

CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Organización
Mundial de la Salud

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia - Tel: (+39) 06 57051 - Correo electrónico: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Tema 5 del Programa

**CX/FICS 17/23/5
Febrero de 2017**

COMITÉ DEL CODEX SOBRE SISTEMAS DE INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ALIMENTOS

Vigésimo tercera reunión

DOCUMENTO DE DEBATE SOBRE LA INTEGRIDAD Y LA AUTENTICIDAD DE LOS ALIMENTOS

(Preparado por Irán en colaboración con Canadá y los Países Bajos)

Introducción

1. En la 22.^a reunión del Comité del Codex sobre Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos (CCFICS22), celebrada en Melbourne, Australia, del 6 al 12 de febrero de 2016, la delegación de la República Islámica del Irán explicó la dificultad que tienen los consumidores para determinar la autenticidad de los alimentos y la necesidad de nuevas metodologías y directrices del Codex para asistir a las autoridades a afrontar el considerable incremento del fraude alimentario.
2. En la 22.^a reunión del CCFICS se destacó que la integridad / autenticidad de los alimentos era un problema sumamente complejo de abordar, pero que, sin embargo, podía requerir más atención por parte del Codex. Varias delegaciones expresaron respaldo a un nuevo trabajo en esta área, ya que habían experimentado diversas formas de fraude alimentario, al faltar o no estar ampliamente difundidos los métodos analíticos para que las autoridades alimentarias pudieran detectarlo.
3. El CCFICS, en su 22.^a reunión, invitó a la República Islámica del Irán a que elaborase, en colaboración con los Países Bajos y Canadá, un documento de debate sobre la posibilidad de abordar esta cuestión mediante un nuevo trabajo, que incluyera un análisis de los textos actuales del CCFICS para identificar posibles omisiones.
4. El CCFICS convino en solicitar orientación al Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (CCFL), al Comité del Codex sobre Métodos de Análisis y Toma de Muestras (CCMAS) y a la Comisión del Codex Alimentarius (CAC) para considerar posibles temas que no estuvieran comprendidos en el mandato del CCFICS.¹
5. En la 43.^a reunión del CCFL, celebrada en Ottawa, Canadá, del 9 al 13 de mayo de 2016, el Comité acordó aguardar a que el CCFICS mantuviera un debate y tomara una decisión antes de considerar el tema con mayor profundidad.²
6. El presente documento de debate tiene como objetivo ofrecer un punto de partida para las deliberaciones sobre un posible nuevo trabajo, durante la 23.^a reunión del CCFICS, en 2017.

Antecedentes

7. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada en 1996, definió los alimentos aptos para el consumo en función de tres dimensiones: inocuidad, calidad y autenticidad, que equivalen a la "integridad de los alimentos". La adulteración de los alimentos y el fraude alimentario representan lo opuesto a la integridad de los alimentos.
8. La complejidad de la industria alimentaria actual en todo el mundo separa a los consumidores del origen de los alimentos, de modo que resulta casi imposible para ellos rastrear o confirmar la integridad de un producto.

¹ Informe de la 22.^a reunión del CCFICS, del 6 al 12 de febrero de 2016, Melbourne, Australia

² Informe de la 43.^a reunión del CCFL, mayo de 2016, Ottawa, Canadá

9. La adulteración económicamente motivada (AEM) es la adulteración intencional de los alimentos con el objetivo de obtener una ventaja económica.³También denominada "fraude alimentario", se trata de una cuestión internacional emergente que consiste en la adulteración, la sustitución deliberada e intencional, la dilución, la simulación, la alteración, la falsificación o la caracterización engañosa de los alimentos, sus ingredientes o su envasado, o la información falsa o engañosa sobre un producto para obtener una ganancia económica.⁴

10. La AEM afecta a una amplia gama de alimentos, tanto nacionales como importados, entre ellos, el zumo (jugo) y las frutas elaboradas, los productos de cacao, el café, el chocolate, los productos cárnicos y pesqueros, la miel y el aceite vegetal. Algunos ejemplos son los siguientes:

- La adulteración del aceite de oliva con aceites menos costosos.
- La venta de carne de caballo como carne vacuna.

11. La AEM es una actividad delictiva que puede plantear riesgos, no sólo para la economía, sino también para la inocuidad y para la salud de los consumidores. El consumidor, que no cuenta con la posibilidad de realizar un análisis de laboratorio, tiene pocas oportunidades de descubrir la adulteración por sí mismo.⁵Los incidentes relativos a la AEM pueden minar seriamente la confianza del consumidor, así como la reputación y la viabilidad financiera de las empresas alimentarias⁶.

