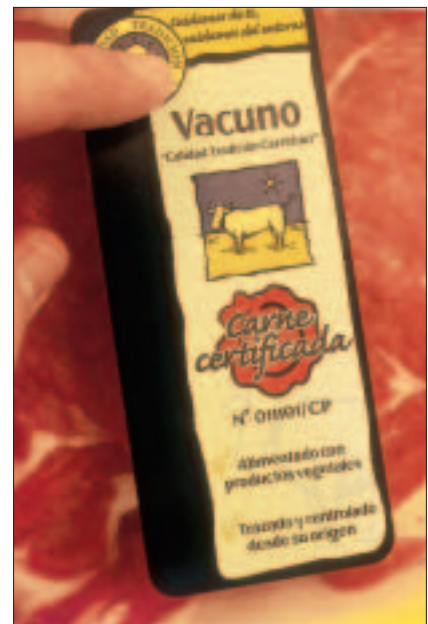




Efectos de la aplicación de la trazabilidad y la normativa de higiene en la cadena de producción de alimentos

■ ALICIA LANGREO NAVARRO

■ ISABEL BENITO GARCÍA

Saborá, Estrategias Alimentarias

La importancia de la alimentación en la salud de los ciudadanos y la creciente preocupación de éstos por la calidad y sanidad de los alimentos, unidas a las crisis alimentarias de los años noventa, han hecho de la seguridad alimentaria un objetivo transversal de la Unión Europea que, como tal, está integrado en todas las políticas comunitarias. Por este motivo, la reforma de la PAC, realizada en el marco de la Agenda 2000, incorporó la seguridad e higiene de los alimentos a los objetivos de la PAC y, posteriormente, lo reforzó en la revisión intermedia de 2003. La nueva política europea de seguridad alimentaria se basa en la aplicación de un enfoque integrado “de la granja a la mesa” que cubre todas las fases de la cadena alimentaria, incluida

la producción de piensos, la producción primaria, la transformación de alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta al por menor y que supone un cambio en las obligaciones de las explotaciones agrarias, que hasta ahora habían quedado al margen de algunas obligaciones como la aplicación de las normas APPCC.

Hasta ahora algunas de las herramientas claves de la seguridad alimentaria, concretamente la trazabilidad y el control de los procesos productivos, se aplicaban a determinados segmentos de la producción agroalimentaria en los que se buscaba una mayor rentabilidad o el acceso a mejores mercados, como por ejemplo las frutas y hortalizas frescas o las carnes comercializadas a través de algunas empresas de la gran distribución.

En estos casos, estas herramientas servirían para ganar la confianza del consumidor y los esfuerzos invertidos en su desarrollo se veían recompensados en términos monetarios de una forma u otra. El liderazgo de la implantación de la trazabilidad lo ha jugado la gran distribución (1), mediante la introducción en los protocolos de producción que deben cumplir sus suministradores, en especial en los productos frescos con marca propia.

Mientras la aplicación de la trazabilidad se desarrolló en este entorno, únicamente alcanzaba a la parte de la producción canalizada por estos circuitos; sin embargo, ahora se abre una situación radicalmente distinta que obliga a todos los agentes del sistema agroalimentario a aplicarlas. Esta vez, su aplicación no ser-

virá para abrir nuevos mercados o conseguir más precios, sino que será imprescindible para poder estar presente en el mercado europeo.

La aplicación de la trazabilidad y de la normativa sobre higiene va a suponer un coste, especialmente en su puesta en marcha, pero sobre todo va a suponer un gran esfuerzo y va a requerir buenas dosis de imaginación especialmente en las situaciones más complicadas. Por ejemplo, será necesario hacer posible que todas las empresas lleven un control informático de sus actividades y que los sistemas de información sean compatibles a lo largo de la cadena. Pero también, la aplicación de la trazabilidad va a suministrar una información fundamental para la mejora de la gestión de las empresas y de las relaciones entre las fases de la cadena de producción. En este sentido puede resultar particularmente positiva en la mejora del funcionamiento de las cooperativas y de su relación con sus socios.

