



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PESCA

SUBCOMITÉ SOBRE COMERCIO PESQUERO

11.ª reunión

Bremen (Alemania), 2-6 de junio de 2008

ESTUDIO DE LOS REQUISITOS COMERCIALES DE ACCESO A LOS MERCADOS

RESUMEN

En el presente documento se examinan las novedades registradas en los sectores de la inocuidad, la calidad y la rastreabilidad de los productos pesqueros y los alimentos de origen marino, incluida la elaboración de normas privadas y se describen las actividades de la FAO en estos sectores. Se solicita orientación del Subcomité sobre cómo reforzar la labor de la FAO en este campo.

INTRODUCCIÓN

1. Si bien se observa una creciente complejidad en los requisitos relativos a la inocuidad y la calidad así como la carga que ello representa para el sector pesquero de los países en desarrollo, en particular el de la pesca artesanal y las pequeñas y medianas empresas, el Subcomité del COFI sobre Comercio Pesquero en su décima reunión¹ (COFI:FT), reiteró su apoyo a la labor de la FAO en el ámbito del comercio pesquero. En particular, pidió a la FAO que proporcionara asistencia técnica y fortaleciera la capacidad en el ámbito de la calidad y la inocuidad del pescado, así como del análisis de riesgos y la rastreabilidad, y que facilitara el acceso de los productos de países en desarrollo a los mercados. Se pidió también a la FAO que ampliara y difundiera la aplicación de los sistemas de inocuidad y calidad basados en el análisis de peligros y de los puntos críticos de control (APPCC) así como la utilización de la evaluación de riesgos como base para la elaboración de normas para el pescado; promoviera la equivalencia y la armonización, supervisara los controles sanitarios y de calidad fronterizos utilizados para regular, limitar o prohibir el comercio, incluidas sus consecuencias económicas y promoviera la aplicación de la rastreabilidad en relación con la pesca en pequeña escala.
2. El COFI, en su 26.º período de sesiones², confirmó estas esferas prioritarias y pidió a la FAO que prosiguiera su labor en estos sectores. Reconoció también la importancia de la rastreabilidad para el comercio pesquero y la necesidad de aplicar planes de rastreabilidad sencillos para la pesca en pequeña escala y expresó la opinión de que tales planes deberían ser compatibles con las normas de la OMC.
3. Los objetivos del presente documento son i) informar sobre las últimas novedades respecto de los requisitos de acceso a los mercados en relación con la protección del consumidor, la rastreabilidad, el etiquetado, la certificación y la comercialización nacional, ii) describir las actividades de la FAO en estos sectores y iii) solicitar la orientación del Subcomité sobre cómo reforzar la labor de la FAO en este campo. El documento complementa el tema 3 del programa, que se ocupa de otros requisitos de acceso al mercado.

NOVEDADES RELATIVAS A LA INOCUIDAD Y LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS PESQUEROS

4. En el curso de la última reunión del Subcomité del COFI sobre Comercio Pesquero, la Secretaría informó sobre las novedades registradas en relación con la inocuidad y la calidad de los productos pesqueros en los últimos decenios. Entre los aspectos más destacados se incluían la adopción en todo el mundo de sistemas basados en el análisis de peligros y de los puntos críticos de control (APPCC) y de métodos de evaluación de riesgos basados en criterios científicos, la promulgación de los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) como marco reglamentario internacional para la inocuidad y la calidad de los alimentos y la consiguiente elaboración y adopción de normas, directrices y recomendaciones por la Comisión del *Codex Alimentarius*. Estos objetivos de inocuidad y calidad se recogían también en el Código de Conducta para la Pesca Responsable, especialmente en sus artículos 6 y 11.
5. Estas novedades se han ido repitiendo como consecuencia de una mayor globalización, el aumento de la demanda de pescado y productos marinos así como una mayor sensibilización de los consumidores y la vigilancia de la sociedad civil. Están también afectando gradualmente a toda la cadena de suministro de pescado y productos marinos, asegurando así que la

¹ FAO. 2006. Informe de la 10.ª reunión del Subcomité del COFI sobre Comercio Pesquero. Roma. Italia.

