otros ejemplos de la interacción entre las esferas pública y privada en el establecimiento de normas:

- Las normas relativas a la producción orgánica, que en muchos casos comenzaron siendo normas privadas, han sido sustituidas en gran medida por normas voluntarias nacionales (en línea con las directrices del Codex).
- Las normas relativas al comercio justo fueron promovidas inicialmente por organizaciones no gubernamentales y, recientemente, algunos gobiernos aprobaron reglamentos para fomentar la aplicación uniforme de prácticas de comercio justo como parte de la política gubernamental sobre desarrollo sostenible.
- Los gobiernos fomentan diversas normas voluntarias, como las relativas a la indicación geográfica o a los procesos tradicionales, como medio de preservar las tradiciones, lo que crea oportunidades de desarrollo rural mediante la diferenciación estratégica de productos. Con frecuencia estas normas son promovidas por organizaciones privadas y posteriormente son adoptadas por los gobiernos como normas voluntarias nacionales.
- Diversas normas públicas voluntarias relativas a la inocuidad y la calidad alimentarias han sido elaboradas por las autoridades nacionales o locales en estrecha colaboración con la industria. Por ejemplo, la *Label Rouge* (etiqueta roja) fue elaborada inicialmente por el Gobierno francés. La serie de normas privadas *Safe Quality Food* (SQF, alimentos inocuos de calidad) fue elaborada inicialmente por el Gobierno del estado de Australia Occidental (Australia) antes de ser adquirida por una organización de la industria.
- En diversos países en desarrollo ciertas instituciones públicas nacionales han proporcionado apoyo directo e indirecto a las organizaciones locales del sector privado en la creación de

² Existen tres categorías de miembros en la ISO: organismos miembros, miembros corresponsales y miembros suscriptores. Solo los primeros tienen pleno derecho de voto en todos los comités técnicos y normativos de la ISO. En total, existen 159 miembros de todos los tipos.

³ La ISO participa en calidad de observador tanto en el Comité MSF como en el comité OTC.

⁴ En la actualidad existen 55 miembros participantes en el ISO/TC 34, 34 de los cuales pertenecen a países en desarrollo.

programas nacionales voluntarios de buenas prácticas agrícolas (BPA) certificados por GlobalGAP.

- El Consejo de Bienes de Consumo de Sudáfrica (CBCS) está trabajando en colaboración con las autoridades nacionales pertinentes para elaborar una única norma de auditoría de la inocuidad alimentaria armonizada que esté adaptada a la cadena alimentaria local y garantice un nivel adecuado de protección de la salud pública.
- El Parlamento de Nueva Zelanda está analizando una nueva Ley alimentaria que se espera que reconozca los programas nacionales privados relativos a la inocuidad alimentaria como una manera de demostrar el cumplimiento de las obligaciones públicas. El Ministerio de Alimentación y Medicamentos (FDA, de su denominación inglesa *Food and Drugs Administration*) de los Estados Unidos de América está llevando a cabo un proyecto piloto para evaluar el potencial que ofrece la inclusión de sistemas de certificación por terceros privados en los controles oficiales de las importaciones de productos de piscifactoría. Se espera que esto sea el punto de partida del avance del FDA hacia un reconocimiento más amplio de los programas de certificación por terceros voluntarios.
- El Acuerdo OTC de la OMC incluye un código de prácticas para el establecimiento de normas que cubre explícitamente los organismos privados encargados del establecimiento de normas.
- La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea (CE) ha iniciado un debate sobre la necesidad de contar con unas directrices para el funcionamiento de los sistemas de certificación relativos a los productos agrícolas y alimentarios (CE, 2010).

Esta interacción y el intercambio dinámico entre las esferas pública y privada en cuanto al establecimiento de normas dirigen la atención hacia el hecho de que los dos conjuntos de intereses no se oponen necesariamente. En algunos casos las normas privadas pueden ser instrumentos útiles para aplicar las políticas públicas y en otros casos puede considerarse que se pueden establecer mecanismos para evitar los problemas que puedan surgir de las normas privadas y su aplicación.

Cuadro 3-1: Opiniones de los Estados miembros de la OIE sobre la función de las normas privadas en la facilitación de la aplicación de las normas oficiales

Clasificación de la OCDE y n.º de respuestas	Las normas privadas y la certificación pueden ser instrumentos útiles en la aplicación de las normas oficiales		
	de acuerdo	sin opinión	en desacuerdo
Países desarrollados (36)	89 %	11 %	0 %
Países en desarrollo (28)	53 %	20 %	27 %

Extraído de OIE, 2010.

El informe del cuestionario de la OIE sobre las normas privadas relativas a la inocuidad sanitaria y el bienestar animal mostró que entre los países desarrollados que respondieron existía la opinión firme de que las normas privadas y la certificación pueden ser instrumentos útiles para la aplicación de las normas oficiales, mientras que las opiniones de los países en desarrollo encuestados eran menos firmes (Cuadro 3-1).

3.3 Normas específicas de una empresa

Las principales normas específicas de una empresa son propiedad de grandes vendedores al por menor, quienes también las aplican, y la diferenciación del nombre comercial parece ser un aspecto importante de su función. Normalmente estas normas combinan requisitos relativos a la inocuidad alimentaria con diversos requisitos ajenos a ella. En los últimos años se ha registrado una concentración considerable en el sector de venta al por menor y un número reducido de minoristas controlan una gran proporción de la cuota de mercado. En la mayoría de los países europeos los cinco mayores minoristas facturan entre el 50 % y el 70 % de las ventas al por menor de productos alimentarios (OCDE, 2004). Además, las etiquetas privadas representan una proporción creciente de las ventas: pasaron de un 14 % a nivel mundial en 2000 a un 22 % aproximadamente de las ventas mundiales al por menor de productos alimentarios en 2010 (GFSI, 2010). Estas dos tendencias

combinadas crean una situación en la que la venta mundial al por menor de alimentos se parece cada vez más a un oligopolio internacional compuesto por un número reducido de multinacionales en el que los productores con marcas poco importantes o sin marcas se ven obligados a cumplir los requisitos y las condiciones establecidos por los vendedores al por menor (FAO, 2006). Un análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario de la OMC sobre los efectos de las normas privadas confirmó que muchos productores de países en desarrollo consideran que estas normas actúan como obstáculos para el acceso al mercado (OMC, 2009).

4. Normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

4.1 Tipos de normas relativas a la inocuidad alimentaria

Las normas relativas a la inocuidad alimentaria pueden ser de diferentes tipos:

- normas numéricas que definen las características obligatorias de los productos, como los límites de los contaminantes o los límites máximos de residuos (incluidos los métodos de muestreo y análisis que se aplican en la cuantificación de la característica especificada);
- normas procesales que definen la manera en que se debería producir un alimento dado, incluidos unos objetivos de rendimiento verificables que pueden ser numéricos;
- normas procesales que definen las obligaciones del sistema de gestión, como por ejemplo las concernientes a la documentación.

Si bien los términos “norma” y “sistema” se emplean en ocasiones indistintamente, resulta útil señalar la diferencia existente entre ambos. Un sistema de una norma alimentaria privada (NAP) engloba la norma y la estructura de gobernanza para la certificación y la aplicación. Henson y Humphrey (2009) indican cinco fases principales involucradas en los sistemas de normas: el establecimiento de la norma, la adopción, la puesta en práctica, la evaluación de la conformidad y la aplicación. La comprensión de la diferencia existente entre una norma y un sistema es fundamental para interpretar las diferencias observadas entre las normas del Codex y los sistemas de normas alimentarias privadas. En el Cuadro 4-1 se presenta un resumen de las características más importantes de las normas alimentarias privadas que influyen notablemente en las prácticas de gestión de la inocuidad alimentaria a lo largo de la cadena alimentaria.

Cuadro 4-1: Principales características de las normas alimentarias privadas y los sistemas conexos más importantes en comparación con las normas del Codex pertinentes

	Sistemas certificados por la GFSI ⁵						Normas internacionales	
	BRC	IFS	SQF 2000	FSSC 22000	GlobalGAP (FV) ⁶	SQF 1000	ISO 22000	Principios del Codex sobre higiene y otros códigos pertinentes
Ámbito geográfico	Mercado británico	Mercados alemán, francés e italiano	Mercados estadounidense y australiano	Europa	Internacional (Europa principalmente)	Mercados estadounidense y australiano	Internacional	Internacional
Propietarios	Asociaciones comerciales y miembros del sector de la venta al por menor británicos	Asociaciones de venta al por menor alemanas, francesas e italianas	Asociaciones de vendedores al por menor estadounidenses	Fundación para la Certificación de la Inocuidad Alimentaria	Asociaciones de venta al por menor europeas	Asociaciones de vendedores al por menor estadounidenses	Organización Internacional de Normalización	FAO/OMS
Miembros	Tesco, Sainsbury's, Marks & Spencers	Carrefour, Tesco, Ahold, Wal Mart, Metro, Migros y Delhaize	Ahold, Carrefour, Delhaize, Metro, Migros, Tesco y Wal-Mart	(norma basada en ISO 22 000 y BSI PAS 220)	Ahold, Aldi, ASDA, COOP, Conad, Migros, Metro, Marks & Spencers, Sainsbury's, SPAR, Tesco, Tegelman, US Food Service	Ahold, Carrefour, Delhaize, Metro, Migros, Tesco y Wal-Mart	105 organismos miembros (uno por país) de los sectores público y privado y los miembros suscriptores correspondientes	180 Estados miembros más los observadores
Usuarios finales (quienes aplican la norma)	Fabricantes de alimentos	Fabricantes de alimentos	Fabricantes de alimentos	Fabricantes de alimentos	Productores primarios	Productores primarios	La cadena alimentaria al completo	La cadena alimentaria al completo

⁵ La Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos (GFSI) fue lanzada por el Foro de Bienes de Consumo en el año 2000. La GFSI reúne a los consejeros delegados y los directores superiores de aproximadamente 650 empresas de venta, fabricación y prestación de servicios y otras partes interesadas de 70 países. Uno de los objetivos de la GFSI es la convergencia entre las normas relativas a la inocuidad alimentaria mediante el empleo de un **proceso de certificación** para los sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria. El proceso de certificación supone la comparación de los sistemas de inocuidad alimentaria tomando como referencia los criterios de la gestión de la inocuidad alimentaria señalados en el documento de orientación de la GFSI (GFSI, 2007). A fecha de junio de 2010 existían 13 sistemas reconocidos por la GFSI.

⁶ GlobalGap Fruit and Vegetables (frutas y hortalizas) es, con mucho, el sistema comercial más importante de GlobalGap.

Disposiciones de gestión general subyacentes a los programas de BPF/BPH, BPA y APPCC⁷	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	parcial
Principales elementos de BPF, BPH y BPA⁸	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí (BPA)	Sí (BPA)	parcial	Sí
Principales elementos del APPCC	Sí	Sí	Sí	Sí	Principios del APPCC	Principios del APPCC	Sí	Sí
Certificación de los sistemas de inocuidad alimentaria; auditorías y auditores de carácter obligatorio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Muy limitado
N.º de organismos de certificación	107 (89 en Europa)	66 (algunos con oficinas internacionales)	20	23	97	20	no disponible	no aplicable
N.º de productores certificados	(no disponible)	10 000	1 841	no disponible	100 000	156	no disponible	no aplicable

⁷ Se incluyen los procesos y procedimientos documentados, la política y el manual relativos a la inocuidad alimentaria, la responsabilidad de gestión, el compromiso y la evaluación (incluido el sistema de APPCC), la gestión de recursos, la auditoría interna, medidas correctivas y disconformidades, gestión de quejas e incidentes, rastreabilidad, gestión y validación del equipamiento y análisis de productos.

⁸ Cubren la ubicación, las instalaciones, la fabricación, el equipamiento, el mantenimiento, las instalaciones del personal, los riesgos contaminantes, la segregación, la gestión de las existencias, la higiene y la limpieza, la calidad del agua, la gestión de residuos, el control de plagas, el control de plaguicidas y herbicidas, el transporte, la higiene personal y la formación.

4.2 Fuerzas motrices del establecimiento de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

Diversos fracasos de alto nivel de los sistemas de inocuidad alimentaria que tuvieron lugar en los países desarrollados durante la década de 1990 aceleraron el proceso de cambio reglamentario en todo el mundo. Los cambios estaban dirigidos a incrementar la coordinación de las actividades de gestión de la inocuidad alimentaria en todas las fases de la cadena alimentaria, reforzando la responsabilidad jurídica de los agentes que participan en la cadena alimentaria en cuanto a la inocuidad de los alimentos que producen y la responsabilidad de mercado, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas por las decisiones tomadas relativa a la inocuidad alimentaria en el ámbito público. De manera paralela también se han realizado cambios en la estructura del mercado alimentario mundial.

4.2.1 Demostración de la diligencia debida

Dado el contexto señalado anteriormente, muchos países han aprobado legislación alimentaria nacional mediante la que se responsabiliza explícitamente a los agentes que participan en la cadena alimentaria de la garantía de la inocuidad de los alimentos que producen. Los gobiernos establecen reglamentos relativos a la inocuidad alimentaria nacionales que debe seguir la industria alimentaria y, mediante programas de aplicación, comprueban que se cumplen los reglamentos nacionales. Se concede una importancia creciente a los enfoques preventivos de la inocuidad alimentaria mediante el establecimiento de normas procesales y códigos de prácticas para fomentar la gestión eficaz de la inocuidad alimentaria industrial gracias a la cual se evite o reduzca al mínimo la introducción de peligros relativos a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria. Las normas y programas de aplicación oficiales —mayor atención a la auditoría y menor dependencia de las comprobaciones en los productos finales— reflejan el nuevo enfoque de la prevención.

La proliferación de las NAP es, en gran medida, consecuencia de esta moderna política reglamentaria relativa a la inocuidad alimentaria. En el mejor de los casos las NAP pueden considerarse como un mecanismo de aplicación de las políticas públicas en apoyo de un suministro de alimentos más inocuo. Las empresas que aplican las NAP pueden demostrar la “diligencia debida” y reducir su responsabilidad en el caso de que ocurran incidentes relativos a la inocuidad alimentaria.

