

*Alberto Alonso Díaz**

BARRERAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS EN CHINA ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este artículo se hace repaso de los problemas sanitarios y fitosanitarios con los que se encuentran nuestras exportaciones agroalimentarias para su ingreso en el mercado de la República Popular de China.

La nueva Ley de Seguridad Alimentaria representa un punto y aparte, que impone nuevas obligaciones a los operadores que acceden al mercado agroalimentario de la República Popular de China.

Las normas a cumplir se hacen más rigurosas y es preciso adaptarse a la nueva legislación y a su posterior desarrollo.

Palabras clave: agroalimentarios, exportación, legislación, China.

Clasificación JEL: Q1.

1. Introducción

China es un país miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 2001. Desde su acceso en diciembre de aquel año, la legislación china ha ido cambiando paulatinamente para adaptarse a la normativa internacional impuesta por su condición de miembro de pleno derecho de la OMC.

La legislación china en los diferentes sectores es a menudo muy amplia. En el campo agroalimentario en concreto, además existen diferentes organismos con competencia legislativa y las normas a su vez pueden ser, a su vez, normas de obligado cumplimiento y normas recomendadas.

Las normas que afectan a cuestiones sanitarias y fitosanitarias y de etiquetado son de obligado cumplimiento tanto para los productos importados como para los exportados.

El 28 de febrero de 2009 se aprobó la nueva Ley de Seguridad Alimentaria que pretende ser la Ley

básica de referencia para los temas agroalimentarios, integrando la supervisión y los controles desde la producción al consumo final, reordenando la actividad normativa que se debe basar en un análisis de la valoración de riesgos, regulando la producción y el comercio, la inspección de alimentos, la importación y la exportación, respondiendo a las alertas alimentarias y definiendo la estructura de la supervisión de los alimentos.

La primera propuesta de esta Ley es de 2007 y ha tenido hasta cuatro lecturas antes de ser aprobada. Por tanto, ha sido modificada sensiblemente desde el primer borrador presentado.

Gran parte de los problemas de seguridad alimentaria ocurridos en China hasta ahora han sido debidos a un solapamiento de competencias tanto en el tema legislativo como en el de supervisión y control entre los diferentes organismos públicos implicados. Para evitarlo, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Seguridad Alimentaria, se crea un organismo de coordinación entre los diferentes organismos implicados, dependiente directamente del Consejo de Estado. ▷

* Consejero Comercial en Pekín.

La complejidad normativa no deriva sólo de la propia complejidad lingüística y de la multitud de leyes y normas, sino que en algunos casos también de la duplicidad de registros obligatorios en diferentes organismos. La potestad legislativa de diferentes organismos provoca la existencia de normas a veces contradictorias y, sobre todo, de una falta de transparencia que para los exportadores a menudo se convierte en un verdadero rompecabezas.

El 1 de junio de 2009 ha entrado en vigor esta nueva Ley de Seguridad Alimentaria y va a suponer nuevas obligaciones y requisitos a los exportadores que quieran acceder al mercado chino.

Desde los primeros borradores de la Ley, han sucedido casos como el de la contaminación de la leche en polvo por melamina, lo que ha llevado al endurecimiento del proyecto final que ha sido aprobado.

Es de esperar que los requisitos de registro en alimento sean más complejos a partir de ahora. La nueva Ley de Seguridad Alimentaria exige que todos los agentes y exportadores finales que importen alimentos en China deben estar registrados en AQSIQ (Administración General para la Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena). Sin embargo, hoy por hoy, la página web para el registro todavía no ha sido hecha pública por dicho organismo, es decir, la norma es aplicable pero no existen los instrumentos para cumplirla.

Si una empresa no está inscrita, los servicios de inspección no despacharán a consumo dicha mercancía por lo que, en teoría, es un requisito absolutamente indispensable a partir de ahora, pero de imposible cumplimiento en la práctica.

Los productos como frutas y hortalizas siguen con el sistema de registro en AQSIQ de almacenes y huertos y los cárnicos con el sistema de registro ante el CNCA, Administración Nacional para la Certificación y la Acreditación.

Distintos países han señalado que esta norma no ha sido comunicada a través del sistema SPS, lo cual es preceptivo para los países miembros de la OMC, por lo cual no ha existido la adecuada información al respecto ni la posibilidad de presentar

alegaciones a dicha Ley, especialmente cuando supone un cambio significativo en la legislación alimentaria china.

Asimismo, la entrada en vigor de la normativa sobre *novel food* obliga o bien a definir nuevas normas de calidad para los productos que no disponen de norma en China o bien a presentar a los interesados un amplio *dossier*, que especifique ingredientes, uso, valoración de riesgo, normas aplicables, etiquetado y un largo etcétera, es decir, un voluminoso informe.