La aplicación de las nuevas normas está restringida al territorio de la Unión Europea. En los productos importados, la trazabilidad empieza en el importador, sin que la UE pueda legislar sobre lo que hagan los agentes de los países suministradores; eso significa que, en caso de alarma alimentaria, el importador será el responsable y deberá asumir todos los riesgos y las actuaciones podrán alcanzar a grandes volúmenes de producto. Razonablemente, para evitar las graves consecuencias de un posible incidente, los importadores tomarán medidas que puedan permitir fragmentar los lotes de entrada e identificar los procesos anteriores.

UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El nuevo enfoque introducido en la política de seguridad alimentaria de la UE, tras la aprobación en 2000 del Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria, ha implicado la reforma de gran parte de las disposiciones legislativas comunitarias sobre la materia. En los últimos años, la UE



ha adoptado un considerable número de normas, tanto de carácter horizontal como vertical, sobre seguridad e higiene alimentaria, entre las que destacan: el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y el Reglamento n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, que deroga la Directiva 93/43/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, relativa a la higiene de los productos alimenticios.

El Reglamento (CE) 178/2002 es una norma marco de carácter horizontal que afecta a todas las etapas de la producción, transformación y comercialización de los alimentos y los piensos. Establece los principios generales que han de regir las disposiciones en el ámbito de la seguridad alimentaria, tanto a escala de la UE como en cada uno de los Estados miembros. Uno de los principios generales de seguridad alimentaria que establece este reglamento es la obligación de asegurar la trazabilidad de los alimentos en todas las etapas de la producción, la transformación y la distribución de los mismos.

Dicha obligación ha de ser aplicada, en todo el territorio comunitario, a partir del 1 de enero de 2005.

Esta norma define la trazabilidad como: "La posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo". Entre las obligaciones, que se concretan en el artículo 18, destaca la obligación de identificar a sus suministradores y clientes y a los lotes que han circulado en cada caso. Esta información debe estar a disposición de las autoridades competentes, para lo que habrá que establecer los mecanismos precisos. Todos los agentes que operan en alguna de las fases del proceso de producción y comercialización de un alimento tienen la obligación de aplicar mecanismos que faciliten la trazabilidad del producto, si bien la norma sólo obliga a identificar a las personas o empresas que han suministrado o comprado el mismo. La aplicación de sistemas de trazabilidad interna o de proceso en principio no es obligatoria. La obligación de aplicar la trazabilidad no afecta a los agricultores hasta la recolección del producto, excluyendo de la definición de alimento a las plantas antes de la cosecha.





No hay que olvidar que el objetivo básico de la trazabilidad es la capacidad para localizar y retirar en un tiempo muy breve un lote completo de productos en los que se hayan detectado cualquier problema, en ese contexto, el hecho de disponer de mayor información se transforma en una protección para el empresario que así puede evitar o acotar el alcance de cualquier incidencia. De manera que, en el marco de la norma, es el empresario de la cadena de producción el más interesado en tener bien documentado su proceso productivo.

El R (CE) 178/2002 es una norma de aplicación directa en todo el territorio de la Unión Europea. Para facilitar su aplicación, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA) ha elaborado la "Guía para la aplicación del sistema de trazabilidad en la empresa agroalimentaria". Esta guía proporciona directrices que pueden ser adoptadas por todos los operadores económicos que intervienen en la cadena alimentaria, desde la producción primaria de los alimentos y piensos hasta su consumo. La guía no tiene carácter vinculante y, por tanto, su aplicación es voluntaria.

AESA, en la elaboración de la guía, ha tenido en cuenta no sólo los requisitos mínimos de trazabilidad que establece el R (CE) 178/2002, sino también los principios de seguridad alimentaria regulados en esta norma y las obligaciones contem-

pladas en el R (CE) 852/2004, relativo a la higiene de los productos alimentarios. Por ello, la guía incluye directrices y orientaciones para que los agricultores apliquen trazabilidad en el proceso de producción primaria del alimento, antes de la cosecha del producto, y para la trazabilidad interna en cada empresa.