4.2.2 La provisión internacional y la necesidad de mejorar la gestión de la cadena de suministro

En vista del entorno reglamentario perfilado más arriba resulta obvio que las normas relativas a la inocuidad alimentaria son una parte fundamental de toda estrategia de gestión del suministro, especialmente en el caso de las empresas multinacionales que adquieren alimentos e ingredientes alimentarios en multitud de países con sistemas productivos, infraestructuras, marcos reglamentarios y capacidades técnicas notablemente diferentes. Los sistemas de normas alimentarias privadas constituyen un instrumento eficaz para garantizar un suministro alimentario inocuo y, a la vez, trasladar una gran parte del costo de la gestión del suministro a los proveedores.

4.2.3 Incremento del interés de los consumidores acerca de la inocuidad alimentaria

Los consumidores son cada vez más conscientes de los alimentos y los sistemas alimentarios y de sus efectos para la salud. Se preocupan especialmente por la inocuidad alimentaria. Existe un acuerdo general acerca de que la inocuidad alimentaria no debería ser empleada por la industria alimentaria como un instrumento competitivo. El lanzamiento de la Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos (GFSI) por parte de los agentes más importantes del sector de la venta al por menor de alimentos en el año 2000 constituyó una señal de los líderes de estas multinacionales en el sentido de que en cuestiones relativas a la inocuidad alimentaria deberían unir fuerzas en lugar de competir entre ellos. La GFSI tiene como fin certificar⁹ los sistemas de inocuidad alimentaria privados para facilitar el reconocimiento de cualquier sistema certificado por cualquier miembro de la GFSI. No obstante, no

⁹ El proceso de certificación supone la comparación de las disposiciones incluidas en los sistemas de normas relativas a la inocuidad alimentaria del solicitante con los criterios para la gestión eficaz de la inocuidad alimentaria señalados en el documento de orientación de la GFSI. Las normas que cumplan todos los criterios se consideran “normas certificadas por la GFSI” y deberían ser reconocidas por todos los miembros del Foro de Bienes de Consumo como normas que satisfacen los requisitos de gestión de la inocuidad alimentaria. Ésta es la principal estrategia para alcanzar el objetivo explícito de la GFSI de “una vez certificadas, aceptadas en todas partes”.

está claro si el objetivo de la GFSI de “una vez certificadas, aceptadas en todas partes” se está haciendo realidad. Ninguno de los Estados miembros que respondieron al cuestionario de la OMC (OMC, 2009) constató la reducción de la necesidad de contar con múltiples certificaciones.

Las normas específicas de una empresa siguen siendo una parte importante del panorama normativo y ejercen, ciertamente, una función de diferenciación de productos. Como se señaló anteriormente, estas normas incorporan disposiciones que abarcan diversos objetivos operativos: la inocuidad alimentaria, la sostenibilidad ambiental, prácticas empresariales éticas, etc. Por ello es totalmente posible que, en muchos casos, estas normas privadas sirvan para distinguirse principalmente en función de unos objetivos ambientales o éticos. No obstante, en algunos casos al menos los mensajes transmitidos en las páginas web de las empresas son ambiguos en lo que concierne, particularmente, a los residuos de plaguicidas y a las medidas adoptadas por los vendedores para reducirlos. Algunos ejemplos de tales mensajes ambiguos son “nos sentimos responsables de optimizar continuamente las normas de calidad para las frutas y las hortalizas de acuerdo con las investigaciones científicas más recientes con el objetivo de reducir al mínimo el riesgo de los consumidores” y “ahora [la empresa] ofrece, además, transparencia por la carga de sustancias perjudiciales contenidas en sus frutas y hortalizas”. Tales mensajes deberían interpretarse a la luz de los conocimientos sobre la percepción de los consumidores acerca de la importancia de los residuos de los plaguicidas. Diversas encuestas sobre la percepción de los consumidores ilustran la opinión generalizada de que los residuos de los plaguicidas son una preocupación importante relativa a la salud pública (Mondelaers *et al.*, 2009; Petz, 2008). Por ello es razonable suponer que algunos consumidores podrían interpretar que las normas de los vendedores relativas a los residuos de los plaguicidas proporcionan una mayor protección en relación con la inocuidad alimentaria que los reglamentos nacionales lo que, por supuesto, es incorrecto. Esto se analiza en mayor profundidad en la sección 5. En general la información que la industria alimentaria comunica al público acerca de sus sistemas de normas relativas a la inocuidad alimentaria transmite el mensaje de que la inocuidad de sus productos es mayor que la establecida por las normas públicas (Codron *et al.*, 2005). No está claro qué repercusiones tiene tal mensaje sobre la confianza en las autoridades públicas de la inocuidad alimentaria. La experiencia de las últimas crisis relativas a la inocuidad alimentaria ha demostrado que la confianza del público en las autoridades nacionales de la inocuidad alimentaria beneficia a todas las partes del sector alimentario, especialmente la industria alimentaria.

5. Preocupaciones sobre la proliferación de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

Un análisis de la literatura reciente (Wolff y Scannell, 2008; FAO, 2009a; IIMAD, 2009; OMC, 2010) demuestra la convergencia de las siguientes cuestiones como causa de preocupación entre diversas partes:

- La rigurosidad de las obligaciones relativas a la inocuidad alimentaria en comparación con el Codex.
- Normas prescriptivas en lugar de centradas en los resultados.
- Costos de certificación y necesidad de contar con múltiples certificaciones.
- Repercusiones sobre el acceso a los mercados y la salud pública.
- Transparencia/participación de las principales partes interesadas en la toma de decisiones.
- Legitimidad de las NAP y su potencial para perjudicar el sistema reglamentario público de la inocuidad alimentaria.

En el resto de la presente sección se considera cada una de estas cuestiones y se presenta o analiza la información disponible correspondiente a cada una de estas preocupaciones.

5.1 Mayor rigurosidad que las normas del Codex y las obligaciones oficiales pertinentes

Al abordar esta cuestión resulta útil distinguir entre dos grandes grupos de normas:

- normas numéricas, como las que establecen los límites máximos de contaminantes y residuos;
- normas procesales, las cuales estipulan las buenas prácticas en la gestión de todas las operaciones a lo largo de la cadena alimentaria y en los procedimientos de garantía del cumplimiento de ellas.

El análisis de la coherencia con las disposiciones del Codex resulta más fácil en el primer caso y lo abordaremos en primer lugar.

5.1.1 Normas numéricas

Disposiciones de las normas privadas relativas a los residuos de los plaguicidas

En general las normas relativas a la inocuidad alimentaria colectivas, como GlobalGAP, hacen referencia a los reglamentos oficiales sobre los residuos de plaguicidas y **no** establecen obligaciones adicionales. No obstante, existen pruebas sustanciales de minoristas que, de manera individual, incluyen disposiciones sobre los residuos de plaguicidas más estrictas que las disposiciones del Codex¹⁰ y los reglamentos nacionales pertinentes. Concretamente:

- un gran número de normas privadas de minoristas imponen límites estrictos de entre el 25 % y el 80 % de los límites máximos de residuos nacionales (véase el Cuadro 5-1).
- un número creciente de normas privadas de minoristas imponen limitaciones del número total de residuos presentes en los alimentos.

En el primer caso es importante notar que la reducción de los LMR no supone la protección adicional de la salud pública. La determinación de los LMR se realiza sobre la base de las buenas prácticas agrícolas, las cuales suelen ser varios órdenes de magnitud inferiores al punto final de la inocuidad alimentaria. En cualquier caso la determinación de los LMR por parte de la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas implica siempre la comparación del límite con la ingestión diaria admisible (IDA)¹¹ para garantizar que no se producen daños desde la perspectiva de la inocuidad alimentaria.

Cuadro 5-1: Disposiciones relativas a los residuos de los plaguicidas presentes en diversas normas específicas de un único minorista¹²

	% del LMR nacional tolerado	N.º máximo de residuos tolerado
Minorista 1	50	
Minorista 2	33	
Minorista 3	33	
Minorista 4	80	3, 4 o 5 residuos
Minorista 5	80	5 residuos
Minorista 6	70	3, 4 o 5 residuos
Minorista 7	70	3, 4 o 5 residuos
Minorista 8	70	3, 4 o 5 residuos
Minorista 9		3, 4 o 5 residuos
Minorista 10		3, 4 o 5 residuos
Minorista 11	70	
Minorista 12	LMR internos basados en la IDA	
Minorista 13	25 %	

La segunda práctica, consistente en la restricción del número de residuos, se ha explicado en términos del posible efecto toxicológico sinérgico de múltiples residuos. Ésta es una cuestión de aparición

¹⁰ Se han realizado debates en el seno del Comité MSF de la OMC en relación con los LMR nacionales que son más estrictos que los del Codex, pero el análisis de este fenómeno se escapa al alcance del presente documento, en el que se trata la coherencia de las normas privadas con los reglamentos oficiales y no se abordan las incoherencias existentes entre las normas nacionales y el Codex.

¹¹ El valor de la IDA (ingestión diaria admisible) se emplea como el valor límite de exposición para la ingestión a largo plazo de residuos de plaguicidas presentes en los alimentos. La IDA de un plaguicida es la ingestión diaria durante toda la vida que parece no tener riesgos apreciables para la salud del consumidor tomando como base todos los datos conocidos.

¹² La información sobre las normas específicas de un único minorista se obtuvo a partir de copias de las normas proporcionadas por los informantes y a partir de los informantes entrevistados durante el proceso de preparación del presente documento. Los nombres de los minoristas en cuestión no se proporcionó porque no se consideró necesario para ilustrar el uso de normas numéricas relativas a la inocuidad alimentaria más estrictas.

reciente para la cual no se ha desarrollado ningún modelo de evaluación del riesgo y para la que no existen datos que demuestren efectos a nivel de interés. Incluso aunque la motivación fuese la preocupación por la exposición del público a múltiples residuos, la respuesta es arbitraria y no toma como base consideraciones científicas. La FAO y la OMS y sus organismos de expertos independientes están comprometidos a emplear los mejores conocimientos científicos como base en la toma de decisiones y es necesario realizar trabajos ulteriores sobre la evaluación del riesgo en la que se considere la exposición múltiple a contaminantes. Entre tanto, la mejor respuesta, respaldada rotundamente por la FAO, es la elaboración y la aplicación de programas de gestión de plagas integrada (GPI) para reducir el empleo de plaguicidas en un sistema agrícola sostenible.

Existe otra importante dimensión en la práctica de la limitación del número total de residuos: en algunos casos podría perjudicar a los programas de GPI, respaldados enérgicamente por la FAO y adoptados por diversos gobiernos como políticas públicas. La GPI supone la reducción del empleo de plaguicidas de amplio espectro y, en su lugar, combina diversas estrategias y prácticas de gestión para controlar las plagas y, en la medida de lo necesario, se emplean plaguicidas específicos para plagas concretas. En ocasiones esto podría resultar en un bajo nivel de múltiples residuos. Las NAP que imponen la limitación *arbitraria* del número de residuos tolerado en productos concretos podrían animar a los productores a emplear plaguicidas de amplio espectro, práctica contraria al enfoque de la GPI. La presión ejercida por los grupos de la sociedad civil para reducir el uso de plaguicidas ha sido una importante fuerza impulsora de la adopción de la GPI y otros sistemas productivos respetuosos con el medio ambiente. Sin embargo, los minoristas deben responder de manera responsable a la presión pública y garantizar que emplean el asesoramiento de expertos adecuado en la elaboración y aplicación de sus normas, con el fin de asegurar que apoyan la aplicación de la política pública y no la impiden.

Anticipación de las NAP a las medidas reglamentarias previstas

Se ha constatado que en algunos casos las normas específicas de una empresa prohíben el uso de ciertos compuestos químicos, especialmente plaguicidas, en proceso de consideración por los organismos reglamentarios. No está claro si tal medida se toma para permitir a la empresa en cuestión disponer del máximo tiempo posible para reorganizar su cadena de suministro, y por lo tanto evitar interrupciones en su base de suministro en el caso de que se apruebe un nuevo reglamento al respecto, o si tal medida se toma por deferencia a la percepción de los consumidores de los riesgos conexos con el uso de la sustancia química en cuestión. En cualquier caso, al hacerlo las empresas trasladan los riesgos y los costos de adaptación a sus proveedores.

Durante el período 2000-2005 la FAO puso en práctica un proyecto en el que participaron siete países de África, Asia y América Latina destinado a reducir la contaminación por ocratoxina A (OTA) en el café verde¹³. El factor iniciador del proyecto fue la consideración por parte de los reguladores europeos de la inocuidad alimentaria de la necesidad de fijar un límite de OTA para proteger la salud pública, y el límite que se estaba considerando era de 5 ppm para el café verde. Finalmente la Unión Europea decidió en 2004 fijar un límite de 5 ppm para el café tostado y molido y ninguno para el café verde. No obstante, entre tanto se informó al equipo del proyecto de que muchos importadores estaban imponiendo certificados de análisis obligatorios en los que se mostrase que el contenido de OTA del café verde era inferior a 5 ppm en casos en que tal medida no se había aplicado previamente. Esto causó costos añadidos innecesarios para los comerciantes y exportadores y una notable incertidumbre para los millones de productores de café en pequeña escala y las organizaciones que los representan. Después de aquello se pidió al Codex que elaborase un código de prácticas para la reducción de OTA en el café verde. Tal código se aprobó en 2009 (CAC, 2009b). No se ha solicitado la fijación de un límite del Codex para la OTA en el café verde.

Criterios microbiológicos

Si bien es cierto que en los últimos años se ha otorgado una mayor importancia a las normas procesales que a las normas de productos, estas últimas siguen desempeñando una función importante

¹³ El proyecto fue financiado por el Fondo Común para los Productos Básicos y el Gobierno de los Países Bajos con el apoyo de la Industria Europea del Café y la supervisión de la Organización Internacional del Café. Los países colaboradores fueron Cote d'Ivoire, Kenya y Uganda, la India, Indonesia, el Brasil y Colombia.

en el control alimentario. De hecho, en los reglamentos centrados en los resultados las autoridades pueden fijar unos criterios microbiológicos de cumplimiento obligatorio por parte de la industria, a la que se deja elegir los medios más adecuados para obtener el resultado establecido en función de las particularidades de su sistema o proceso productivo. En el Codex se ha debatido exhaustivamente la cuestión de los criterios microbiológicos: se han elaborado unas directrices para el establecimiento y la aplicación de criterios microbiológicos para los alimentos¹⁴ y se han fijado unos principios y directrices para la realización de la evaluación y la gestión del riesgo microbiológico (CAC, 2009c). El Codex ha recibido muy pocas peticiones de los Estados miembros para elaborar unos criterios microbiológicos internacionales a pesar de que muchos gobiernos han adoptado tales criterios en el plano nacional¹⁵.