Los países han solicitado que cuando estos productos sin norma ya supongan un comercio tradicional en China, se admitan las normas internacionales o las normas del país productor, en tanto en cuanto no se publiquen normas chinas para ese producto.

En el tema del etiquetado, actualmente ya se exige el registro de la etiqueta en la primera exportación por parte del importador. Hay quejas de falta de uniformidad en los criterios de aceptación por parte de los diferentes CIQ (oficinas de AQSIQ en Aduanas) de las etiquetas.

En la nueva Ley se hace hincapié en los aditivos y se exige un análisis de riesgos de los aditivos añadidos en los nuevos productos que vayan a ser comercializados en China.

Aunque no se cita por su nombre en la Ley, el sistema de trazabilidad se refuerza sensiblemente, lo cual supone en algunos casos el etiquetado en destino de la mercancía en chino, incluyendo el nombre del importador o distribuidor y datos complementarios.

Otros de los requisitos es la obligación que establece la Ley de que los importadores y distribuidores mantengan los registros de todo lo que han comprado y vendido al menos durante dos años, incluyendo los datos precisos para garantizar la trazabilidad.

2. Organismos implicados en la Normalización

En China existen cinco organismos implicados en la Normalización de productos agroalimentarios: ▷

- Ministerio de Agricultura (MoA).
- AQSIQ (Administración General para la Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena).
 - SAIC (Administración Estatal de Comercio e Industria).
 - Ministerio de Sanidad (MoH).
 - Administración Estatal de Alimentos y Fármacos (SFDA).

Asimismo, el Ministerio de Comercio tiene competencias junto con SAIC en el control y circulación de alimentos.

La Administración para la Normalización de China (SAC) encuadrada hasta ahora en el organigrama de AQSIQ, se encarga de elaborar la normativa alimentaria.

La Administración General para la Certificación y Acreditación (CNCA) se encarga del registro de empresas autorizadas para exportar determinados productos, no sólo en el campo alimentario sino también en el industrial. El CNCA se encuadra también dentro del organigrama de AQSIQ.

La nueva Ley de Seguridad Alimentaria encarga al Ministerio de Sanidad a que elabore el análisis de valoración de riesgos de los alimentos.

En la elaboración de normas estarán representados los diferentes organismos implicados, pero se desconoce la futura adscripción de SAC, si seguirá dependiendo de AQSIQ o directamente del Consejo de Estado.

Las normas alimentarias se dividen en:

- Normas nacionales
- Normas sectoriales
- Normas regionales o locales
- Normas empresariales

Como se puede comprobar, la complejidad normativa es amplia.

3. Esquemas de regímenes de importación por productos

A todo lo anterior hay que añadir los diferentes esquemas necesarios para poder exportar los diferentes productos agroalimentarios a China.

En algunos casos para poder exportar se precisa la firma previa de un protocolo entre el país exportador y la RP de China. Este sería el caso de los productos cárnicos, frutas y hortalizas frescas, cereales, semillas oleaginosas, semen y embriones, animales vivos.

En otros casos sólo se precisa consensuar un modelo de certificado para la exportación de los productos, esto es aplicable a productos de la pesca y productos lácteos, fundamentalmente.

Adicionalmente, en algunos casos es preciso el registro de las empresas exportadoras bien sea en el CNCA o bien en AQSIQ.

En el caso de las frutas y hortalizas frescas, anualmente deben actualizarse las empresas y huertos autorizados, lo que supone una visita in situ de los inspectores para certificar los almacenes y los huertos. Posteriormente esa lista debe ser publicada en la web de AQSIQ, para que tenga validez a efectos aduaneros.

En frutas y hortalizas para países de la UE, sólo España en cítricos, Francia en manzanas y Francia e Italia en kiwi han firmado un protocolo. La exportación de kiwi se ha autorizado recientemente. Chipre está negociando un protocolo para limón.

La postura de la Comisión Europea para evitar que estos requisitos se conviertan en trabas de acceso al mercado es la aplicación de normas internacionales, la regionalización y el pre-listado de empresas.

Sin embargo, la RP de China no admite la extensión de la valoración de riesgos y las medidas de protección de sanidad vegetal, aceptadas de un país miembro a otro país miembro, por las diferentes situaciones existentes entre los países europeos.

En la práctica esto se traduce en que cada país europeo debe firmar un protocolo diferente para cada producto y teniendo en cuenta la complejidad de la firma de un protocolo, al final se traduce en una barrera muchas veces insalvable.

La posición de la Comisión de la UE de conseguir un acuerdo sobre un sistema de pre-listado y la regionalización, aceptando China la supervisión del país exportador, no es factible por el momen- ▷

to, dado que la parte china no acepta estas propuestas.

