

Directrices en materia de legislación alimentaria

(nuevo modelo de ley de alimentos
para países de tradición jurídica
romano-germánica)

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO

91



PREFACIO

La creciente globalización del comercio de los alimentos y la unificación de las normas alimentarias y relativas a la inocuidad de los alimentos han redundado en cambios significativos en el marco normativo nacional e internacional en materia de alimentos. La adopción del Codex Alimentarius como fuente de normas internacionales sobre inocuidad de los alimentos por parte de la Organización Mundial del Comercio en su Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) ha repercutido de forma categórica en el estado de las normas, lineamientos y recomendaciones del *Codex* en lo que se refiere al comercio de alimentos, efecto que ha sido especialmente marcado entre los miembros de la OMC. Por otra parte, aumenta progresivamente el consenso público respecto de la necesidad de integrar y optimizar la coordinación de las actividades normativas entre las entidades nacionales e internacionales a fin de lograr un mejor nivel de protección de la vida y de la salud de las personas, de los animales y de los vegetales, además del medio ambiente, sin generar barreras innecesarias para el comercio. Por otra parte, se está ampliando el espectro de acción de las políticas alimentarias, y por esta razón se han incorporado las materias de inocuidad de los alimentos, seguridad alimentaria, nutrición y el derecho a la alimentación de toda persona.

Los recientes accidentes y brotes de enfermedades de transmisión alimentaria han resultado fuertemente impactantes para la opinión pública y, como consecuencia de ello, se ha comenzado a cuestionar la efectividad de los actuales sistemas de control alimentario. Otros de los factores que han ayudado a centrar la atención en dichos sistemas de control de inocuidad de los alimentos han sido la inquietud de la población con respecto a los contaminantes químicos y microbiológicos que afectan a la cadena alimentaria y el uso de aditivos alimentarios, plaguicidas y medicamentos veterinarios, a lo que debemos sumar el progresivo interés de los consumidores por problemas de salud relacionados con la alimentación. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población, la urbanización y los avances tecnológicos están generando cambios nunca antes vistos en la producción de alimentos, lo que está generando la necesidad de contar con mayor supervisión por parte de todos aquellos actores involucrados en la cadena alimentaria, que se extiende desde los productores primarios hasta los consumidores (“de la granja a la mesa”), con el propósito único de garantizar la inocuidad de los alimentos.

Estos eventos han puesto en evidencia la necesidad de contar con un nuevo marco legislativo en materia alimentaria. A la luz de dicha necesidad, los marcos normativos de cada país deberán adaptarse a fin de observar las exigencias regionales e internacionales. Asimismo, la asignación de responsabilidades en las industrias alimentarias nacionales ha de ser modificada con urgencia. Históricamente, los ministerios responsables de salud, servicios agropecuarios y veterinarios, entidades gubernamentales encargadas de agricultura y pesca se han distribuido las responsabilidades de inspección y supervisión, de forma bastante dispersa y con la consabida burocracia e ineficiencia en el uso de los recursos. Tras haber tomado conciencia de la necesidad de actualizar y modernizar sus marcos normativos alimentarios, muchas naciones se han abocado a la labor de hacer una revisión de su legislación en materia de alimentos y normas relacionadas con el fin de identificar brechas y duplicación de responsabilidades en el sistema de control alimentario y de incentivar la cooperación entre los ministerios responsables. Se aprecia una progresiva tendencia contraria a la fragmentación y comprometida con la optimización de los marcos legislativo y administrativo, como resultado de la cual se ha promulgado una legislación alimentaria básica que ha dado origen a una autoridad exclusivamente dedicada a la supervisión del sistema alimentario, entendiéndolo como un sistema integrado “de la granja a la mesa”.

Resulta habitual encontrar países insatisfechos con sus marcos legislativos en materia de control alimentario, pero no siempre resulta fácil identificar los pasos a seguir para la revisión de la estructura del marco jurídico. En este contexto, la presente publicación está orientada a colaborar con las autoridades responsables en los procesos de modernización de la normativa en materia de inocuidad y control alimentarios.

El presente estudio nace de la traducción y adaptación a los sistemas de tradición jurídica romano germánica de la publicación “Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law”, orientado a los sistemas jurídicos de *common law*, incluyendo modelos de leyes adaptados a la tradición jurídica romano germánica. Al igual que su predecesor, el estudio se apoya en el documento recientemente publicado por la FAO y la OMS titulado “Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Systems” [Garantías de Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Pautas para Fortalecer los Sistemas Alimentarios Nacionales], que se ha revelado como una valiosa guía en el diseño de los sistemas nacionales de control alimentario.

Su fuente principal es la experiencia de la FAO en la asistencia técnica que este organismo ha ofrecido a distintos gobiernos en la preparación de nuevas leyes y normativas alimentarias y se aboca al análisis de los diversos elementos constitutivos del sistema nacional que deben tomarse en consideración al llevar a cabo una revisión de los marcos normativos de cada país en materia alimentaria.

El estudio parte del análisis de las modificaciones de orden práctico y normativo en el ámbito nacional e internacional que han dado origen a los cambios de actitud registrados en áreas como el control de los alimentos, la inocuidad de los alimentos y el comercio alimentario. A continuación, explora el contexto internacional de la normativa alimentaria, para más adelante identificar y analizar las organizaciones mundiales y las herramientas internacionales que han influido en el derecho alimentario. Posteriormente, examina el universo de temas que conforman el marco legal alimentario de un país, favoreciendo un enfoque integrador en la evaluación y modificación de los marcos legales nacionales en materia alimentaria. El propósito del estudio es exponer toda la gama de materias que pueden coincidir en el tema alimentario e identificar tanto los conflictos como las interrelaciones, con énfasis en la inclusión de la mayor cantidad de cuestiones que sea posible en una ley marco en materia alimentaria.

En otro de sus capítulos, el libro revisa las principales expresiones y tendencias en política alimentaria que deberían tenerse en cuenta durante la preparación de una ley alimentaria y, por otra parte, analiza la forma en que dichos temas deberían quedar plasmados en la legislación de un país. Asimismo, esta publicación revisa el contexto social, político, legal y económico en el que se desarrollará el proceso legislativo nacional. De esta forma, al tomar en consideración la constelación de políticas, instituciones y recursos en operación en el ámbito nacional, los gobiernos pueden seleccionar la estrategia legislativa que satisfaga de mejor manera sus necesidades nacionales. Con dicho propósito en mente, el libro ofrece recomendaciones concretas para la preparación de una ley alimentaria básica nacional, incluidas tres versiones de un nuevo modelo de ley alimentaria. El libro concluye con un análisis general de las lecciones aprendidas y de algunas temáticas transversales.

Complementando la labor de los autores de la presente publicación, Jessica Vapnek y Melvin Spreij, están las contribuciones resultantes de las investigaciones realizadas por Lillian Pinzon, Ben Walsby y Erin Morrow y el primer proyecto de análisis que llevaron a cabo Jonathan Lindsay y George

Sarpong. Entre los muchos colaboradores que participaron en esta publicación, ya sea a través de ediciones o de comentarios, se encuentran entre otros, Alan Randell así como Carmen Bullón Caro, David Fraser, Leo Hagedoorn, Peter Lallas, Kerstin Mechlem, Kazuaki Miyagishima, Victor Mosoti, Marta Pardo Leal, Margret Vidar y David Wilson. Esperamos, ciertamente, que el presente estudio resulte de utilidad, tanto para gobiernos como para profesionales de la investigación.

Stefano Burchi
Jefe interino
Servicio de Derecho
para el Desarrollo
Oficina Jurídica

Ezzeddine Boutrif
Director
Servicio de Calidad de los Alimentos y
Normas Alimentarias
División de Alimentos y Nutrición

INTRODUCCIÓN

Contenido

I.	CONTEXTO DEL DERECHO ALIMENTARIO	3
II.	ÁMBITO INTERNACIONAL	4
2.1.	Aspectos prácticos	4
2.2.	Aspectos normativos	6
III.	ACONTECIMIENTOS NACIONALES	8
3.1.	Aspectos prácticos	8
3.2.	Aspectos normativos	10
IV.	OBJETO DEL ESTUDIO	12
V.	¿QUÉ ES EL DERECHO ALIMENTARIO?	16
	BIBLIOGRAFÍA	18

I. CONTEXTO DEL DERECHO ALIMENTARIO

La década de 1995 a 2005 ha sido escenario de importantes cambios en los marcos normativos nacional e internacional que rigen el control, la inocuidad y el comercio de alimentos. La adopción del *Codex Alimentarius* como fuente de normas alimentarias internacionales por parte de la Organización Mundial del Comercio en su Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), en el año 1995, ha sido uno de los eventos recientes de mayor influencia en la normativa alimentaria mundial y bien podría considerársele un reconocimiento a la creciente globalización de la producción y del comercio de alimentos. Por otra parte, los brotes de enfermedades de transmisión alimentaria que se han sucedido en todo el mundo, unido a la atención de los medios y a la preocupación de los consumidores, han desencadenado un interés sin precedentes en materia de control de los alimentos y normativa alimentaria y en las infraestructuras internas de cada país que rigen la seguridad alimentaria.

De igual modo, esta última década ha sido testigo de un creciente interés por las conexiones entre seguridad alimentaria y otras áreas de la agricultura, que han empezado a tratarse separadamente, como son la cuarentena vegetal y la cuarentena animal. Con frecuencia estos temas se tratan conjuntamente bajo el título de "bioseguridad", concepto generalmente entendido como protección frente a los riesgos ambientales, económicos y de salud humana, provenientes de plagas y enfermedades de animales y plantas potencialmente perjudiciales, especies extrañas invasoras y organismos modificados genéticamente (OMG). En varios países, los gobiernos han designado un organismo ejecutivo único como responsable para velar por la inocuidad de los alimentos, la cuarentena animal y la cuarentena vegetal a través de inspecciones "de la granja a la mesa" con el objeto de proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales.

Estos cambios han sido potenciados por diversos eventos. Las siguientes secciones se dedicarán a la revisión de algunos cambios de orden práctico y normativo que han tenido lugar en las últimas décadas y que han influido en los análisis y en la formulación de políticas relativas a control de los alimentos, inocuidad de los alimentos y comercio alimentario en el ámbito nacional e internacional.

II. ÁMBITO INTERNACIONAL

2.1. Aspectos prácticos

Resulta imposible describir el dinámico entorno en que se desarrolla el comercio de los alimentos sin hacer referencia a la creciente globalización que ha experimentado el comercio durante los últimos diez o más años. Según estadísticas sobre comercio internacional publicadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el 2003 las exportaciones mundiales de alimentos alcanzaron un valor total de 543 mil millones de dólares EE.UU. Esta cifra refleja un aumento de 75 mil millones de dólares EE.UU. con respecto al año 2002 y de 31 mil millones de dólares EE.UU. con respecto al año anterior. Por mostrar un ejemplo, en las cifras de exportación de maíz de países desarrollados a países en desarrollo se prevé un aumento de 30 millones de toneladas en 1995 a 68 millones de toneladas en 2025. El comercio internacional de alimentos ha crecido a pasos agigantados a medida que los países han ido estableciendo relaciones recíprocas de dependencia para asegurarse un suministro de alimentos suficiente en cantidad y número de variedades, a través de la importación y exportación de productos alimentarios. Con ello se ha incrementado el potencial exportador de los países y también las probabilidades de propagación de los riesgos relacionados con los alimentos, debido a la mayor facilidad con que hoy es posible trasladar productos de un lugar a otro. Al mismo tiempo, la reducción de los obstáculos al comercio ha infundido en los países en desarrollo el temor de que sus exportaciones no serán competitivas en el mercado o que los países desarrollados, a falta de controles de obligado cumplimiento, "inundarán" sus mercados con productos insatisfactorios.

En los años venideros, los países tendrán un mejor nivel de acceso a los mercados de exportación, situación que traerá consigo una mayor competencia y la necesidad de garantizar un buen grado de confianza en la inocuidad de los alimentos ofertados. Esta última se puede lograr mediante la aplicación del principio "de la granja a la mesa", que propone la revisión de todos los eslabones de la cadena alimentaria con el fin de garantizar la inocuidad y la calidad de los alimentos, y mediante la incorporación de un método preventivo de inocuidad alimentaria. El intercambio de información nacional, regional e internacional puede ser útil para combatir los temores de los consumidores y la investigación puede mejorar el discernimiento científico sobre los riesgos relacionados con los alimentos.

La privatización es otra tendencia que ha dejado su huella en el comercio mundial de alimentos. En Europa central y oriental y en otros países en transición a economías de mercado, no cabe duda de que la privatización se relaciona con el desmantelamiento de las estructuras administrativas socialistas. Sin embargo, no se limita únicamente a este contexto. Sea por una reforma inspirada internamente o por la presión externa representada en programas de ajuste estructural y otros similares, los países de todo el mundo se enfrentan a la necesidad de modificar sus estructuras legales en una dirección que separe al gobierno del mercado de la prestación de servicios, favorezca la inversión privada y mejore el entorno legal para el comercio privado. En el sector alimentario, este principio se podría aplicar al contexto nacional, por ejemplo, asignando funciones de inspección y análisis de alimentos a agencias paraestatales e independientes y unificando y modernizando las exigencias normativas y burocráticas para la entrada al mercado de empresas o comerciantes del rubro alimentario.

En contraste con la globalización, la unificación y otros ejemplos de convergencia, una tendencia parece celebrar el potencial de la divergencia, concretamente, el énfasis creciente en la descentralización de las facultades y responsabilidades del gobierno. En esta dinámica los marcos jurídicos se modifican para reflejar políticas que promueven la adopción local de decisiones en una vasta variedad de campos. La descentralización es una estrategia acogida ampliamente por gobiernos y organismos internacionales y encuentra su expresión en numerosos instrumentos legales. Uno de los posibles factores de motivación es el deseo de ejercer una administración más eficaz que la desarrollada por los gobiernos centrales. Otro puede ser reducir la aparatosa burocracia, que a veces deja vacíos de cobertura en ciertos sectores o regiones, especialmente en áreas rurales. Con el fin de mejorar el control alimentario, una estrategia para dirigir los textos y las instituciones legales a estos fines podría ser transferir a las autoridades municipales y del distrito el mandato de inspeccionar las empresas alimentarias locales.

2.2. Aspectos normativos

En los últimos años, en la escena internacional se ha observado una intensa actividad normativa en materia alimentaria. La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales de 1994 culminó en el establecimiento de la OMC en enero de 1995. Por primera vez, el tema agrícola se tuvo en consideración de manera significativa en las

negociaciones comerciales y se acordó la reducción de las barreras arancelarias para muchos productos a fin de estimular el libre comercio. Dos acuerdos en materia alimentaria, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), fueron suscritos en el marco de la OMC. Estos acuerdos establecen parámetros importantes que rigen la adopción y ejecución de medidas sobre la calidad e inocuidad de los alimentos.

El Acuerdo OTC, que había estado en vigor como acuerdo de aplicación voluntaria ("Código de Normas") desde la Ronda de Tokio (1973–1979), se convirtió en un acuerdo multilateral vinculante en la Ronda Uruguay. Éste abarca las exigencias y normas técnicas (aplicadas a los productos básicos) que no se incluyen en el Acuerdo MSF, como las normas sobre etiquetado.

El Acuerdo MSF se redactó con el propósito de garantizar que los países apliquen medidas para proteger la salud humana, sanidad animal (medidas zoonositarias) y sanidad vegetal (medidas fitosanitarias) basadas en la evaluación de riesgos con fundamentos científicos. El objetivo es establecer un marco multilateral de directrices y normas que oriente la creación, la adopción y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias armónicas y que minimice sus efectos negativos sobre el comercio. La adopción de normas internacionales pretende que los países puedan priorizar el uso de sus recursos, a menudo limitados, y se concentren en el análisis de riesgos.

Como ha sido mencionado, el *Codex Alimentarius* es el instrumento principal para la unificación de las normas alimentarias, e incluye una colección de normas, códigos de prácticas y límites máximos de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios en los alimentos, todos ellos adoptados internacionalmente. Los objetivos del *Codex* son proteger la salud de los consumidores, garantizar prácticas leales en el comercio de alimentos y promover la coordinación de todas las actividades de los gobiernos nacionales que se relacionen con las normas alimentarias. En virtud del Acuerdo MSF, se confirió a las normas, directrices y recomendaciones del *Codex* la característica de servir como referencia para la aproximación internacional de normativas. También sirven como textos básicos para resolver diferencias comerciales. Los miembros de la OMC deben basar sus medidas nacionales sobre inocuidad alimentaria en normas, directrices y otras recomendaciones internacionales adoptadas por el *Codex* en las materias en que existen estas normas. Si un país aplica estas disposiciones, se presumirá que sus medidas son coherentes con las disposiciones del Acuerdo MSF (los países

pueden aplicar normas más estrictas que las del *Codex*, siempre y cuando tengan fundamento científico). De este modo, si bien las normas del *Codex* en sí mismas no son obligatorias, han pasado a ser vinculantes para todos los miembros de la OMC en virtud del Acuerdo MSF.

Gracias al aumento del número de países afiliados a la OMC y, por consiguiente, suscritos a sus acuerdos, ha surgido un fuerte interés por modificar la legislación para que cumpla con las obligaciones internacionales y por adoptar los principios de estos acuerdos, como la unificación, la equivalencia y la no discriminación. De manera similar, se ha encomendado a los países que deseen integrar agrupaciones regionales como la Unión Europea (UE) que adapten su legislación nacional a las exigencias de la UE en una vasta gama de materias. La Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), entre otras organizaciones regionales, también han influido en la legislación de sus miembros, aun cuando no estuviese relacionada exclusivamente con asuntos comerciales. Las organizaciones regionales de normalización se han basado en modelos internacionales y al mismo tiempo han adaptado sus normas y medidas a los intereses de su región. La creación de nuevas agrupaciones económicas regionales como la Unión Africana (UA) da razones para esperar que prosperen las iniciativas de unificación regional.

III. ACONTECIMIENTOS NACIONALES

3.1. Aspectos prácticos

En el ámbito nacional, la expansión demográfica ha seguido creando dificultades a los sistemas alimentarios del mundo. Para alimentar a una población cada vez más numerosa se han debido mejorar la producción agrícola y las prácticas zootécnicas, reducir las pérdidas anteriores y posteriores a la cosecha, se ha aumentado la eficiencia de los sistemas de procesamiento y distribución de alimentos y se han adoptado nuevas tecnologías y estrategias. Los países en desarrollo en particular, se han visto obligados a combatir con las deficiencias en infraestructura de la etapa posterior a la cosecha, caracterizada por la ausencia de agua segura, electricidad, instalaciones de almacenamiento, caminos y medios de transporte.

No sólo se espera que la población aumente, sino que gran parte de ese aumento tenga lugar en las áreas urbanas. La práctica totalidad del

crecimiento demográfico mundial desde 2006 hasta el año 2030 se concentrará en áreas urbanas, pues se estima que la población urbana mundial aumentará de 2.900 millones registrados en el año 2000 a 5.000 millones en el 2030. La migración hacia áreas urbanas y la creciente urbanización generan una mayor demanda de alimentos, a lo que se añade que el aumento de población incrementa los peligros para la salud.