El Reglamento (CE) 852/2004 tiene por objeto garantizar la higiene de los productos alimenticios en todas las etapas del proceso de producción, desde la producción primaria hasta la venta al consumidor final. En esta disposición, se entiende por producción primaria: producción, cría o cultivo de productos primarios, incluidos la recolección, caza, pesca, ordeño y todas las etapas de la producción animal anteriores al sacrificio. El artículo 3 del R (CE) 852/2004 establece que los operadores agroalimentarios, desde la producción primaria hasta el consumidor final, garantizarán que en el proceso de producción se aplican los requisitos de higiene contemplados en este reglamento.

En relación con las empresas agrarias, la parte A del anexo I establece los requisitos que han de cumplir los operadores en la fase de producción agraria y operaciones conexas, y obliga a estos productores a llevar y conservar registros sobre:

- La utilización de productos fitosanitarios y biocidas.

- La aparición de plagas o de enfermedades que puedan afectar a la seguridad de los productos de origen vegetal.
- Los resultados de todos los análisis pertinentes efectuados en muestras tomadas de plantas u otras muestras que tengan importancia para la salud humana.

Así mismo, los agentes agroalimentarios que operan en esta fase, están obligados a poner la información relevante que conste en dichos registros a disposición de las autoridades competentes y de los operadores de empresa alimentaria de recepción.

Por su parte, en cuanto a las empresas de las fases posteriores de la cadena de producción, los agentes agroalimentarios que operan en las fases posteriores a la producción primaria han de cumplir las normas de higiene generales que especifica el anexo II del R (CE) 852/2004, estos requisitos se refieren a:

- Los locales, incluidos los terrenos exteriores.
- Las condiciones de transporte.
- Los equipos.
- Los desperdicios de productos alimenticios.
- El suministro de agua.
- La higiene personal de las personas en contacto con los productos alimenticios.
- Los productos alimenticios en sí.
- El envasado y el embalaje.
- La formación de los profesionales del sector.

Los operadores de las fases siguientes a la producción agraria también han de aplicar sistemas de calidad e higiene basados en los principios APPCC (análisis de riesgos y control de puntos críticos) establecidos en el Código Alimentario elaborado por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

Los principios APPCC que deben cumplir los agentes posteriores a la fase agraria son:

- Detectar cualquier peligro que deba evitarse, eliminarse o reducirse a niveles aceptables.





- Detectar los puntos críticos de control en la etapa o etapas en que el control sea esencial para evitar o reducir al máximo un peligro.
- Establecer límites críticos en los puntos de control críticos, más allá de los cuales una intervención es necesaria.
- Establecer y aplicar procedimientos de seguimiento efectivos en puntos críticos.
- Establecer medidas correctivas cuando el seguimiento indique que un punto crítico no está controlado.

Los operadores alimentarios están obligados a establecer procedimientos para comprobar si las medidas adoptadas son eficaces y mantener registros con el fin de demostrar la aplicación efectiva de estas medidas y facilitar los controles oficiales por la autoridad competente.

LAS REPERCUSIONES DE LA NUEVA NORMATIVA EN LA CADENA DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Hasta ahora la aplicación de la trazabilidad y demás requisitos de los procesos de producción afectaban únicamente a un segmento de las empresas de la cadena de producción en todas las fases, desde el sector agrario, pasando por la industria y el comercio mayorista, a la distribución o la logística. Como se ha in-

dicado al principio de estas reflexiones, se trata de las empresas mejor situadas, aquellas que han sido capaces de incorporarse a los mercados más dinámicos y con mayor alcance. Su opción por estos nuevos sistemas productivos se veía compensada con mayores precios, mayores volúmenes o el acceso a nuevos mercados. Pero ahora, todas las empresas del sistema alimentario y algunas de las que le prestan sus servicios deben asumir la aplicación de la trazabilidad y el reglamento de higiene sin más contraprestación que el mantenimiento de sus productos en el mercado europeo. Indudablemente esta obligación supone un reto de primer orden para el sistema alimentario en su conjunto y para todas y cada una de las empresas que lo integran, para las administraciones agrarias, para las organizaciones representativas de cada una de las fases, para las interprofesionales y, en general, para todas aquellas que prestan sus servicios al sector agroalimentario.