4. Barreras sanitarias

De actualidad resulta el asunto de la nueva gripe. China ha prohibido las importaciones de carne de porcino de México, EEUU y Canadá, en estos dos últimos casos se prohíbe automáticamente la importación de cualquier Estado en el que se hayan detectados casos en humanos.

La cuestión de la gripe ha ralentizado los procesos de aprobación para exportar porcino de diferentes países europeos, entre ellos, Alemania, Reino Unido y Países Bajos. En estos momentos los únicos países autorizados a exportar porcino a China son Dinamarca, Francia, Italia y España.

Las medidas adoptadas por China son una declaración adicional al certificado consensuado en el protocolo y una notificación previa de los certificados expedidos (medida que estaba prevista con anterioridad pero cuya puesta en práctica se ha acelerado).

Existen diversas normas sanitarias que inciden en nuestras posibles exportaciones a China. Generalmente, estas restricciones aparecen incluidas en las normas individuales de los productos.

Aunque muchas normas chinas están basadas en normas internacionales, otras normas difieren de las normas internacionales y contienen requisitos sanitarios que resultan poco menos que imposibles de cumplir.

– China aplica una tolerancia cero para ciertos patógenos (bacteria *Salmonella*) en productos cárnicos y en productos avícolas (GB 16869-2005) que es inconsistente con las directrices del *Codex Alimentarius* CAC/GL 21-1997 «Directrices para el establecimiento y aplicación de criterios microbiológicos en alimentos». Similar situación ocurre con *Escherichia coli* y con la *Listeria monocytogenes*. La eliminación completa de estas enterobacterias es considerada inalcanzable por la comunidad científica internacional.

– China impone restricciones a la importación de carne de vacuno y de sus productos en base a la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB). La OIE (Organización Internacional de Epizootias) tiene guías para las condiciones bajo las cuales se puede comerciar con carne de vacuno si se eliminan los materiales de riesgo específico (MER) de forma apropiada en función de la categoría de riesgo del país.

Dependiendo de la categoría de riesgo del país (riesgo indeterminado, riesgo controlado, riesgo despreciable) y de la edad del animal, más o menos MER deben ser eliminados.

China no admite los criterios de la OIE cuando toma sus decisiones sobre EEB en sus importaciones y no permite dichas importaciones, al no admitir los productos comercializables con seguridad o el sistema de categorización de la EEB.

Sería de desear que China siguiera las directrices de la OIE respecto a la carne con músculos deshuesados del esqueleto para animales de menos de 30 meses.

De hecho, no hay ningún país europeo que pueda exportar carne bovina a China en estos momentos. La postura china en este tema es muy intransigente, incluso cuando la UE ha autorizado las exportaciones de carne de ave chinas después de haber padecido la gripe aviar.

– Desde 2005 China exige en productos lácteos para su importación, la realización de pruebas para la detección de la bacteria *E. Sakazakii* en el 100 por 100 de estos productos, lo cual no tiene base científica ni es proporcional al riesgo de conformidad con las disposiciones del acuerdo MSF.

Los controles deberían aplicarse sólo en los casos de alimentos o ingredientes para alimentación infantil.

Los análisis se retrasan varias semanas y provoca demoras en el acceso al mercado.

– La norma GB 2721-2003 establece un contenido máximo en flúor de 2,5 mg/kg para la sal comestible. La norma del *Codex* STAN 150-1985 enmendada en 1999, 2001 y 2006 no especifica ningún contenido máximo para el flúor. Además ▷

el límite fijado para el contenido en flúor es muy bajo para el contenido normal de la sal comestible.

– En la legislación china sobre chocolate se exige un contenido máximo en cobre de 15 mg/kg. Hay que recalcar que la norma del *Codex Alimentarius* no especifica un contenido máximo en cobre para el cacao y sus productos.

5. Barreras fitosanitarias

China es un país exportador de frutas y sobre todo hortalizas frescas. Entre sus mercados de exportación se encuentra el de la Unión Europea, al cual puede acceder sin problemas. La UE para la importación de frutas y hortalizas frescas tiene un sistema que está totalmente liberalizado y permite la libre entrada a condición de que se cumpla con las normas de calidad y de residuos de plaguicidas.

Sin embargo, el acceso al mercado chino por parte de las empresas europeas presenta graves problemas en este sector, debido al complicado sistema establecido por parte de las autoridades chinas.

5.1. Requisitos exigidos

Firma de un protocolo entre el país exportador y la RP de China. Esto supone en primer lugar, la presentación de un informe sobre las plagas existentes que pueden afectar al cultivo que se desea exportar.