En general las normas relativas a la inocuidad alimentaria colectivas que cubren las operaciones de fabricación no incorporan criterios microbiológicos privados, pero hacen referencia a los establecidos por las autoridades nacionales pertinentes. Las normas pecuarias de GlobalGAP sí contienen criterios microbiológicos para el seguimiento de zoonosis importantes en cuanto a las buenas prácticas higiénicas en la producción primaria, y tales criterios son coherentes con las normas de la OIE (OIE, 2009). Algunas normas específicas de empresas sí incluyen criterios microbiológicos y, por ello, se podrían considerar más estrictas que el Codex, aunque sería más correcto reflexionar sobre si los criterios establecidos se adecuan a las directrices del Codex y a las normas nacionales pertinentes. No se ha intentado analizar extensivamente las normas específicas de una empresa para evaluar el uso que hacen de los criterios microbiológicos. Sin embargo, en el Cuadro 5-2 incluido más abajo se presenta un ejemplo de criterios microbiológicos encontrado en una norma específica de un minorista para ilustrar los siguientes puntos:

- Los criterios microbiológicos establecidos por los minoristas imponen una carga adicional considerable relativa al análisis a los proveedores. Estos criterios de los minoristas se añaden a los reglamentos nacionales pertinentes.
- El Codex incide en que los criterios microbiológicos deben ir acompañados de planes de muestreo y métodos de análisis específicos sin los cuales es imposible interpretar los resultados. No parece que esto sea siempre así en las normas privadas de minoristas.
- Los criterios microbiológicos establecidos por los gobiernos nacionales y por el Codex tienen una base científica rigurosa, mientras que la base de algunos criterios microbiológicos fijados por minoristas puede, en ocasiones, ser incierta.

Entre las obligaciones más problemáticas establecidas por las normas privadas concernientes a la inocuidad sanitaria, según el informe de la encuesta de la OIE, se encuentran las obligaciones relativas a *Listeria* spp. en los productos avícolas cocidos. La OIE está realizando el seguimiento con los encuestados (OIE, 2010). Algunos encuestados en el estudio de la OMC hacen hincapié en los costos excesivos debidos a los análisis microbiológicos obligatorios y también hacen referencia a la ausencia obligatoria de *Listeria* en algunos productos cárnicos crudos (OMC, 2009). Es necesario comprender mejor los problemas a los que hay que hacer frente en el nivel de base y trabajar para mejorar continuamente las orientaciones proporcionadas por las autoridades internacionales y nacionales a la industria sobre la gestión del riesgo microbiológico. El Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos ha propuesto la revisión de los *Principios para la elaboración y aplicación de criterios microbiológicos* (CAC, 2009d). El alcance de los trabajos propuestos incluye las orientaciones sobre el uso de los criterios microbiológicos por parte de la industria y las autoridades nacionales. Los Estados miembros deberían ser conscientes de la posible importancia de estos trabajos para las preocupaciones expresadas sobre las normas alimentarias privadas.

¹⁴ Estas directrices están siendo modificadas para incorporar nuevas teorías sobre los objetivos relativos a la inocuidad alimentaria y al rendimiento. Se encuentran en el Trámite 2 del procedimiento del Codex.

¹⁵ Los criterios microbiológicos del Codex establecidos desde la creación de las Consultas Mixtas FAO/OMS de Expertos sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos incluyen criterios para *Salmonella* y *Cronobacter* spp. en preparados en polvo para lactantes y niños pequeños (CAC/RCP 66—2008) y para *Listeria monocytogenes* en alimentos listos para el consumo (CAC/GL 61—2007). Existen, asimismo, diversos criterios microbiológicos que fueron aprobados por la Comisión del Codex Alimentarius antes de la creación de las JEMRA, como los relativos a las aguas minerales naturales (Codex Stan 108-1981) y a *Salmonella* en especias (CAC/RCP 42 - 1995).

Tales trabajos están siendo realizados en el Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos, donde se está debatiendo el Proyecto de directrices para el control de *Campylobacter* y *Salmonella* spp. en la carne de pollo.

Cuadro 5-2: Criterios microbiológicos incluidos en algunas normas privadas y oficiales

Producto	Norma específica de un minorista		Reglamentos de la UE		Reglamentos de FSANZ ^e		Codex
	Organismo	Límite	Organismo	Límite	Organismo	Límite	
Carne de pollo cruda – canal completa	recuento de placa normalizada ^d	< 10 ⁵ ufc/cm ^{2a}	<i>Salmonella</i> (tras la refrigeración) ^c	Ausencia en 25 g en muestra colectiva de piel del cuello ^b	No existen criterios microbiológicos	No existen criterios microbiológicos	
	<i>Campylobacter</i> ^d	< 10 ² ufc/g ^a					
	Enterobacteriaceae ^d	< 10 ³ ufc/g ^a					
Carne picada	recuento de placa normalizada ^d	< 10 ⁶ ufc/g ^a	Recuento de bacterias aeróbicas ^c	m < 5 X10 ⁵ ufc/g; M < 5 X10 ⁶ ufc/g ^b	No existen criterios microbiológicos	No existen criterios microbiológicos	
	<i>E.coli</i> ^d	< 10 ufc/g ^a	<i>E. coli</i> ^c	m < 50 ufc/g; M < 500 ufc/g ^b			
	Enterobacteriaceae ^d	< 10 ⁵ ufc/g ^a	<i>salmonella</i> ^d	ausencia en 10 g ^b			
Habas germinadas	<i>E.coli</i> ^d	< 3 ufc/g ^a	<i>Salmonella</i> ^d	Ausencia en 25 g ^b	<i>Salmonella</i> ^d	Ausencia en 25 g ^b	No existen criterios microbiológicos
	<i>Listeria monocytogenes</i> ^d	Ausencia en 25 g ^a					
	<i>Salmonella</i> ^d	Ausencia en 25 g ^a					

a – plan de muestreo no proporcionado.

b – plan de muestreo proporcionado.

c – al final del proceso de fabricación.

d – en el mercado durante la vida útil.

Estas directrices se basan en evaluaciones del riesgo recientes realizadas por las Consultas Mixtas FAO/OMS de Expertos sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos (JEMRA) sobre *Campylobacter* y *Salmonella* en aves de corral¹⁶ y tienen como fin ser empleadas por las autoridades nacionales y la industria a la hora de diseñar y aplicar sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria. A la hora de elaborar estas directrices el Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos reconoció la necesidad de ayudar a los países a aplicar estas directrices y solicitó a la FAO y la OMS que elaborasen un instrumento de apoyo de decisiones que se usaría con dicho fin. Se ha elaborado una versión inicial de tal instrumento y se finalizará a finales de año. La FAO y la OMS están buscando activamente recursos extrapresupuestarios para fomentar la capacidad en los países en desarrollo con el fin de permitirles optimizar su control de la higiene con respecto a sus sistemas productivos y demostrar la equivalencia de sus medidas a los socios comerciales o los compradores del sector privado.

5.1.2 Rigurosidad de las NAP procesales en comparación con las orientaciones del Codex

Como se indicó en la sección 4.1 y se explica en detalle en Henson y Humphrey (2009), en los sistemas de normas están incorporadas diferentes funciones. Es importante no asumir que el número de disposiciones de una norma es directamente proporcional a la rigurosidad de la norma. Muchas de las disposiciones incluidas en los sistemas de NAP hacen referencia a funciones que no pertenecen al

¹⁶ Los informes de estas evaluaciones y otras realizadas por las JEMRA se encuentran disponibles públicamente para su uso por las autoridades nacionales y las empresas privadas (www.fao.org/ag/agn/agns/micro_es.asp).

alcance de las normas del Codex. Estas últimas no suelen imponer los medios por los que se debe obtener un cierto resultado ni estipular las condiciones que se deberían aplicar a la auditoría de la norma. Los códigos de prácticas del Codex, al igual que otros de sus textos, son recomendaciones para los gobiernos, los cuales pueden adoptar diversas medidas para adoptar tales textos o integrarlos en sus reglamentos nacionales y procedimientos oficiales. En el mejor de los casos los gobiernos y los agentes privados emplean estos códigos como base para elaborar códigos nacionales coherentes con las orientaciones del Codex y adaptados a la situación nacional.

Si se comparasen los componentes de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria colectiva que se ocupan de las buenas prácticas higiénicas (BPH) y las buenas prácticas de fabricación (BPF) con las disposiciones del Codex correspondientes se constataría que son similares. Antes de presentar ejemplos de esta convergencia con el Codex hay que señalar dos cuestiones subyacentes a muchas de las dificultades encontradas por los pequeños productores a la hora de aplicar las NAP:

- La rastreabilidad es un ámbito en el que algunas NAP superan a las recomendaciones del Codex. El Codex define rastreabilidad o rastreo de productos como *“la capacidad para seguir el desplazamiento de un alimento a través de una o varias etapas especificadas de su producción, transformación y distribución”*. A ello se hace referencia en diversos textos del Codex, como en los Códigos de prácticas sobre buena alimentación animal y sobre pescado y productos pesqueros. No obstante, algunas NAP obligan a las empresas a ser capaces de rastrear todas las materias primas empleadas en sus actividades desde el origen hasta el producto final y su distribución, lo cual va más allá del Codex y de los sistemas de NAP basadas en la norma ISO 22000, en la que se establece que *“el sistema de rastreabilidad permitirá identificar las materias procedentes de los **proveedores inmediatos** y la **ruta de distribución inicial del producto final**”*.
- Las obligaciones relativas a la documentación y el análisis establecidas en las NAP son reconocidas ampliamente como fuente de dificultades para las empresas en pequeña escala de los países en desarrollo, y tales disposiciones van más allá del Codex. Este punto se analizará en la sección 5.2.

Quizás el programa de prerrequisitos Synergy (Synergy PRP)¹⁷ constituya el ejemplo más claro de la utilidad del Código del Codex sobre los Principios Generales de Higiene de los Alimentos (CCPGHA) como base de las buenas prácticas higiénicas en el ámbito nacional y para los programas industriales. Synergy PRP (Synergy, 2009) transforma la prosa del texto del Codex en disposiciones concretas e incluye detalles adicionales cuando el responsable del establecimiento de la norma lo consideró necesario. Como ilustración de las similitudes, en el Cuadro 5-3 se comparan las obligaciones relativas al control de las materias recibidas incluidas en Synergy PRP con el CCPGHA. Las disposiciones adicionales incluidas en la norma privada (en cursiva) pueden considerarse como más detalladas pero son coherentes con el espíritu de los principios del Codex, especialmente en vista de que en el texto del Codex se recomienda que el análisis de los peligros guíe la elaboración de medidas adecuadas para controlar todas las actividades.

Cuadro 5-3: Comparación de las disposiciones de Synergy PRP sobre el control de las materias primas recibidas y el Codex

Codex: CCPGHA	Synergy PRP
Sección 5.3 – Requisitos relativos a las materias primas	Sección 9.1 – Gestión de las materias adquiridas
No se deberá aceptar ninguna materia prima o ingrediente en un establecimiento si se sabe que contiene parásitos, microorganismos indeseables, plaguicidas, medicamentos veterinarios, o sustancias tóxicas, descompuestas o extrañas que no se puedan reducir a un nivel aceptable	No se deberá aceptar ninguna materia prima o ingrediente en un establecimiento si se sabe que contiene parásitos, microorganismos indeseables, plaguicidas, medicamentos veterinarios, o sustancias tóxicas, descompuestas o extrañas que no se puedan reducir a un nivel aceptable mediante una clasificación y/o elaboración normales.

¹⁷ Synergy PRP en combinación con la norma ISO 22000 conforma el sistema Synergy 22000, certificado por la GFSI en febrero de 2010.

<p>mediante una clasificación y/o elaboración normales.</p> <p>Cuando proceda, deberán determinarse y aplicarse especificaciones para las materias primas.</p> <p>Cuando proceda, las materias primas o ingredientes deberán inspeccionarse y clasificarse antes de la elaboración.</p> <p>En caso necesario, deberán efectuarse pruebas de laboratorio para establecer si son idóneos para el uso. Solamente se utilizarán materias primas o ingredientes sanos y adecuados.</p> <p>Las reservas de materias primas e ingredientes deberán estar sujetas a una rotación efectiva de existencias.</p>	<p>Cuando proceda, deberán determinarse y aplicarse especificaciones para las materias primas.</p>
	<p><i>Deberá registrarse el uso previsto de toda materia pertinente para la inocuidad alimentaria.</i></p>
	<p><i>Se verificará la conformidad de las materias primas con los requisitos relativos a las adquisiciones.</i></p>
	<p>Cuando proceda, las materias primas o ingredientes deberán inspeccionarse y clasificarse antes de la elaboración.</p>
	<p>En caso necesario, deberán efectuarse pruebas de laboratorio para establecer si son idóneos para el uso. Solamente se utilizarán materias primas o ingredientes sanos y adecuados.</p>
<p>(La rotación de existencias se aborda en la sección 9.3.)</p>	

En general se otorga más importancia a la cuestión del control de alérgenos en las normas alimentarias privadas que en el CCPGHA. En este último los alérgenos se consideran un peligro químico alimentario y todas las cláusulas pertinentes para esta categoría de peligro se aplican a los alérgenos. Esto se ilustra en el Cuadro 5-4. Existe una variabilidad considerable en cuanto a la información exigida a los proveedores por cada minorista u otro comprador en relación con el alérgeno y la composición de los productos suministrados. Algunos formatos de presentación de información exigidos por ciertos compradores son tan complejos que a menudo superan la capacidad de las empresas en pequeña escala, las cuales necesitan asistencia externa considerable (y costosa) para satisfacer los requerimientos de los compradores en relación con la documentación (S. Hopgood, comunicación personal, 2010).