12. El Codex Alimentarius ha abordado aspectos relacionados con la prevención y detección de la AEM en las normas para productos (por ej. definiendo su composición), fijando LM para la melanina y ofreciendo orientaciones sobre las declaraciones de propiedades. Sin embargo, hasta el momento, el Codex no se ha ocupado de esta cuestión en forma directa.

Salud e inocuidad

13. El fraude alimentario plantea riesgos significativos para la inocuidad alimentaria, y se ha demostrado que es causante de serias enfermedades y muerte.⁷ Algunos ejemplos de las implicancias para la inocuidad de los alimentos son los siguientes:

- Adulteración con melamina en los preparados para lactantes
- Uso de anilinas en los aceites comestibles
- Uso de maníes (un alérgeno) en lugar de otros tipos diversos de frutas secas
- Gempilotoxismo debido al consumo de escolar vendido en forma fraudulenta como "pez mantequilla" o "atún blanco".

14. El fraude alimentario también puede tener consecuencias para la salud y en la calidad nutricional de los alimentos. Por ejemplo, la dilución de los zumos (jugos) con agua y azúcar, o las declaraciones nutricionales falsas, tales como de bajo contenido de sal en alimentos con un alto contenido.

Economía

15. El fraude alimentario socava la confianza del consumidor en los alimentos y en las empresas productoras de alimentos, y puede causar un serio perjuicio a la economía, tanto a escala nacional como internacional. Por ejemplo, los consumidores que compran carne de caballo cuando su intención es comprar carne vacuna pagan un precio más alto por un sustituto más barato.⁸

³ Biblioteca Nacional de Medicina de los EE. UU., Institutos Nacionales de Salud, Journal of Food Protection, abril de 2013.

⁴Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report (Análisis de Elliott sobre la integridad y confiabilidad de las redes de suministro de alimentos, informe final), julio de 2014; p. 6 y 82

⁵ Autoridad Checa para la Agricultura y la Inspección de los Alimentos, Adulteration of Food Current Problem (La adulteración de los alimentos, un problema actual), http://ec.europa.eu/food/safety/docs/official-controls-food-fraud_brochure_2015.pdf, 2015

⁶ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, julio de 2014; p. 6 y 82

⁷Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, julio de 2014; p. 11, 12 y 14

⁸ EPRS Servicio de Estudios del Parlamento Europeo; Informe del 16/01/2014

16. La Asociación de Fabricantes de Comestibles (Grocery Manufacturers Association - GMA), estima que el fraude alimentario representa un costo anual de entre \$ 10 y 15 mil millones para la industria alimentaria y que afecta a alrededor del 10% del total de los productos alimentarios comercializados. Sin embargo, la mayoría de los investigadores admiten que se desconoce la verdadera magnitud del fraude alimentario y que la cantidad de incidentes documentados probablemente constituye sólo una fracción de la cantidad real, dado que la adulteración para obtener una ventaja económica tiene como objetivo pasar inadvertida.⁹

Una tendencia en aumento

17. Si bien el fraude alimentario no es un problema nuevo, la abrumadora cantidad de incidentes y de estudios de caso, rastreados mediante sistemas como la Base de Datos sobre Fraude Alimentario de la US Pharmacopeial Convention y la Red contra el Fraude Alimentario de la Comisión Europea, indican que se trata de una tendencia en aumento. Por ejemplo:

- i. Desde 1980, la Base de Datos sobre Fraude Alimentario de la USP¹⁰ ha registrado ingredientes vulnerables al fraude. Desde 1980 hasta 2013, se registraron 1.801 casos, de los cuales 939, casi el 52% del total, ocurrieron entre 2008 y 2013.¹¹¹²
- ii. En 2011, Interpol y Europol lanzaron la operación Opson, un operativo de dos semanas en el que intervinieron fuerzas policiales, aduanas, organismos nacionales reguladores de los alimentos y el sector privado. Se llevaron a cabo controles en aeropuertos, puertos marítimos, tiendas y mercados en los 57 países que participaron¹³ en todas las regiones del mundo. Como consecuencia de la operación Opson V (2015/2016), se confiscaron más de 10.000 toneladas de alimentos y un millón de litros de bebidas, peligrosos y fraudulentos.¹⁴