Hay que tener en cuenta que una buena estructura de la cadena de producción de alimentos, con empresas de una cierta dimensión que permita una adecuada profesionalización, empresarios cualificados, mecanismos de coordinación vertical ágiles y eficaces, una buena organización horizontal y vertical de las empresas, junto a la existencia de una

administración ágil y consciente de los nuevos problemas, una estructura representativa eficaz y unas empresas de servicios adecuadas y modernas resultan idóneas para la aplicación de las nuevas normas.

Por lo tanto, antes de seguir con esta reflexión es necesario contemplar, aunque sea muy someramente, la situación actual del sistema agroalimentario y ser conscientes de las enormes dificultades que para multitud de empresas tiene la nueva situación. Baste para ello con recordar algunos datos básicos:

- El número de explotaciones agrarias existentes en España, según los datos del último Censo Agrario (INE), asciende a casi 1.800.000, de las cuales sólo algo más de 400.000 pueden considerarse profesionalizadas y menos del 25% cuentan con un volumen de trabajo que permita la profesionalización de al menos una persona equivalente. Este hecho se ve agravado por la avanzada edad media de los agricultores.
- Dejando a un lado los sectores de aceite de oliva y vino (entre los de mayor peso), la participación de las cooperativas raramente supera el 30-35% y en muchos sectores está lejos de estas cifras. Este hecho es un indicador de una organización de la primera fase de la cadena de producción de alimentos. Además se ve agravado por el propio funcionamiento de muchas de las cooperativas, con una disciplina aún deficiente.
- Las redes mayoristas en una buena parte del sistema agroalimentario español son complejas, con múltiples escalones poco eficaces y eficientes.
- La industria alimentaria, aunque cuenta con grandes empresas y grandes grupos alimentarios, se caracteriza por su gran fraccionamiento. Un referencia es que más del 80% de las industrias cuentan con menos de 10 empleados (INE, 2003). Esta escasa dimensión afecta especialmente a la industria de la



primera transformación y a sectores como el de panadería. A esto se suma el enorme peso de la estructura familiar y las dificultades para profesionalizar la gestión y dar continuidad al negocio y la avanzada edad de buena parte de los empresarios.

- La fase de la distribución se encuentra en una situación dual: junto a unas pocas empresas de la gran distribución, que juegan un papel básico en la vertebración del sector agroalimentario, se encuentra un enorme número de pequeñas o muy pequeñas empresas, mayoritariamente de carácter familiar, muchas de ellas con grandes deficiencias, que son el eslabón final de la cadena de producción tradicional muy poco verticalizada. Estas pequeñas empresas están perdiendo cuota de mercado, pero en una buena parte de los productos frescos (carnes, pescados y frutas y hortalizas) mantienen cuotas cercanas al 50%.
- Una parte importante de las empresas que operan en el sistema alimentario están poco verticalizadas con el resto de la cadena de producción.

La aplicación de la trazabilidad y la normativa de higiene es más sencilla cuando las empresas tienen una cierta dimensión y están más profesionalizadas, o de

alguna manera existe un proceso de profesionalización de la gestión, cuando dentro de la cadena de producción existen mecanismos ágiles y flexibles de coordinación vertical, cuando la formación es adecuada, cuando existe una cierta práctica en la gestión informática de la información. Por lo tanto, la realidad descrita más arriba, que pinta un negro panorama acerca de las condiciones en que las empresas del sistema agroalimentario abordan las nuevas obligaciones, hay que matizarla, ya que una parte creciente de la producción agroalimentaria, la que se muestra más dinámica, se encuentra en situación muy distinta e, incluso, existen segmentos que tienen muy adelantada la implantación de la trazabilidad y cumplen ya exigentes protocolos en su suministro a la gran distribución europea, de forma que la nueva situación refuerza su ya clara ventaja competitiva. Entre los subsectores en los que estos procesos están más avanzados destacan:

- Las frutas y hortalizas extratempranas y tempranas, destinadas a la gran distribución y a la exportación. El MAPA ha abierto recientemente una línea de apoyo a la aplicación de la trazabilidad en el sector.
- La ganadería intensiva de producción de carne, en la que los procesos de verticalización están muy avanzados. El MAPA ha desarrollado un pro-

grama de apoyo a la aplicación de la trazabilidad en carnes.