Cuadro 5-4: Comparación de las disposiciones de gestión de la inocuidad alimentaria relativas al control de alérgenos

Control de alérgenos	
Synergy PRP	Codex: CCPGHA
<p>10.6.1 Se identificarán y controlarán los principales alérgenos para evitar la contaminación cruzada</p>	<p>5.1 Control de los riesgos alimentarios: Quienes tienen empresas alimentarias deberán controlar los peligros alimentarios mediante el uso de sistemas como el de HACCP.</p>
<p>Hace referencia a la Directiva 2000/13/CE sobre el etiquetado.</p>	<p>Hace referencia a la norma general del Codex sobre etiquetado: Cereales con gluten como el trigo, el centeno, la cebada, la avena, la escanda o cepas híbridas y productos derivados; crustáceos y productos derivados; huevos y productos derivados; pescado y productos pesqueros; cacahuetes, soja y productos derivados; leche y productos lácteos (incluida la lactosa); frutos de cáscara y productos derivados; sulfito en concentraciones iguales o mayores que 10 mg/kg.</p>
<p>10.6.2 Cuando corresponda se protegerá a los productos de la contaminación cruzada por alérgenos mediante la limpieza, procedimientos de cambio de líneas o secuenciación del trabajo.</p>	<p>4.1 el proyecto y la disposición internos de las instalaciones alimentarias deberán [incluir] medidas protectoras contra la contaminación por productos alimenticios entre y durante las operaciones.</p> <p>6.1.1 En la limpieza deberán eliminarse los residuos de alimentos [...] que puedan constituir una fuente de contaminación.</p>

10.6.3 Los productos reelaborados que contengan alérgenos solamente se podrán incorporar a productos que contengan los mismos alérgenos.	5.1 Control de los riesgos alimentarios – hace referencia a la necesidad de identificar los riesgos y garantizar unos medios de control adecuados.
10.6.4 Los empleados recibirán información y capacitación en relación con los alérgenos.	10.2 Programas de capacitación – ofrece orientaciones generales sobre capacitación. En otros códigos de prácticas del Codex más específicos se incluyen requisitos relativos a la capacitación más concretos.

Un último punto que se debe mencionar en esta sección es que en ocasiones se emplea un comparador incorrecto cuando se desestiman los códigos del Codex por ser “demasiado básicos” o se critican ciertas NAP por ser “demasiado estrictas” en función del punto de vista del comentarista. Por ejemplo, para comparar la norma sobre frutas y hortalizas de GlobalGAP con las disposiciones pertinentes del Codex hace falta considerar el CCPGHA, el Código de prácticas de higiene del Codex para las frutas y hortalizas frescas y, en algunos casos, el Código de prácticas que se está elaborando sobre las hortalizas de hoja¹⁸. Cuando se realiza la comparación correcta se aprecia que en algunos casos los textos del Codex son más detallados. *Ello pone de manifiesto que la atención plena de los gobiernos hacia la adopción de los códigos del Codex y la asistencia técnica de organismos multilaterales y bilaterales en apoyo de la aplicación nacional de las normas del Codex contribuirían notablemente a la reducción de las dificultades a las que se enfrentan los productores en pequeña escala al cumplir al menos una de las principales normas alimentarias privadas.*

5.2 Disposiciones prescriptivas en lugar de centradas en los resultados.

Uno de los ejemplos más comunes proporcionados por los encuestados de la OMC acerca de las NAP que superan las normas internacionales pertinentes fueron los procedimientos operativos detallados y prescriptivos requeridos por aquéllas (OMC, 2009).

Los códigos de prácticas internacionales del Codex tienen un ámbito global: se centran en los factores que se deben considerar y en los resultados que se deben conseguir pero, en reconocimiento de la amplia variedad de realidades a las que se enfrentan los Estados miembros, no establecen de qué manera se deben alcanzar tales resultados. Sin embargo, en algún momento alguien debe interpretar las orientaciones proporcionadas y traducirlas en instrucciones claras sobre las medidas y procedimientos que se deben aplicar en las operaciones alimentarias para garantizar la producción fiable de alimentos inocuos. Los gobiernos nacionales, las asociaciones de productores o de empresas alimentarias y estas últimas a título individual desempeñan una u otra función en la traducción de las orientaciones internacionales en disposiciones factibles y evaluables.

La prescripción presenta las ventajas siguientes:

- Los productores y elaboradores pueden entender claramente qué se les pide.
- Los auditores pueden juzgar fácilmente y con relativa uniformidad si se están cumpliendo las disposiciones establecidas.
- Los agentes que aplican las normas tienen una garantía razonable de que sus proveedores cumplen sus requerimientos.

A pesar de estas ventajas, no se pueden olvidar los problemas potenciales causados por las disposiciones obligatorias:

- Pueden inhibir la innovación dentro de la industria.
- Pueden imponer ineficiencias y costos innecesarios a los agentes obligados a cumplirlas.

Parece obvio que las empresas tienen la obligación de traducir las orientaciones generales en instrucciones claras para la gestión de la inocuidad alimentaria en sus actividades. El problema surge debido a la globalización de muchas empresas alimentarias, ya que sus requerimientos prescriptivos internos pueden imponerse a proveedores que operan en situaciones ampliamente variables. Los principales actores de la industria, que han venido recalando a las autoridades la importancia de los reglamentos que les permiten actuar con flexibilidad en el diseño y la aplicación de sus sistemas de

¹⁸ Deberían considerarse, asimismo, otros textos básicos del Codex sobre la higiene de los alimentos (CAC, 2009).

inocuidad alimentaria, están, en la actualidad, menos dispuestos a conceder tal flexibilidad a sus proveedores.

Demostración de la equivalencia de las normas voluntarias nacionales

La demostración de la equivalencia de las normas voluntarias nacionales y las normas alimentarias privadas colectivas es un enfoque lógico para evitar los posibles efectos negativos y mantener, a la vez, los aspectos positivos de la prescripción. Éste es el enfoque adoptado en diversos países con respecto a la aplicación de la norma de GlobalGAP relativa a las frutas y las hortalizas (Henson y Humphrey, 2009). En algunos casos la elaboración de un programa de buenas prácticas agrícolas fue liderada por el sector privado y en otros casos el sector público adoptó una función más activa. En todos los casos para conseguir resultados satisfactorios fueron necesarias la colaboración y la coordinación entre partes del sector público y del sector privado. La experiencia de la elaboración de KenyaGAP hace referencia a los posibles efectos del proceso de certificación nacional al hacer que la aplicación de la norma privada internacional sea más viable en el contexto local. Algunos ejemplos de cuestiones a las que se enfrentó el grupo de trabajo técnico nacional y que fueron aceptadas finalmente por GlobalGAP en el proceso de certificación fueron las siguientes:

- El reconocimiento de que el uso de contenedores de agua con un grifo en la parte inferior para el lavado de manos sobre el terreno satisface los requisitos relativos al “agua corriente” incluidos en la norma (Humphrey, informe de 2008).
- El reconocimiento de que las cajas con cerrojos empleadas para almacenar plaguicidas cumplen los requisitos relativos al almacenamiento de productos químicos incluidos en la norma.

Para evitar la imposición de medidas de gestión de la inocuidad alimentaria costosas que no contribuyen necesariamente a conseguir unos mejores resultados relativos a la inocuidad alimentaria, los países deben ser capaces de demostrar cualitativa o cuantitativamente la equivalencia de una medida alternativa en cuanto a los resultados concernientes a la inocuidad alimentaria. La labor de la FAO y la OMS en cuanto a la elaboración del instrumento de apoyo de las decisiones para el control eficaz de *Campylobacter* y *Salmonella* en la cadena avícola es un ejemplo de tal fomento de la capacidad. La aceptación por parte de GlobalGAP del enfoque basado en el riesgo para determinar los requerimientos relativos al análisis del agua de riego propuesto por NZGAP (Nueva Zelanda) es un ejemplo del triunfo de la lógica sobre la prescripción cuando tal lógica se puede defender claramente (P. Ensor, comunicación personal, 2010).

Las obligaciones relativas a los análisis de laboratorio incluidas en ciertas normas alimentarias privadas pueden estar justificadas en algunos casos y, en otros, pueden añadir costos sin resultar en una mejora de la sanidad pública. Los grupos locales de la industria respaldados por las instituciones públicas nacionales deberían ser capaces de evaluar la utilidad de tales disposiciones y mediar, según corresponda, con los organismos pertinentes para minimizar los costos innecesarios al tiempo que se garantiza la inocuidad alimentaria. En muchos países la ausencia de unos servicios de laboratorio acreditados podría significar que las muestras deben ser enviadas al extranjero para su análisis, lo que puede incrementar notablemente los costos.

Obligaciones relativas a la documentación y al mantenimiento de registros

Las obligaciones relativas a la documentación y al mantenimiento de registros son una parte fundamental de los sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria y a menudo crean dificultades para los agentes en pequeña escala. Es crucial que las obligaciones relativas a la documentación se racionalicen cuidadosamente de manera que se proporcionen las garantías relativas a la inocuidad alimentaria necesarias sin introducir obstáculos e ineficiencias en la administración diaria de la operación. Algunos de los Estados miembros que respondieron al cuestionario de la OMC sobre normas privadas expresaron su preocupación acerca de los formatos de registro y documentación específicos para el APPCC requeridos por ciertos sistemas de NAP. Esto hace que las empresas tengan que mantener múltiples registros que vienen a demostrar los mismos hechos. El reconocimiento mutuo de los sistemas de NAP reduciría esta carga. Los retos a los que hay que hacer frente al realizar el mantenimiento eficaz y factible de registros no deben relacionarse únicamente con las obligaciones de las NAP, sino también con la facilitación del cumplimiento de los requisitos oficiales relativos a la higiene de los alimentos por las empresas alimentarias en pequeña escala. La labor realizada por la

Agencia de Normas Alimentarias del Reino Unido en favor de la facilitación de las buenas prácticas higiénicas en el sector de *catering* (alimentación de grupos) —dominado por agentes en pequeña escala con conocimientos técnicos sobre inocuidad alimentaria limitados— incluyó la elaboración de un “diario” para el mantenimiento simple y eficaz de un registro de la inocuidad alimentaria (www.food.gov.uk). Ello constituye un ejemplo de la manera en que las autoridades nacionales y los grupos de la industria locales pueden concebir soluciones pragmáticas y eficaces para las empresas en pequeña escala. Esto puede constituir un punto de partida para el reconocimiento y la aceptación de tales “soluciones locales” por parte de las autoridades nacionales en primera instancia y, posteriormente, por los propietarios de sistemas de normas privadas.

Obligaciones relativas a la capacitación del personal

La especificidad en cuanto a las obligaciones relativas a la capacitación del personal es mayor en las normas privadas colectivas que en el Codex y aún mayor en las normas específicas de una empresa. En la sección 10 de los Principios Generales del Codex sobre Higiene de los Alimentos se establece que “*Todas las personas empleadas en operaciones relacionadas con los alimentos que vayan a tener contacto directo o indirecto con los mismos deberán recibir capacitación, y/o instrucción, a un nivel apropiado para las operaciones que hayan de realizar*” y se proporcionan orientaciones adicionales sobre los factores que deben considerar las empresas a la hora de determinar el nivel de capacitación necesario. Los códigos del Codex proporcionan orientaciones ulteriores sobre la capacitación necesaria en operaciones concretas. Las normas privadas colectivas suelen ser coherentes con las orientaciones del Codex pero, en algunos casos, podrían especificar ámbitos de capacitación necesaria y requerir explícitamente que se mantenga un registro de capacitación. Algunas normas específicas de una empresa podrían requerir de manera adicional que se capacite al personal involucrado en la inocuidad alimentaria mediante “cursos de capacitación aprobados por la industria”.

La capacitación es, sin duda, un aspecto importante de todo programa nacional relativo a la inocuidad alimentaria. La FAO, la OMS y muchos otros socios en el desarrollo regionales, bilaterales y ONG otorgan una importancia considerable a tal capacitación. Existen diversas iniciativas del sector privado que operan también en este frente —como la actual Red de Conocimientos sobre Inocuidad Alimentaria, respaldada por la GFSI— dirigidas a armonizar las competencias básicas de los profesionales de la inocuidad alimentaria e integrarlas a continuación en los sistemas de capacitación relativa a la inocuidad alimentaria y vincularlas al proceso de certificación tomando como referencia los sistemas certificados por la GFSI (CIES, 2009). Esto constituye claramente un avance hacia una mayor prescripción en los requerimientos sobre capacitación, pero podría ser un instrumento útil para fomentar la capacitación eficaz sobre inocuidad alimentaria a nivel nacional impartida por los proveedores de servicios pertinentes. Los costos de capacitación ya conforman una parte importante de la carga económica a la que tienen que hacer frente las empresas en pequeña escala para conseguir la certificación en virtud de las NAP. Ninguna iniciativa de mejora de la capacitación sobre inocuidad alimentaria para los profesionales de la industria alimentaria debería incrementar esta carga ni, especialmente, obligar a las empresas alimentarias a conseguir certificaciones adicionales.

5.3. Costos de certificación y obligación de contar con múltiples certificaciones

Antes de analizar los datos disponibles sobre los costos de certificación es importante distinguir entre los costos que supone cumplir los requisitos relativos a la inocuidad alimentaria y los costos derivados de demostrar el cumplimiento de estos requisitos mediante un sistema de certificación por terceros. No cabe duda de que los agentes de la cadena alimentaria son responsables de adoptar medidas para garantizar que los alimentos que producen y comercializan son inocuos. La preocupación surge cuando los productores piensan que se les están imponiendo costos por medidas que consideran innecesarias para garantizar la inocuidad alimentaria y cuando consideran que los costos de transacción de la certificación son excesivos en relación con el valor de su empresa (Cuffaro y Liu, 2007).

La mayoría de los estudios que tratan el costo de la certificación no distinguen entre el costo derivado de aplicar las medidas relativas a la inocuidad alimentaria coherentes con el Codex y los costos adicionales relativos a las disposiciones que “van más allá” del Codex y los costos del proceso de certificación en sí mismo. Los costos derivados del cumplimiento de los sistemas de normas

alimentarias privadas incluyen costos de inversión iniciales y costos recurrentes. Los primeros suelen destinarse a la mejora de las infraestructuras de las fábricas y el equipo de elaboración, la creación de instalaciones de laboratorio y al diseño y la elaboración de nuevos programas de gestión de la inocuidad alimentaria. Claramente la magnitud de estos costos depende de la situación de la empresa alimentaria en el momento en que decide obtener la certificación en virtud de las NAP. La inversión adicional necesaria para conseguir la certificación en virtud de las NAP se reduce en el caso de las empresas alimentarias que realizan sus actividades en países donde las autoridades relativas a la inocuidad alimentaria locales y nacionales son activas y están suficientemente equipadas para proporcionar seguimiento, aplicación y apoyo eficaces, según sea necesario. Además, la inversión inicial en infraestructuras y tecnologías mejoradas puede dar lugar a mejoras notables en eficacia y calidad: es necesario considerar los costos en relación con los beneficios (Banco Mundial, 2005; UNCTAD, 2007; Lupin *et al.*, 2010).