18. Algunas posibles explicaciones del dramático incremento del fraude alimentario son:

- a. La globalización requiere cadenas de suministro y de producción de los alimentos más diversas y extensas para satisfacer la demanda de poblaciones urbanas cada vez más numerosas;
- b. Una economía mundial que favorece la actividad delictiva, dado que dichas cadenas de suministro suelen caracterizarse por ser remotas y anónimas;¹⁵
- c. Las diferencias en los precios de los productos, como cuando la sustitución de una especie por otra puede proporcionar una ganancia significativa (por ej. la diferencia entre los precios de mercado de la carne de caballo en 2012-2013 y la carne vacuna importada) o cuando hechos como la pérdida de una cosecha incrementan el precio de las materias primas;¹⁶
- d. Atributos positivos, como el país de origen, que incrementan el precio;
- e. El incremento de la comercialización y de las compras de los consumidores por Internet;
- f. El uso de métodos analíticos no específicos para controlar la calidad de los alimentos y la posibilidad de que no se detecten el fraude en la mayoría de los casos (identificación de los productos alimentarios a través de una serie de ensayos de calidad en lugar del uso de dos métodos analíticos distintos para la identificación y para los ensayos de calidad); y
- g. La falta de una gama amplia de métodos de prueba validados para determinar la adulteración de los alimentos para la mayoría de los productos alimentarios.

19. La ciencia y las nuevas tecnologías han tenido una influencia significativa en las preferencias del consumidor y han dado oportunidades de innovación a los productores de alimentos. Sin embargo, también plantean nuevos riesgos y desafíos en materia de la adulteración de los alimentos, ya que sirven para crear métodos de adulteración más sofisticados y difíciles de detectar.

⁹ Food Fraud and Economically Motivated Adulteration of Food and Food Ingredients, p. 3, Renée Johnson, 10 de enero de 2014; <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43358.pdf>

¹⁰<http://www.foodfraud.org/>

¹¹Inventarisatie van voedsel fraude, Weesepeel en Van Ruth, WUR 2015; <http://www.wageningenur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-343932323433>

¹² Al momento de la publicación de este informe, en 2015, aún no se habían verificado los casos registrados en 2014.

¹³ Entre los países que participaron de la quinta operación Opson, además de casi todos los europeos, se encuentran los siguientes: Tailandia, Corea del Sur, Australia, Indonesia, Bolivia, Zambia, Burundi y Sudán.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/content/largest-ever-seizures-fake-food-and-drink-interpol-europol-operation>

¹⁵ Defining the Public Health threat of Food Fraud (Definición del peligro para la salud pública planteado por el fraude alimentario), Spink y Moyer, NCFPD; <http://foodfraud.msu.edu/wp-content/uploads/2014/07/food-fraud-ffg-backgrounder-v11-Final.pdf>

¹⁶ Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks, Final Report, Chris Elliott, julio de 2014; p. 96

Un papel potencial para el CCFICS

20. Resulta complejo abordar la adulteración económicamente motivada (AEM), ya que requiere una variedad de estrategias y actividades por parte de la autoridad competente, incluida la prevención, la verificación de las prácticas fraudulentas y la aplicación del cumplimiento. Sobre la base de un sólido fundamento reglamentario, detectar las prácticas fraudulentas depende de la comunicación e inteligencia, los programas reglamentarios estratégicos, una robusta metodología de laboratorios y las prácticas eficaces de cumplimiento.

21. “Compartir conocimientos en un mercado puede prevenir el fraude alimentario en otro y, en última instancia, ayuda a proteger la salud pública y la seguridad en todo el mundo.”¹⁷

22. El mandato del Comité del Codex sobre Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos es el siguiente:

- a) elaborar principios y directrices relativos a los sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos con miras a armonizar métodos y procedimientos que protejan la salud de los consumidores, aseguren unas prácticas comerciales equitativas y faciliten el comercio internacional de productos alimenticios;
- b) elaborar principios y directrices para que las autoridades competentes de los países importadores y exportadores apliquen medidas destinadas a garantizar, según sea necesario, que los alimentos cumplan con los requisitos establecidos, en particular, los requisitos estatutarios relativos a la salud;
- c) elaborar directrices para la aplicación, según y cuando corresponda, de sistemas de garantía de calidad* con el fin de asegurar que los productos alimenticios se ajustan a los requisitos y fomentar el reconocimiento de estos sistemas para facilitar el comercio de productos alimenticios en el marco de acuerdos bilaterales/multilaterales entre países;
- d) elaborar directrices y criterios respecto del formato, las declaraciones y el idioma de los certificados oficiales que los países puedan exigir, con miras a su armonización internacional;
- e) formular recomendaciones para el intercambio de información en relación con el control de las importaciones/exportaciones de alimentos;
- f) consultar, según sea necesario, con otros grupos internacionales que se ocupan de asuntos relacionados con los sistemas de inspección y certificación de alimentos;
- g) examinar otros asuntos que le encomiende la Comisión en relación con los sistemas de inspección y certificación de alimentos.