Tanto en áreas urbanas como rurales, ha cambiado mucho la manera en que los alimentos se producen, se preparan y se venden, situación que ha elevado el potencial de nuevos riesgos. Por ejemplo, gracias a las nuevas tecnologías es posible transportar los alimentos distancias mayores y mantenerlos frescos por más tiempo. Por otro lado, el incremento del volumen del comercio internacional de productos agrícolas aumenta los riesgos de transmisión rápida de los peligros alimentarios y dificulta la reacción ante los mismos. Durante su producción, preparación y traslado por todo el globo, los alimentos pueden resultar afectados no sólo por microbios sino por sustancias químicas y contaminantes ambientales. El uso indebido de plaguicidas durante la producción y el almacenamiento puede traducirse en un alto nivel de residuos, a los que se pueden añadir metales pesados y otros contaminantes ambientales que pueden introducirse en los alimentos a través del suelo o del agua. Junto con los aditivos, las dioxinas pueden acceder al suministro de piensos, que afectados por mico toxinas pueden contaminar la leche y la carne. Los residuos de medicamentos antibióticos derivados del pienso contaminado o de algún tratamiento incorrecto pueden contribuir a elevar la resistencia de los microorganismos a los antibióticos.

En los últimos años, la utilización de organismos modificados genéticamente (OMG) en la producción alimentaria es otra tendencia que ha generado interés y despertado preocupación en los responsables de la inocuidad y el comercio de alimentos. Los avances en materia de biotecnología han permitido la transferencia artificial de material genético de un organismo a otro e incluso han permitido traspasar el límite de las especies. Esta técnica tiene el potencial de ampliar las modificaciones que se pueden introducir en los alimentos y expandir el espectro de posibles fuentes alimenticias, pero también puede dañar la salud humana, la agricultura o el ambiente. Los avances que trae consigo la modificación genética de los alimentos pueden mejorar el suministro mundial de alimentos, reducir las pérdidas potenciales por problemas de plagas, enfermedades, transporte y almacenamiento y reportar beneficios a la salud mediante la adición de vitaminas y nutrientes, si bien los consumidores han comenzado a expresar de manera manifiesta su

preocupación por los efectos no planificados y potencialmente dañinos de estos productos.

Ha surgido así un nuevo mercado de productos agrícolas orientado a satisfacer a los consumidores y su creciente demanda de alimentos seguros. La agricultura orgánica aspira a producir alimentos respetando los ecosistemas, preservando la fertilidad del suelo y evitando los problemas de plagas. Además de prohibir el uso de organismos transgénicos en todas las etapas de producción, procesamiento y manipulación de los alimentos, limita estrictamente el uso de fertilizantes y plaguicidas.

El interés de los medios en los alimentos transgénicos y en los brotes de enfermedades de transmisión alimentaria ha despertado la conciencia pública en muchos países y ha obligado a los consumidores a mostrarse más organizados y activos. El mejor acceso al conocimiento científico, gracias a Internet y otros factores de comunicación, ha ayudado a los consumidores a comprender mejor los problemas de la inocuidad alimentaria. Los consumidores reclaman una mejor protección en toda la cadena de suministro de alimentos y esperan con ello que los alimentos nacionales e importados observen las normas básicas de calidad e inocuidad alimentaria y cumplan las exigencias sobre higiene, etiquetado, aditivos y residuos. Los ciudadanos preocupados por los peligros biológicos, químicos y ambientales, entre ellos los potenciales riesgos de los OMG, probablemente continuarán exigiendo que se dé mayor atención y se asignen más recursos a los problemas de inocuidad alimentaria.

3.2. Aspectos normativos

Los marcos legales nacionales que regulan el control y la inocuidad de los alimentos muestran grandes diferencias de complejidad y cobertura. Algunos países no poseen legislación alimentaria alguna y se apoyan exclusivamente en instrumentos internacionales, como las normas del *Codex*. Otros cuentan con una legislación alimentaria amplia pero obsoleta y necesitada de adaptación. Por último, ciertos países tienen códigos religiosos que se aplican en conexión con normas reglamentarias, o directrices políticas que se reflejan sólo parcialmente en la legislación promulgada vigente.

Es habitual que el marco legal que regula la inocuidad alimentaria en un país concreto refleje una combinación de fuerzas políticas, sociales, económicas y científicas. Puede ocurrir que las leyes y normativas no se hayan actualizado

o se estén enmendado constantemente, situación que crea un laberinto reglamentario difícil de comprender para los organismos reguladores, la industria y los consumidores. Los cambios pueden haber sido inspirados por la necesidad de crear un marco normativo para el mercado interno o para promover las exportaciones. En estos casos los instrumentos legislativos suelen referirse sólo a productos determinados o a actividades específicas relacionadas con los alimentos, en cuyo caso el sistema, en su integridad, carecerá de coherencia y resultará bastante complejo. Si bien en todo sistema de control alimentario es necesaria cierta legislación sectorial, el objetivo general es abordar de manera exhaustiva la mayor parte de los problemas en una ley alimentaria básica, complementada por reglamentos y normas de ejecución.

En muchos países la mayor dificultad es identificar la institución o instituciones que recibirán las facultades de aplicar la legislación alimentaria básica una vez enmendada o promulgada. Históricamente, el control de los alimentos se ha considerado parte de la competencia del ministerio de salud (ya que la inocuidad alimentaria forma parte de la salud humana) si bien ciertas tareas, como la inspección de productos cárnicos o de origen animal, se han asignado tradicionalmente a los servicios veterinarios. Los servicios veterinarios suelen estar adscritos al ministerio encargado de la agricultura, mientras la responsabilidad de controlar la inocuidad y la calidad de los productos pesqueros recae generalmente en otro ministerio responsable de la pesca. En los ámbitos nacional y local, la asignación de diferentes responsabilidades puede o no traducirse en conflictos de competencia y lagunas legales en el ministerio encargado de la salud.

Es posible asignar a las autoridades locales la responsabilidad en materia de inocuidad con relación al sector turístico, incluyendo inspecciones a hoteles y restaurantes, y a otros ministerios la inspección de mercados públicos, vendedores ambulantes, etiquetado y pesos y medidas. Las empresas que deseen producir, almacenar o vender alimentos quizá deban solicitar un permiso a un tercer ministerio, el encargado del comercio y la industria. La fiscalización de alimentos producidos localmente puede ser responsabilidad de una autoridad, mientras los controles fronterizos de los alimentos importados pueden depender de otra, la autoridad aduanera. Estos problemas potenciales de coordinación se multiplican en países descentralizados o de sistema federal, ya que las estructuras y divisiones de los ministerios federales pueden repetirse entre las diferentes administraciones territoriales.

Esta descripción explica el interés de muchos países en revisar su legislación alimentaria a fin de identificar lagunas y conflictos de competencia, y de asignar a una autoridad principal el control alimentario y las actividades de protección de la inocuidad de los alimentos. Loables como sean estos objetivos, cabe observar que no todos los problemas son legales ni todas las soluciones se pueden obtener necesariamente a través de modificaciones legislativas o nuevos estatutos. Generalmente el primer paso es convocar a los representantes de los diferentes organismos y ministerios del país que participan en actividades de control alimentario y fomentar la colaboración entre ellos, de manera que se puedan identificar y asignar las áreas de acción individual y aquellas que necesiten cooperación entre entidades. Sólo a través de un análisis y una identificación correctos será posible introducir modificaciones legislativas adecuadas para aplicar estos cambios.

IV. OBJETO DEL ESTUDIO

Es con el trasfondo de estas tendencias nacionales, regionales e internacionales que la Oficina Jurídica de la FAO ha decidido elaborar el presente estudio. Publicaciones anteriores han explorado diversos temas dentro de la amplia categoría del derecho alimentario, como "*An Outline of Food Law*" [Reseña de Derecho Alimentario] (1975) y "*Legislation Governing Food Control and Quality Certification*" [Legislación sobre Control Alimentario y Certificación de Calidad] (1995), pero gran parte de este material ha ido progresivamente perdiendo vigencia. Por ejemplo, el Modelo de Ley Alimentaria de 1976 (preparado en conjunto por la FAO y la Organización Mundial de la Salud, OMS) tiene casi 30 años de antigüedad y ya no puede satisfacer las necesidades de los países que desean evaluar y modificar su marco legislativo alimentario, particularmente a la luz de la OMC, el Acuerdo MSF y las normas del *Codex*, muchas de las cuales se formularon durante los últimos 25 años. Han surgido nuevos problemas, las inquietudes del pasado se han transformado en temas nuevos y el trabajo reciente de la FAO y de otros actores intergubernamentales y no gubernamentales debería ser aceptado e incorporado en nuevas recomendaciones para los gobiernos nacionales.

Este estudio pretende satisfacer esa necesidad. El Capítulo 2 explora el contexto internacional de la legislación y la normativa alimentaria, para luego identificar y analizar las organizaciones internacionales que han influido en el

derecho alimentario. Entre ellas se mencionan la OMC, el *Codex*, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y ciertas organizaciones regionales como la UE, el CARICOM, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (CDAA) y otras. En el Capítulo 3 se analizan las materias relacionadas con los alimentos que están reglamentados en el ámbito nacional y pueden considerarse parte del marco legal nacional en la materia. Algunas de estas actividades normativas se materializarán en leyes sectoriales específicas, mientras otros elementos se abordarán como componentes de otras leyes. Los temas incluyen desde disposiciones que se refieren directamente a los alimentos, como la legislación sobre venta ambulante de alimentos, sobre elaboración e inspección de productos cárnicos y pesqueros o sobre control de residuos en alimentos, a disposiciones que no se refieren específicamente a esta materia pero la afectan indirectamente. En esta última categoría se incluiría la legislación en materia de salud pública, agua, tierra y ambiente. En el Capítulo 3 se pretende facilitar la tarea de los responsables de formular políticas, identificando y repasando el amplio espectro de instrumentos y disposiciones legislativas que pueden tener efecto sobre los alimentos y que deberían considerarse en una evaluación exhaustiva del marco normativo nacional vigente en materia alimentaria.

El Capítulo 4 se refiere al entorno de las políticas en el que se actualizan los marcos legales en materia alimentaria. El capítulo identifica y analiza las principales tendencias de políticas, entre ellas algunas que no suelen tomarse en consideración al preparar la legislación alimentaria, para concluir que ciertos problemas emergentes debieran ser priorizados. Por ejemplo, la seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria y el derecho a los alimentos no pueden quedar al margen de ningún análisis de acción legislativa prospectiva en esta materia. Algunas políticas alimentarias se pueden incorporar en el ejemplo de ley alimentaria universal presentado en el Capítulo 5; otras necesitarán una acción legislativa autónoma a nivel nacional.

El Capítulo 5 comienza con un análisis pragmático del contexto de la elaboración de leyes nacionales, en el que se identifican y analizan los factores que inciden en las opciones que se aceptarán o rechazarán en la modificación o preparación de la Ley. Entre estos se incluyen el modelo de sistema legislativo del país en cuestión (sistemas de tradición jurídica romano-germánica o de *common law*; sistemas federales o centralistas); el acervo jurídico de normas en vigor (qué dicen; deberían o no enmendarse; pueden o no cambiarse); las instituciones existentes y las políticas vigentes del gobierno (descentralización; privatización; estrategias a corto o largo

plazo); la política y el reparto de poderes (ministerios con mayor o menor influencia; problemas de competencia; división histórica de responsabilidades); el nivel de desarrollo del país; y la disponibilidad de diversos tipos de recursos.

Más adelante, el Capítulo 5 aborda el tema de las leyes alimentarias amplias y postula que, aunque es inevitable que surja una normativa sectorial (como se explicó en el Capítulo 3) y aunque existan limitaciones políticas, de recursos y de otro tipo, sí queda espacio para la redacción de una legislación alimentaria nacional. Este capítulo incorpora recomendaciones basadas en la vasta experiencia de la Oficina Jurídica de la FAO en asesorar a sus países miembros en temas como la modificación y actualización de los marcos legales nacionales alimentarios, actividad realizada en colaboración con el Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias de la FAO. El capítulo analiza las posibilidades de centralizar la mayor parte de las actividades del control alimentario en un solo cuerpo legal y las ventajas y desventajas de dicha centralización, y más adelante sugiere la inclusión de algunas disposiciones preliminares. Entre otras ventajas, los países que modifiquen su ley alimentaria a principios del siglo XXI podrán cumplir con las obligaciones internacionales (como se describe en el Capítulo 2) y adoptar políticas alimentarias de impacto (como se describe en el Capítulo 4).

El último, el Capítulo 6, concluye con una reseña del material expuesto en el estudio y plantea algunos temas transversales. En particular, mientras los primeros capítulos apoyaban sistemáticamente la centralización de las actividades en el área alimentaria, este capítulo va más allá proponiendo la unificación de las autoridades de sanidad animal y vegetal con la autoridad responsable de la inocuidad alimentaria. La intersección entre inocuidad alimentaria, sanidad animal sanidad vegetal, o bioseguridad, es un tema candente en las esferas internacional y nacional, y es necesario tener en cuenta sus implicaciones para la normativa sobre inocuidad y control de los alimentos.

El Apéndice propone tres versiones de un modelo de ley alimentaria como alternativas al Modelo de Ley Alimentaria de la FAO/OMS de 1976. La primera versión establece una autoridad alimentaria central; la segunda ilustra un sistema en el que los ministerios mantienen el control de la inocuidad alimentaria, pero uno de ellos asume una función primordial; y el tercero incorpora un enfoque integrado, en el que ciertas tareas se asignan a una autoridad central y otras se mantienen en manos de ministerios sectoriales.

Este texto tiene por objeto convertirse en un estudio exhaustivo en materia de derecho alimentario mediante la descripción de los marcos legales y normativos vigentes y la identificación de las mejores prácticas legislativas aplicables a los sistemas de tradición jurídica romano-germánica. Debería complementar a la perfección la reciente publicación conjunta de la División de Alimentos y Nutrición de la FAO y el Departamento de Inocuidad de los Alimentos de la OMS titulada "*Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Systems*" [Garantías de Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Pautas para Fortalecer los Sistemas Alimentarios Nacionales] que viene a actualizar las recomendaciones técnicas propuestas a los gobiernos nacionales para que organicen sus sistemas de control alimentario.

V. ¿QUÉ ES EL DERECHO ALIMENTARIO?

Antes de adentrarse en el contexto internacional del derecho alimentario y posteriormente en los elementos de los marcos legales nacionales en materia alimentaria, es importante definir el concepto de "derecho alimentario". Este término se usa generalmente para referirse a la legislación que regula la producción, el comercio y la manipulación de los alimentos. El criterio más restringido limitaría este significado a la reglamentación del control, la inocuidad y el comercio de los alimentos en el ámbito nacional y se concentraría en leyes y normativas que se refieran a los alimentos en general o a tipos específicos de alimentos. Las leyes de inocuidad alimentaria, las leyes de inspección pesquera, las normas de exportación de alimentos de origen animal, todas entrarían dentro de esta categoría. Establecida esta noción, las consideraciones internacionales son mínimas y sólo se tienen en cuenta en su relación con las importaciones y exportaciones.

El criterio más amplio incluiría todos los ámbitos que se deben reglamentar para asegurar la producción, el comercio y la manipulación de alimentos seguros. En otras palabras, todo lo que tenga que ver con alimentos a nivel nacional, directa o indirectamente, entraría en el ámbito del derecho alimentario. En consecuencia, sería necesaria una definición de derecho alimentario que haga referencia a todas las disposiciones legislativas que buscan asegurar la inocuidad alimentaria, sin importar el instrumento jurídico que las contenga. Dentro de esta categoría se incluirían leyes específicas de inocuidad alimentaria junto a leyes de protección del consumidor o de disuasión del fraude, leyes sobre pesos y medidas, leyes de aduanas, normas de importación y exportación, normas de inspección de productos cárnicos,

normas de inspección de productos pesqueros, leyes sobre residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios y leyes que controlen los fertilizantes y piensos, entre otras.

Esta perspectiva más amplia también reconocería que no se puede examinar la legislación sobre la producción, la venta y la manipulación de alimentos de forma aislada. De este modo, el "derecho alimentario" no sólo abarcaría la reglamentación del control, la inocuidad y el comercio de los alimentos, sino también la seguridad alimentaria y la aplicación del derecho a la alimentación. Más aún, esta perspectiva más amplia consideraría la intersección con otras áreas operativas y legislativas como la protección vegetal y la sanidad animal, siempre que estén vinculadas indisolublemente con asuntos de control, inocuidad y comercio de alimentos.

El presente estudio suscribe la perspectiva más amplia y favorece un enfoque integrador en la evaluación y modificación de los marcos legales nacionales en materia alimentaria. Esta postura refleja el respaldo de los autores a la centralización de las actividades de control de alimentos en el ámbito nacional (e incluso al establecimiento de autoridades centrales independientes que adopten todas las medidas sanitarias y fitosanitarias a nivel nacional).

Al mismo tiempo, reconocemos que existen ciertos temas que se prestan más fácilmente a ser tratados y reglamentados en una legislación alimentaria específica, mientras que hay áreas que inevitablemente es mejor dejar a otros organismos y departamentos del gobierno que funcionen al margen de la estructura central y que merecen ser tratadas en una normativa sectorial.

Sin embargo, esperamos que el marco integral aquí planteado resulte útil a quienes efectúan un análisis a nivel nacional, para identificar los numerosos componentes del marco normativo alimentario de un país. Sólo a través de la identificación y la evaluación de todas y cada una de las actividades, instituciones, políticas y disposiciones legales relacionadas directa o indirectamente con los alimentos en el ámbito nacional, los gobiernos pueden identificar las virtudes, los defectos, los conflictos y los vacíos legales. En ese momento, tras haber tomado en consideración el conjunto de políticas, instituciones y recursos que operan en el ámbito nacional, los gobiernos pueden seleccionar la estrategia legislativa que satisfaga de mejor manera sus necesidades nacionales y obligaciones internacionales vigentes.