Los costos de certificación en virtud de sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria para empresas de elaboración de pescado oscilaron, según la información disponible, entre unos cientos de dólares estadounidenses y 10 000 USD (FAO, 2009b), dependiendo del tamaño de la empresa y del tipo de actividad. Los sistemas concretos mencionados fueron el BRC, SQF, la IFS y AMA/CCA¹⁹. A pesar de que las inversiones iniciales son relativamente reducidas en el caso de los pequeños agricultores que deciden obtener la certificación en virtud de las buenas prácticas agrícolas, pueden ser importantes o incluso determinantes en cuanto a la viabilidad de la certificación. Los costos recurrentes también son considerables en la economía de acceso a los mercados que requieren certificación. En estos costos se incluyen los costos de capacitación y asesoría para mantener y actualizar los sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria según sea necesario, los costos de análisis de laboratorio, los costos de auditoría y los costos de certificación. Los honorarios de los auditores constituyen la mayor parte de los costos de certificación directos y estos costos son de mayor importancia para las operaciones en pequeña escala por hectárea o por unidad producida.

Cuadro 5-5: Costos de inversión y recurrentes para la certificación de GlobalGAP en determinados países

Artículo	País							
	Malasia		Sudáfrica		Chile		Kenya	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Costos de inversión								
Almacén básico de plaguicidas y fertilizantes	1 350	67	1 350	69	1 500	39	60	13
Instalaciones de aseos y lavado de manos	400	20	600	31	2 010	53	180	37
Almacén de empaquetado cubierto	260	13	SD**	-	310	8	240	50
Costos de inversión totales	2 010	100	1 950	100	3 820	100	480	100
Costos recurrentes								
Análisis de laboratorio	350	15	300	18	300	16	600	40
Certificación	1 800	78	1 400	82	1 140	60	750*	50
Formación	160	7	SD	-	450	24	150*	10
Costos recurrentes totales	2 310	100	1 700	100	1 890	100	1 500	100

*datos agrupados **SD = sin datos.

Cuadro extraído de Santacoloma y Siobhàn, 2009.

La necesidad de disponer de múltiples certificaciones es un grave problema, especialmente para los productores en pequeña escala. Las razones subyacentes a este fenómeno son las siguientes:

- Los compradores podrían confiar más en ciertas normas privadas y, por lo tanto, podrían insistir en la necesidad de disponer de la certificación en virtud de un sistema concreto.

¹⁹ Alianza Mundial de Acuicultura y Consejo de Certificación de la Acuicultura.

- Los minoristas podrían desear insistir en la diferenciación de sus productos a través del empleo de las normas específicas de su empresa.

El proceso de certificación de la GFSI tiene como fin eliminar el primer problema. No obstante, existe muy poca información disponible que sugiera que se están alcanzando los resultados previstos. El informe inédito de un estudio de la FAO (FAO, 2006) incluye entrevistas con diversos minoristas europeos, uno de los cuales afirmó que acepta la certificación en virtud de diversos sistemas de certificación de la GFSI. Sin embargo, diversos encuestados por la OMC señalaron que la necesidad de disponer de múltiples certificaciones sigue siendo una preocupación y ninguno de ellos constató mejoras debidas al proceso de certificación. Algunos agentes de la industria comentaron en privado que no se debería subestimar el factor de la “costumbre”: las principales empresas están acostumbradas a realizar sus actividades con ciertos sistemas de normas y prefieren seguir empleándolos. Dado que existe poca transparencia en la aplicación de las NAP por parte de la industria alimentaria, resulta muy difícil realizar el seguimiento de los efectos de esta iniciativa de la industria en las empresas alimentarias.

Un ejemplo del último punto se ofrece en un informe de Humphrey (2008), en el que un exportador de Kenya señala lo siguiente: “Para Tesco todavía debemos disponer de Nature’s Choice. Dirán que es una norma más restrictiva que EurepGAP, pero la verdad es que se realiza la misma auditoría el mismo día y con la misma persona. Y el 95 % de ellas es común. En última instancia la emplean como un instrumento de comercialización”.

Los trabajos en curso iniciados por la Asociación de Productos Frescos de los Estados Unidos de América se centran en la elaboración de una *norma armonizada única* para la industria de productos frescos estadounidense, con la cual los productores serán evaluados comparativamente por *múltiples y variados* auditores autorizados. La norma armonizada solamente *cubrirá la inocuidad alimentaria*. Estos tres factores contribuyen a la reducción al mínimo de los costos de certificación a la vez que garantizan a los consumidores y las autoridades que la inocuidad alimentaria se aborda eficazmente en una industria que se ha visto implicada recientemente en diversos brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos.

Es importante no olvidar que la certificación cumple su propósito —incrementa la confianza de los compradores acerca del cumplimiento de sus exigencias— pero está claro que las medidas tomadas para reducir el costo de la certificación facilitarían la accesibilidad a empresas en pequeña escala. Aparte de mediante la reducción de la necesidad de disponer de múltiples certificaciones, esto puede llevarse a cabo de diversas maneras:

1. Reduciendo el costo de la certificación y la capacitación. Esto puede facilitarse a través de una política de formación de un número cada vez mayor de auditores capacitados disponibles localmente. En Kenya las tarifas de los organismos de certificación (OC) disminuyeron cuando se incrementó el número de auditores disponibles (S. Mbithi, comunicación personal, 2010). Resulta interesante observar que la participación de los donantes ha dado lugar, a menudo, a un incremento de las tarifas (IIMAD, 2009).
2. Reduciendo la frecuencia de la certificación. Esta opción podría considerarse para empresas con un historial de cumplimiento sólido. Se han dado casos en que los pequeños productores, sujetos normalmente a múltiples certificaciones —GlobalGAP y otras normas específicas de una empresa—, pudieron exportar productos a los mismos minoristas sin ninguna certificación en épocas de escasez de los productos en cuestión debida a la sequía. Esto sugiere que bien la inocuidad alimentaria deja de ser importante temporalmente (lo cual parece improbable dada la reconocida importancia del capital de marca, que se podría perder en caso de que ocurriese un incidente relativo a la inocuidad alimentaria), bien los minoristas confiaban suficientemente en el nivel de inocuidad alimentaria incluso sin certificación. Esta última conclusión es respaldada por el estudio de 2006 de la FAO, en el que se señalaba que “Los minoristas aceptan productos sin certificar de proveedores fiables y de confianza si la única alternativa es no tener el producto a la venta”.

La cuestión de la prescripción excesiva también perjudica tanto directa como indirectamente a los costos de certificación. La inclusión de la obligación de realizar el seguimiento y la documentación cuando no es necesario para garantizar la inocuidad alimentaria supone que el agente de la empresa

alimentaria deba dedicar una parte mayor de su tiempo a ello y que los OC deban realizar auditorías más extensas. El grupo de trabajo de pequeños productores de GlobalGAP ha señalado la necesidad de reducir la complejidad a la hora de aplicar la certificación de GlobalGAP y que GlobalGAP trabaje con las asociaciones de productores y simplifique su aplicación (Mbithi, 2009). La ISO ha emprendido la elaboración de orientaciones para los países acerca de la aplicación de la norma ISO 22000 en las que se consideran las necesidades de los países en desarrollo (ISO, 2009). Desde comienzos de año la GFSI ha certificado dos sistemas adicionales basados en la norma ISO 22000; por lo tanto, la capacidad de aplicar esta norma será importante a la hora de facilitar el acceso a los mercados que requieren la certificación en virtud de NAP. Otros sistemas de NAP no ofrecen muchas oportunidades de contribución de las partes interesadas y, por ello, no es probable que la viabilidad de los requerimientos para las empresas en pequeña escala, especialmente en los países en desarrollo, tenga una consideración notable en estos sistemas.

5.4 Repercusiones en la salud pública y el acceso al mercado

5.4.1 Salud pública

La autorregulación del sector privado es, sin duda, una parte importante de la gobernanza general de la inocuidad alimentaria. Tal y como se debatió en la sección 4, esta mayor responsabilidad del sector privado es parte de la estrategia de los gobiernos para realizar un control alimentario más eficaz y eficiente. La industria alimentaria es la mejor situada para evaluar los riesgos relativos a la inocuidad alimentaria asociados con sus actividades y para establecer de la manera más eficiente el control más eficaz en el lugar más adecuado. Un informe reciente sobre la inocuidad en la elaboración de productos cárnicos y avícolas en los Estados Unidos de América (Ollinger y Moore, 2009) ilustra la importancia de las decisiones de gestión de la inocuidad alimentaria de las empresas para los resultados concernientes a la inocuidad alimentaria. Estos autores concluyeron que las medidas determinadas por las empresas generaron una reducción de 2/3 de los agentes patógenos y que los reglamentos oficiales consiguieron una reducción de 1/3. Esto respalda la teoría de que los reglamentos gubernamentales centrados en los resultados permiten a la industria encontrar la manera óptima de alcanzar los objetivos relativos a la inocuidad alimentaria en sus propias actividades. Sin embargo, las repercusiones de las NAP aplicadas mundialmente en los resultados relativos a la inocuidad alimentaria en diversos países es una cuestión diferente.

Diversos informes sobre este asunto han señalado que las NAP están cumpliendo la importante función de trasladar la inocuidad alimentaria hacia el comienzo de la cadena alimentaria. En algunos países en desarrollo se dispone de un doble sistema de control: la gestión de la inocuidad alimentaria es importante para las exportaciones mientras que el mercado nacional se deja de lado. En estas situaciones las NAP no mejoran notablemente el acceso a alimentos inocuos de una gran mayoría de la población de los países menos adelantados. A pesar de que en muchos países en desarrollo se están creando cadenas de supermercados nacionales y los controles que estas ejercen sobre los proveedores están mejorando la inocuidad de los alimentos consumidos por una parte cada vez mayor de la población, la mejora de la protección de los grupos más vulnerables de la sociedad depende principalmente de la capacidad de las autoridades públicas de elaborar y aplicar programas de control alimentario basados en el riesgo eficaces mediante mecanismos tanto reglamentarios como no reglamentarios. Las autoridades públicas pueden aprender de las adaptaciones que se están llevando a cabo en las cadenas de valor que cumplen las obligaciones establecidas por las normas privadas con el fin de reforzar las estrategias nacionales para conseguir un mayor cumplimiento de las normas relativas a la inocuidad alimentaria nacionales a lo largo de la cadena alimentaria. La legislación reciente sobre protección de los consumidores de Sudáfrica refuerza la motivación en virtud de la “diligencia debida” de las empresas alimentarias mediante el empoderamiento de los consumidores para que denuncien problemas de inocuidad o calidad y la existencia de medios para tomar medidas acerca de las denuncias. El Consejo de Bienes de Consumo de Sudáfrica está trabajando con la industria alimentaria y las autoridades nacionales para incrementar las exigencias relativas a la inocuidad alimentaria en el país (L. Anelich, comunicación personal, 2010).

5.4.2 Acceso al mercado

Un gran número de estudios recientes han señalado el incremento de la eficiencia de las operaciones alimentarias resultante de la aplicación de los sistemas de gestión de la inocuidad y la calidad exigidos

por las NAP (FAO, 2009b; IIMAD, 2009; Lupin *et al.*, 2010). Resulta importante reconocer que la voluntad política de apoyar la aplicación de las normas nacionales relativas a la inocuidad alimentaria debería haber tenido unas repercusiones aún mayores sobre la eficiencia de la gestión de la inocuidad y la calidad y se deberían haber adaptado las disposiciones y los requerimientos al contexto nacional.

Las respuestas dadas a los cuestionarios de la OIE y la OMC apuntan a la doble vertiente de las NAP: en ocasiones crean problemas para acceder al mercado y en ocasiones crean oportunidades. En el Cuadro 5-6 se ilustra que los países desarrollados son, una vez más, los más optimistas acerca de la consecución de unos resultados positivos.

Cuadro 5-6: Opiniones de los Estados miembros de la OIE sobre si las normas privadas crean problemas o beneficios comerciales

Clasificación de la OCDE y n.º de respuestas	Normas privadas relativas a la inocuidad sanitaria			
	crean problemas		crean beneficios	
	de acuerdo	en desacuerdo	de acuerdo	en desacuerdo
Países desarrollados (36)	84 %	8 %	87 %	3 %
Países en desarrollo (28)	80 %	7 %	30 %	47 %

Extraído de OIE, 2010.

El análisis incluido en la sección 5.3 sobre el costo de la certificación es una consideración importante en las repercusiones y, como queda patente en el Cuadro 5-7, los costos de inversión iniciales y los costos recurrentes de certificación pueden ser prohibitivos para los agentes en pequeña escala. Esto significa que las NAP favorecen a las empresas de mediana y gran escala. Algunas de las empresas de esta categoría han reconocido que la certificación es una inversión que vale la pena y les permite acceder a mercados a los que de otro modo no tendrían acceso, especialmente en casos en que las empresas están ubicadas en países cuyos sistemas nacionales de control alimentario son deficientes.

Cuadro 5-7: Costo del cumplimiento como porcentaje del margen de beneficios anual en diferentes categorías de agricultores en pequeña escala

Área (hectáreas)	Con apoyo de donantes		Sin apoyo de donantes	
	Costos de capital (%)	Costos recurrentes (%)	Costos de capital (%)	Costos recurrentes (%)
2,0 – 6,0	2-5	0,4-1	8-23	3-8
1,0 – 1,8	5-8	1-2	21-41	9-14
0,3 – 0,8	12-33	3-8	58-160	19-53

Extraído de Graffham y Vorley, 2005.

Legge *et al.* (2009) informan de que la participación de los pequeños productores en la producción de frutas y hortalizas para la exportación en Kenya ha descendido considerablemente debido a la presión del cumplimiento de GlobalGAP; el número de agricultores en pequeña escala se redujo más del 50 % desde comienzos de la década de 1990 hasta 2006. Durante el mismo período las exportaciones totales de estos productos no disminuyeron. También se ha señalado la preocupación acerca de la marginalización de los productores de té en pequeña escala debido a los requerimientos de certificación (FAO, 2006).