² FAO. 2007. Informe del 27.º período de sesiones del Comité de Pesca (COFI). Roma. Italia

responsabilidad respecto del suministro de alimentos marinos inocuos, sanos y nutritivos sea compartida por todos los que participan en la producción, elaboración, comercio y consumo de alimentos.

6. Los principales mercados de importación, es decir, la Unión Europea, los Estados Unidos de América y el Japón, que representan el 75 % de las importaciones en valor, han continuado aplicando sus reglamentos de importación nacionales. Dichos reglamentos estipulan que los productos pesqueros se produzcan, preparen y elaboren en barcos, piscifactorías y establecimientos que apliquen programas de buenas prácticas y programas de control de calidad basados en el sistema APPCC. Estos barcos, piscifactorías y establecimientos disponen de la certificación de que satisfacen estos y otros requisitos relativos a los productos. Deberán aplicarse, siempre que sea necesario, programas nacionales de vigilancia de las zonas de captura con el fin de controlar las amenazas de biotoxinas y otros contaminantes biológicos y químicos.

7. La UE ha seguido aplicando la legislación y los reglamentos de higiene de los alimentos y los piensos que entraron en vigor el 1º de enero de 2006^{3,4,5,6,7,8,9,10}. Muchos países pertenecientes y no pertenecientes a la UE han sido visitados por la Comisión Veterinaria para evaluar el grado de armonización con los requisitos de la UE y ver la forma de lograr una mayor armonización y conformidad.

8. En los Estados Unidos de América, si bien siguen aplicándose los actuales reglamentos de inocuidad y calidad de los alimentos marinos^{11,12}, la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) ha elaborado recientemente un *Plan de protección alimentaria* (PPC), que tiene por objeto generalizar el uso de criterios basados en los conocimientos científicos y en el análisis de riesgos en relación con la prevención, la intervención y la respuesta para mejorar la inocuidad de los alimentos que se consumen en los Estados Unidos. Aplica las disposiciones del *Plan de acción sobre la inocuidad de las importaciones* tanto a los alimentos de producción nacional como a los importados. Por lo que respecta a las importaciones, el PPC de la FDA prevé "el desplazamiento de las fronteras hacia afuera" a fin de fomentar la inocuidad en el punto de producción y elaboración en los países exportadores. A tal propósito, la FDA tiene previsto concertar acuerdos con los organismos de control de los alimentos de los países exportadores para que utilicen su certificación como garantía de inocuidad de los productos basada en parámetros aceptados mutuamente. Se está colaborando para establecer un acuerdo de este tipo con la China. Asimismo, la FDA está elaborando un memorando de entendimiento con el Servicio Nacional de Pesca Marina (NMFS), que está emprendiendo programas de inspección *in situ* en los

³ Reglamento 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios.

⁴ Reglamento 853/2004 por el que se establecen las normas específicas de higiene aplicables a los productos alimenticios de origen animal.

⁵ Reglamento 854/2004 *por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano*.

⁶ Reglamento **882/04** sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar.

⁷ Directiva 2004/41 por la que se derogan 17 directivas vigentes.

⁸ Reglamento No 183/2005 por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos.

⁹ Guía para la aplicación de determinados artículos del Reglamento 178/2002 sobre principios generales de la legislación alimentaria.

¹⁰ Guía: sobre las principales cuestiones relativas a los requisitos de importación y las nuevas normas sobre higiene y control oficial de los alimentos.

¹¹ FDA, 1997. Procedimientos para la elaboración e importación inocuas e higiénicas de pescado y productos pesqueros, Norma definitiva. Parte 123. (Disponible en: http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_02/21cfr123_02.html).

¹² FDA, 2007. Public health security and bioterrorism preparedness and response Act. 21 CFR 1.279 y 1.280.

establecimientos de exportación de muchos países. Ello permitirá a la FDA aumentar el volumen de productos certificados.