BIBLIOGRAFÍA

FAO. 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management* [Derecho y Desarrollo Sustentable desde Rio: Tendencias Legales en Agricultura y Gestión de Recursos Naturales], J. Vapnek y A. Mekouar, eds., Estudio Legislativo N° 73, Roma

FAO/OMS. 2003. *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Systems* [Garantías de Inocuidad y Calidad de los Alimentos: Pautas para Fortalecer los Sistemas Alimentarios Nacionales], Documento de la FAO sobre Alimentos y Nutrición N° 76, Roma

Naciones Unidas. 2004. *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision* [Perspectivas de Urbanización Mundial: Versión 2003]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Nueva York

Van Hofwegen, P. y M. Svendsen. 2000. *A Vision of Water for Food and Rural Development* [Panorama del Agua para el Desarrollo Alimentario y Rural]. Foro Mundial del Agua, La Haya

OMC. 2004. *International Trade Statistics 2004. Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2003* [Estadísticas de Comercio Internacional 2004. Comercio por Sector, Tabla IV.1, Exportaciones mundiales de mercadería por producto, 2003] (www.wto.org)

OMC. 2003. *International Trade Statistics 2003. Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2002* [Estadísticas de Comercio Internacional 2003. Comercio por Sector, Tabla IV.1, Exportaciones mundiales de mercadería por producto, 2002] (www.wto.org)

OMC. 2002. *International Trade Statistics 2002, Trade by Sector, Table IV.1, World merchandise exports by product, 2001* [Estadísticas de Comercio Internacional 2002, Comercio por Sector, Tabla IV.1, Exportaciones mundiales de mercadería por producto, 2001] (www.wto.org)

CONTEXTO INTERNACIONAL*Índice*

I.	INTRODUCCIÓN	21
II.	ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO	22
2.1.	Origen y estructura	22
2.2.	Funciones	23
2.3.	Aplicación de los acuerdos de la OMC	25
2.4.	Solución de diferencias	30
2.5.	Negociaciones e iniciativas actuales	32
III.	EL CODEX ALIMENTARIUS	34
3.1.	Origen y estructura	34
3.2.	Funciones	36
3.3.	Adopción de las normas del Codex	42
3.4.	Efecto de los acuerdos de la OMC	45
IV.	OFFICE INTERNATIONAL DES EPIZOOTIES (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL)	46
4.1.	Origen y estructura	46
4.2.	Funciones	47
4.3.	La OIE y la seguridad alimentaria	50
4.4.	La OIE y el bienestar animal	52
V.	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LA NORMALIZACIÓN	53
5.1.	Origen y estructura	53
5.2.	Funciones	54

VI.	FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS DE AGRICULTURA ORGÁNICA	57
6.1.	Origen y estructura	57
6.2.	Funciones	59
VII.	ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS	62
7.1.	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	62
7.2.	Organización Mundial de la Salud	66
VIII.	ÓRGANOS REGIONALES Y SUBREGIONALES	68
8.1.	La zona del Caribe	69
8.2.	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional	70
8.3.	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	72
8.4.	Unión Europea	73
IX.	CONCLUSIÓN	78
	BIBLIOGRAFÍA	79

I. INTRODUCCIÓN

En muchos países las autoridades locales asumen la responsabilidad de proteger la salud humana, por ser consideradas las instancias idóneas para resolver los problemas de su respectiva comunidad aportando soluciones adaptadas a sus necesidades particulares. La elaboración de normas en materia de control, inocuidad y comercialización de alimentos se realiza tanto a nivel nacional como por parte de entidades subestatales.

Desde principios del siglo XXI es imprescindible tener en cuenta el marco jurídico internacional a la hora de configurar las políticas nacionales o regionales, debido a su creciente importancia y a la dimensión global de los asuntos alimentarios.

Esta situación se debe a la fuerte interdependencia de las naciones en las relaciones comerciales y al creciente reconocimiento de los gobiernos nacionales de la necesidad u obligación de basar sus propias normas en las aprobadas por las organizaciones internacionales. También se ha reforzado el interés por colaborar en el plano internacional para encontrar soluciones a los problemas de inseguridad alimentaria mundial y para dotar de significado a conceptos como el derecho a poseer una alimentación adecuada.

Un gran número de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales (ONG) está trabajando a distintos niveles en la formulación de normas alimentarias y en la búsqueda de soluciones para los problemas mundiales en la materia. Organismos de las Naciones Unidas, organizaciones pertenecientes al régimen común de las Naciones Unidas, diversas ONG, grupos de defensa pública y órganos creados en virtud de tratados internacionales dedican sus recursos y conocimientos a asesorar a los sectores público y privado en el control, la inocuidad y la comercialización de los alimentos. Este capítulo aborda ambos temas: la elaboración y aprobación de normas internacionales y su orientación a escala mundial, a través del análisis de algunas de las organizaciones regionales e internacionales más influyentes, que actúan como foros para que los gobiernos y otros actores analicen y resuelvan temas relacionados con los alimentos o que desarrollan pautas de actuación.

II. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

2.1. Origen y estructura

Entre los años 1948 y 1994, sucesivas rondas de negociaciones multilaterales, realizadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establecieron normas internacionales que regulan el comercio entre países. Debido a que las primeras negociaciones se centraron en la reducción de los aranceles de los bienes importados, en las más recientes también se discutió el tema de las barreras no arancelarias. La última y mayor ronda de negociaciones fue la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, desarrollada entre 1986 y 1994, que concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 1 de enero de 1995. La Ronda Uruguay incluyó no sólo los bienes, sino también los servicios y la propiedad intelectual y, por primera vez, se aplicaron las normas comerciales internacionales a los productos agrícolas.

La OMC, con sede en Ginebra (Suiza) fue creada como institución internacional encargada de establecer normas en el sistema comercial multilateral entre diversos países. Sus objetivos son contribuir a liberalizar las relaciones comerciales entre Estados, intensificar la liberalización del comercio a través de negociaciones y fijar un procedimiento imparcial que permita la solución de diferencias. Actualmente, la OMC está formada por 147 Estados miembros y una organización de integración económica regional. Muchas naciones están tramitando su ingreso y gozan de estatus de observadores dentro de la OMC, que comparten con diferentes organizaciones internacionales. Las decisiones importantes se adoptan por consenso entre los miembros, y aunque se prevé la posibilidad de hacer recurso al sistema de votación por mayoría, en realidad éste no ha sido nunca utilizado.

La máxima autoridad para la toma de decisiones en el seno de la OMC es la Conferencia Ministerial, la cual se reúne al menos una vez cada dos años. El trabajo cotidiano es supervisado por el Consejo General, que se reúne varias veces al año y está integrado por embajadores especiales o jefes de delegación con representación diplomática en Ginebra. El Consejo General también funciona como Órgano de Solución de Diferencias para supervisar los procedimientos ante cualquier litigio y como Órgano de Examen de Políticas Comerciales para analizar las políticas pertinentes de los países miembros. Existen numerosos consejos especializados, comités, grupos de trabajo y de negociación que estudian una amplia gama de temas y áreas. La Secretaría de la OMC, encabezada por un Director General, brinda apoyo

técnico y administrativo, lleva a cabo el análisis de políticas comerciales, colabora en la resolución de diferencias comerciales y se encarga de las negociaciones para el ingreso de nuevos miembros.

2.2. Funciones

Entre las principales preocupaciones de la OMC se encuentran los acuerdos comerciales y las decisiones y declaraciones ministeriales, que otorgan parámetros legales para el desarrollo del comercio internacional. Todos los miembros de este organismo han firmado y ratificado los acuerdos en sus parlamentos o asambleas legislativas y están circunscritos a las disposiciones y requerimientos de los tratados. El Acuerdo de Marrakech por el que se crea la Organización Mundial del Comercio es el más importante. Constituye un acuerdo marco que contiene diversos anexos sobre bienes y servicios, acuerdos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual, solución de diferencias, revisión de políticas comerciales, ciertos acuerdos multilaterales y diferentes declaraciones y decisiones ministeriales. En este momento existen cerca de 60 decisiones, declaraciones y acuerdos.

En lo que respecta a los intercambios comerciales de bienes, el GATT de 1947 se actualizó e incorporó al GATT de 1994. Es el principal acuerdo comercial con la misión de regir el intercambio de bienes y que contiene una serie de principios que conforman la base del sistema comercial multilateral, incluyendo el principio de "nación más favorecida" (si se otorga un trato favorable a un Estado miembro, se debe tener el mismo comportamiento con todos) y el "trato nacional", es decir, que los bienes importados deben recibir el mismo trato que los bienes producidos dentro del territorio. También cuenta con una serie de disposiciones sobre excepciones generales para importantes temas de políticas, entre las que se encuentran la protección de la vida y la salud humana, animal o vegetal, y la conservación de los recursos naturales no renovables.

Existen otras decisiones y acuerdos que deben tratar temas específicos y varios de ellos tienen importantes repercusiones en el sector alimentario. El Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) provocó una considerable reducción de los aranceles a la importación y exportación de productos agrícolas, de las medidas de ayuda interna y de los subsidios a la exportación, y fueron eliminadas o restringidas las barreras no arancelarias, como los permisos y los contingentes arancelarios. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) requiere que

los miembros de la OMC otorguen una reglamentación mínima para la protección de la propiedad intelectual, incluida la protección de nuevas variedades vegetales, por medio de derechos de patente, sistemas propios o alguna combinación de ellos. Además el ADPIC protege los nombres de determinados productos alimentarios que están asociados a zonas geográficas específicas (denominación de origen).

En el momento en que se estaban formulando estos acuerdos, que tienen por objetivo la liberalización del comercio, los asistentes a la Ronda Uruguay reconocieron que su aplicación podía tener efectos negativos en aquellos países que dependen de las importaciones de alimentos y de la ayuda alimentaria. Por esta razón, se adoptó la Decisión sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios. Su finalidad es la de establecer un mecanismo para resguardar la capacidad de esos países para importar alimentos durante el periodo de reforma. Entre otras cosas, la decisión incluye el trato diferencial en cuanto a créditos a la exportación para los países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos y ayuda financiera por parte del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, las consecuencias más importantes en la legislación alimentaria nacional son las que resultan del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC).

2.3. Aplicación de los acuerdos de la OMC

2.3.1. Acuerdo MSF

El Acuerdo MSF establece los derechos y las responsabilidades de los miembros de la OMC que deseen adoptar medidas para la protección de la vida y la salud tanto humana como animal (medidas sanitarias) y de sanidad vegetal (medidas fitosanitarias). Con el fin de minimizar los efectos negativos que estas medidas tienen sobre el comercio, el Acuerdo MSF exige que éstas sean aplicadas sólo en la medida necesaria y que dicha aplicación se fundamente en estudios de evaluación de riesgos, considerando la evidencia científica, los procesos pertinentes y métodos de producción y de inspección y métodos de muestreo y prueba, enfermedades o pestes específicas, condiciones ecológicas y medioambientales. En el caso de la salud y vida animal y vegetal, se deben tener en cuenta también factores

económicos. Además, las medidas MSF a escala nacional no deben aplicarse de modo que representen una discriminación arbitraria o injustificada o una restricción encubierta al comercio.

Con respecto a la inocuidad alimentaria, el Acuerdo MSF aconseja a los miembros de la OMC que fundamenten las medidas de cada país con las normas, las directrices y las recomendaciones internacionales que fueron adoptadas por la Comisión del *Codex Alimentarius* (*Codex*). Para la salud y vida animal y vegetal, las medidas se deben basar en las normas adoptadas y recomendadas por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE,) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), respectivamente. Si bien el Acuerdo MSF reconoce que los recursos son limitados, estimula la participación de los Estados miembros en estas organizaciones, particularmente de los países en vías de desarrollo, de manera que puedan contribuir a la formulación de medidas sanitarias y fitosanitarias y dispongan de la información suficiente para poder tomar decisiones con respecto a la aprobación de normas internacionales.

La principal repercusión del Acuerdo MSF en los marcos legales nacionales consiste en que, en la medida en que un Estado miembro haga uso de las normas internacionales en la formulación de sus políticas internas, éstas se considerarán coherentes con las disposiciones del acuerdo. Por otro lado, los Estados miembros pueden adoptar medidas que establezcan un nivel mayor de protección que el proporcionado por la normativa internacional pertinente si hay una justificación científica fundamentada en la evaluación de riesgos. Las medidas no pueden discriminar, de manera arbitraria o injustificada, a los Estados miembros que tienen condiciones sanitarias similares o idénticas, y los Estados miembros importadores están obligados a considerar las políticas de otros como equivalentes si el país exportador demuestra objetivamente al país importador que sus medidas responden al nivel apropiado de protección por él exigido (véase Recuadro 1).

El Acuerdo MSF también exige que los Estados miembros establezcan servicios nacionales de información, y que notifiquen toda innovación o reforma en las medidas, concediendo a otros Estados miembros una oportunidad para analizarlas. Finalmente, los Estados Miembros deben considerar las necesidades especiales que tienen los países en desarrollo, particularmente aquellos menos adelantados, a quienes se conceden plazos más largos para cumplir con el acuerdo.

2.3.2. Acuerdo OTC

El Acuerdo OTC tiene por objeto asegurar que los reglamentos y normas técnicas, tales como los requisitos de embalaje, marcado y etiquetado además de los procedimientos de prueba y certificación no generen impedimentos innecesarios para el comercio internacional. Este acuerdo abarca todas las normas técnicas que no están comprendidas en el Acuerdo MSF y se aplica a todos los productos alimentarios, incluyendo los productos agrícolas.

El Acuerdo OTC reconoce el derecho de los Estados miembros de la OMC a tomar las medidas que consideren apropiadas con el fin de cumplir objetivos legítimos, como por ejemplo, la prevención de prácticas dolosas o la protección de la salud y seguridad humanas, la vida y sanidad animal o vegetal o el medio ambiente¹, si bien éstas no deberían restringir el comercio más de lo necesario. Las medidas adoptadas para lograr estos propósitos se pueden justificar sobre la base de información científica y técnica, métodos relacionados con el procesamiento o el uso final de los productos. Asimismo, dichas medidas no deberán crear obstáculos innecesarios al comercio quedará prohibida la discriminación entre los Estados miembros.

A diferencia del Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC no aconseja el uso de un organismo internacional de normalización concreto. En la práctica, si un Estado miembro acata las normas, directrices y recomendaciones del *Codex* a la hora de formular sus propias políticas alimentarias, se supone que éstas cumplen con el Acuerdo MSF. Con el fin de promover la armonización, el Acuerdo OTC recomienda a los Estados miembros que hagan uso de las normas internacionales cuando sea apropiado, pero no les exige que modifiquen sus niveles de protección.

Recuadro 1
Validación científica de las medidas sanitarias: el caso de los vacunos tratados con hormonas

En 1989, la Comunidad Europea (CE) condenó el uso de hormonas sintéticas y prohibió la importación de carne de vacuno producida con estas sustancias. Debido a que Estados Unidos utiliza hormonas de crecimiento en la producción de carne de vacuno, la prohibición básicamente consistió en impedir que Estados Unidos

¹ Cabe destacar que a diferencia del Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC incorpora el concepto de "proporcionalidad", es decir, los Estados miembros deben considerar los riesgos que conlleva el incumplimiento de un objetivo legítimo. Es incierta la interpretación que esto tendría en el proceso de solución de diferencias.

exporte carne de vacuno a la Comunidad Europea (CE). Estados Unidos sostuvo que no había peligro alguno en el uso de las hormonas de crecimiento, de modo que la prohibición no tenía fundamentos científicos. Las razones de la UE fueron que era incierto el impacto que estas

hormonas tenían sobre la salud humana y afirmó que se había aplicado el principio de precaución, el cual en esencia, establece que la falta de una completa seguridad científica no puede justificar la inacción. Con la entrada en vigor del Acuerdo MSF en 1995, el *Codex* adoptó normas que aceptaban niveles residuales de hormonas sintéticas en la carne. Estados Unidos y Canadá iniciaron, ese mismo año, un procedimiento de solución de diferencias ante la OMC (véase sección 2.4) en contra de la Unión Europea en referencia a la prohibición de comercialización de carne con hormonas.

Un grupo especial de la OMC sostuvo que la prohibición violaba las obligaciones impuestas por esta organización, ya que carecía de fundamentos científicos, y no se basaba ni en una evaluación de riesgos ni en normas internacionales. En 1998, el Órgano de Apelación (OA) modificó las conclusiones de este grupo reiterando que las medidas sanitarias nacionales no necesitan basarse en normas internacionales mientras tengan bases científicas. Aunque el OA decidió no pronunciarse con respecto a si el principio de precaución era un principio general del Derecho Internacional, sí advirtió que dicho principio se encuentra reflejado en ciertas disposiciones del Acuerdo MSF. El OA y el grupo especial estuvieron de acuerdo en que la prohibición de la Unión Europea no se fundamentaba en una evaluación de riesgos y le dio 15 meses para cumplir con lo establecido. Al no hacerlo, Canadá y Estados Unidos impusieron aranceles de un 100% sobre ciertas importaciones provenientes de la UE, las cuales poseían un valor comercial equivalente a las pérdidas registradas en las exportaciones de carne de vacuno. La UE prefirió llevar a cabo una revisión científica de los riesgos para la salud humana de las hormonas residuales en los vacunos tratados con hormonas de crecimiento. En septiembre de 2003, se adoptó una nueva directiva que mantuvo la prohibición permanente sobre una hormona y además impuso una prohibición provisional sobre otras cinco. En octubre del mismo año, notificó a la OMC la puesta en aplicación de la norma de 1998 de la OMC y que, en consecuencia, las sanciones impuestas por Canadá y Estados Unidos ya no se justificaban. Estos dos países no estuvieron de acuerdo y desde entonces se han negado a levantar dichas sanciones. En noviembre de 2004, la UE inició el procedimiento formal de solución de diferencias ante la OMC en contra de Canadá y Estados Unidos por el no levantamiento de las sanciones.

El Acuerdo OTC fomenta la armonización de las normativas nacionales a través de la aceptación de las normas de otras naciones en acuerdos bilaterales concretos.

En este sentido, el Acuerdo OTC incluye como anexo un Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas, elaborado por organismos públicos de normalización, y se han creado en los países centros de información (infocentros) que sirven para asesorar a los fabricantes y exportadores acerca de las más recientes normas aplicadas en sus mercados y mantener informados a otros Estados miembros sobre cualquier proyecto que se pretenda adoptar. Cabe mencionar que, al igual que en el Acuerdo MSF, el Acuerdo OTC requiere que los Estados miembros consideren las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo en materia de desarrollo, finanzas y comercio para asegurarse de que los reglamentos, normas y procedimientos no generen obstáculos innecesarios a la hora de exportar desde estos países.

2.3.3. Posición de los países en vías de desarrollo y menos avanzados

Tanto el Acuerdo MSF como el OTC contienen disposiciones de trato especial y diferenciado para satisfacer las necesidades de los países en vías de desarrollo y menos avanzados, los cuales representan aproximadamente dos tercios de la totalidad de los miembros de la OMC. Sin embargo, los limitados recursos financieros, humanos y técnicos siguen obstaculizando la capacidad de muchos de estos países para cumplir con los objetivos en materia de salud e inocuidad alimentaria. Si bien la mayoría de los países poseen marcos legislativos y reglamentarios en materia sanitaria y fitosanitaria, muchas disposiciones están obsoletas y no concuerdan con los Acuerdos MSF y OTC o con normas establecidas por las organizaciones internacionales correspondientes. Más importante aún es el hecho de que muchos países encuentran diversas restricciones con respecto a su capacidad para aplicar y reforzar medidas sanitarias y regulaciones técnicas. Debido a la falta de infraestructura (instituciones de normalización y reglamentación, laboratorios acreditados u otras instalaciones de evaluación para llevar a cabo análisis de riesgos), muchos países no están en condiciones de entregar los fundamentos científicos y técnicos necesarios para las medidas sanitarias que aplican a las importaciones de alimentos.

Para intentar resolver estos y otros problemas de aplicación, los Estados miembros de la OMC han acordado proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo, ya sea bilateralmente o a través de las organizaciones internacionales pertinentes. Se puede entregar ayuda orientada, entre otras cosas, a la formulación de medidas sanitarias y regulaciones técnicas, facilitando la participación en las actividades que realizan las instituciones

internacionales y estableciendo la infraestructura apropiada. La asistencia puede ser a través de asesorías, créditos, donaciones, subsidios, capacitación y equipamiento.