Para determinar con exactitud las repercusiones de las NAP sobre el acceso al mercado es necesario disponer de información exacta sobre la penetración de tales sistemas en el mercado. La FAO realizó un estudio dirigido a evaluar la importancia de las normas privadas para las exportaciones de los países en desarrollo mediante la recogida de datos sólidos sobre los porcentajes de mercado de la certificación en virtud de normas privadas para frutas y hortalizas frescas importadas en la Unión Europea (FAO, 2006). El estudio también tenía como fin investigar las posibles relaciones causales existentes entre la importancia de la certificación en virtud de normas privadas y factores como, entre otros, el puerto de entrada, el tipo de producto importado, el país de origen del producto, el grado de

concentración en el ámbito de la importación y los tipos de canales de comercialización. No obstante, dado que la mayoría de los sistemas de certificación se extienden del proveedor al comprador, los investigadores no tuvieron acceso a la información necesaria para extraer conclusiones significativas.

Sin embargo, puede decirse con seguridad que el uso de sistemas de normas privadas relevantes para la gestión de la inocuidad alimentaria varía notablemente en función de los diversos grupos de productos. Tales normas han sido menos importantes en relación con las exportaciones de productos agrícolas tradicionales en la mayoría de los países en desarrollo, entre los que se cuentan los cereales, el azúcar, el café, el cacao y el té. Las bases principales de competitividad internacional en estos productos siguen siendo el precio y la calidad (Banco Mundial, 2005), aunque se prevé que en algunas de estas exportaciones tradicionales el incremento de las obligaciones relativas a la rastreabilidad tenga consecuencias para los productores en pequeña escala. Algunas de estas obligaciones relativas a la rastreabilidad podrían estar motivadas por el sector público. En el informe de la 104.^a reunión del Consejo Internacional del Café (CIC, 2010) se hace referencia a una ley que está siendo analizada en el Congreso de los Estados Unidos de América mediante la que se establece la rastreabilidad obligatoria de todo el café vendido en los Estados Unidos hasta la fase inmediata a la granja. El café es uno de los productos más comerciados del mundo, se cultiva en más de 60 países y proporciona medios de subsistencia a unas 25 000 000 familias productoras de café en todo el mundo (www.ico.org). El Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO también mencionó la rastreabilidad en el sector del té como una cuestión preocupante para los agricultores en pequeña escala²⁰.

En los últimos años ha disminuido la importancia relativa de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo y nuevas exportaciones de valor elevado han adquirido una importancia creciente. A continuación se describen las obligaciones relativas a la certificación privada de diversos sectores de mercado de valor elevado.

Fruta y hortalizas. Numerosos documentos en los que se analizan las repercusiones de las NAP sobre el comercio de frutas y hortalizas informan de que es un “mercado de compradores” y que los principales minoristas pueden imponer sus normas sin miedo a perjudicar su suministro (FAO, 2006; OCDE, 2007; UNCTAD, 2007), en línea con las respuestas dadas al cuestionario de la OMC. No obstante, es importante reconocer que todavía sigue existiendo un mercado importante para las frutas y hortalizas sin certificar. Para los productores en pequeña escala subsaharianos, el mercado sin certificar —vendedores al por mayor y al por menor— constituye un mercado importante (Legge *et al.*, 2009), aunque se constata la reducción de la demanda de productos sin certificar (Accord, 2009). En la actualidad GlobalGAP es el sistema privado dominante en la certificación en esta zona²¹. Hasta el momento los sistemas de certificación privados por terceros han sido mucho menos importantes en el mercado de los Estados Unidos de América, pero se espera que esta situación cambie pronto gracias a la labor en curso dirigida a crear una norma armonizada relativa a la inocuidad alimentaria para la auditoría de las buenas prácticas agrícolas. Se prevé presentar el proyecto de norma para su revisión en octubre de 2010 (www.unitedfresh.org/newsviews/gap_twg).

Carne y productos cárnicos. La carne fresca fue uno de los productos identificados por los encuestados por la OMC como afectados por las obligaciones relativas a las normas privadas. Codron *et al.* (2005) informan de que los principales minoristas suelen tener una línea de productos cárnicos de gran calidad que requieren certificación, pero también suelen disponer de una importante línea de productos “genéricos” que no requieren certificación. Los controles realizados por las autoridades competentes de los países importadores son muy estrictos y reducen, posiblemente, la necesidad percibida de realizar controles privados adicionales.

²⁰ La Asociación del Comercio de Té de África Oriental (www.eatta.com) está llevando a cabo una encuesta para recoger las opiniones de las partes interesadas sobre qué norma privada relativa a la inocuidad alimentaria es más importante para el comercio de té en África Oriental. Hasta el momento se han recogido pocas opiniones, pero todas ellas han sido en favor de la norma ISO 22000 en detrimento del BRC, la IFS y la norma nacional de Kenya KS 65:2009.

²¹ En 2005 el número de productores primarios certificados en virtud de EurepGAP y SQF 1000 era de 18 000 y 900, respectivamente (FAO, 2005). En 2010 las cifras se situaron en 100 000 para GlobalGAP y 156 para SQF 1000 (véase el Cuadro 4-1).

Pescado y productos pesqueros. Más de la mitad del comercio de pescado internacional en valor se origina en los países en desarrollo, en donde constituye una importante fuente de ingresos en divisas y de oportunidades de empleo (FAO, 2008). Las obligaciones relativas a la certificación privada en este sector están aumentando, pero siguen siendo menores que en otros sectores (FAO, 2009). La creciente demanda de certificación se aplica especialmente a los productos pesqueros elaborados y a los productos pesqueros de etiqueta privada. Los sistemas más importantes en el sector acuícola son el CCA, GlobalGAP y el reciente CGA²². En cuanto a los productos elaborados, los elaboradores citan el ACCPP holandés, el ACCPP danés, el BRC, SQF y la IFS (FAO, 2009a).

5.5 Transparencia y participación de las principales partes interesadas

La principal objeción a las NAP de muchos productores, especialmente de los países en desarrollo, es que no pueden participar en el establecimiento de normas que pueden influir notablemente en su acceso al mercado. Henson y Humphrey (2009) señalan los aspectos clave de la gobernanza y de los procedimientos internos del Codex Alimentarius, la ISO, GlobalGAP y otros sistemas de normas colectivas y específicas de una empresa. Tal información no se repetirá en el presente documento, sino que se presentarán algunos puntos que influyen en las oportunidades de participación de las partes interesadas.

En el espectro de normas alimentarias privadas analizadas en la sección 3 las normas específicas de una empresa proporcionan las oportunidades más reducidas de participación de otras partes interesadas. Dado que estas normas son elaboradas por empresas a título individual (normalmente minoristas) para su adopción propia, reflejan los intereses de la empresa en cuestión.

Las normas alimentarias privadas *colectivas* suelen ser elaboradas por grupos de minoristas o elaboradores o por coaliciones de normas privadas y, por lo tanto, representan los intereses de un sector más amplio de la industria alimentaria en función del número de miembros. Cuantos más miembros tienen, menos probable es que las normas se empleen para diferenciar productos y más perspectivas se consideran en la toma de decisiones. La GFSI, con su objetivo de facilitar el reconocimiento de la equivalencia en materia de inocuidad alimentaria de diversos sistemas privados y con su composición cada vez más equilibrada entre los sectores de la venta al por menor y la producción, garantiza una contribución aún más amplia en la definición de los sistemas de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Sin embargo, la perspectiva de los productores en pequeña y mediana escala, especialmente los procedentes de países en desarrollo, todavía no queda cubierta por esa composición ampliada. La GFSI celebra reuniones del Comité Técnico tres veces al año y la participación en ellas se realiza únicamente mediante invitación²³. Entre estos invitados se cuentan, en la actualidad, profesionales de la inocuidad alimentaria de un país en desarrollo. Si ello se considera un enfoque mediante el cual se puede tener mejor en cuenta el contexto de los países en desarrollo, habría que especificar de qué manera se tienen en consideración las contribuciones realizadas al Comité Técnico en la toma de decisiones. Asimismo resulta importante señalar que los costos de desplazamiento derivados de la participación de los invitados de países en desarrollo en las reuniones constituyen un obstáculo para su participación regular.

Gracias en gran parte a los donantes y a los socios en el desarrollo se han introducido mecanismos en los procedimientos de GlobalGAP que han resultado ser eficaces a la hora de hacer la norma más compatible con las realidades de la producción de frutas y hortalizas en pequeña escala. Se han señalado a la atención del Comité Técnico sobre Frutas y Hortalizas diversas cuestiones de importancia para los pequeños productores y, tal y como se indica en la sección 5.2, se han realizado notables concesiones. Se cree que en la próxima versión de GlobalGAP se realizarán cambios ulteriores favorables para los pequeños productores. Se espera que se reduzca el número de “obligaciones principales”, “obligaciones secundarias” y “recomendaciones” en los puntos de control

²² El CCA es el Consejo de Certificación de la Acuicultura, con sede en los Estados Unidos de América, y el CGA es el Consejo de Gestión de la Acuicultura, creado por el Fondo Mundial para la Naturaleza.

²³ En el boletín informativo de octubre de 2009 de la GFSI se anunciaba la creación de tres grupos de trabajo que abordarán cuestiones definidas por la Junta sobre los siguientes ámbitos: mejores prácticas relativas a la inocuidad alimentaria y certificación, mercados mundiales y comunicación y participación de las partes interesadas. La lista de los miembros del Comité Técnico se puede consultar en el sitio web de la GFSI (<http://www.mygfsi.com>).

y las listas de comprobación de los criterios de cumplimiento (Anon, 2009). La reducción de la duración de las auditorías y del tiempo invertido por los pequeños agricultores en el mantenimiento de registros disminuye los costos que impone la certificación. Como indicó el Grupo de trabajo de embajadores de pequeños productores, GlobalGAP debe realizar mayores esfuerzos por simplificar la aplicación del sistema para los agricultores de frutas y hortalizas (Mbithi, 2009). Cuando se finalice la versión modificada de GlobalGAP será posible juzgar en qué medida influyeron en los resultados las contribuciones de los representantes de los pequeños productores y del Comité Técnico nacional. Si bien se ha prestado una gran atención a la certificación en el sector de las frutas y las hortalizas, otros sistemas de GlobalGAP han recibido menos atención debido a su menor importancia para el acceso al mercado. La norma de GlobalGAP sobre el café verde²⁴ es al menos cuestionable en las decisiones relativas a las "obligaciones principales" indicadas para los controles de higiene en la producción de café verde, que difieren notablemente de las disposiciones incluidas en el Código de Prácticas del Codex para prevenir y reducir la contaminación de ocratoxina A en el café verde (CAC, 2009b). La apertura del proceso de decisiones de las normas públicas refuerza el valor de la norma incluso cuando existen desacuerdos sobre cuestiones concretas.

La ISO ocupa un lugar especial en el panorama de las normas privadas. Entre sus miembros se cuentan organizaciones tanto privadas como gubernamentales (una por país). Los miembros de los países en desarrollo suelen estar representados por organismos gubernamentales responsables de las normas nacionales voluntarias. Aproximadamente el 70 % de los miembros de la ISO pertenecen a países en desarrollo y 34 de los 55 miembros participantes en el Comité Técnico 34 de la ISO (el que se ocupa de los productos alimenticios) proceden de países en desarrollo. Existe un comité sobre políticas de la ISO que se ocupa de los problemas relativos a la participación de los países en desarrollo²⁵. Por ello, existen grandes oportunidades para que los países en desarrollo contribuyan a la elaboración de normas ISO relativas a la gestión de la inocuidad alimentaria. No obstante, no parece haber ninguna información disponible en el sitio web de la ISO sobre el grado de participación actual de los miembros de países en desarrollo en las reuniones del Comité o sobre la efectividad de esta participación.

Transparencia

La transparencia no es importante solamente en los procesos conducentes al establecimiento de normas privadas, sino también en la aplicación de las normas.

- Resulta muy difícil obtener una imagen clara de la penetración en el mercado de muchos sistemas de normas privadas. Tal información es indispensable para entender las consecuencias para los países en desarrollo e identificar y evaluar las medidas que podrían optimizar los beneficios y reducir al mínimo los efectos negativos.
- Se genera mucha información a partir de la aplicación de las NAP: especialmente informes de análisis de laboratorio y de auditores. Tal información es fundamental para entender en dónde residen los problemas relativos a la inocuidad alimentaria y es crucial para tomar decisiones sobre la manera de modificar los sistemas de gestión.
- Los grandes minoristas que aplican sus normas propias y participan en varios sistemas de normas colectivas (Cuadro 4-1) tienen acceso a mucha más información sobre inocuidad alimentaria derivada de tales sistemas que las autoridades públicas, las cuales deben tomar decisiones que afectan a la salud pública y a las estrategias de desarrollo de la agricultura. Esta asimetría en el acceso a la información no facilita el diálogo productivo.

²⁴ Las normas de GlobalGAP son modulares. Los puntos de control y los criterios de cumplimiento que se aplican a "todas las granjas" y "todos los cultivos" son comunes a la certificación tanto de frutas y hortalizas como de café verde. Parece que la norma de GlobalGAP sobre el café verde no se aplica de manera generalizada. Existen cinco OC autorizados para expedir la certificación de acuerdo con esta norma, en comparación con los 115 OC que certifican la producción de frutas y hortalizas. Un reciente documento de trabajo sobre las normas privadas del sector del café (FCPB-OIPB, 2009) no menciona la norma de GlobalGAP. Esta norma ha sido objeto de un debate público menor porque no parece ser aplicada de manera generalizada en el principal mercado del café y, por lo tanto, tiene efectos reducidos.

²⁵ El plan de acción 2005-2010 de la ISO tiene como objetivo incrementar la participación de los países en desarrollo en el trabajo de normalización. Durante 2009 la ISO puso en práctica un programa de fomento de la capacidad financiado por miembros de países desarrollados por valor de 2,2 millones de CHF.

La infraestructura para la certificación por terceros es fundamental para el funcionamiento de los sistemas de NAP, aunque algunos de estos sistemas comprenden el control por primeros. Como el principal brazo de aplicación del sistema de reglamentación del sector privado, los organismos de certificación desempeñan un papel muy importante. Existen, no obstante, algunas preocupaciones que se deben señalar:

- Uniformidad de opinión. Al menos uno de los encuestados por la OMC comentó que los productores de un país dado pueden ser penalizados con respecto a los de otro debido a las diferencias en la interpretación de las disposiciones realizada por diversos CB.
- Los grandes ganadores en este entorno del comercio alimentario en el que proliferan los sistemas de normas privadas son las empresas dedicadas a la certificación por terceros. Una pregunta que se plantea, por lo tanto, es en qué medida influyen los beneficiarios del negocio de la certificación en las decisiones sobre las obligaciones de certificación de la inocuidad alimentaria.