- Una parte de la producción de vino y de aceite de oliva.
- Buena parte de la producción de leche, sector que ha vivido un espectacular proceso de concentración y modernización y para el cual el MAPA ha diseñado unas líneas específicas de apoyo a la aplicación de la trazabilidad.
- España cuenta con un colectivo de empresas logísticas muy profesionalizadas que suelen ser las que trabajan con las cadenas de producción más modernas, que conviven con otras menos preparadas.

Dentro del conjunto del sistema agroalimentario, los segmentos que se encuentran con mayores dificultades para la aplicación de las nuevas obligaciones son:

- El gran colectivo de explotaciones pequeñas, con agricultores de edad avanzada poco profesionalizados. En este colectivo se encuentran productores de casi todos los subsectores, pero es especialmente grave en la agricultura de secano y en la menos intensiva.
- Los primeros escalones de la cadena de producción, tanto comerciales como industriales (aunque la implantación de las normas APPCC ha ayudado a mejorar la situación de las in-



dustrias), de menor tamaño y poco verticalizados. Entre ellos se encuentra un número considerable de cooperativas pequeñas independientes y pequeños comerciantes locales.

- La distribución tradicional que no ha dado el salto a modernizarse y, sobre todo, organizarse en estructuras mayores.

En términos generales, todos ellos adolecen de una gestión anticuada, tienen poco o ningún desarrollo informáticos, no hacen controles de calidad ni apenas análisis y están mal preparados para afrontar la nueva situación. Sin embargo, existen una serie de procesos, mal reflejados en las estadísticas y muchos de ellos apenas estudiados, que suponen, en la práctica, una vía de superación de algunos de estos graves inconvenientes:

- Dentro del sector agrario se detecta una externalización de determinadas tareas que, cada vez con más frecuencia, está permitiendo el establecimiento de sociedades de servicios a la agricultura que asumen las tareas que no pueden realizar en condiciones adecuadas los agricultores. Este proceso lleva hasta la cesión de la gestión a estas empresas, que de esta forma, en la práctica, están llevando a cabo un proceso de concentración de la gestión que, debida-

mente reconocido y apoyado, puede mejorar sustancialmente la gestión del sector y facilitar la implantación de las nuevas obligaciones.

- En este marco, una mención especial merecen las “secciones de cultivo” de las cooperativas, que pueden suplir las grandes deficiencias de sus socios más pequeños garantizando adecuadamente la gestión (2). También son interesantes las CUMA o SAT “de maquinaria” que están dando el paso a llevar la gestión de las fincas de sus socios y de otros agricultores.
- Los procesos de verticalización de las producciones, típicos de la ganadería intensiva, se están desarrollando en otros sectores. Esto supone que las empresas de las fases más dinámicas de la cadena de producción asumen el liderazgo del conjunto de la cadena de producción, haciendo de puente en la transferencia de tecnología, liderando la organización de la producción y estableciendo los protocolos de producción.
- Las cooperativas de segundo grado, con mejor estructura gerencial y mayor capacidad organizativa, en algunos casos asumen en la práctica gran parte de la gestión de sus socias, permitiendo superar los problemas debidos a la falta de gerencia,

de medios y de organización adecuada de los procesos productivos.

- Entre algunos mayoristas comerciales de origen y destino, e incluso empresas minoristas, se está dando un proceso de concentración vertical que permite seguir mejor los procesos y aplicar más fácilmente la trazabilidad. Este fenómeno es específico de los productos frescos.
- Las pequeñas industrias han hecho un gran esfuerzo para la aplicación de la norma APPCC, ya mayoritariamente implantada, lo que facilita la puesta en marcha tanto de la trazabilidad como del reglamento de higiene.
- Las MERCAS están jugando un papel importante en la aplicación de esta normativa en el subsector de los mayoristas en destino, especialmente en los mayores núcleos de población.