23. Ello posiciona a CCFICS para desempeñar una función clave en el establecimiento de principios y directrices internacionales destinados a identificar, gestionar y mitigar las prácticas fraudulentas en el comercio de alimentos.

24. Se destacan a continuación algunos ejemplos de los textos actuales del Codex sobre los principios y procedimientos que se refieren a las prácticas equitativas en el comercio de alimentos y que podrían ser pertinentes para abordar el fraude alimentario (véase el Anexo 1 para mayor información):

- a. Los *Principios para la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos* (CAC/GL 20-1995)
- b. Las *Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos* (CAC/GL 47-2003);
- c. Los *Principios para la rastreabilidad/rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos* (CAC/GL 60-2006)
- d. Los *Principios y directrices para el intercambio de información entre países importadores y exportadores para respaldar el comercio de alimentos* (CAC/GL 89-2016)
- e. Los *Principios y directrices para el intercambio de información en situaciones de emergencia relacionadas con la inocuidad de los alimentos* (CAC/GL 19-1995)
- f. Las *Directrices para el intercambio de información entre países sobre casos de rechazo de alimentos importados* (CAC/GL 25-1997)
- g. Los *Principios y directrices para los sistemas nacionales de control de los alimentos* (CAC/GL 82-2013)

¹⁷<https://www.europol.europa.eu/content/largest-ever-seizures-fake-food-and-drink-interpol-europol-operation>

La función de otros comités del Codex

25. Varios comités del Codex se ocupan de la protección contra el fraude alimentario, incluidos los siguientes:

- El Comité del Codex sobre el Etiquetado de los Alimentos tiene la responsabilidad de elaborar disposiciones relativas al etiquetado de todos los alimentos y podría aportar normas y directrices para dar mayor respaldo a un etiquetado genuino y no engañoso. Algunos de los textos pertinentes del Codex son:
 - i. *La Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados* (CODEX STAN 1-1985)
 - ii. *Las Directrices generales sobre declaraciones de propiedades* (CAC/GL 1-1979)
 - iii. *Las Directrices sobre etiquetado nutricional* (CAC/GL 2-1985)
- El Comité del Codex sobre Métodos de Análisis y Toma de Muestras (CCMAS) elabora planes y procedimientos de muestreo y considera problemas específicos relativos al muestreo y el análisis planteados por la Comisión o cualquiera de los comités. El comité podría colaborar en materia de metodología a fin de verificar la adulteración alimentaria. Algunos ejemplos de posibles textos del Codex pertinentes al fraude alimentario incluyen:
 - i. *Las Directrices para evaluar la competencia de los laboratorios de ensayo que participan en el control de las importaciones y exportaciones de alimentos* (CAC/GL 27-1997)
 - ii. *La Gestión de laboratorios de control de alimentos: Recomendaciones* (CAC/GL 28-1995)
- El Comité del Codex sobre Principios Generales (CCGP) trata cuestiones de procedimiento y de carácter general planteadas por la Comisión del Codex Alimentarius. Podría ampliar o elaborar nuevos textos referentes a los principios prácticos sobre el análisis de riesgos para la adulteración u otras prácticas fraudulentas y de aplicación para los gobiernos. Un ejemplo de un posible texto pertinente del Codex:
 - i. *Los Principios prácticos sobre el análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos aplicables por los gobiernos* (CAC/GL 62-2007)
 - ii. *El Código de ética para el comercio internacional de alimentos incluyendo transacciones en condiciones de favor y ayuda alimentaria* (CAC/RCP 20-1979)

26. Asimismo, el Comité del Codex sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales (CCNFSDU) y otra serie de comités para productos elaboran normas para alimentos específicos que proporcionan las bases para determinar las prácticas fraudulentas, tales como la adulteración. Entre otros ejemplos de normas se incluyen:

- i. *La Norma para los aceites de oliva y aceites de orujo de oliva* (CODEX STAN 33-1981)
- ii. *La Norma para preparados para lactantes y preparados para usos medicinales especiales destinados a los lactantes* (CODEX STAN 72-1981)
- iii. *La Norma para la miel* (CODEX STAN 12-1981)
- iv. *La Norma para la carne de cangrejo en conserva* (CODEX STAN 90-1981)
- v. *La Norma para el cheddar* (CODEX STAN 263-1966)