No es inusual encontrar empresas que ostentan varios certificados de cumplimiento con sistemas de gestión de la inocuidad y la calidad alimentarias cuando existen deficiencias obvias en sus actividades. El sistema de certificación por terceros no es, ciertamente, infalible. Sin embargo, dada la importancia de su función los propietarios y usuarios de normas deben ser más comunicativos en cuanto a sus actividades de seguimiento y protección de la integridad del sistema. La GFSI creó un grupo de trabajo sobre acreditación en 2008 que redactó obligaciones adicionales a la norma ISO/IEC 17011:2004 *Requerimientos generales para las organizaciones encargadas de acreditar los organismos de evaluación de la conformidad*. Tras la consulta con los organismos de acreditación y los expertos en inocuidad alimentaria se presentaron los resultados al Comité Técnico del Foro Internacional de Acreditación (IAF) en marzo de 2009. El próximo paso consistirá en avanzar hacia la aplicación con los sistemas reconocidos por la GFSI y sus organismos de acreditación (CIES, 2009). El seguimiento de los resultados de los OC y la presentación de informes transparentes al respecto es un elemento importante en la demostración de la credibilidad de cualquier sistema.

5.6 Perjuicio de los sistemas de control alimentario oficiales y comunicación de información errónea a los consumidores

Una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo es que los sistemas de normas privadas alimentarias no consideran el considerable trabajo realizado por los organismos intergubernamentales encargados de la elaboración de orientaciones sobre inocuidad alimentaria, lo que supone la marginalización de los organismos intergubernamentales y las autoridades nacionales.

Si bien en la elaboración del presente documento no se realizó un estudio exhaustivo de las NAP, las conclusiones extraídas a partir del análisis de los principales sistemas de inocuidad alimentaria *colectivos* mostraron que existe un gran nivel de coherencia con el Codex. Además, recientemente importantes voces de la industria han manifestado su compromiso con el respeto de las directrices y normas del Codex. Esto garantiza que el liderazgo internacional en cuanto a la gestión de la inocuidad alimentaria siga recayendo firmemente en el Codex Alimentarius, empresa conjunta de la FAO y la OMS. La comunidad internacional debe permanecer atenta para asegurar que estas circunstancias no cambien.

Un gran porcentaje de los encuestados por la OIE de países desarrollados (OIE, 2010) opinaron que las normas sanitarias privadas sirven para reforzar los reglamentos oficiales. Las autoridades de la inocuidad alimentaria de muchos países están realizando esfuerzos por racionalizar los controles de la inocuidad alimentaria, ya sean privados o públicos, para proporcionar alimentos inocuos a los consumidores.

Si bien en general las NAP no perjudican a las autoridades nacionales en cuanto a los objetivos que se deben alcanzar, quizás sí perjudiquen la autoridad de los gobiernos nacionales en cuanto a cómo se deben hacer las cosas a la hora de negociar con propietarios o usuarios de las normas la aceptación de medidas que se podrían considerar equivalentes. Esta cuestión lleva a preguntarse si los sistemas de NAP deberían ser sometidos a la misma disciplina a la que la OMC somete a los reglamentos oficiales

relativos a la inocuidad alimentaria pero, como ya se señaló en la sección 2, tal asunto se escapa al alcance del presente documento.

Por último, como se indicó en la sección 5.1, aunque no se realizó un análisis exhaustivo de las normas específicas de una empresa a la hora de elaborar el presente documento, los datos recogidos a partir de las normas analizadas sugieren que son las normas pertenecientes a esta categoría las más propensas a establecer disposiciones más estrictas que el Codex y los reglamentos nacionales. Ello es debido a la función desempeñada por las normas específicas de una empresa en la diferenciación en el mercado. A pesar de que algunas de estas normas distinguen a los propietarios o los usuarios en términos de calidad o sostenibilidad ambiental o social, algunas de ellas parecen emplear la inocuidad alimentaria como un instrumento de comercialización. Ello podría ser perjudicial para la confianza del público en las autoridades nacionales de la inocuidad alimentaria al sugerir que las normas nacionales no ofrecen un nivel apropiado de protección.

6. Conclusiones y consideraciones para avanzar

6.1 Conclusiones

Resulta difícil generalizar sobre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Algunas de ellas son muy similares al Codex mientras que otras son considerablemente diferentes. Puesto que, en general, las NAP establecen que se deben cumplir todas las normas nacionales pertinentes, estas normas no son nunca “menos exigentes” que las normas oficiales, si bien los “complementos” pueden no coincidir con lo que, según el consenso general, son los principales riesgos relativos a la inocuidad alimentaria asociados con la alimentación o el proceso alimentario. En ocasiones exigen medidas específicas que no son acordes al contexto en que opera la empresa y, quizás de manera más importante, cuando diferentes compradores son muy exigentes en cuanto a los procedimientos de mantenimiento de registros y documentación, los proveedores pueden verse obligados a llevar registros paralelos para satisfacer a cada comprador. El beneficio para la salud pública derivado de los sistemas de normas suele estar relacionado con la garantía de que se realizan auditorías regulares y rigurosas, y no con el nivel añadido de protección asociado a la propia norma. La certificación en virtud de sistemas del sector privado ha demostrado ser una fuerza impulsora de la mejora de las prácticas higiénicas de los agentes de la cadena alimentaria y crear oportunidades para que los productores de los países en desarrollo accedan a mercados que, de otro modo, no habrían estado abiertos a ellos. Asimismo, algunos países desarrollados están considerando maneras de integrar la certificación en virtud de normas privadas en sistemas nacionales generales de control alimentario para reforzar la protección de la salud pública. Sin embargo, una gran preocupación en cuanto a las normas es que suponen unas cargas desproporcionadas para los agentes en pequeña escala, en ocasiones innecesariamente. Del análisis presentado en las secciones 3-5 se derivan las siguientes conclusiones:

El alcance, la propiedad y los objetivos de las normas alimentarias privadas varían notablemente. Por lo tanto, no resulta posible generalizar sobre sus consecuencias:

- Algunas se establecen para respaldar intereses amplios de la sociedad, mientras que otras están al servicio, principalmente, de los intereses de la industria.
- Los intereses privados promovidos por las NAP suelen ser coherentes con la política pública.
- En los casos en que las normas alimentarias privadas puedan perjudicar la política pública, las instituciones gubernamentales pueden establecer mecanismos para evitarlo.

Una notable fuerza motora en la proliferación de NAP es la obligación asignada por muchos gobiernos a la industria alimentaria de garantizar la inocuidad de los alimentos que se producen y comercializan:

- Las normas alimentarias privadas colectivas son, en general, notablemente coherentes con el Codex.
- Las NAP son más específicas en cuanto a la manera de aplicar los sistemas de gestión a la vez que concuerdan con el Codex en cuanto a qué debería estar cubierto.
- Las obligaciones relativas a la rastreabilidad suelen ser más estrictas en las NAP que en el Codex.
- Algunas normas específicas de una empresa incluyen límites de residuos de plaguicidas y otros criterios numéricos relativos a la inocuidad alimentaria que son más exigentes que los

reglamentos oficiales pertinentes y que, en principio, sirven para diferenciar el producto en el mercado.

El mayor grado de prescripción de las NAP tiene implicaciones tanto positivas como negativas:

- Los productores y las empresas saben qué hacer y los auditores saben con más facilidad qué tienen que buscar.
- Si las instrucciones detalladas son inadecuadas para la situación nacional o local, las operaciones pueden ser menos eficaces en un mercado altamente competitivo.

La certificación en virtud de los sistemas de NAP ha abierto oportunidades de mercado para muchas empresas alimentarias de países en desarrollo, pero el costo de la certificación puede ser excesivo para, especialmente, los agentes en pequeña escala:

- Las normas armonizadas y el acceso inmediato a auditores cualificados contribuyen a reducir esta carga.
- Los programas certificados en el ámbito nacional pueden contribuir a garantizar que los requerimientos relativos a la infraestructura, el seguimiento y la documentación son adecuados a las actividades.
- Existe tal grado de convergencia entre las NAP que la posibilidad de disponer de un enfoque más armonizado parece ser notable.

La capacidad de los países en desarrollo de aplicar las normas del Codex (y de demostrar que tales normas se aplican efectivamente) reduciría notablemente las dificultades que encuentran los productores y elaboradores de estos países a la hora de aplicar las NAP.

El procedimiento del Codex está abierto a 182 Estados miembros y existen mecanismos para facilitar la participación del sector privado en el proceso de establecimiento de normas del Codex:

- Los Estados miembros pueden solicitar la revisión o la actualización de las normas del Codex si la aplicación de normas alimentarias privadas muestra que se pueden realizar mejoras “mundialmente válidas”.

La mayoría de las NAP y sus sistemas permiten únicamente la contribución limitada de las partes interesadas:

- La ISO es única en cuanto a su composición, ya que entre sus miembros se cuentan entidades tanto públicas como privadas. Por lo tanto, existe un mecanismo para que los países en desarrollo realicen contribuciones, pero no está claro en qué medida se utiliza efectivamente este mecanismo.
- En los últimos años GlobalGAP ha abierto sus deliberaciones a la amplia contribución de las partes interesadas, lo que ha resultado en la mejora de la viabilidad de las normas para los agricultores de frutas y hortalizas en pequeña escala sin poner en peligro la inocuidad alimentaria.
- Las posibilidades de contribución de las partes interesadas a la GFSI y a la mayoría de los sistemas que ha certificado siguen siendo reducidas.
- En todo enfoque dirigido a facilitar la participación de las partes interesadas en los procesos de establecimiento y revisión de normas se debería considerar la carga que suponen los costos de desplazamiento de los expertos en inocuidad alimentaria de los países en desarrollo.

Se requiere transparencia no solo en el establecimiento de normas, sino también en su aplicación:

- La información sobre la penetración en el mercado y los hábitos de uso de las normas alimentarias privadas es necesaria para entender las implicaciones de estas normas para el acceso al mercado de los productores y elaboradores de los países en desarrollo.
- Los comentarios concernientes a la aplicación de las normas proporcionan información sobre los problemas relativos a la inocuidad alimentaria, sobre las dificultades existentes a la hora de cumplir las disposiciones y sobre la justificación de los cambios de los sistemas.

6.2 Consideraciones para avanzar

Existe un acuerdo general acerca de que la aplicación de las normas alimentarias privadas se generalizará todavía más en cuanto a los tipos de mercados en los que se aplican, el número de países donde el uso de sistemas de certificación por terceros es importante y los grupos de productos afectados. Esto pone de manifiesto la necesidad de que la industria y las autoridades gubernamentales entiendan mejor las repercusiones de las normas privadas y adopten medidas para optimizar los beneficios de la certificación de las normas privadas y reducir las dificultades que suponen, especialmente para los países en desarrollo. Otras consideraciones que podrían guiar los debates sobre los enfoques para avanzar hacia un mejor entendimiento de los problemas y una visión conjunta del papel de las normas alimentarias privadas en la arquitectura general de la reglamentación relativa a la inocuidad alimentaria son las siguientes:

8. La cuestión de las normas alimentarias privadas es pertinente para la inocuidad alimentaria, el acceso al mercado, la reducción de la pobreza, el desarrollo rural sostenible y otros objetivos nacionales e internacionales. Por ello diversos organismos nacionales e intergubernamentales siguen estando tan interesados en ella. Los Estados miembros ya han hecho un llamamiento en favor del intercambio de información y la colaboración entre las organizaciones internacionales a la hora de evaluar las repercusiones de las normas privadas y de elaborar una estrategia común para optimizar los beneficios y reducir al mínimo los efectos negativos de estas normas²⁶. Las instituciones nacionales pertinentes podrían considerar la manera de prepararse para informar mejor a las organizaciones internacionales acerca de la situación de sus países.
9. Se ha sugerido en diversos foros que debería existir una mayor colaboración entre los organismos encargados del establecimiento de normas y las organizaciones internacionales pertinentes. Ya existe un mecanismo mediante el cual los organismos internacionales de la industria pueden solicitar la condición de observadores en la Comisión del Codex Alimentarius, lo que les permite participar en todas las deliberaciones relacionadas con el establecimiento de normas. De todos los principales organismos y coaliciones encargados del establecimiento de normas privadas mencionados en el presente documento, solamente la ISO ha solicitado la condición de observador en el Codex. Un mejor acceso a la información relativa a la aplicación de las principales normas privadas (incluidos los datos sobre penetración en el mercado) incrementaría la capacidad de las organizaciones internacionales pertinentes de identificar las tendencias y responder de manera más estratégica a los retos existentes y emergentes. ¿De qué manera y en qué condiciones deberían colaborar las organizaciones internacionales pertinentes (OMC, FAO, OMS y OIE) con los organismos y coaliciones encargados del establecimiento de normas privadas? Para dar respuesta a esta pregunta debería reconocerse que:
 - a. el diálogo constructivo depende de que todas las partes tengan acceso a la información pertinente;
 - b. la participación tiene un costo: por ello, todas las partes interesadas deben establecer claramente qué beneficios esperan obtener y debería realizarse una evaluación regular de las estrategias de participación para garantizar que los beneficios son mayores que los costos.
10. La capacidad de los países de *aplicar* las normas y directrices del Codex mejoraría notablemente su capacidad de cumplir los requisitos establecidos por las normas alimentarias privadas. Podría esperarse razonablemente que ello redujese algunas de las fuerzas motoras de la proliferación de las normas privadas y, de manera más importante, dicha cuestión es fundamental para mejorar la inocuidad alimentaria en el principal mercado nacional. ¿Podrían los Comité Coordinadores Regionales de Codex ser un foro adecuado para informar regularmente acerca de las medidas adoptadas en los países para aplicar las normas del Codex en sus contextos nacionales? ¿Facilitaría tal presentación de información el aprendizaje de los países a partir de las experiencias de los otros? ¿Podrían servir estas reuniones también como

²⁶ Una de las medidas propuestas por el Comité MSF de la OMC (G/SPS/W/247/Rev.1) es el intercambio regular de información sobre normas privadas entre el Comité MSF y el Codex, la OIE y la CIPF.

foro útil para la presentación de informes por parte de los delegados de los países sobre cuestiones relativas a las normas alimentarias privadas?