Este informe es enviado a las autoridades chinas que realizan una evaluación de riesgos e imponen los requisitos de cuarentena que deben cumplir las frutas u hortalizas en su exportación a China.

Anualmente deben actualizarse la lista de huertos y almacenes autorizados para exportar fruta. Hay problemas cuando las aduanas no disponen de las listas actualizadas.

El Protocolo firmado para cítricos establece las condiciones del tratamiento de cuarentena y los puertos de entrada que fueron ampliados a los puertos del Sur: Dalian, Tianjin, Pekín, Qingdao, Shanghai, Cantón y Shenzhen.

Condiciones de cuarentena de cítricos:

- 1,1º no menos de 15 días
- 1,7º no menos de 17 días
- 2,1º no menos de 21 días

Las condiciones de cuarentena impuestas son similares a las aplicadas en las exportaciones a otros países. Sin embargo, hasta ahora están suponiendo una traba para nuestras exportaciones, porque estas condiciones de cuarentena unidas al período prolongado de tránsito de las mercancías está desanimando a los exportadores a abordar de forma seria la exportación a este mercado.

Hay que recordar que el único país de Europa y de la cuenca del Mediterráneo autorizado para exportar cítricos a China es España.

Chile y EEUU son los más beneficiados de esta situación porque Chile puede exportar uva, manzana, ciruela y cereza y EEUU manzana, uva, ciruela y cítricos. De hecho el mercado de manzana y uva se lo reparten prácticamente en solitario entre EEUU y Chile.

Aunque Francia también está autorizada a exportar manzana, parece que las condiciones de cuarentena también están desanimando a sus exportadores a abordar este mercado.

En el mercado de cítricos los otros países que pueden exportar son además de EEUU, Uruguay, Tailandia, Sudáfrica, Taiwán, Argentina y Australia.

Como resumen, la posible exportación de las diferentes frutas y hortalizas frescas requiere la firma de un sinfín de protocolos, cosa que en la práctica resulta casi imposible. A ello hay que añadir la obligación de la actualización de los huertos y almacenes autorizados, lo que conlleva una visita anual al país exportador y la actualización de las listas en la página web.

Las oportunidades reales son concentrarse en establecer protocolos en productos que puedan suponer un volumen elevado de exportación o que la Comisión Europea negocie unas nuevas condiciones de acceso a este mercado para todos los países comunitarios. ▷

5.2. Requisitos fitosanitarios para embalajes de madera

Desde el 1 de enero de 2006, China acepta los materiales de embalaje de madera de acuerdo con la norma ISPM 15. Para productos tratados por el calor o con bromuro de metilo, no acepta la madera de coníferas tratadas con bromuro de metilo de acuerdo con la norma ISPM 15, de países con nematodo del pino.

5.3. Productos ecológicos

Serán certificados por los organismos autorizados por el CNCA. El etiquetado depende del porcentaje de producto ecológico contenido:

- 95 por 100 o superior: producto orgánico o ecológico.
- 70-95 por 100: hecho con ingredientes ecológicos.
- 70 por 100 o inferior: sólo indicará que ciertos ingredientes son ecológicos.

Las Reglas de Implementación para Certificación de Productos Orgánicos fueron publicadas por CNCA el 2 de junio de 2005. Para vender productos orgánicos en China, los productos deben ser certificados de acuerdo con las normas nacionales de orgánicos de China, un organismo internacional de certificación debe conseguir la acreditación doméstica. Seis organismos internacionales de certificación orgánica están operando en China.

No existen organismos certificadores europeos

autorizados en China ni viceversa. Existe interés tanto por parte china como por parte de la UE por el reconocimiento mutuo de organismos de certificación de productos ecológicos.

6. Conclusiones

Los requisitos para el acceso de los productos agroalimentarios a China se caracterizan por un régimen mucho más riguroso que el que soportan las exportaciones chinas que se dirigen a Europa.

Esta es una de las causas fundamentales del desequilibrio comercial existente en las exportaciones agroalimentarias entre China y Europa, claramente favorable a China.

La nueva Ley de Seguridad Alimentaria va a reforzar todavía más los requisitos necesarios para el ingreso de alimentos en China.

Dependiendo de la implementación y de su aplicación podemos encontrarnos ante un mayor desequilibrio en nuestro comercio alimentario, ya que se mantienen las normas anteriores y se amplían fuertemente los requisitos exigidos para el ingreso de alimentos al mercado chino.

Otro de los problemas es la falta de reciprocidad, ya que mientras Europa acepta el principio del pre-listado, por medio del cual sólo se inspecciona una muestra de las industrias y el resultado se extrapola a las demás, China hoy por hoy no acepta dicho sistema con lo que los trámites de inspección y registro se vuelven extremadamente complejos.