2.4. Solución de diferencias

Los miembros de la OMC que no cumplan las normas alimentarias internacionales o que violen los Acuerdos MSF y OTC pueden ser cuestionados de distintas maneras. Primero, cada vez que se anuncia un proyecto de medida, los Estados miembros pueden solicitar la justificación correspondiente. Segundo, la no aplicación por parte de un Estado de alguna de las normas alimentarias internacionales puede ser denunciada ante el Comité MSF o el Comité OTC, que son los que supervisan la aplicación de los acuerdos pertinentes. Tercero, los países pueden recurrir a la solución de diferencias como está estipulado en uno de los acuerdos de la OMC titulado Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (Entendimiento sobre Solución de Diferencias o ESD). Los miembros de la OMC están obligados a seguir el procedimiento que determina el ESD y abstenerse de tomar decisiones respecto de eventuales quebrantamientos o de suspender unilateralmente algunas concesiones comerciales.

El ESD regula detalladamente los procedimientos y calendarios a seguir en la solución de diferencias. El organismo responsable de este procedimiento es el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), competente para crear "grupos" de expertos para analizar los argumentos presentados y redactar un informe y recomendaciones, las cuales pueden ser aceptadas o rechazadas por el OSD. Las decisiones del grupo de expertos pueden ser adoptadas automáticamente a menos que exista consenso para rechazarlas. Un Órgano de Apelación permanente revisa las decisiones adoptadas por los grupos, cuyas resoluciones se envían al director del OSD, quien las consigna en la agenda de esta organización para su adopción formal. El OSD también supervisa la aplicación de las decisiones y aplica las sanciones pertinentes a los miembros que no las cumplen. En el Recuadro 2 se aprecia un ejemplo de diferencias consideradas en el Acuerdo OTC.

La primera etapa del procedimiento, que puede durar hasta 60 días, comienza con una consulta del país demandante al país que supuestamente cometió la infracción con el fin de llegar a una solución a través de conversaciones. Si dicha diferencia así lo justifica, se pueden unir a estas conversaciones terceras

partes interesadas. Si dichas consultas no prosperan, el país demandante puede solicitar la creación de un grupo especial, lo que marca el inicio de la segunda etapa (que dura hasta 45 días para la constitución del grupo especial, más los 6 meses que le toma concluir el informe). Posteriormente, dicho informe se envía al OSD, que debe aprobarlo o rechazarlo en un plazo no superior a 60 días.

Cualquiera de las partes puede apelar la decisión del grupo especial. Por lo general, dichas apelaciones no duran más de 90 días y están limitadas a cuestionar las decisiones jurídicas y las conclusiones del grupo. Cuando el Órgano de Apelación finaliza el informe, éste debe ser aprobado por el OSD dentro de 30 días. Al igual que las decisiones de los grupos especiales, los informes de apelación sólo pueden ser rechazados por consenso.

Recuadro 2

Interpretación del Acuerdo OTC: la controversia de las sardinas y la UE

El año 2001, Perú solicitó realizar una consulta ante la UE, ya que una norma comunitaria europea impedía a compañías exportadoras peruanas utilizar la denominación comercial "sardinas" para sus productos. Por disposición del Reglamento (CEE) No 2136/89, sólo los productos preparados en base a una determinada especie de pescado, la *Sardina pilchardus*, pueden ser comercializados con la denominación "sardinas" dentro de las fronteras de la UE. La *Sardina pilchardus* se encuentra principalmente en las áreas de pesca de Europa, mientras que otro pez similar, *Sardinops sagax*, se localiza principalmente en el Pacífico Oriental, por lo tanto, bordeando la costa peruana. Los exportadores de Perú han estado comercializando este producto

en la UE con la denominación comercial "Sardinas peruanas". En virtud del Reglamento No 2136/89, la Unión Europea prohibió la aplicación de esta denominación comercial a los productos elaborados con *Sardinops sagax*.

Perú argumentó que el reglamento representaba una barrera injustificable al comercio e infringía el Acuerdo OTC y el GATT. Para fundamentar sus alegatos, Perú citó la Norma 94 del *Codex* que establece una lista de veintiún especies que pueden ser comercializadas como sardinas, entre las que se encuentra la *Sardinops sagax*.

Como parte del período de consultas, el OSD estableció un grupo especial y Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Venezuela reservaron su derecho como terceras partes. Tras un período prudente de consultas en el que no se logró llegar a una solución, Perú solicitó la creación de un grupo especial que se pronunciase sobre la materia. Se consideró que el reglamento no era coherente con el Acuerdo OTC.

La UE apeló frente a esta decisión argumentando, entre otras cosas, que el reglamento no constituía una reglamentación "técnica" y que la Norma 94 del *Codex* no era una "norma internacional pertinente" en virtud del Acuerdo OTC.

El OSD hizo suya la decisión del Órgano de Apelación confirmando que la Norma 94 del *Codex* es una norma internacional pertinente, que la UE no la utilizó como base para su reglamentación y además que la UE había invalidado y vulnerado los beneficios que le correspondían a Perú en virtud del Acuerdo OTC. Perú y la UE acordaron un tiempo razonable para que esta última aplicara la decisión, lo que se llevó a cabo al enmendar la reglamentación.

2.5. Negociaciones e iniciativas actuales

En 2001, los Estados miembros de la OMC dieron paso a una nueva ronda de negociaciones comerciales, relativas a una amplia gama de temas que se habían planteado en la Declaración de Doha. La Declaración se adoptó en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (Qatar) en noviembre de 2001 y proporciona un mandato para dichas futuras negociaciones. Se reconocen explícitamente dentro de la Declaración las necesidades de los países menos adelantados y en desarrollo y se han planteado varios temas a tratar dentro del marco de las negociaciones, como las dificultades que enfrentan los países en vías de desarrollo para implementar los acuerdos actuales de la OMC, al igual que los subsidios, el apoyo y la protección que los países desarrollados brindan a sus sectores agrícolas.

Se preveía que la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que se llevó a cabo en Cancún (México) en septiembre de 2003, iba a constituir un avance decisivo de las nuevas rondas de negociaciones de comercio. Ciertas decisiones en áreas claves, como la agricultura, los servicios y el acceso a los mercados no agrícolas, debieron haberse tomado en dicha conferencia. Sin embargo, esto no se logró debido a las grandes diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. Posteriormente, en julio de 2004, el Consejo General de la OMC adoptó un acuerdo marco que establece los parámetros claves para futuras negociaciones en cinco grandes áreas: agricultura, aranceles industriales, facilitación del comercio, desarrollo y servicios. Además, se estableció la fecha y el lugar para la próxima Conferencia Ministerial en Hong Kong (China) en diciembre de 2005. Si bien se había estipulado que la Ronda de Doha sobre negociaciones comerciales se completaría el 1 de enero de 2005, presumiblemente tendrán que extenderse, por lo menos hasta el 2006 o incluso hasta el 2007 cuando se celebre la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC.

Otra iniciativa es el Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio (STDF), que se inauguró en la Cuarta Conferencia Ministerial por los directores de la FAO, la OIE, la OMC, el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su objetivo es lograr que los países en vías de desarrollo tengan mayores posibilidades de participar en las negociaciones, desarrollar normas de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y aplicarlas a nivel nacional. A esta iniciativa se han unido varias organizaciones técnicas internacionales, expertas en temas relacionados con las MSF, como la CIPF y el *Codex*. Estos dos últimos acuerdos son considerados en el Acuerdo MSF como las fuentes donde se establecen las normas internacionales en materia de protección fitosanitaria y de inocuidad de los alimentos, respectivamente. La OIE cumple con los mismos propósitos respecto a las normas internacionales de sanidad animal.

El STDF es un mecanismo tanto de coordinación como de financiación. En cuanto a la última función, entrega fondos para proyectos de asistencia técnica en países en desarrollo, que contarán con expertos de las distintas organizaciones internacionales participantes. Por ejemplo, algunos proyectos se dirigen a fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para participar en la elaboración de medidas relativas a la inocuidad de los alimentos así como a la salud animal y vegetal y ayudarles a aplicar dichas normas. Los objetivos de estos esfuerzos son asistir a los países en desarrollo a reducir los obstáculos a las exportaciones y mejorar los medios de subsistencia de los productores. Según lo acordado en Doha, los intentos por lograr que los países en desarrollo tengan mayor capacidad para fortalecer sus medidas sanitarias y fitosanitarias parecen constituir una solución de éxito seguro. De esta manera, se espera que la labor del STDF ayude a fomentar el crecimiento y, así, reducir la pobreza en los países en desarrollo. Además, todo esto resultará en importaciones más seguras para las naciones más ricas.

Con el fin de cumplir con el mismo tipo de objetivo, en 2003, la FAO y la OMS establecieron un fondo fiduciario para permitir la participación de países en desarrollo en las reuniones y seminarios del *Codex*. Se espera que el fondo de 40 millones de dólares de EE.UU. opere por doce años y se estableció como respuesta a las inquietudes de los países en desarrollo por no poder participar en el proceso del *Codex*, debido a los altos costes que conlleva. El doble objetivo del fondo fiduciario es servir de apoyo para que los 120 países menos adelantados del mundo puedan tener mayor participación en las labores del *Codex* y mejorar las normas alimentarias

dentro de los distintos contextos de aquellos países y según lo acordado en el *Codex*.

III. EL CODEX ALIMENTARIUS

3.1. Origen y estructura

A comienzos del siglo XX, muchos países habían empezado a elaborar leyes y normas alimentarias de acuerdo a sus propias circunstancias y necesidades. Paralelamente, la ciencia y tecnología de los alimentos progresaba rápidamente, exponiendo a la luz pública más información sobre los alimentos y temas afines. Pero, si bien antes los consumidores se preocupaban de lo "visible", es decir, de los pesos y medidas, las variaciones de tamaño, los etiquetados engañosos y la mala calidad, ahora existen inquietudes sobre lo "invisible", es decir, los riesgos de la salud que no se pueden ver, oler o que no tienen gusto, como los microorganismos, residuos de plaguicidas y contaminantes ambientales.

Al aumentar el interés por dichos temas y la preocupación por la posibilidad de que las normas alimentarias sean aplicadas como barreras comerciales, se creó la Comisión del *Codex Alimentarius (Codex)* mediante una resolución de los órganos rectores de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1961 y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1963. Los objetivos primordiales del *Codex* son proteger la salud del consumidor y garantizar prácticas justas en el comercio de los alimentos a través de la elaboración, armonización y publicación de normas sobre productos alimentarios y otros textos relacionados. De hecho, es la única organización internacional que reúne científicos, expertos técnicos, entes reguladores gubernamentales y organizaciones, tanto de consumidores como industriales, con el fin de establecer normas alimentarias.

El *Codex* actúa de acuerdo con su Manual de Procedimiento, que incluye el Estatuto y Reglamento del *Codex*, en los que se define la condición de miembro, el nombramiento y responsabilidades de sus funcionarios, la frecuencia y funcionamiento de sus sesiones, el procedimiento de las votaciones (incluyendo la participación en calidad de observador) y la preparación de registros, informes y asignaciones presupuestarias. La Comisión del *Codex Alimentarius* se reúne, en principio, en una sesión plenaria cada dos años, ya sea en la sede de la FAO en Roma o de la OMS en

Ginebra. De resultar necesario, puede haber reuniones más frecuentes. Todos los miembros de la FAO y de la OMS tienen derecho a ser miembros. Actualmente hay 171 países y una organización de integración económica regional.

Los miembros son representados por delegaciones, dirigidas por altos funcionarios que fueron nombrados por sus gobiernos, cada Estado miembro tiene derecho a un voto. Los países que aún no son miembros pueden asistir a las sesiones del *Codex* y de sus órganos auxiliares como observadores. Además, representantes sectoriales de asociaciones de consumidores e instituciones académicas internacionales que tengan el estatuto de observadores también pueden participar pero sin derecho a voto. Aunque según el reglamento, las decisiones se deben tomar por mayoría de votos, en la práctica casi todas las normas, directrices y códigos se adoptan y modifican por consenso.

El Comité Ejecutivo representa a la Comisión del *Codex* en el periodo de inter Sesiones y, generalmente, se reúne una vez al año, como también una vez antes de cada sesión de la Comisión. Está compuesto por el Presidente de la Comisión, tres Vicepresidentes, en algunos casos existen Coordinadores nombrados por la Comisión encargados de ciertas regiones y grupos de países más siete miembros que representan a cada una de las siguientes áreas del mundo: África, Asia, Europa, Cercano Oriente, América del Norte, Pacífico Sudoccidental y América Latina y el Caribe. El Comité Ejecutivo puede enviar propuestas a la Comisión relativas a la orientación general, la planificación estratégica y el plan de trabajo de esta. También, puede participar en la administración del programa de elaboración de normas de la Comisión. Con el fin de ejercer sus funciones de manera más eficiente, el Comité Ejecutivo puede crear subcomités compuestos por sus propios miembros, si es necesario.

La Secretaría del *Codex* opera desde la sede de la FAO en Roma y debe proporcionar apoyo administrativo, organizar las sesiones y coordinar las tareas de los órganos auxiliares del *Codex*. Existen seis Comités de Coordinación del *Codex* encargados de prestar asesoramiento para que el *Codex* esté atento a los intereses regionales y las inquietudes de los países en vías de desarrollo.

3.2. Funciones

3.2.1. Establecimiento de normas

Más de cuarenta años después de su creación, el *Codex Alimentarius*, término latino para "código alimentario", constituye la recopilación autorizada de normas alimentarias adoptadas a escala internacional, que abarca todos los alimentos comercializados internacionalmente, procesados, semiprocados o crudos. El *Codex Alimentarius* se complementa con normas sobre límites máximos de residuos para pesticidas en los alimentos y piensos, niveles de residuos para medicamentos veterinarios en alimentos de origen animal y niveles aceptables de aditivos y contaminantes.

Los comités del *Codex* preparan los proyectos de normas alimentarias y textos relacionados, ya sea para su uso a nivel internacional, para una región en particular o para cierto grupo de países. Todos los Estados miembros del *Codex* tienen derecho a participar en los comités y las organizaciones internacionales pueden asistir en calidad de observadores a las sesiones del comité que sean de su interés. En general, los Estados miembros financian y acogen las reuniones de los comités. Los dos tipos de comités del *Codex* son los Comités sobre Productos y los Comités de Asuntos Generales.

A menudo, los Comités sobre Productos son denominados comités verticales, ya que elaboran normas para ciertos aspectos de algunos alimentos o clases de estos. Generalmente, dichas normas conciernen factores de calidad, como la composición o presentación de algunos productos. Los temas que trata este tipo de comité abarcan desde las frutas y hortalizas frescas hasta productos cárnicos elaborados. Actualmente, once de dichos comités se encuentran activos o en recesión. *Ver Recuadro 3*. Algunos de estos comités ya han completado su trabajo y suspendido su labor por un período de tiempo indeterminado, hasta que exista la necesidad de reanudar sus actividades. Otros comités se han mantenido activos con el fin de revisar las normas para aplicarlas según lo establecido en ese momento.

En los últimos años se ha producido un cambio de perspectiva que va de las inquietudes relativas a la calidad hacia la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud. En este sentido, en este momento se presta mayor atención a temas "horizontales" dentro del *Codex*, como la higiene, el etiquetado, los aditivos y contaminantes de los alimentos que, a diferencia de las normas verticales, abarcan diferentes tipos y clases de alimentos. Como consecuencia, los Comités de Asuntos Generales han aumentado su responsabilidad e importancia. Su función es elaborar conceptos y principios

aplicables a todos los alimentos en general o a alimentos o grupos de alimentos en particular, al revisar disposiciones en las normas del *Codex* sobre productos y emitiendo recomendaciones relacionadas con la salud y seguridad de los consumidores. Actualmente, existen nueve comités del tipo mencionado, como el Comité sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos, el Comité sobre Higiene de los Alimentos y el Comité sobre Etiquetado de los Alimentos (véase Recuadro 3).

Siguiendo las previsiones de su reglamento en ciertas ocasiones el *Codex*, crea grupos especiales para tratar temas y problemas nuevos y específicos. Por ejemplo, uno de dichos grupos está actualmente trabajando para elaborar normas, directrices y recomendaciones para alimentos obtenidos por medios biotecnológicos. *Ver Recuadro 3*. Los grupos de acción especial funcionan de la misma manera que los Comités de Asuntos Generales y los Comités sobre Productos con la diferencia de que se disuelven detrás haber completado su labor específica o cuando el plazo establecido para cierta tarea haya vencido.

A menudo, los Comités de Asuntos Generales piden el asesoramiento de expertos, consultan con especialistas internacionalmente reconocidos en áreas temáticas específicas y buscan la orientación de comités de expertos independientes de la FAO y la OMS que no pertenecen oficialmente a la estructura del *Codex*. Por ejemplo, el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA) es uno de los grupos de expertos que asesora a dos de los Comités de Asuntos Generales: el Comité sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos y el Comité sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos. El JECFA realiza evaluaciones toxicológicas de sustancias destinadas a ser utilizadas como aditivos, establece ciertos requisitos para el uso de químicos de "calidad alimentaria" autorizados como aditivos, evalúa contaminantes, sustancias tóxicas naturales y residuos de medicamentos veterinarios, al mismo tiempo que cumple la función de establecer principios para la evaluación de los riesgos de sustancias químicas en los alimentos. El Comité sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos y el Comité sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos siguen las recomendaciones del JECFA para la determinación de los niveles máximos o seguros de las sustancias que les corresponde evaluar. Últimamente, la FAO y la OMS convocaron Consultas Mixtas de Expertos sobre Evaluación de riesgos Microbiológicos (JEMRA) que, si bien no es un órgano estatutario de dichas organizaciones, se reúne regularmente para realizar evaluaciones de riesgo de

microorganismos en los alimentos y para asesorar al Comité del *Codex* sobre Higiene de los Alimentos.

Recuadro 3
Los Comités del *Codex* y los grupos especiales (y país anfitrión)

Comités de Asuntos Generales

Comité sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos (Países Bajos)
Comité sobre Higiene de los Alimentos (Estados Unidos)
Comité sobre Etiquetado de los Alimentos (Canadá)
Comité sobre Principios Generales (Francia)
Comité sobre Sistemas de Inspección y Certificación de Importaciones y Exportaciones de Alimentos (Australia)
Comité sobre Métodos de Análisis y Toma de Muestras (Hungria)
Comité sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales (Alemania)
Comité sobre Residuos de Plaguicidas (Países Bajos)
Comité sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos (Estados Unidos)

Comités sobre Productos

Comité sobre Cereales, Legumbres y Leguminosas (Estados Unidos)
Comité sobre Productos de Cacao y Chocolate (Suiza)
Comité sobre Grasas y Aceites (Reino Unido)
Comité sobre Pescado y Productos Pesqueros (Noruega)
Comité sobre Frutas y Hortalizas Frescas (México)
Comité sobre Higiene de la Carne (Nueva Zelanda)
Comité sobre la Leche y los Productos Lácteos (Nueva Zelanda)
Comité sobre Aguas Minerales Naturales (Suiza)
Comité sobre Frutas y Hortalizas Elaboradas (Estados Unidos)
Comité sobre Azúcares (Reino Unido)
Comité sobre Proteínas Vegetales (Canadá)

Grupos de acción especiales

Grupo de acción intergubernamental especial sobre alimentos obtenidos por medios biotecnológicos (Japón)

El *Codex* solicita a los Estados que contribuyan a la definición de las normas y directrices internacionales. Dichas aportaciones se canalizan a través de los Puntos de Contacto del *Codex* (los PCC), unidades responsables a nivel nacional, no sólo de propagar información recibida de la Secretaría del *Codex* a las partes interesadas nacionales, sino también de enviar los comentarios de los países a la Secretaría. Si bien la creación de un PCC es obligatorio para todos los Estados miembros del *Codex*, su efectividad varía enormemente, ya que dependen para su funcionamiento de las políticas y legislaciones

nacionales, las estructuras, prácticas y decisiones gubernamentales relativas a la asignación de recursos. Las principales funciones de los PCC son, según el Manual de Procedimiento del *Codex*, asegurar el intercambio de información y la coordinación efectiva de los temas del *Codex* y otros en relación a los alimentos a nivel nacional.