Cabe resaltar que la estructura cooperativa puede jugar un papel relevante en la aplicación de la trazabilidad y del reglamento de higiene en aquellas fases de la cadena de producción en que se van a encontrar más dificultades, la agricultura y la primera puesta en mercado, ya que la propia existencia de la cooperativa ya supone un grado de verticalización considerable en la cadena de producción. Pero para que este papel sea realmente eficaz



debe existir una disciplina interna importante; las cooperativas deben no sólo comercializar, sino organizar y dirigir la producción de sus socios, para lo que deben tener una dimensión adecuada, contra con una buena genérica y desarrollar equipos de campo que asesoren las producciones y los procesos productivos de los socios agricultores. La cooperativa puede, por ejemplo, desarrollar un sistema de información interno que garantice los requisitos de la trazabilidad y puede desarrollar cuadernos de campo que sean la base del control de los procesos. Posiblemente todo esto exija una revisión de la percepción de la propia cooperativa, que se enfrenta a la escasa profesionalización de una parte considerable su base social, los agricultores asociados.

Desde que se publicó la normativa que ahora se aplica, la mayoría de las organizaciones de industriales se han preocupado por este problema y han puesto en marcha cursos y diversas acciones para explicar lo que significa la nueva obligación a sus asociados. Muchas han elaborado guías y han desarrollado sistemas informáticos que sirvan de base para las empresas de menor tamaño, mientras las mayores firmas han desarrollado sistemas específicos.

Entre las actividades desarrolladas, es interesante citar el trabajo llevado a cabo por AECOC, asociación que aglutina a em-

presas de la distribución, la industria y el comercio (incluidas algunas cooperativas), que ha permitido pactar instrumentos comunes para la aplicación de la trazabilidad en algunos subsectores.

Sin embargo, la preocupación es mucho menor en el sector agrario y en los sectores comerciales, en los que la actividad desarrollada es muy inferior, excepción hecha de los subsectores mencionados de frutas y hortalizas tempranas y ganadería intensiva. Cabe citar que, hasta ahora, las organizaciones agrarias de carácter general apenas se han ocupado de estas cuestiones.

Tampoco ha habido apenas actividad de las Administraciones agrarias en esta línea, excepción hecha de las actuaciones en carnes, leche y frutas y hortalizas ya mencionadas. Como contraste, cabe citar que en Francia las líneas de apoyo a la aplicación de la trazabilidad se iniciaron en el año 2000 y que en estos momentos tienen ya un largo camino recorrido.

Hasta ahora, las organizaciones interprofesionales, que en Francia están jugando un papel relevante en la aplicación de la trazabilidad, en España no se han ocupado de esta cuestión, a pesar de que constituyen una estructura adecuada para poner en marcha un sistema informativo que debe ser común al conjunto de la cadena de producción y pactar los crite-

rios para la definición de lote. Indudablemente, su participación en el proceso facilitaría las cosas y les daría un nuevo marco de actuación.

La aplicación de la trazabilidad y el reglamento sobre higiene va a exigir en la práctica la identificación de los productos desde los primeros escalones y el seguimiento de todos y cada uno de los procesos, para eso tendrá que cambiar la mentalidad de los propios empresarios, deberá disponerse de instrumentos de análisis en las primeras fases comerciales que permitan la caracterización correcta de los productos, lógicamente aumentará el uso de semillas y plantones certificados, lo que permitirá la utilización de la variedad en la identificación, crecerá la informatización del sector, deberá controlarse el transporte, el almacenamiento, etc. Todo esto, previsiblemente, va a facilitar que se incremente la coordinación vertical en el seno de la cadena de producción e, irremediablemente, a medio plazo dejará en la cuneta a las empresas que no sean capaces de adaptarse de una forma u otra a las nuevas exigencias.

Todas estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los planes de formación subvencionados con fondos públicos, en el diseño de las ayudas estructurales y en la planificación de la actividad de las organizaciones profesionales agrarias, de las organizaciones industriales y de cooperativas, que tienen un nuevo marco de actuación prestando asesoría para la trazabilidad y el reglamento sobre higiene. ■

ALICIA LANGREO NAVARRO

ISABEL BENITO GARCÍA

Saborá, Estrategias Agroalimentarias

NOTAS

(1) La gran distribución inglesa fue la primera en exigirlo y el producto destinado a la exportación al Reino Unido fue el primero que lo implantó. Posteriormente lo recogió Carrefour para sus productos CTC y el protocolo EUREP.

(2) Por ejemplo, el Gobierno de Navarra ya ha abierto una línea de apoyo a esta actividad.