9. Japón aplica reglamentos de control alimentario basados en el APPCC, incluidos los requisitos sanitarios e higiénicos que deben cumplir los establecimientos que manipulan y elaboran productos pesqueros y las condiciones de almacenamiento y transporte. Siguen incorporándose los principios del análisis de riesgos, así como comprobaciones *in situ* en la frontera de entrada y planes de control de la calidad de la industria pesquera japonesa. La industria japonesa se encarga de controlar las importaciones en el origen. Continúan realizándose consultas bilaterales con algunos países exportadores con el fin de aclarar los requisitos sanitarios y ayudarles a aplicarlos en las fases iniciales de la cadena alimentaria. El Ministerio japonés de Salud, Trabajo y Bienestar Social proporciona información sobre el plan de vigilancia de los alimentos importados y de los resultados de la vigilancia. El plan para 2007-2008 comprende una lista de alimentos de todos los países exportadores, el método de muestreo, el método de inspección y los motivos para ordenar una inspección. Además, algunos alimentos provenientes de los países designados son sometidos a inspección en relación con determinados aspectos.

10. Los países exportadores, especialmente los países en desarrollo, han tropezado con dificultades para cumplir los requisitos de los principales mercados de importación, y muchos han tenido acceso limitado a algunos mercados, mientras que otros han visto sus productos rechazados o detenidos en las fronteras. La concertación de acuerdos de armonización y equivalencia contribuirán a incrementar la transparencia y a promover la protección del consumidor basada en criterios científicos y a disminuir la interrupción de los flujos de comercio internacional de pescado.

11. A nivel internacional, la Comisión del *Codex Alimentarius* ha proseguido su reforma con objeto de reforzar la función de elaboración de normas acordadas internacionalmente que se basen en principios científicos y cumplan los objetivos de protección de la salud de los consumidores y de prácticas leales en el comercio de alimentos. A tal fin, la Comisión ha elaborado su plan estratégico 2008 - 2013 con objeto de promover marcos reglamentarios racionales, la aplicación coherente de principios científicos y del análisis de riesgos, la cooperación con otras organizaciones internacionales y la participación efectiva del mayor número posible de miembros. La participación efectiva de los países en desarrollo es fundamental, dado que absorben una proporción creciente del comercio mundial de alimentos y productos marinos.

CERTIFICACIÓN Y NORMAS PRIVADAS EN EL SECTOR PESQUERO

12. Si bien los mayoristas y las cadenas de restaurantes desempeñan una importante función en la distribución del pescado en muchos países desarrollados, la influencia ha venido desplazándose cada vez más al punto final de la cadena de suministro, con una mayor consolidación de los minoristas y un aumento de las etiquetas privadas o de los minoristas. Los supermercados han ido difundiéndose rápidamente en los países en desarrollo de América Latina, Asia y África¹³.

13. Estos acontecimientos mundiales han tenido lugar en un contexto de creciente influencia de la sociedad civil y los grupos de defensa del consumidor en los programas de los gobiernos, las empresas y las organizaciones internacionales sobre diferentes aspectos de los sistemas alimentarios. La demanda de alimentos ha ido cambiando con la evolución de los estilos de vida, la demografía y el aumento de los ingresos de los hogares. Los consumidores esperan que se asegure la transparencia mediante los sistemas de rastreabilidad según se mueven los productos del productor al consumidor, con el fin de que sea posible determinar el origen, la calidad, los efectos ambientales y sociales de la producción y la distribución de los alimentos.

¹³ OCDE, 2004. Private standards and the shaping of the agro-food system. AGR/CA/APM (2004) 24.