Además de los Puntos de Contacto del *Codex*, varios países han formado un Comité Nacional del *Codex* para participar en la elaboración de normas y otros instrumentos del *Codex*. Dicho comité puede servir como foro nacional, en donde representantes de industrias de la alimentación, consumidores y las autoridades gubernamentales pertinentes analicen las implicaciones de las normas propuestas contribuyendo así a las deliberaciones del *Codex*. Además, existen otros Comités Nacionales del *Codex*, encargados de proponer proyectos de normas, reglamentos y otros instrumentos para actualizar y mejorar la legislación alimentaria de un país.

3.2.2. Publicaciones

Además de las diversas normas alimentarias, el *Codex Alimentarius* cuenta con instrumentos consultivos como directrices, principios, recomendaciones y códigos de prácticas con el fin de perfeccionar el respeto a las normas. Los códigos de prácticas de higiene ofrecen una guía respecto de la producción alimentaria inocua y apropiada para el consumo, mientras que los códigos de prácticas tecnológicas están dirigidos a asegurar que el tratamiento, transporte y almacenamiento de los alimentos se realicen de modo que los consumidores reciban un producto final en buen estado y que cumpla con los requisitos de calidad. Muchos de estos instrumentos del *Codex* han sido revisados y actualizados con el transcurso de los años. Por ejemplo, el Código Internacional Recomendado de Prácticas sobre Principios Generales de Higiene de los Alimentos, uno de los textos del *Codex* más aplicado a todo tipo de alimentos, ha sido revisado cuatro veces desde su adopción. Durante las últimas revisiones, se agregaron el concepto de análisis de riesgos y el de manejo de herramientas tal como el sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC), para así enfatizar el modelo de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo final, destacando los controles de higiene claves requeridos en cada punto del proceso.

Durante la última década también se han preparado nuevos instrumentos. Por ejemplo, se elaboraron Pautas para la Producción, Tratamiento, Etiquetado y Comercialización de los Alimentos Producidos Orgánicamente

(1999) debido al aumento de la producción y al comercio internacional de alimentos producidos orgánicamente, con el fin de facilitar el comercio y evitar demandas no pertinentes. Existen también varias iniciativas notables en el área de la seguridad orgánica. Por ejemplo, el grupo de acción especial intergubernamental sobre alimentos obtenidos por medios biotecnológicos desarrolló los Principios para el análisis de riesgos de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos y Directrices para la Evaluación de la Inocuidad de los Alimentos derivados de Plantas con ADN Recombinante y de Alimentos Producidos utilizando Microorganismos de ADN Recombinante, los cuales fueron adoptados como pautas oficiales en la vigésima sexta sesión del *Codex* en julio de 2003.

A julio de 2005, el *Codex* y sus comités y grupos de acción han establecido y publicado 202 normas sobre productos, 38 directrices y códigos de práctica relacionados con los productos, siete normas generales y directrices sobre el etiquetado de los alimentos, cinco códigos generales y directrices sobre higiene alimentaria, cinco directrices sobre evaluación de riesgos de la inocuidad alimentaria, 14 normas, códigos y directrices sobre contaminantes en los alimentos y 22 normas, directrices y otras recomendaciones sobre procedimientos de muestreo, análisis, inspección y certificación. Además, el *Codex* estableció y publicó 2.579 límites máximos para residuos de plaguicidas (213 para plaguicidas), 7.292 disposiciones sobre disposiciones de aditivos alimentarios (para 222 aditivos alimentarios) y 377 límites máximos para medicamentos veterinarios (44 medicamentos veterinarios).

3.3. Adopción de las normas del *Codex*

El Manual de Procedimiento del *Codex* contiene un procedimiento detallado para la discusión y adopción de normas alimentarias. Se aplican a la adopción de códigos de práctica, directrices y otros textos consultivos. En el año 2002, las organizaciones patrocinadoras del *Codex* encargaron una evaluación conjunta del *Codex Alimentarius* y otros estudios sobre normas alimentarias de la FAO y la OMS con el fin de que el *Codex* fuese más efectivo y respondiese a las nuevas necesidades. En el año 2003, se presentaron ante el *Codex*, la FAO y la OMS las recomendaciones de esta evaluación. En las sesiones vigésimo séptima y vigésimo octava del *Codex*, en junio y julio de 2004 y en julio de 2005, respectivamente, la Comisión adoptó varias enmiendas a secciones del Manual de Procedimiento, incluyendo cambios a los procedimientos para la elaboración de normas del *Codex* y textos relacionados.

Para asegurar un enfoque unificado en materia de elaboración de normas, la Comisión toma sus decisiones de acuerdo a un plan estratégico en el que se establecen prioridades generales que sirven de fundamento para evaluar propuestas individuales de normas y su revisión. El plan abarca un periodo de seis años y se renueva con una periodicidad bianual. Además, el Comité Ejecutivo está efectuando una revisión crítica para asegurar que las propuestas de nuevos trabajos y proyectos de normas presentadas a la Comisión para su adopción continúan cumpliendo con las prioridades estratégicas de la Comisión y pueden ser elaboradas en un periodo razonable de tiempo, teniendo en cuenta los requerimientos y disponibilidad de una experta asesoría científica. El Comité Ejecutivo revisa el estado de evolución de los proyectos de normas de acuerdo con el calendario acordado por la Comisión y le informa de sus conclusiones. Puede proponer una ampliación del plazo, la cancelación del trabajo o sugerir que el trabajo lo realice un comité distinto al encargado inicialmente y, si es pertinente, que se establezca un número limitado de órganos auxiliares especiales.

Antes de su aprobación, cada propuesta para un nuevo trabajo o revisión de una norma debería ser acompañada por un documento preliminar preparado por el comité o un Estado miembro. El documento preliminar debería contener de manera detallada los objetivos y la finalidad de la norma, su relevancia y pertinencia, los principales aspectos que esta abarcará, su interés para los objetivos estratégicos del *Codex*, la relación entre la propuesta y otros documentos del *Codex* existentes, la necesidad y disponibilidad de asesoría científica, la necesidad de un aporte técnico por parte de organismos externos a la norma y el plazo límite propuesto para la realización del nuevo trabajo, el cual, normalmente, no debe exceder los cinco años.

La posterior elaboración o revisión de una norma, generalmente, consta de ocho etapas: en la primera etapa, la Comisión o, si esta así lo aprueba, un órgano auxiliar aprobado al efecto, decide elaborar una norma del *Codex*, tomando en consideración la revisión crítica realizada por el Comité Ejecutivo, y determina qué comité del *Codex* debería realizar el trabajo. En una segunda etapa, la secretaría del *Codex* realiza los arreglos necesarios para preparar el proyecto de norma que ha sido propuesto. En una tercera etapa, con el propósito de recibir comentarios, el proyecto se envía a los puntos de contacto del *Codex* y a organizaciones internacionales interesadas. En una cuarta etapa, la secretaría del *Codex*, una vez que ha reunido todos los comentarios, los envía, a través de la secretaría del gobierno anfitrión, al

comité del *Codex* correspondiente, en el que se discuten las enmiendas propuestas y se decide si se propondrá que el borrador pase a la siguiente etapa.

Si así lo decide el comité pertinente, en la quinta etapa, el proyecto de norma propuesto se presenta por medio de la secretaría al Comité Ejecutivo para una revisión crítica y a la Comisión para su adopción como proyecto de norma. Para tomar cualquier decisión en esta etapa, la Comisión entregará las debidas consideraciones al resultado de la revisión crítica y a cualquier comentario que hubiera sido presentado por los Estados miembros considerando cualquier probable implicación económica del proyecto de norma propuesto. En una sexta etapa, el proyecto de norma se envía nuevamente, para recibir comentarios, a los PCC y a las organizaciones internacionales interesadas. En una séptima etapa, las enmiendas propuestas y los comentarios son revisados en una nueva sesión del comité y, si este así lo requiere, el proyecto de norma propuesto es enviado nuevamente a través de la secretaría al Comité Ejecutivo para una revisión crítica y a la Comisión para su adopción final como norma del *Codex*, aunque durante la sesión del *Codex* todavía se pueden considerar propuestas escritas de nuevas enmiendas (octava etapa).

El enfoque paso a paso esbozado anteriormente, permite a los Estados miembros y a los observadores expresar sus puntos de vista sobre el texto propuesto en dos ocasiones (etapas 3/4 y 6/7). Además, pueden expresar sus opiniones cuando el proyecto de norma esté siendo considerado para la adopción en la sesión de la Comisión (etapas 5 y 8). La Comisión, o el órgano auxiliar que ha sido aprobado, pueden decidir también que la urgencia de elaborar una norma *Codex* es tal que requiere de un procedimiento de elaboración acelerado, por lo que pueden omitirse las etapas 6 y 8. Si se toma esta decisión, se deberían tener en consideración todos los aspectos pertinentes, incluyendo la posibilidad de que nueva información científica esté disponible en un futuro inmediato. En la práctica, se ha utilizado el procedimiento acelerado principalmente donde ya existía consenso, por ejemplo, cuando es necesario enmendar un texto existente.

Según lo señalado anteriormente, los aportes nacionales al desarrollo de las normas *Codex* se reúnen por medio de los Comités sobre Asuntos Generales y los Comités sobre Productos, como también por medio de los sistemas de los PCC y los Comités Nacionales del *Codex*. Sin embargo, la aplicación a escala nacional de las normas del *Codex* y de los textos relacionados depende

de la estructura legal y administrativa de cada país y de sus prioridades políticas. Lo ideal es que exista una legislación aprobada por el Parlamento que establezca instituciones y cree mecanismos de cumplimiento; las disposiciones más detalladas sobre procedimientos y sobre normas alimentarias están contenidas en reglamentos anexos. Esto garantiza que los cambios se puedan hacer más fácilmente; el ministro pertinente o cualquier otra autoridad ejecutiva puede elaborar nuevos reglamentos o enmendar los existentes para incorporar nuevos elementos en lugar de reunir al Parlamento para enmendar la ley alimentaria general. Para un análisis más detallado respecto de las opciones legislativas nacionales (véase Capítulo 5).

3.4. Efecto de los acuerdos de la OMC

Durante los primeros treinta años de existencia del *Codex*, los países en desarrollo fueron los que mayoritariamente aceptaron las normas alimentarias. Se estimaba que las normas tenían como objetivo ayudar a estos países al entregarles normas listas para su adopción, que les ayudarían a entrar a los principales mercados de Europa y de América del Norte. Sin embargo, los países desarrollados se mostraron por lo general reticentes a adoptar y aplicar las normas *Codex*, ya que les podía suponer tener que modificar los sistemas de control alimentario establecidos.

Esto cambió en 1995 con la creación de la OMC y la entrada en vigor de los Acuerdos MSF y OTC. Como se indicó anteriormente, el Acuerdo MSF reconoce el *Codex* como la fuente de normas internacionales para la seguridad alimentaria, aunque se pueden aplicar normas que lleven a una mayor protección sanitaria (si existe una justificación científica). El Acuerdo OTC también reconoce las normas del *Codex*, aunque indirectamente, ya que alude a "las normas internacionales". Dado que todos los miembros de la OMC deben cumplir con los acuerdos MSF y OTC, la implementación de las normas del *Codex* en la legislación nacional ha resultado ser la medida apropiada de cumplimiento tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

El reconocimiento específico de las normas, directrices y recomendaciones del *Codex* dentro del acuerdo MSF y el reconocimiento del *Codex* como organismo internacional de normalización frente al Acuerdo OTC, han contribuido a resaltar la importancia del *Codex* y a despertar un mayor interés por sus actividades. Esto ha generado que el *Codex* revise las normas en varias áreas y sobre todo que considere más detalladamente el enfoque que

utiliza para elaborar y adoptar normas alimentarias. Teniendo en cuenta que el Acuerdo MSF exige que los Estados miembros de la OMC fundamenten sus medidas sanitarias en principios científicos y técnicas de evaluación de riesgos, el *Codex* ha tomado medidas para asegurar que las normas, directrices y otras recomendaciones sobre inocuidad alimentaria estén basadas en estudios científicos suficientemente fundamentados, en evidencias científicas y en la evaluación de riesgos. Esto condujo a que, en el año 2003, la Comisión adoptara los Principios de aplicación de la evaluación de riesgos en el marco del *Codex Alimentarius*. En este momento, la guía de análisis de riesgo para los gobiernos todavía está en discusión en el Comité sobre Principios Generales.

IV. OFFICE INTERNATIONAL DES EPIZOOTIES (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SANIDAD ANIMAL)

4.1. Origen y estructura

El *Office international des epizooties* (OIE) u Organización mundial de sanidad animal es una organización internacional creada en 1924 con sede en París (Francia). Consta de 167 Estados miembros y sus objetivos son garantizar la transparencia de la situación de la epizootia en todos los países y reunir, analizar y difundir la información científica veterinaria. Los países miembros de la OIE, generalmente a través de los servicios veterinarios oficiales, se comprometen a reunir información sobre las epizootias que subsistan en su territorio nacional. Este organismo analiza y difunde dicha información posteriormente, con el fin de facilitar la prevención y el control en otros países. La OIE también da asesoría técnica e información práctica a los países miembros que soliciten asistencia en operaciones de erradicación y control de epizootias, entre las que se incluyen las enfermedades transmisibles a los humanos (zoonosis). Además, la OIE elabora normas para el comercio internacional de animales y de productos animales para prevenir la transmisión de epizootias.

El Comité Internacional, que se compone de un delegado técnico permanente de cada país miembro, es el organismo encargado de las decisiones más importantes de la OIE y se reúne por lo menos una vez al año. Cada miembro tiene un voto y a varias organizaciones internacionales e intergubernamentales se les ha otorgado la calidad de observadores y pueden asistir a las reuniones. La actividad diaria de la OIE es administrada por la

Oficina Central, presidida por el Director General, quien pone en práctica y coordina las actividades científicas de información y cooperación técnica de la misma.

Varias comisiones elegidas por el Comité Internacional, apoyan el trabajo de la OIE. Una Comisión Administrativa se reúne dos veces al año para examinar asuntos presupuestarios, administrativos y técnicos y, en particular, el programa de trabajo de la OIE. Además, cinco Comisiones Regionales (África, América, Asia/Lejano Oriente/Oceanía, Europa y Medio Oriente) promueven y organizan actividades a nivel regional. Finalmente, Comisiones de Especialistas, que actualmente son cuatro, se reúnen dos o tres veces al año para estudiar los problemas relacionados con la epidemiología y la prevención y control de epizootias, y para elaborar y revisar las normas internacionales de la OIE. La Comisión de Especialistas está compuesta por personas con experiencia en la ciencia veterinaria y asuntos normativos. Dichos miembros los elige el Comité Internacional y provienen de todas las regiones. La Comisión para la Fiebre Aftosa y otras Epizootias ayuda en la identificación de las estrategias y medidas más apropiadas para la prevención y control de enfermedades; la Comisión de Normas establece reglamentaciones para los métodos de diagnóstico de epizootias y para el análisis de los productos biológicos que se prueban; la Comisión de las Enfermedades de los Peces reúne información sobre enfermedades de peces, crustáceos y moluscos y sobre los métodos de control. Finalmente, la Comisión del Código Internacional de Sanidad Animal es responsable de actualizar dicho Código.

4.2. Funciones

4.2.1. Establecimiento de normas

Históricamente, las normas internacionales para la sanidad animal desarrolladas y adoptadas con el auspicio de la OIE no eran vinculantes para sus países miembros. Los Códigos y los Manuales de Diagnóstico no prescriben sino más bien recomiendan, y la OIE no tiene el mandato o la capacidad administrativa para verificar si los Estados miembros han puesto en práctica sus recomendaciones. Sin embargo, tras la creación de la OMC y la entrada en vigencia del Acuerdo MSF, la OIE se convirtió en el principal organismo de referencia para las normas internacionales relacionadas con la sanidad animal y, por consiguiente, la creación de normas adquirió mayor importancia como una tarea principal de la OIE, junto a su papel tradicional

de dar a conocer la información sobre las enfermedades y los métodos de control. Dado que todos los miembros de la OMC (o más exactamente, la mayoría de los miembros de la OIE) deben cumplir el Acuerdo MSF, la implementación de las normas de la OIE en la legislación nacional se ha vuelto imprescindible. Sólo se pueden aplicar normas diferentes cuando el país importador demuestra científicamente al país exportador que las condiciones nacionales de sanidad animal requieren de normas más estrictas que las establecidas por la OIE.

Las normas de sanidad animal de la OIE son desarrolladas y revisadas por las Comisiones de Especialistas de este organismo, asistidas por grupos de trabajo y con el apoyo de centros de colaboración y laboratorios de referencia. La creación de una norma nueva o la revisión de una ya existente puede ser solicitada por el Comité Internacional, por una Comisión Regional, por un Estado miembro o por una organización internacional interesada como la FAO o la OMS. Los proyectos de normas, en primer lugar, se envían a todos los Estados miembros para que sean estudiados sistemáticamente y se elaboren comentarios, un proceso que es generalmente coordinado y comunicado a través de los servicios veterinarios nacionales. La Comisión, entonces, revisa el proyecto teniendo en cuenta los comentarios recibidos y presenta el proyecto enmendado al Comité Internacional para su adopción. De este modo, las normas de la OIE son el resultado de un consenso de expertos de los Estados miembros de la OIE.

4.2.2. Publicaciones

Las normas internacionales preparadas por la OMC están recopiladas en el Código Sanitario para los Animales Terrestres y en el Manual de normas para exámenes de diagnóstico y vacunas, y sus documentos equivalentes para los animales acuáticos, el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos y el Manual para el Diagnóstico de Enfermedades de los Animales Acuáticos. El Código Sanitario para los Animales Terrestres contiene normas, directrices y recomendaciones para las medidas sanitarias nacionales que apuntan a prevenir la introducción de epizootias (tanto aquellas dañinas sólo para los animales como aquellas que también son dañinas para el hombre) a través del comercio internacional de animales, material genético animal y productos animales. El Código Sanitario para los Animales Terrestres incluye disposiciones generales para la sanidad animal, recomendaciones aplicables a enfermedades específicas y modelos de certificados veterinarios internacionales.