11. La contribución de las partes interesadas a la elaboración y revisión de las normas privadas contribuye a fomentar su viabilidad en cada contexto nacional. Si los grupos de trabajo técnicos nacionales resultan ser un medio eficaz para que los países en desarrollo contribuyan al proceso de establecimiento de normas de GlobalGAP, otros organismos encargados del establecimiento de normas privadas podrían considerar adoptar un enfoque similar para recibir aportaciones de los países en desarrollo. En el caso de la elaboración de normas ISO, los países podrían considerar examinar las prácticas existentes relativas a la comunicación entre las estructuras nacionales del Codex y los miembros nacionales de la ISO y mejorar tal comunicación en la medida de lo necesario.
12. Ha existido —y continúa existiendo— un número considerable de actividades de asistencia técnica realizadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales y por organizaciones internacionales cuyo fin es reforzar las capacidades de los agentes de la cadena alimentaria en los países en desarrollo para poner en práctica programas efectivos de gestión de la inocuidad alimentaria. Debe prestarse mayor atención a los efectos de tal asistencia y, entre otras cosas, evaluar la medida en que permite a los productores y elaboradores satisfacer los requerimientos de mercado. Las organizaciones que son miembro del Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) y la Secretaría del FANFC podrían considerar conceder más importancia a la identificación y promoción de las mejores prácticas en el diseño y la prestación de tal asistencia técnica.
13. La capacidad de los países en desarrollo de demostrar la equivalencia de unas medidas de gestión de la inocuidad alimentaria alternativas podría contribuir a superar los retos que suponen las normas privadas excesivamente restrictivas. Las agencias donantes y los socios en el desarrollo deberían considerar incrementar su apoyo al fomento de las capacidades científica y técnica de los países en desarrollo que puedan facilitar tales enfoques.
14. La utilización de criterios microbiológicos podría adquirir cada vez más importancia en las normas sobre inocuidad alimentaria tanto oficiales como privadas. Los Estados miembros deberían ser conscientes de la posible importancia para sus preocupaciones sobre la restricción de las normas alimentarias privadas de los nuevos trabajos propuestos por el Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos en cuanto a la revisión de los *Principios para la elaboración y aplicación de criterios microbiológicos* del Codex.

Bibliografía

- Accord Associates. 2009. “Markets for non-certified fresh produce in the UK. Limited options for sub-Saharan African small-scale exporters” en *Standard bearers: Horticultural exports and private standards in Africa* (Editado por Adeline Borot de Battisti, James MacGregor y Andrew Graffham). Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (Reino Unido).
- Anon. 2009. *GlobalGAP: Some insights*.
www.newzealandgap.co.nz/documents/GLOBALGAParticle.pdf.
- CIES. 2009. *CIES Food safety report: GFSI – The latest developments*
www.myciesnet.com/gfsijoomla/gfsifiles/Executive_Summary_2009_GFSI_Insert.pdf
- CAC .2008a. *Informe del 31.º período de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius, ALINORM 08/31/REP*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC. 2008b. *Informe de la 60.ª reunión del Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius, ALINORM 08/31/3*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC. 2008c. *Informe de la 60.ª reunión del Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius, ALINORM 08/31/3A*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.

- CAC. 2009a. *Informe del 32.º período de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius*, ALINORM 08/32/REP, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC. 2009b. *Código de prácticas para la prevención y reducción de la contaminación por ocratoxina A en el café* (CAC/RCP 69-2009). Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC. 2009c. Textos básicos sobre la higiene de los alimentos de la Comisión del Codex Alimentarius, 4.ª edición. Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC. 2009d. *Informe de la 41.ª reunión del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos*, ALINORM 10/33/13. Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- FCPB/OIPB. 2009. “Private standards in the coffee sector”. *Reunión anual y Taller sobre las ventajas y desventajas de la certificación de productos*, 30 de marzo – 2 de abril, 2009, Beijing (China).
- Codron, J.M, Giraud-Héraud, E. y Soler L.G. 2005. “Minimum quality standards, premium private labels, and European meat and fresh produce retailing”. *Food Policy* 30 (2005) 270–283.
- Cuffaro, N. y Liu, P. 2007. “Technical regulations and standards for food exports: trust and the credence goods problem”, *Situación de los mercados de productos básicos*, FAO, Roma.
- Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. 2010. Documento de trabajo: *Directrices para el funcionamiento de los sistemas de certificación relativos a los productos agrícolas y alimentarios*.
- FAO. 2006. *Food safety certification*. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ag067e/ag067e00.pdf>.
- FAO. 2006. *Market penetration of selected private standards for imported fruits and vegetables into the EU*. Informe inédito de la División de Productos y Comercio. Ref.: proyecto n.º 40365.
- FAO. 2006. *Rastreabilidad, cadenas de suministro y pequeños productores: estudios de caso de la India e Indonesia*. 17.ª reunión del Comité de Problemas de Productos Básicos, Nairobi (Kenya). CCP:TE 06/4.
- FAO. 2008. *Estudio de los requisitos de acceso a los mercados*. 11.ª reunión del Subcomité de Comercio Pesquero del Comité de Pesca, Bremen (Alemania), 2 – 6 de junio de 2008. <ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2256s.pdf>.
- FAO. 2009a. *The evolving structure of world agricultural trade: Implications for trade policy and trade agreements* (editado por Alexander Saris y Jamie Morrison). FAO, Roma.
- FAO. 2009b *Private Standards and fish and seafood products: current practice and emerging issues* (en curso de finalización).
- GFSI. 2007. *GFSI Guidance document*, 5.ª edición. GFSI, París (Francia).
- GFSI. 2010. Documento de posición: *The Global Food safety Initiative: Once certified accepted everywhere*. www.ciesfoodsafety.com.
- Graffham, A y Vorley, B. 2005. *Standards compliance: Experience of impact of EU private and public sector standards on fresh produce growers and exporters in Sub-Saharan Africa*, presentación en PowerPoint realizada en el seminario informal sobre “Normas privadas relativas a la calidad alimentaria y sus implicaciones para los países en desarrollo” de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores de la Comisión Europea, celebrado en Bruselas (Bélgica) el 7 de diciembre de 2005.
- Humphrey, J. 2008. *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*. IDS Working Paper 308 www.ids.ac.uk/ids/bookshop.
- Consejo Internacional del Café. 2010. *Decisions and Resolutions adopted at the 104th Session of the International Coffee Council (ICC 104-9)*. <http://dev.ico.org/documents/icc-104-9e-decisions.pdf>
- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. 2009. *Standard bearers: Horticultural exports and private standards in Africa* (Editado por Adeline Borot de Battisti, James MacGregor y Andrew Graffham). IIMAD (Reino Unido).
- ISO. 2004. *ISO action plan for developing countries: 2005-2010*. ISO, Ginebra (Suiza).
- ISO. 2009. Comunicación de la ISO: *report of activities relevant to Codex work CAC/32 INF/8*.
- ISO. 2010. *International standards and private standards*. ISO, Ginebra (Suiza).
- Legge, A., Orchard, J., Graffham, A., Greenhalgh, P., Kleihand, U. y MacGregor, J. 2009. “Mapping different supply chains of fresh produce exports from Africa to the UK” en *Standard bearers*:

- Horticultural exports and private standards in Africa* (Editado por Adeline Borot de Battisti, James MacGregor y Andrew Graffham). Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (Reino Unido).
- Liu, P. 2009. *Private standards in international trade: issues, opportunities and long-term prospects*. Reunión de expertos de la FAO sobre cómo alimentar al mundo en 2050. Roma (Italia).
- Lupin, H., Parin, M.A. y Zugarramurdi, A. 2010. *HACCP economics in fish processing plants*. *Food Control* (en prensa).
- Mbithi, S. 2009. Informe sobre las Consultas del grupo de trabajo sobre pequeños productores – Embajadores de pequeños productores. http://www.africa-observer.info/documents/Summary_of-Smallholder-recommendations-june_09.pdf.
- Mondelaers, K; Verbeke, W. y Huylenbroeck, G.van. 2009. “Importance of health and environment as quality traits in the buying decision of organic products.” *British Food Journal* 111 (10) 1120-1139.
- OCDE. 2004. *Private Standards and the Shaping of the Agri-Food System*. Linda Fulponi. AGR/CA/APM.
- OECD. 2007. *Private standard schemes and developing country access to global value chains: challenges and opportunities emerging from four case studies*. AGR/CA/APM.
- OIE. 2009. Código Sanitario para los Animales Terrestres (www.oie.int/esp/normes/mcode/es_sommaire.htm).
- OIE. 2010. *Report of OIE Questionnaire on private standards*. OIE, París (Francia).
- Ollinger y Dianna Moore. 2009. “The Interplay of Regulation and Marketing Incentives in Providing Food”. *USDA, Economic Research Report No. (ERR-75)* 52 págs., julio de 2009.
- Petz, M. 2008. *Impartial evaluation of pesticide residue burden of fruits and vegetables*. *Deutsche Lebensmittel-Rundschau* 104 (1) 6-14.
- Santacoloma, P. y Casey, S. 2009. *Investment and capacity building for GAP implementation in the developing world – Study of the Fresh Fruit and Vegetable export sector*. FAO (en prensa).
- Synergy Global Standardisation Services. 2009. Synergy PRP 22000:2009 1.ª edición - *Food safety management systems – Prerequisite programmes (PRP requirements) for any organization in the food chain* (www.synergy-gss.org).
- UNCTAD. 2007. *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets: Friend or Foe for Producers of Fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* Ginebra (Suiza).
- OMC. 2007a. *Private Standards and the SPS Agreement*, Nota de la Secretaría, G/SPS/GEN/746, Ginebra (Suiza), Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC. 2007b. *Private voluntary standards within the WTO multilateral framework*. Presentado por el Gobierno del Reino Unido G/SPS/GEN.
- OMC. 2009. *Effects of SPS-related private standards - compilation of replies*. G/SPS/GEN/932/REV.
- OMC. 2010. *Possible actions for the SPS committee regarding private SPS standards*, Nota de la Secretaría (G/SPS/W/247/Rev.1).
- Wolff, C. y Scannell, M. 2008. Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal. 76.ª sesión general, 76/SG10. OIE, París (Francia).
- Banco Mundial. 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Informe n.º 31207 (www.worldbank.org/trade/standards).

ANEXO 1: Tipología simplificada de las normas y los sistemas de certificación privados en el sector alimentario

Propietario de la norma a)	Sector empresarial					Sector sin ánimo de lucro c)						
	Fabricantes de alimentos y minoristas (como una empresa o un grupo de la industria)		Organizaciones de agricultores, de exportadores o asociaciones comerciales			ONG dedicadas a la promoción						
Objetivo del propietario	Gestión de la cadena de suministro y diferenciación de marca		Diferenciación del producto, adición de valor y acceso al mercado			Promoción y recompensa de las prácticas empresariales sostenibles o éticas						
Diseñada para	Proveedores		Productores y la propia industria nacional			Productores y comerciantes						
Principal objetivo de la norma	Inocuidad alimentaria	Calidad intrínseca del producto	Inocuidad alimentaria, buenas prácticas	Marcas comerciales vinculadas al origen b)	Calidad intrínseca del producto	Protección ambiental y agricultura sostenible		Tratamiento de cuestiones sociales		Respuesta a las demandas culturales		Otras preocupaciones éticas
Alcance	Buenas prácticas y rastreabilidad	Nutrición, salud y preferencias de los consumidores (p.ej., sin OMG)	Buenas prácticas agrícolas o cuestiones ambientales y sociales		Proceso productivo tradicional b)	Agricultura orgánica a) (la mayoría de los países desarrollados disponen de normas públicas al respecto)	Conservación y protección de las especies	Comercio justo	Derechos laborales y trabajo infantil	Religión d)	Proceso productivo tradicional	Bienestar animal
Ejemplos	GlobalGAP, BRC, SQF, IFS, Nature's Choice de Tesco y MPS		KENYAGA P, Thai Q ChileGAP Florverde de Colombia, FLorEcuador de Ecuador y certificación de KFC	Patatas de Idaho, naranjas de Florida		Norma básica de la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica, Asociación de Suelos, norma orgánica de África Oriental	Alianza para Bosques, Bird-Friendly, Dolphin-Friendly, sin OMG Agricultura de conservación	FLO Bio-équitable Ecocert IMO	SA-8000	Halal, Kosher		Pollos y huevos de gallinas de apacentamiento libre
Tipo de sistema	Del proveedor al comprador	Del proveedor al comprador Directo al consumidor	Del proveedor al comprador	Directo al consumidor		Directo al consumidor		Del proveedor al comprador	Directo al consumidor			
¿Etiqueta en el producto?	No	Sí/No	No	Sí		Sí		No	Sí			

Principales beneficios para los productores	Mantenimiento del acceso a grandes mercados integrados Mejor gestión de las granjas	Diferenciación de los productos, acceso a mercados de gran calidad, valor añadido	Diferenciación de los productos, acceso a mercados de gran calidad, valor añadido	Diferenciación de los productos ¿Valor añadido?	Precios e ingresos más elevados y mercados más estables	Diferenciación de los productos	Mejor acceso a mercados específicos	Diferenciación de los productos	
Principales costos soportados por	Productores y exportadores	Consumidores y productores	Consumidores y productores	Productores	Consumidores	Productores	Productores	Consumidores y productores	Productores y consumidores

Cuadro extraído de Liu, P., 2009.

Notas:

- a) Las normas privadas relativas a la agricultura orgánica han sido marginalizadas en cierta manera debido a la elaboración de reglamentos gubernamentales en la mayoría de los países desarrollados, en donde la certificación en virtud de normas públicas es obligatoria si se desea etiquetar los productos como orgánicos. Siguen coexistiendo con las normas públicas, pero se considera que representan una proporción relativamente pequeña de las ventas de productos orgánicos.
- b) Las indicaciones geográficas (IG) pueden estar basadas en diferentes instrumentos jurídicos y hacer referencia a un sistema público (ley *sui generis* que regula la norma) o a propiedad privada en un enfoque relativo a la marca comercial. Algunas marcas comerciales pueden ser propiedad de las autoridades públicas (por ejemplo, las patatas de Idaho), como ocurre con los sistemas de calidad tradicionales (la etiqueta roja en Francia, la marca comercial húngara HÍR,...). Los objetivos perseguidos por los gobiernos al regular las IG no son solo la reglamentación (derechos de propiedad intelectual) del mercado, sino también de la respuesta de los consumidores, las tradiciones y la conservación de la diversidad.
- c) Las normas ISO no se incluyen en este cuadro por motivos de concisión y porque la ISO es un organismo híbrido compuesto por organismos encargados del establecimiento de normas tanto públicos como privados.
- d) Las normas religiosas privadas tienden a desaparecer en los países en que el gobierno ha aprobado una norma oficial.