14. Como último eslabón de la cadena de suministro entre los productores y los consumidores, los minoristas traducen y transmiten de vuelta las preferencias de los consumidores a través de la cadena de suministro a los productores y los elaboradores. Para transmitir estas preferencias, los minoristas han elaborado normas que comprenden la calidad y la seguridad, así como otros factores, como la protección del medio ambiente, las condiciones de trabajo y la salud animal y el bienestar de los animales, con objeto de reflejar su creciente responsabilidad para con los consumidores y para evitar cualquier riesgo para su reputación. Las normas pueden abarcar también requisitos comerciales, tales como los relativos a la cantidad, la coherencia de la calidad, la puntualidad de la entrega y la flexibilidad.

15. Esta novedad sin precedentes en las normas comerciales plantea las siguientes cuestiones:

- Si la liberalización del comercio ha de beneficiar a todos, incluidos los países en desarrollo, la elaboración de normas comerciales más estrictas no debería constituir un obstáculo innecesario o un impedimento adicional para el acceso de los productores y elaboradores de países en desarrollo a los principales mercados.
- ¿Cómo se definen los límites entre reglamentos públicos, por una parte, y normas comerciales privadas por otra? ¿Y quién es responsable de qué? Si bien los gobiernos que utilizan las normas como obstáculos al comercio pueden ser impugnados mediante los reglamentos de la OMC, ¿de qué mecanismos se dispone para hacer frente a las empresas cuyas normas constituyen obstáculos técnicos al comercio?

16. Algunos sostienen que el hecho de cumplir y respetar las normas comerciales puede producir efectos positivos, en particular estimulando nuevas ventajas competitivas e inversiones en capacidad tecnológica. Pero algunos gobiernos y grupos de productores temen que estas normas puedan camuflar medidas destinadas a proteger las industrias nacionales y restringir el acceso a los mercados o añadir un nuevo estrato de limitaciones que afecten a su competitividad duplicando los actuales requisitos reglamentarios (por ejemplo, la seguridad alimentaria y la calidad) o añadiendo otros. Además, la carga de cumplir con estas normas pueden recaer en forma desproporcionada en los pequeños proveedores, para los cuales el costo de lograr la condición de idoneidad para la certificación es relativamente más elevado.

17. Por otra parte, según van proliferando los programas de certificación, los consumidores y los productores se enfrentan con opciones como determinar cuáles de los programas de certificación entrañan mayor valor. El uso de declaraciones de certificación que compiten entre sí puede confundir a los consumidores haciendo que pierdan la confianza en las normas y etiquetas, menoscabando así el enfoque relativo a su valor. Plantea asimismo cuestiones acerca de cuáles programas de certificación protegen mejor al consumidor, al medio ambiente, al público y a los productores. En consecuencia, adquieren suma importancia la credibilidad de las normas y de sus organismos de acreditación y certificación.

18. Estas preocupaciones e inconvenientes pueden mitigarse mediante las disposiciones siguientes:

- *Mayor transparencia:* Para algunos exportadores, la actividad comercial puede resultar más arriesgada e incierta a causa de las normas comerciales impuestas por los importadores. El aumento de las consultas y la transparencia en la elaboración y la aplicación de estas normas contribuiría a reducir los riesgos con que se enfrentan los exportadores y a mejorar el acceso a los mercados.
- *Armonización y equivalencia:* La cooperación regional e internacional es necesaria para la elaboración de normas armonizadas y transparentes y de procedimientos de observancia, basándose en la labor del *Codex Alimentarius* (inocuidad y calidad), la FAO (ecoetiquetado, acuicultura orgánica, certificación en la acuicultura) y la ISO (certificación y acreditación). Debería prestarse mayor atención a las oportunidades de reconocimiento mutuo de normas, la simplificación de los procedimientos de observancia y las sinergias entre los planes de certificación gubernamental y privada. Esto a su vez debería determinar la reducción de los costos, especialmente para los países en desarrollo y los pequeños productores.

- *Asistencia técnica y aplicación gradual para los países en desarrollo:* Los esfuerzos internacionales para hacer frente a los efectos negativos de las normas podrían ir acompañados de esfuerzos análogos en cuanto a acuerdos económicos regionales y bilaterales. Se necesitan fondos externos para respaldar la aplicación y la observancia en los países en desarrollo. Siempre que sea posible, las normas podrían ir acompañadas de períodos de aplicación gradual para los productores de países en desarrollo.