Las disposiciones generales del Código Sanitario para los Animales Terrestres contienen, entre otras cosas, directrices y principios para realizar análisis de riesgos transparentes, objetivos y justificables para el comercio internacional. Debido a las variaciones en las situaciones de sanidad animal en los diferentes países, el Código ofrece opciones para los países importadores, que reflejan la idea de que sólo el examen de la situación de sanidad animal en el país exportador permite al país importador articular de manera precisa los requerimientos que se deben cumplir para las importaciones.

El Manual de Normas para Exámenes de Diagnóstico y Vacunas ha sido preparado por la Comisión de Normas y complementa las disposiciones comerciales del Código Sanitario para los Animales Terrestres. Describe métodos de laboratorio acordados internacionalmente para el diagnóstico de enfermedades señaladas por la OIE y otras enfermedades importantes para el comercio internacional, así como requerimientos para la producción y el control de productos biológicos, principalmente vacunas. El Manual se propone conciliar estos elementos esenciales de la prevención, vigilancia y control de epizootias para facilitar la certificación sanitaria relacionada con el comercio de animales y productos animales.

La Comisión de las Enfermedades de los Peces ha preparado un Código Sanitario diferente para los Animales Acuáticos y el respectivo Manual de

Pruebas de Diagnóstico para las Enfermedades de los Animales Acuáticos, reconociendo el hecho de que la epidemiología de las enfermedades acuáticas y los métodos de control de estas enfermedades difieren de aquellas de los animales terrestres. El Código incluye definiciones detalladas de las garantías sanitarias mínimas requeridas por los socios comerciales para evitar el riesgo de propagar las enfermedades de animales acuáticos, y secciones sobre análisis de riesgo de las importaciones y procedimientos para las importaciones y exportaciones. El Código también contiene secciones sobre control sanitario e higiene y modelos de certificados internacionales de sanidad para el comercio de animales acuáticos vivos y muertos.

4.3. La OIE y la seguridad alimentaria

Las publicaciones de la OIE reflejan su tradicional interés en la recopilación de información sobre epizootias a nivel mundial y la prevención de la transmisión de epizootias. Un importante avance ha sido el creciente reconocimiento en la OIE sobre la importancia de las interdependencias entre la sanidad animal y la seguridad alimentaria. La OIE ha comenzado a enfocar también la prevención de epizootias desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, incluso cuando las enfermedades pueden no afectar en absoluto a los animales, sino sólo a las personas. La OIE acuñó recientemente el término "seguridad alimentaria en la producción animal" para reflejar este nuevo campo que muestra lo importante que es reducir los riesgos de la salud humana mediante medidas efectivas impuestas, incluso, antes del sacrificio de los animales y del procesamiento primario de sus productos.

Por consiguiente, se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos en la Producción Animal, de carácter permanente, para coordinar las actividades sobre este tema en la OIE. El Grupo de Trabajo se reunió por primera vez en noviembre de 2002 y posteriormente se reunió nuevamente en julio de 2003 y abril de 2004. Su mandato consiste en estudiar y desarrollar normas de inocuidad de los alimentos y directrices en esta área, colaborar con otras organizaciones internacionales, evitar contradicciones, resolver los casos de superposición y de vacíos en la actual constelación de normas y asegurar la óptima utilización de los conocimientos disponibles. Con este fin, el Grupo de Trabajo incluye varios expertos del *Codex* y de los Comités del *Codex* y refleja una amplia base geográfica. Igualmente, se toman en consideración las necesidades especiales de los países en desarrollo.

El Grupo de Trabajo ha elaborado un detallado programa de trabajo para el desarrollo de normas sobre inocuidad de los alimentos en la producción animal, que cubre el período previo al sacrificio y el anterior a la primera transformación de productos animales, con un énfasis especial en las medidas de inocuidad de los alimentos aplicables en la granja. El Grupo de Trabajo ha identificado como prioridades el estudio conjunto de las normas de la OIE y del *Codex* para identificar vacíos y superposiciones, y el desarrollo de procedimientos para normas comunes y relacionadas y para su reconocimiento mutuo. El grupo ha comenzado a trabajar en los capítulos del Código Sanitario para los Animales Terrestres que tratan sobre la tuberculosis y la brucelosis para mejorar el enfoque de los asuntos relacionados con la inocuidad de los alimentos en la producción animal.

Entre las prioridades a corto plazo del Grupo de Trabajo se encuentran los avances en rastreabilidad, pruebas, inspección y certificación. En su reunión de abril de 2004, el Grupo de Trabajo recomendó que la OIE trabajara con el *Codex* y otras organizaciones internacionales pertinentes para elaborar las normas internacionales y maximizar la armonización. El Grupo de Trabajo, además, se propone mejorar el actual nivel de contribución de la OIE a los textos del *Codex* y desarrollar un método para la utilización más efectiva de los conocimientos de éste en el trabajo de los grupos especiales de la OIE.

4.4. La OIE y el bienestar animal

Muchos países tienen una larga historia de preocupación por el bienestar animal o leyes de protección animal, algunas de las cuales datan del siglo XIX. Durante el siglo XX se produjo una considerable expansión de la protección legal de los animales generadores de alimentos, y, diferentes países crearon disposiciones que exigían humanizar el transporte animal y el tratamiento y sacrificio de los animales en los mataderos. A partir de los años ochenta, varios países, especialmente en Europa, crearon nuevas leyes que exigían ciertos niveles de bienestar animal en las granjas. Estas leyes, por lo general, incluyen requisitos mínimos de espacio, prohibiciones de ciertas formas de confinamiento (jaulas para las gallinas, compartimientos individuales para las cerdas preñadas) y restricciones sobre prácticas específicas de las que se sospecha que causan sufrimiento. En algunos casos, se supone que estas leyes producen un incremento de los costes de producción por lo que los productores de los países afectados han expresado su preocupación acerca de tener que competir con importaciones a precios más bajos de países con normas de protección animal menos exigentes.

Durante los años noventa, tuvo lugar un importante debate sobre la posibilidad de que los países con altos niveles de protección animal bloquearan las importaciones provenientes de los países que carecían de normas equivalentes. Varios mecanismos, entre los cuales se encuentran el Acuerdo MSF y el GATT, fueron propuestos como medios para este fin, pero en cada caso existían importantes argumentos en contra.

El desarrollo y la aceptación de normas armonizadas a escala internacional es una forma lógica de evitar conflictos entre los países por el uso de normas de protección animal como barrera comercial. En 2002, reconociendo el estrecho vínculo entre el bienestar y la sanidad animal, el Comité Internacional de la OIE votó a favor de comenzar a desarrollar normas internacionales sobre bienestar animal. Este comité decidió que la OIE debería dar prioridad al bienestar de los animales utilizados en la agricultura y acuicultura, y que era necesario dedicarse en primer lugar al tema del transporte, la humanización del sacrificio y la matanza por motivos de control de enfermedades y posteriormente al tema de los recintos y de la gestión. Otros aspectos, como la utilización de animales para investigación y los animales silvestres, serían tratados a medida que los recursos lo permitieran.

En consecuencia, se creó un Grupo de Trabajo sobre Bienestar Animal, de carácter permanente, que se reunió por primera vez en octubre de 2002 y más tarde en febrero y diciembre de 2004. Su tarea principal consiste en proporcionar una base sólida a partir de la cual se podrán elaborar proyectos de recomendaciones y de normas para las prioridades identificadas en materia de bienestar animal. Otros proyectos de normas se encuentran actualmente en fase de desarrollo. Las normas adoptadas por el Comité Internacional en esta materia podrían desempeñar un papel importante en el comercio internacional, al mismo nivel que otras normas de la OIE.

V. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LA NORMALIZACIÓN

5.1. Origen y estructura

En 1946, veinticinco países se reunieron para crear una organización internacional que "facilitara la coordinación internacional y la unificación de las normas industriales", dando lugar a la Organización Internacional para la Normalización (ISO). La ISO es una organización no gubernamental integrada por los institutos nacionales de normalización de 150 países, supervisada por una secretaría central con sede en Ginebra. En algunos casos, los institutos miembros son gubernamentales, mientras que en otros, son iniciativas surgidas por completo de la empresa privada. La pertenencia a la ISO se basa en el sistema de un miembro por país, que será el instituto nacional de normalización u organización similar más representativa de la normalización existente en el Estado miembro.

Existen tres niveles de participación en la ISO. Miembros plenos, conocidos como "miembros natos", cada uno de los cuales tiene un voto, cualquiera sea el tamaño o la fuerza de la economía del país. Los miembros natos pueden ejercer derechos plenos de voto en cualquier comité técnico o de políticas de la ISO. Además, la ISO tiene dos categorías de miembros para los países con menos recursos, que pagan cuotas de participación reducidas. Aunque este tipo de miembros no tiene derecho a voto, participan para mantenerse actualizados en relación con los avances en normalización. La primera categoría, "miembros correspondientes", son, por lo general, organizaciones que existen en países que aún no tienen un sistema de normas nacionales completamente desarrollado. No tienen una participación activa en el trabajo técnico, pero se les permite estar completamente informados sobre las áreas

de trabajo que les interesen. La segunda categoría, "miembros suscritos", son institutos de países con economías extremadamente pequeñas que, de todos modos, desean mantener contacto con la normalización internacional. Este tipo de miembros tiene acceso total a la información sobre el proceso de normalización internacional, que los asiste en el aprendizaje acerca de las normas que sus productos necesitarán para entrar al mercado exportador.

Todas las decisiones estratégicas están referidas a los miembros de la ISO, los cuales se reúnen en una Asamblea General anual. Las propuestas son desarrolladas por el Consejo de la ISO, designado por los miembros, el cual se reúne tres veces al año. Los Miembros del Consejo van rotando para asegurar que éste continúe siendo representativo de todos los miembros de esta organización. Las actividades de la ISO son administradas por un Secretario General permanente, que a su vez informa periódicamente al Presidente, este último elegido por dos años.

5.2. Funciones

5.2.1. Establecimiento de normas

La ISO sólo comienza el desarrollo de una nueva norma cuando existe claramente una exigencia del mercado para su regulación. Un grupo sectorial u otra parte interesada comunicarán a la ISO esta necesidad de una nueva norma a través de uno de los miembros, el que propone el nuevo ítem de trabajo a la ISO como conjunto. Si es aceptada, la proposición es referida entonces al comité técnico pertinente de la ISO (compuesto por expertos de los sectores industriales, comerciales y técnicos correspondientes), que aplica su conocimiento especializado al desarrollo de la norma. El trabajo de los comités técnicos es dirigido por tres comités de desarrollo de políticas generales, que se aseguran de que, junto a los aspectos técnicos específicos del desarrollo de la norma, sean considerados los intereses generales de evaluación de conformidad, políticas de consumo y asuntos relacionados con los países en desarrollo.

El comité técnico se reúne para discutir y debatir hasta que se alcance un proyecto de consenso, que posteriormente se envía como un proyecto de norma internacional a todos los miembros de la ISO para que lo comenten y voten. Esta es una votación que se desarrolla en un período de cinco meses, durante los cuales muchos miembros, en la formulación de su posición acerca del proyecto de norma, emplean procedimientos públicos de revisión

a nivel nacional, diseñados para dar a conocer los proyectos de normas y ponerlos a disposición de las partes interesadas y el público general a nivel nacional y, a partir de entonces, tomar en consideración cualquier respuesta recibida. Los miembros que han decidido ser miembros participantes del comité técnico se encuentran obligados a votar, mientras que todos los demás miembros tienen derecho a votar si lo desean. Un proyecto de norma es aprobado si dos tercios de los miembros participantes en el comité votan a favor y no más de un cuarto del total de votos es negativo. El texto del proyecto final de la norma internacional, con las eventuales modificaciones, es posteriormente enviado de nuevo a todos los miembros de la ISO, esta vez para un período de votación de dos meses. Sin embargo, esta votación sólo puede concluir con la aprobación o rechazo de la norma y puede ser omitida si el proyecto de norma internacional recibe la aprobación de todos los miembros durante la primera ronda y las modificaciones realizadas fueron mínimas. Si el resultado es positivo, se crea una nueva norma internacional.

5.2.2. Publicaciones

ISO es el principal organismo formulador de normas técnicas para muchos sectores industriales, técnicos y comerciales y ha publicado más de 13.700 normas internacionales para diversos sectores desde el año 1946. Aunque las normas ISO son de carácter voluntario, pueden ser adoptadas como parte de un marco normativo nacional o ser incorporadas a la legislación de un país. Además, en muchos sectores la "presión de los pares", o deseo de lograr un acceso a los mercados de importación y exportación, pueden convertir normas que son de carácter voluntario en normas obligatorias *de facto*. De manera similar, las grandes compañías generalmente convierten normas voluntarias en un requisito obligatorio para los pequeños proveedores, aumentando así su importancia.

Si bien la gran mayoría de las normas ISO se refieren a productos o servicios específicos, la organización también desarrolla normas genéricas que pueden ser aplicadas en cualquier tipo de organización, grande o pequeña, sin importar su producto o servicio. De hecho, las series ISO 9000 han sido particularmente reconocidas a nivel mundial como la base para establecer sistemas de gestión de calidad. La norma ISO 9001:2000 es especialmente conocida por especificar los requisitos para un sistema de gestión de calidad para cualquier organización que necesite demostrar su capacidad para proveer productos de manera permanente y que satisfagan las necesidades de

los clientes y los requisitos regulatorios aplicables. Además, la serie ISO 14000, que tiene relación especialmente con la gestión medioambiental, describe lo que las organizaciones deberían hacer para disminuir los efectos dañinos que sus actividades provocan en el medioambiente.

En septiembre del año 2005, ISO publicó la ISO 22000, *Sistema de gestión en seguridad alimentaria. Requisitos para organizaciones en la cadena alimentaria*, que establece los requisitos para implementar sistemas de gestión en inocuidad alimentaria en todo tipo de organizaciones a lo largo de la cadena alimentaria, desde productores de pienso, productores primarios, fabricantes de productos alimentarios, operadores de transporte y de almacenaje hasta establecimientos minoristas y de servicios de comida, además de organizaciones afines tales como fabricantes de equipos, material de embalaje, aditivos e ingredientes. La nueva norma, desarrollada por expertos de la industria alimentaria junto con representantes de organizaciones internacionales especializadas y en colaboración con el *Codex* armoniza las normativas pertinentes en inocuidad alimentaria nacional e internacional e incorpora los principios del APPCC (véase Capítulo 3, sección 2.3.1). Otro beneficio de ISO 22000 es que extiende la cobertura de la norma ISO 9001:2000 de gestión de calidad, la cual ha sido ampliamente aplicada pero que no se refiere específicamente a inocuidad alimentaria. Aunque la norma ISO 22000 se puede implementar sola, fue diseñada para ser absolutamente compatible con ISO 9001:2000 y permite su puesta en práctica de forma conjunta o integrada.

La publicación de ISO 22000 debe ser complementada con una Especificación Técnica (ISO/TS 22004), que incluye las directrices sobre la aplicación de la normativa, con particular énfasis en pequeñas y medianas empresas. Otra Especificación Técnica (ISO/TS 22003) expondrá los principios para la acreditación de los organismos de certificación ISO 22000 y definirá las reglas para revisar los sistemas de gestión de inocuidad alimentaria para cumplir con la normativa. Finalmente, la ISO 22005 *Rastreabilidad del pienso y de la cadena alimentaria. Principios generales y directrices para el diseño y desarrollo del sistema* debe ser distribuida como una norma internacional preliminar.

VI. FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS DE AGRICULTURA ORGÁNICA

6.1. Origen y estructura

La agricultura orgánica es un método de producción que evita o limita estrictamente el uso de organismos modificados genéticamente (OMG), así como la introducción de ciertos componentes agrícolas externos, como plaguicidas, medicamentos veterinarios, aditivos y fertilizantes. En el mundo, existen más de 26 millones de hectáreas de tierras cultivables que actualmente tienen una gestión de carácter orgánico. El mercado orgánico, evaluado en \$25.000 millones de dólares de EE.UU. en el año 2003, está expandiéndose rápidamente y ya está lejos de ser un segmento de mercado residual. El consumidor se ve limitado a la oferta de productos convencionales principalmente en el mundo industrializado por razones financieras: los productos orgánicos tienen por lo general un precio más alto que los convencionales por la necesidad de cubrir mayores costes de producción y procesamiento y para poner de relieve los importantes beneficios indirectos que generan en materia de protección al medio ambiente, bienestar animal y desarrollo rural, entre otros. En la actualidad, América del Norte, Japón y Europa Occidental proporcionan la mayor parte de los ingresos mundiales. No obstante, a medida en que cada vez son más los países desarrollados económicamente y su población se vuelve cada vez más educada y acomodada, se puede esperar que crezca la demanda de productos orgánicos.

La Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) fundada en 1972 y con sede en la ciudad de Bonn (Alemania), es una organización internacional que agrupa a las organizaciones de agricultura orgánica. Actualmente incluye más de 750 organizaciones miembros en 108 países y su objetivo es la adopción en el mundo de sistemas racionales desde un punto de vista ecológico, social y económico basados en los principios de la agricultura orgánica. IFOAM favorece el diálogo continuo sobre el estado y el futuro de la agricultura orgánica a través de conferencias internacionales, encuentros y otros foros. Además, ha desarrollado y mantiene el Sistema de Garantía Orgánica, que crea un sistema único y armonizado de normas, procedimientos de verificación e identidad de mercado. IFOAM también aplica proyectos específicos que facilitan la adopción de mecanismos de agricultura orgánica, especialmente en países en desarrollo y representa a los movimientos de agricultura orgánica en las Naciones Unidas y en otras instituciones intergubernamentales.

La Asamblea General de IFOAM, que representa una plataforma democrática para la toma de decisiones de dicha institución, se reúne cada tres años en conjunto con el Congreso Mundial Orgánico de IFOAM y elige a la Directiva Ejecutiva. Dicha Directiva, de acuerdo con las recomendaciones hechas por los miembros de IFOAM, designa los miembros para muchos de sus comités oficiales, grupos de trabajo y grupos de acción temporales, que tratan aspectos específicos de la gestión de la agricultura orgánica. El Comité de Dirección de Normas, el Comité de Normas y el Comité de Criterios cumplen un papel esencial para el desarrollo y la mejora continua del Sistema de Garantía Orgánica. Otros comités son el Foro de Desarrollo, que trabaja para promover la agricultura orgánica en los países en desarrollo y los Comités de Estrategia Programática y de Relaciones Gubernamentales.

IFOAM también ha establecido una serie de grupos para tratar las necesidades específicas de varias áreas geográficas. Existen cuatro grupos a nivel regional (Asia, la zona del Mediterráneo, los países de habla alemana y la Unión Europea) además de dos grupos nacionales (Japón y Francia) que responden y dan forma a la agricultura orgánica a nivel regional. Por otra parte, las organizaciones miembros de IFOAM han establecido un número de grupos e iniciativas orientadas a sectores específicos, que incluyen, entre otras cosas, la Asociación para el Comercio Minorista de Productos Ecológicos, el Grupo de Acuicultores y el Grupo de Agricultores.