Enfoque integrado del Codex

27. Dada la naturaleza internacional de la AEM, el Codex desempeña una función importante.

28. Tal como se destaca en el Informe del CCFICS 22 (REP 16/FICS), la integridad/autenticidad alimentaria constituye un problema difícil de abordar pero que puede requerir, sin embargo, una mayor atención del Codex. A fin de abordar inicialmente el fraude alimentario a nivel internacional, se presenta el enfoque siguiente para consideración del CCFICS:

- i. efectuar un análisis exhaustivo de los textos de CCFICS para identificar aquellas normas en que se debería abordar el fraude alimentario e identificar cualquier omisión en materia de integridad/autenticidad alimentaria en las mismas
- ii. de identificarse una omisión, considerar si una enmienda al texto abordaría el tema o si sería más efectivo elaborar un nuevo texto del Codex

-
- iii. considerar la compilación de los textos pertinentes del Codex que contribuyen a un sistema de protección contra el fraude alimentario
 - iv. solicitar al CCGP, CCFL, CCMAS, y a los comités para productos que examinen los textos actuales del Codex a fin de identificar cualquier omisión referente a la prevención, detección, verificación y medidas en materia de fraude alimentario, tomando en cuenta la labor del CCFICS y la nueva labor sobre la integridad y autenticidad alimentaria.

Anexo 1: Ejemplos de textos del CCFICS pertinentes a la prevención y gestión del fraude alimentario

Los *Principios para la inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos* (CAC/GL 20-1995)

- Sección 3 – Principios – Los sistemas de inspección y certificación de alimentos deberán utilizarse siempre que sea oportuno para garantizar que los alimentos, y sus sistemas de producción, reúnan los requisitos necesarios, con el fin de proteger a los consumidores de los peligros transmitidos por los alimentos y las prácticas comerciales engañosas y de facilitar el comercio sobre la base de una descripción exacta del producto.
- La evaluación del riesgo se refiere a la inocuidad alimentaria, aunque podría ampliarse para incluir los riesgos en materia de fraude.

Las *Directrices sobre sistemas de control de las importaciones de alimentos* (CAC/GL 47-2003)

- El documento proporciona un marco para la elaboración y el funcionamiento de un sistema de control de las importaciones con el fin de proteger al consumidor y facilitar prácticas leales en el comercio de alimentos, garantizando al mismo tiempo que no se introduzcan injustificados obstáculos técnicos al comercio.
- En la elaboración y funcionamiento de un sistema nacional de control de las importaciones de alimentos, se debería dar prioridad a la protección de la salud del consumidor y garantizar prácticas leales en el comercio de alimentos por encima de las consideraciones económicas y de otra índole.

Los *Principios para la Rastreabilidad/Rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos* (CAC/GL 60-2006)

- Reconociendo el doble mandato de Codex Alimentarius, la rastreabilidad/rastreo de productos se considera como una herramienta que puede aplicarse, según proceda, a un sistema de inspección y certificación de alimentos a fin de contribuir a proteger al consumidor contra los peligros transmitidos por los alimentos y las prácticas comerciales engañosas, y facilitar el comercio mediante la descripción exacta de los productos.

Los *Principios y directrices para el intercambio de información entre países importadores y exportadores para respaldar el comercio de alimentos* (CAC/GL 89-2016)

- Se podría requerir un intercambio de información y las evaluaciones correspondientes cuando hay un alto riesgo vinculado al producto comercializado, ya sea en relación con la inocuidad alimentaria o las prácticas leales en el comercio de alimentos, y cuando las garantías necesarias no pueden obtenerse mediante otros mecanismos.

Los *Principios y directrices para el intercambio de información en situaciones de emergencia relacionadas con la inocuidad de los alimentos* (CAC/GL 19-1995)

- Las directrices proporcionan orientación para responder a una emergencia de inocuidad alimentaria, definida como una situación, ya sea accidental o intencional, en la que una autoridad competente identifica un riesgo aún no controlado de graves efectos perjudiciales para la salud pública vinculada al consumo de alimentos y que requiere medidas urgentes.

Las *Directrices para el intercambio de información entre países sobre casos de rechazo de alimentos importados* (CAC/GL 25-1997)

- Las directrices proporcionan la base para un intercambio estructurado de información sobre casos de rechazo de alimentos importados cuando la razón del rechazo está relacionada con la inocuidad de los alimentos y las prácticas leales en el comercio de alimentos.