ACTIVIDADES DE LA FAO

19. El Departamento de Pesca de la FAO (FI) ha seguido apoyando la labor normativa de la Organización como sigue:

- prestando asesoramiento científico al Comité del Codex sobre Pescado y Productos Pesqueros (CCFFP) en su 28.^a y 29.^a reuniones, procediendo a adelantar ulteriormente varias normas y secciones del Código de Prácticas para el Pescado y los Productos Pesqueros, incluida la aprobación final de algunas de ellas;
- contribuyendo a la terminación de la evaluación FAO/OMS de riesgos para las especies de *Vibrio* en el pescados y los mariscos;
- proporcionando apoyo a la Consulta FAO/OMS de Expertos sobre los virus en los alimentos, la Consulta FAO/OMS/OIE de Expertos sobre el uso de antimicrobianos en la acuicultura y la resistencia a los antimicrobianos y la Consulta FAO/OMS de Expertos sobre cómo equilibrar riesgos y beneficios en el consumo de pescado;
- organizando varios talleres de expertos para elaborar directrices internacionales sobre certificación en la acuicultura.

20. Asimismo el Departamento de Pesca, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Asociación Internacional de Inspectores de Pescado (IAFI) organizó el séptimo Congreso Mundial sobre Inocuidad y Comercio de Productos Marinos y Comercio, celebrado en Dublín, Irlanda, del 25 al 28 de septiembre de 2007. Los participantes de los principales países productores de productos marinos, entre ellos muchos países en desarrollo, sostuvieron debates sobre el asesoramiento científico y las futuras estrategias de inocuidad de los productos marinos.

21. Por lo que respecta a la creación de capacidad, el Departamento de Pesca ha continuado prestando asistencia a países en desarrollo para ampliar la aplicación de buenas prácticas de higiene (BPH), buenas prácticas de fabricación (BPF), el sistema APPCC y la rastreabilidad, así como para la aplicación de normas, directrices y códigos de prácticas del Codex para el pescado. Se celebraron varios talleres y programas de capacitación en diferentes regiones abarcando sectores como la garantía de la calidad de los productos marinos, políticas pesqueras y sector pesquero, repercusiones de los acuerdos comerciales multilaterales y de las actuales negociaciones de la OMC en el sector pesquero, la elaboración de prácticas pesqueras en consonancia con el CODEX, el marco jurídico de las MSF de la OMC y el Código de la FAO para la Pesca Responsable, la comercialización de productos: tendencias y desafíos, la inocuidad de los mariscos en relación con algas nocivas y biotoxinas. Prestación de asistencia al personal de los servicios de inspección del pescado encargado de la creación de capacidad, a las autoridades competentes, la industria pesquera y los investigadores en el sector pesquero y comercial después de la captura.

MEDIDAS QUE SE PROPONEN AL SUBCOMITÉ

22. La situación actual respecto del comercio de pescado requiere adoptar un enfoque armonizado y basado en criterios científicos que asegure la protección de los consumidores, la aplicación de prácticas de comercio leales y la eliminación de obstáculos técnicos al comercio

injustificados. El Subcomité tal vez considere oportuno examinar las novedades registradas en el sector de la inocuidad, la calidad y el acceso al mercado y sus consecuencias para el comercio pesquero a escala nacional e internacional. Se invita asimismo al Subcomité a que formule observaciones sobre la labor del Departamento de Pesca en relación con el Codex, la creación de capacidad y el fortalecimiento de las instituciones, y recomiende las orientaciones futuras sobre la aplicación de BPA, BPH, el APPCC y la rastreabilidad, así como sobre las MSF y los OTC, la certificación y en qué forma los planes de certificación privada pueden añadir valor a las actividades gubernamentales, con particular atención a la pesca en pequeña escala y la acuicultura.