6.2. Funciones

6.2.1. Establecimiento de normas

Durante un largo periodo de tiempo, las normas orgánicas han sido utilizadas para expresar un consenso, dentro del movimiento de agricultura orgánica, acerca de lo que significa que un producto sea "orgánico" y de esta forma transmitir la información al consumidor. Como los alimentos orgánicos no se pueden distinguir de los convencionales a simple vista, los consumidores dependen completamente de la certificación de una tercera parte, es decir, de un proceso adecuado según el cual los organismos de certificación privados o públicos aseguren que los productos orgánicos han sido producidos y manejados de acuerdo a normas aplicables. La certificación orgánica fue aplicada inicialmente en la década de los setenta por grupos agrícolas orgánicos regionales, que desarrollaron las primeras normas de este tipo. Hoy en día, muchos países exigen certificación a los productos que están rotulados como "orgánicos", lo cual no sólo da mayor credibilidad al sistema

y a los productos orgánicos ante los consumidores, sino que también proporciona a los cultivos orgánicos una identidad distintiva y facilita su acceso al mercado.

El Sistema de Garantía Orgánica IFOAM está diseñado para facilitar la elaboración de normas de garantía orgánica y de certificación en el mundo entero y otorgar una garantía internacional de aquellas normas y certificación. El Sistema de Garantía Orgánica permite a los certificadores de productos orgánicos, que cumplen con las normas IFOAM, convertirse en "Acreditados por IFOAM". Las normas están incluidas en las *Normas Internacionales de IFOAM para Agricultura Orgánica y Procesamiento* (IBS) y en los *Criterios para la Acreditación y Certificación de Productos Orgánicos* (IAC). Las normas IBS incluyen los principios, recomendaciones y normas básicas necesarias para guiar a los operadores en el cultivo de productos orgánicos y en el mantenimiento de una integridad orgánica en el manejo posterior y proceso de productos orgánicos. Los criterios IAC surgieron a partir de las normas ISO para la operación de los organismos de certificación, pero también reflejan las circunstancias particulares de la producción y del procesamiento orgánico. IFOAM también ha desarrollado políticas para el uso del Sello IFOAM, que indica el cumplimiento de sus normas y asegura a los mayoristas, minoristas y consumidores que un producto y su productor están certificados con el Sistema de Garantía Orgánica IFOAM.

La acreditación IFOAM está adjudicada a organismos de certificación que cumplen con su criterio de acreditación y que emplean las normas IBS o normas de certificación nacionales o regionales que han sido aprobadas por IFOAM cuando se ajustan a las normas IBS. La acreditación es realizada por el Servicio Internacional de Acreditación Orgánica (IOAS) en el marco del acuerdo de IFOAM. Aunque IOAS opera como un organismo independiente, es clave en el Sistema de Garantía Orgánica. IOAS recibe y revisa las solicitudes para la acreditación, realiza evaluaciones en origen y otorga la acreditación.

Después que la Directiva Ejecutiva aprueba un plan de revisión, las normas IBS son revisadas periódicamente por el Comité de Normas de IFOAM, aunque los miembros de este organismo también pueden poner en marcha revisiones específicas o en nuevas áreas de las normas IBS. Los proyectos de revisiones de las normas IBS, generalmente dos, son distribuidos a los miembros y otros actores importantes para que hagan sus comentarios, los cuales son tomados en cuenta por el Comité de Normas al preparar el nuevo

proyecto. El proyecto final se hace llegar a los miembros de esta organización con una fecha límite para hacer algún tipo de propuesta. Si se ha recibido alguna, se constituyen "grupos de contacto", compuestos por quien elevó la moción y por los Comités de Normas y de Gestión de Normas para discutir la propuesta. En caso de que no se llegue a una resolución, se realiza una votación entre los miembros de la organización. El proyecto final es enmendado conforme a los cambios presentados y sometido a una nueva votación. El quórum para dicha votación es del 25% de los integrantes de IFOAM y las decisiones se toman con una mayoría simple. Si no se emite la cantidad de votos necesaria, la Directiva Ejecutiva decide sobre la propuesta y/o sobre un proyecto de revisión.

Las revisiones regulares de los criterios IAC comienzan una vez que el Comité de Gestión de Normas aprueba un plan de revisión presentado por el Comité de Criterios e informa a la Directiva Ejecutiva. Los proyectos de revisiones, generalmente dos, son distribuidos entre los participantes de IFOAM y otros miembros clave para que sean estudiados y comentados. El Comité de criterios revisa los comentarios realizados y los tiene en cuenta al preparar el proyecto siguiente. El proyecto final se distribuye a los integrantes de IFOAM, a IOAS y a los organismos de certificación acreditados por IFOAM con una fecha límite para elevar algún tipo de proposición. Nuevamente, si se recibe alguna, se pueden utilizar los grupos de contacto. La Directiva Ejecutiva toma la decisión final sobre la revisión basada en una recomendación hecha por el Comité de Gestión de normas.

6.2.2. Publicaciones

Tal como se indicó, los pilares del Sistema de Garantía Orgánica son las normas IBS y los criterios IAC, los que en conjunto se denominan normas IFOAM. Las normas IBS están estructuradas como "normas para normas". Una vez que son publicadas, aportan un marco de trabajo a los organismos de certificación y a las organizaciones normalizadoras alrededor del mundo para desarrollar sus propias normas de certificación más detalladas que consideran condiciones locales específicas, los criterios IAC, por otro lado, establecen requisitos para conceder la certificación orgánica por parte de los organismos de certificación. Tal como se indicó, los criterios IAC, junto con las normas IBS, establecen los requisitos para los organismos de certificación que buscan la acreditación IFOAM. Sin embargo, las normas de IFOAM tienen un impacto que va más allá del Sistema de Garantía Orgánica ya que dichas normas son, por lo general, acatadas como directrices internacionales

para la elaboración de normas nacionales y de sistemas de inspección y son frecuentemente citadas como una referencia por los que establecen las normas y por los legisladores en las áreas nacionales e internacionales.

Junto con sus normas, IFOAM publica el periódico "*Ecology and Farming*" así como una serie de monografías y otros textos que tratan temas como biodiversidad e inspecciones orgánicas hasta semillas orgánicas. Algunos textos son actas que surgen de encuentros mundiales mientras que otros presentan las últimas investigaciones en materia de agricultura orgánica y su relación con el cambio climático, la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria y otros aspectos.

VII. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE LAS NACIONES UNIDAS

7.1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

7.1.1. Departamentos técnicos²

Además de su trabajo en conjunto con la OMS en el *Codex Alimentarius*, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) está encargada de una serie de actividades relativas a la alimentación a través de sus departamentos técnicos. Dentro de este ámbito, el de mayor importancia es el Departamento Económico y Social, que tiene entre otras, una División de Alimentación y Nutrición. Con publicaciones, capacitación y proyectos de asistencia técnica, el Servicio de Normas y Calidad de Alimentos perteneciente a tal Dirección opera con los países miembros para fortalecer los programas nacionales de control de alimentos. El Servicio, además, ofrece orientación sobre políticas, instituciones, reglamentos, normas del *Codex Alimentarius*, capacitación y creación de capacidades respecto de laboratorios, procedimientos de inspección, prácticas adecuadas de fabricación, buenas prácticas de higiene, APPCC, además de muchos otros temas relacionados con la alimentación, los que incluyen el monitoreo sobre la comida que se expende en la vía pública.

² Desde finales de 2005, se están estudiando ciertas propuestas para reestructurar y dar nuevos nombres a varios departamentos técnicos de la FAO.

El Departamento Económico y Social también alberga la secretaría del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (el que actúa como foro dentro de la ONU para la revisión y supervisión de políticas mundiales sobre seguridad alimentaria), la secretaría de los Sistemas de Información y Cartografía de la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV, que coordina una red de sistemas nacionales de información que miden la inseguridad y vulnerabilidad alimentaria), el SMIA (Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura, que hace de fuente de información actualizada acerca de la producción de alimentos y de seguridad alimentaria a nivel mundial) y el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Implementación del Derecho a la Alimentación (cuya misión es lograr un acuerdo internacional respecto del espíritu y formas de implementación del derecho a tener una alimentación adecuada (véase Capítulo 4). Este Departamento también publica anualmente "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación" que contiene información relativa a los últimos acontecimientos registrados a nivel mundial en esas áreas, junto con "El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo", con los últimos cálculos acerca del número de personas que sufren de hambre en forma crónica y a nivel global.

El Departamento de Cooperación Técnica de la FAO coordina el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de carácter multidisciplinar, cuya misión es hacer que aumente la producción de alimentos, mejore el equilibrio de abastecimiento y se generen puestos de trabajo en las localidades rurales de los Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos (PBIDA). El objetivo primordial del PESA es mejorar el acceso a los alimentos por medio de la asistencia técnica y el desarrollo de políticas, y, por las mismas razones, ayudar a que mejore la seguridad alimentaria de los PBIDA, tanto a nivel estatal como en los hogares.

Esto implica que la mayor parte de esos países posee los medios para aumentar la producción de alimentos, pero a causa de diversos obstáculos, no se cumplen los objetivos. El PESA colabora con entidades gubernamentales y no gubernamentales en la identificación de tales dificultades para mitigar sus consecuencias. El PESA surgió tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: "cinco años después", foros en los que los gobiernos se comprometieron a reducir el hambre y la desnutrición y a conseguir una seguridad alimentaria sostenible a nivel mundial (véase Capítulo 4).

7.1.2. Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica de la FAO, parte de la Oficina del Director General, tiene entre sus misiones la de proporcionar asistencia técnica a los países miembros para crear, formular y supervisar marcos legislativos y normativos para la alimentación. Según la FAO, la existencia de un sólido marco legal y de leyes bien hechas es fundamental para lograr un crecimiento sostenible de la agricultura, puesto que ayudan a tener buenas bases para una buena gestión pública. Al mismo tiempo, permiten una participación significativa de muchos interesados, desde los gobiernos centrales hasta las comunidades rurales, protegen derechos y definen responsabilidades. Para la FAO es esencial que se instauren reglas previsibles, apropiadas y equitativas que fomenten la inversión, faciliten la operación de los mercados y fijen normas de conductas responsables.

En materia de control de la inocuidad y de comercio de alimentos, la Oficina Jurídica coopera con cinco áreas principales. En primer lugar, participando en un gran número de iniciativas internacionales, que incluyen la formulación de instrumentos legales a niveles nacional e internacional. El Código de Conducta para la Pesca Responsable, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y Agricultura son algunos de los instrumentos internacionales que han surgido con la orientación legal de la FAO. En segundo lugar, la Oficina Jurídica presta servicios de consultoría legal a los países miembros que se benefician de proyectos de asistencia técnica financiados por la FAO y por otros donantes. Los abogados y los consultores legales de la FAO normalmente trabajan con las respectivas unidades técnicas de la misma entidad, como la Dirección de Alimentación y Nutrición, para prestar su ayuda a los gobiernos en el análisis y mejora de la legislación alimentaria, asistencia para la elaboración de proyectos de ley, reglamentos, normas, acuerdos y otros textos legales que sean coherentes con las exigencias internacionales. La Oficina también presta asistencia y da consejo sobre estructuras institucionales y el cumplimiento de instrumentos legales internacionales, como es el caso del Acuerdo MSF de la OMC.

En tercer lugar, la Oficina Jurídica, conjuntamente con el Departamento Económico y Social, trabaja en el establecimiento de pautas internacionales que consoliden el derecho de acceso a los alimentos. Como se ha mencionado anteriormente, la FAO actúa como secretaria del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Implementación del Derecho a la

Alimentación, y ha publicado muchos estudios y artículos en la materia, entre los que se cuentan "*The Right to Adequate Food in Emergencies*", "*The Legal Framework for Food Security*", "*The Right to Food in Theory and Practice*", "*What is the Right to Food?*" y "*Extracts from International and Regional Instruments and Declarations, and other Authoritative Texts Addressing the Right to Food*". Las funciones de investigación y de publicación de la Oficina son su cuarta actividad principal: sus consultores y abogados redactan artículos sobre avances de materias legales en el área de la inocuidad alimentaria. Entre otras obras, se encuentran "*Legislation Governing Food Control and Quality Certification*", "*Legislation on Foods for Infants and Small Children*", "*International Food Standards and National Laws*" y "*An Outline of Food Law*".

Por último, la Oficina Jurídica tiene que recopilar y difundir información legal. La más importante de estas iniciativas es FAOLEX, una completa base de datos legislativos disponible en Internet. Contiene tratados, leyes y disposiciones nacionales. Diversos textos sobre alimentación y otras temáticas cubiertas por la FAO se han resumido e indexado en los idiomas inglés, francés y español.

7.2. Organización Mundial de la Salud

La Organización Mundial de la Salud (OMS) es el organismo de las Naciones Unidas especializado en materias de salud. Se creó el año 1948 con el propósito de hacer que los pueblos tengan el mayor nivel de salud posible. La salud es definida por la OMS no sólo como la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino como un estado de completo bienestar físico, mental y social. La OMS está administrada por sus 192 Estados miembros a través de la Asamblea Mundial de la Salud, cuyas tareas principales son aprobar el programa y el presupuesto de la OMS, y fijar las principales opciones políticas de la organización.

Las enfermedades de origen alimentario provocan incalculables perjuicios sociales y económicos en las naciones desarrolladas y en desarrollo, aunque las más pobres son las que se llevan la peor parte. El Departamento sobre Inocuidad de los Alimentos, Zoonosis y Enfermedades Transmitidas por los Alimentos (FOS) de la OMS, trabaja en la reducción de los efectos negativos de las enfermedades transmitidas por los alimentos. Cooperar con otros departamentos de la OMS (especialmente con el grupo de Enfermedades Transmisibles), oficinas regionales, centros que ayudan a la OMS y otros organismos nacionales e internacionales. A modo de ejemplo, la OMS trabaja

estrechamente con la FAO en la solución de problemas de inocuidad alimentaria que se suscitan a lo largo de la cadena de producción de alimentos.

El trabajo de la OMS en el campo de la inocuidad alimentaria incluye la consolidación de los sistemas nacionales en dicha área, la promoción de buenas prácticas de elaboración y la educación de comerciantes y consumidores en materia de manipulación y de alimentos. La OMS también promueve la supervisión en laboratorios y el monitoreo de los alimentos en busca de elementos patógenos. En colaboración con sus Estados miembros, la OMS trabaja para la creación de directrices consensuadas a escala internacional para recopilar datos nacionales. Asimismo, la OMS está compilando bases de datos sobre brotes y controles, y está ampliando su capacidad de vigilancia de las epidemias incluyendo brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos.

Los países miembros han estado ejerciendo presión para que la OMS tenga un rol más activo respecto de la difusión de información acerca de inocuidad alimentaria, y han pedido a la OMS que proporcione herramientas y apoyo para que puedan aumentar su capacidad de respuesta en situaciones de emergencia sanitaria. Al respecto, la OMS creó la Red Internacional de Autoridades de Inocuidad de los Alimentos (INFOSAN), que contempla, además, una red de emergencia de inocuidad alimentaria (INFOSAN Emergencia). La FOS publica el informativo "*Food Safety News*" que, entre otros, ha publicado un estudio acerca de biotecnología moderna de los alimentos, salud humana y desarrollo.

Igualmente, la OMS tiene como objetivo limitar las consecuencias de las zoonosis, enfermedades transmisibles que pasan de los animales a los humanos, puesto que una gran cantidad de enfermedades nuevas que han afectado a los humanos en los últimos diez años han sido provocadas por elementos patógenos provenientes de animales y de productos animales. Muchas de estas enfermedades tienen el potencial de diseminarse a través de grandes distancias, convirtiéndose en problemas globales. Los objetivos de la salud pública veterinaria de la OMS incluyen una mejor vigilancia y contención de las zoonosis así como la vigilancia y contención de la resistencia a los agentes microbianos en los animales. Las actividades de la salud pública veterinaria son implementadas en la actualidad por la OMS a través de su División de Control, Prevención y Erradicación de Enfermedades Transmisibles (CPE), en estrecha colaboración con la FOS. El programa de la salud pública veterinaria de la OMS está muy relacionado

con diversas funciones de la FAO y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), en todo lo concerniente a las zoonosis, la inocuidad alimentaria y las materias de salud pública, relacionadas con el comercio de animales y de productos de origen animal. En este campo, la OMS ha publicado un informe de la consulta conjunta de OMS/FAO/OIE acerca de enfermedades zoonóticas emergentes, mientras que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha publicado "Zoonosis y enfermedades transmisibles comunes al hombre y a los animales".

VIII. ÓRGANOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

Dado que el propósito de este capítulo es examinar el contexto internacional en el cual se desarrollan las disposiciones sobre alimentación de cada país, se han identificado y descrito las más importantes entidades a nivel mundial que están relacionadas con el tema y se ha hecho un perfil de su relevancia. Sin embargo, un análisis del espectro de actividades realizadas por las entidades supranacionales no se puede limitar al escenario global, pues igualmente importantes son las organizaciones y agrupaciones regionales que trabajan para la elaboración de normas regionales y de directrices para los gobiernos nacionales. En algunas materias, las organizaciones y los acuerdos internacionales confían expresamente en las agrupaciones regionales tanto para elaborar normas regionales como para analizar normas internacionales, y para el desarrollo de estas últimas. En otras materias, los acuerdos regionales funcionan de manera independiente, si bien influyen en la definición de los estándares internacionales, que en ocasiones se fundamentan en criterios regionales. A partir del Acuerdo MSF, estas normas pueden apartarse del consenso internacional aplicando criterios más estrictos, siempre y cuando estén claramente justificadas con fundamentos científicos (evaluación de riesgos).

La relación entre una agrupación económica regional y su organismo pertinente de normalización varía. En algunos países puede haber un acuerdo por el cual las normas que instaura un órgano regional tengan efecto legal directo dentro de la región (lo que sucede en la región Golfo, bajo la supervisión del Consejo para la Cooperación en el Golfo); en otros sistemas, una entidad regional de normalización puede instaurar normas, pero estas pueden no ser vinculantes para los países que son parte de la agrupación económica regional, aunque sí tienen un carácter jurídico (como en el caso de ciertos instrumentos emitidos dentro de la Unión Europea).

Del mismo modo, los diferentes grupos económicos no han dado el mismo nivel de prioridad a los temas de comercio de alimentos y de inocuidad alimentaria. Algunas organizaciones regionales como la CARICOM, han prestado mayor atención a temas de inocuidad alimentaria; otras no hubieran abordado el tema de la inocuidad alimentaria si no fuera por los auspicios del *Codex Alimentarius*. Las siguientes subsecciones contienen sólo una muestra de las organizaciones regionales que se han interesado por la inocuidad alimentaria o el comercio de alimentos en los últimos años.

8.1. La zona del Caribe

Las dos agrupaciones económicas más importantes en la zona del Caribe son la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Foro de Estados ACP del Caribe (CARIFORUM). La mayoría de sus países miembros coinciden, con la excepción de Montserrat, que sólo pertenece a la CARICOM, y la República Dominicana que sólo es miembro de CARIFORUM. Entre los objetivos de la CARICOM están la promoción de la integración económica entre sus Estados miembros y la instauración de un mercado y economía únicos. De igual forma, el CARIFORUM desea lograr una mejor coordinación del apoyo que brinda la UE y optimizar la integración y cooperación regionales. La mayoría de los países participantes del CARIFORUM han firmado el Acuerdo de Cotonou, el mayor acuerdo comercial y de cooperación suscrito entre los estados ACP y la Unión Europea. Entró en vigencia en marzo de 2000.

En la actualidad, los Estados miembros del Caribe, con la ayuda del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la OPS y la Oficina Jurídica de la FAO, están trabajando para establecer un organismo centralizado que esté a cargo de materias como salud fitosanitaria, veterinaria e inocuidad alimentaria en la región caribeña: el Organismo del Caribe de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (CAHFSA). Muchos gobiernos de la región estiman que la creación del CAHFSA es fundamental, pues hará posible que participen en foros internacionales, incluidos los relativos a normalización, y les permitirá cumplir con las obligaciones que les ha impuesto la OMC a través de los acuerdos pertinentes, temas en que esas naciones se ven limitadas por su falta de recursos.

Muchos de los organismos nacionales son pequeños, no cuentan con suficiente personal ni financiación y requieren de asistencia para entregar sus

servicios con el nivel necesario para cumplir con los acuerdos y normas internacionales que han sido adoptados. En estos días, se están desarrollando conversaciones para identificar qué esferas de actividad se pueden asignar al nuevo CAFHSA, y cuáles pasarían a ser de preocupación de cada país. Resulta necesario promover el desarrollo de capacidades para fortalecer los organismos nacionales, con el fin de que operen en forma eficiente y puedan implementar normas en el marco nacional. El objetivo principal de las naciones caribeñas es mantener y hacer crecer el número de mercados a los que exportan sus productos agrícolas.

8.2. Comunidad para el Desarrollo del África Meridional

La Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) fue creada por un tratado suscrito en 1992 y vino a reemplazar a la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del África Meridional. Busca promover la cooperación regional y el desarrollo comercial y económico del área. Sus objetivos fundamentales son la alimentación, la agricultura y los recursos naturales y con ese fin la SADC trabaja para desarrollar, promover y analizar las políticas sanitarias y fitosanitarias de los países miembros de esta organización. Sus integrantes son Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, la República Democrática del Congo, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

La piedra angular de los esfuerzos de integración comercial subregional de la SADC es el Protocolo de Comercio firmado en agosto de 1996. Las discusiones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y sobre la normativa en materia de inocuidad alimentaria necesarias para la aplicación del Protocolo Comercial comenzaron varios años más tarde. En noviembre del 2000, el Foro Consultivo sobre MSF e Inocuidad Alimentaria convocó un taller en Windhoek (Namibia) en el que se reconoció la urgente necesidad de elaborar un Anexo de medidas armonizadas MSF/Inocuidad Alimentaria al Protocolo de Comercio para facilitar el comercio de los productos agrícolas dentro de la SADC. El Foro Consultivo adoptó un Plan de Acción en tres etapas: primero debe realizarse una recopilación de la legislación existente (leyes, reglamentaciones, prácticas, acuerdos bilaterales y multilaterales). En segundo lugar, se debe realizar una evaluación que incluya recomendaciones de acción para armonizar las medidas MSF entre los Estados miembros de la SADC y un proyecto de un Anexo de MSF e Inocuidad Alimentaria. La tercera etapa corresponde a la negociación real y aplicación del anexo.

En cuanto a las OTC, los Estados miembros de la SADC han tomado la iniciativa SQAM (Normalización, Control de Calidad, Acreditación y Metrología), cuyo objetivo es eliminar en forma progresiva cualquier obstáculo técnico al comercio entre los Estados miembros así como entre la SADC y otros bloques comerciales regionales y internacionales. La iniciativa SQAM busca la armonización entre sus miembros en temas de normalización, acreditación, certificación, evaluación de conformidad, pruebas, inspección y metrología.

La SADC también estableció un Programa de Seguridad Alimentaria, que comprende un conjunto de proyectos regionales y nacionales diseñados para aumentar la seguridad alimentaria en la región. El programa incentiva a los Estados miembros para que implementen medidas a medio y largo plazo con el fin de aumentar la productividad agrícola y la producción de alimentos, y para promover el comercio de productos agrícolas.

Por último, una preocupación constante entre los Estados miembros de la SADC es la presencia de OMG en la ayuda alimentaria, por lo que la SADC ha establecido un foro técnico que otorga directrices en este tema. Esta organización ha elaborado y adoptado directrices comunes sobre el manejo de alimentos modificados genéticamente y los productos resultantes de la biotecnología. En las directrices, que incluyen acciones políticas y reglamentaciones sobre cultivos y alimentos modificados genéticamente, así como sobre la creación de capacidades, la sensibilización pública y la ayuda alimentaria, se estipula que la región de la SADC debe desarrollar políticas y sistemas regulatorios comunes basados en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología o en el Modelo de Ley Africana sobre este mismo tema.

Con respecto a la gestión de la ayuda alimentaria, los miembros de la SADC han acordado tratar de establecer la fuente de la ayuda alimentaria dentro de la región. Esta organización también apoya los siguientes principios: la existencia de un sistema de información y gestión armonizado para facilitar la circulación transfronteriza; los donantes de ayuda alimentaria deben cumplir con el Artículo 8 del Protocolo de Cartagena que requiere de una notificación previa por escrito; todos los cereales u otro material vegetal que contenga organismos genéticamente modificados deben ser esterilizados o elaborados antes de su distribución; y la ayuda alimentaria en tránsito debe ser claramente identificada y etiquetada. Los miembros que no posean un marco regulatorio con respecto a temas relacionados con la biotecnología no deben importar ayuda

alimentaria que contenga organismos genéticamente modificados hasta que tales directrices sean establecidas, y hacia ese fin deben desarrollar políticas y estrategias biotecnológicas nacionales, redoblar los esfuerzos para establecer sistemas regulatorios de bioseguridad a escala nacional y firmar y ratificar el protocolo de Cartagena.

8.3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

En 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción en el que acordaron formar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este proceso de integración condujo a la creación de una unión aduanera en 1995 y posteriormente dio lugar a una fase transitoria con miras a formar un mercado común, la cual durará hasta el 2006. Los Estados miembros de esta organización establecieron un marco institucional que, al contrario de otras agrupaciones regionales como la Unión Europea, rechaza cualquier noción de supranacionalidad. Sin embargo, en 1998 se formalizó un mecanismo común para las consultas políticas denominado "MERCOSUR Político", en el cual los países miembros de esta organización tienen plenos derechos.

En el área alimentaria, con el paso de los años el MERCOSUR ha establecido un conjunto de normas técnicas de armonización, que incluye requisitos de composición para ciertos comestibles, reglas sobre aditivos para los alimentos, su etiquetado, envasado y pesos y medidas. Estas normas no son aplicables de forma directa, sino que su eficacia depende de su aprobación y puesta en vigor a través de la legislación nacional de cada Estado miembro.

8.4. Unión Europea

La Unión Europea (UE) fue establecida el año 1992 por el Tratado de Maastricht. Entre los actuales Estados miembros se cuentan Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca y Suecia. En abril de 2005, Bulgaria y Rumania firmaron los tratados de adhesión con la UE allanando el camino para ingresar a la organización el 1 de enero de 2007. Además, la UE acordó hace poco abrir las negociaciones de adhesión con Croacia y Turquía.

La UE se construyó sobre "tres pilares": (1) las Comunidades Europeas (CE), que han fortalecido sus relaciones gracias a la unión económica y monetaria; (2) una política exterior y de seguridad común; y (3) la justicia y los asuntos de interior. Con respecto al primer pilar, las instituciones de la Comunidad pueden, en sus respectivas áreas de responsabilidad, redactar la legislación que se aplicará directamente en los Estados miembros de la UE. El corazón de la CE, está formado por un mercado único que descansa en cuatro libertades básicas (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libertad para prestar servicios y libre circulación de capitales y pagos) y en normas sobre competencia. Con respecto al segundo y tercer pilar, sin embargo, no se han transferido facultades soberanas de los Estados miembros de la UE hacia las instituciones de la Comunidad, por lo que la acción de esta última se basa en promover la colaboración entre Estados.

Desde los albores de la integración europea, la legislación alimentaria ha formado parte del conjunto de leyes que existen dentro del marco de la CE. La mayor parte de estas leyes alimentarias está formada por reglamentos y directivas. Mientras que los primeros son directamente aplicables en todos los Estados miembros, las últimas permiten que estos países elijan las formas y los métodos para aplicarlas en su legislación nacional, pese a que después de un período inicial las directivas también adquieren fuerza de derecho exigible y efecto directo, con ciertas condiciones. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas completa la efectividad de este sistema jurídico a través de la interpretación de las disposiciones comunitarias y de su aplicación por parte de los Estados miembros, contribuyendo con su jurisprudencia al acervo comunitario. La Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (SANCO) es el organismo competente en materia de legislación alimentaria e incluye entre sus departamentos la Dirección de Seguridad de la Cadena Alimentaria, Salud y Bienestar Animal y la Oficina Alimentaria y Veterinaria, además de servir de vínculo directo con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, con sede en Parma (Italia).

Históricamente, la legislación alimentaria en Europa fue elaborada para cubrir necesidades específicas relacionadas con la creación y consolidación del mercado único europeo. En 1997, la Comisión Europea, órgano ejecutivo de defensa de los intereses comunitarios, publicó el "Libro Verde sobre los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea", documento de discusión dirigido a promover un debate público sobre alimentos. Fruto de la normativa alimentaria fue la aprobación en el año 2000 del Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, en el que se

enumeraban un extenso conjunto de acciones necesarias para modernizar la legislación alimentaria existente en la UE con el objetivo de hacerla más coherente, comprensible y flexible, para fomentar la mejor aplicación de la legislación y para otorgar una mayor transparencia frente a los consumidores.

El Libro Blanco llevó a la adopción de un nuevo marco básico para la legislación alimentaria europea a través del Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y el Consejo de 28 de enero 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 alimentaria³ El reglamento se aplica a todas las etapas de la producción, procesamiento y distribución de los alimentos y piensos, e incluye un conjunto de definiciones y principios como la aplicación del análisis de riesgo, el principio de transparencia, rastreabilidad y la aplicación del principio de precaución. Una característica importante del reglamento es que asigna a los agricultores, manipuladores de alimentos y fabricantes de piensos la responsabilidad principal en materia de inocuidad alimentaria. El Reglamento crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), que presta asesoramiento y apoyo científico independiente, elabora dictámenes para la evaluación de riesgos y coopera con los organismos pertinentes de los Estados miembros de la UE creando una red científica a escala comunitaria. Evalúa los riesgos por medio del asesoramiento científico y entrega información al público en general sobre los riesgos de los alimentos.

La publicación del Libro Blanco abrió un proceso de reformulación del marco normativo comunitario en el tema de la seguridad alimentaria que se extiende a las diferentes materias relacionadas con los alimentos incluyendo los piensos, la salud y el bienestar de los animales, contaminantes y residuos, higiene y etiquetado de los alimentos. Entre estas normas destaca el Paquete higiene, que fue presentado por la Comisión en 2000 y aprobado por el Consejo y el Parlamento en 2004, y el cual incluye cuatro Reglamentos en las siguientes materias:

- higiene alimentaria (Reglamento (CE) 852/2004),
- normas específicas de higiene para los productos alimentarios de origen animal (Reglamento (CE) 853/2004),

³ DOL 31_1 de 1 de febrero de 2002.

- controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano (Reglamento (CE) 854/2004), y
- 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 de los animales (Reglamento (CE) 882/2004).

Estos reglamentos han entrado en vigor el 1 de enero de 2006 como derecho directamente aplicable en los Estados miembros⁴.

El paquete se completa con una directiva sobre normas zoonitarias que regulan la producción, la comercialización y la importación de los productos de origen animal destinados al consumo humano (Directiva 2002/99/CE), y la Directiva sobre las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano (Directiva 2004/41/CE).

La importancia de este paquete legislativo radica, en primer lugar, en la armonización de los métodos de higiene exigibles, tanto para productos alimentarios en general como para productos de origen animal, para consumo humano o para uso animal y en la creación de un sistema común de controles a escala comunitaria que garantiza su aplicación.

Estos instrumentos ponen en funcionamiento un sistema de responsabilidad del productor o empresario de la inocuidad del producto, la aplicación de los principios APPCC en las diferentes fases de la cadena alimentaria (que será obligatoria en diferentes momentos para empresas y productores primarios), obligaciones comunes en materia de higiene y un sistema armonizado de controles, conectado a escala comunitaria, encargado de velar por el cumplimiento de las normas de higiene en las distintas fases de la cadena alimentaria ("de la granja a la mesa").

Se articula, además, un sistema común de auditorías tanto para los países comunitarios como para terceros Estados que quieran exportar productos a la Unión. Asimismo se establece un régimen común de control de las importaciones de alimentos y piensos basado en la evaluación de riesgos y un

⁴ A excepción de algunos artículos que entrarán en vigor sucesivamente.

procedimiento y exigencias comunes para las importaciones provenientes de terceros países.

Según el actual sistema de control de alimentos y piensos de la UE, la Oficina Alimentaria y Veterinaria realiza inspecciones en los Estados miembros de la UE y otros países para asegurar su puesta en práctica y aplicación por parte de las autoridades nacionales competentes.

Además, cada uno de los Estados miembros designará la autoridad competente en su territorio para realizar los controles y auditorías pertinentes y para formar parte de las redes de información y comunicación.

Por último, destacar la puesta en marcha de sistemas comunes de emergencia y alerta sanitaria y la obligación de los Estados de elaborar planes de contingencia para enfrentarse a posibles emergencias, en las que los alimentos o piensos supongan una grave amenaza para los seres humanos o los animales. Cada Estado miembro debe designar un organismo de enlace para coordinar, transmitir o recibir solicitudes de asistencia.

La Comisión también está haciendo más estrictas y eficientes las normas sobre los alimentos nuevos, esto es, alimentos e ingredientes que aún no han sido utilizados para el consumo humano, en particular, aquellos que contienen o derivan de organismos genéticamente modificados. Desde 1997 la autorización de nuevos ingredientes alimentarios está armonizada a escala comunitaria a través del Reglamento (CE) N°258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre alimentos e ingredientes alimentarios nuevos.

IX. CONCLUSIÓN

A primera vista, los instrumentos legales, locales y nacionales, tales como las normas sobre venta ambulante de alimentos, no deberían tener relación con temas o preocupaciones internacionales, sin embargo, del análisis realizado se desprende que las normas nacionales sobre inocuidad y comercio de alimentos tienen como telón de fondo una situación general de negociación, legislación y normalización en el ámbito internacional. Organizaciones regionales e internacionales importantes sirven de foro para reunir a los gobiernos nacionales, expertos y observadores para concebir normas y pautas que combinan las experiencias nacionales y los conocimientos a nivel internacional, las cuales pueden ser usadas para crear leyes y normas nacionales. El proceso es dinámico, y es deseable que sirva como cauce de comunicación de las preocupaciones prácticas y locales desde los países a los foros globales o regionales, donde esté disponible una nueva información científica, que sucesivamente retorne a las personas responsables de adoptar decisiones a escala nacional. Una de las ventajas más importantes de este proceso es que fomenta el intercambio de experiencias a nivel supranacional. Los países que tengan problemas similares de regulación pueden compartir sus experiencias y así se podrán lograr soluciones a nivel internacional y regional.

No obstante, las leyes, reglamentos y normas desarrolladas a nivel internacional no pueden ser "importados" directamente puesto que su efectividad depende de si son apropiadas en un contexto nacional específico. Cada país precisa políticas y una legislación que se adapte a sus necesidades, basadas en un análisis profundo de las circunstancias que imperan en el país, incluyendo su marco regulatorio y legislativo existente con lo que respecta a la alimentación, los objetivos de las políticas, las capacidades institucionales y a las condiciones sociales, ecológicas, políticas y económicas. En el capítulo 5 se examinan y discuten todos estos factores. A nivel nacional, una consulta general entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales, autoridades centrales y locales, grupos comunitarios y agentes del sector privado informará sobre la elaboración de un marco regulatorio factible y sólido, adaptado a nivel nacional y fundamentado en normas internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión de las Comunidades Europeas. 1997. *Green Paper on European food law*. Bruselas, 30 de abril de 1997 (www.europa.eu.int)

Comisión de las Comunidades Europeas. 2000. *White Paper on Food Safety*. Bruselas, 12 de enero de 1997 (www.europa.eu.int)

Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius (www.codexalimentarius.net)

Comunidad del Caribe (CARICOM) (www.caricom.org)

Comunidades Europeas – Denominación Comercial de las Sardinias, WT/DS231/R, 29 de mayo de 2002

Comunidades Europeas – Denominación Comercial de las Sardinias, WT/DS231/AB/R, adoptada el 23 de octubre de 2002

Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), WT/DS26/R/USA, WT/DS48/R/CAN, 18 de agosto de 1997

Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), WT/DS26,48/AB/R, adoptadas el 13 de febrero de 1998

Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) (www.sadc.int)

FAO. 2000. *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture: A Resource Manual III*, Module 4 (www.fao.org)

FAO. 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek y A. Mekouar, eds., Estudio Legislativo N° 73, Roma

FAO. *Foro del Caribe (CARIFORUM)* (www.fao.org)

FAO/OMS. 1999. *Understanding the Codex Alimentarius* (www.fao.org)

FAO/WHO. 2002. *Report of the Evaluation of the Codex Alimentarius and other FAO and WHO Food Standards Work* (www.who.int)

Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) (www.ifoam.org)

Foreign Agriculture Service, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). *The Beef Hormone Case, The U.S.-EU Hormone Dispute* (www.fas.usda)

IFOAM. 2005. *The World of Organic Agriculture 2005 – Statistics and Emerging Trends*, Willer, H. y M. Yussefi, eds., Bonn

Josling, T., Roberts, D. y D. Orden. 2004. *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System*. Institute for International Economics, Washington, DC

Junta Ejecutiva de la OMS. 1999. *Food Safety: Report by the Director General*, . 105ª Reunión, Tema 3.1 del Programa Provisional, EB105/10, 2 de diciembre de 1999

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (www.mercosur.org.uy)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (www.fao.org)

Organización Internacional de Normalización (ISO) (www.iso.org)

Organización Mundial de la Salud (OMS) (www.who.int)

Organización Mundial del Comercio (OMC) (www.wto.org)

Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (www.oie.int)

Petró-Turza, M. 2001. *Implementation of ISO 9001:2000 in the food and drink industry*, Sistemas de gestión ISO, diciembre de 2000 (www.iso.org)

Petró-Turza, M. 2003. *Food Safety Management Systems*, Boletín de la ISO, enero de 2003 (www.iso.ch)

Surak, J.G. 2003. *HACCP and ISO. Development of a Food Safety Management Standard*, Transactions of the American Quality Congress (www.saferpak.com)

Unión Europea (UE) (www.europa.eu.int)

MARCOS NORMATIVOS NACIONALES EN MATERIA ALIMENTARIA

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	83
II.	ÁREAS LEGALES QUE REGULAN ESPECÍFICAMENTE MATERIAS ALIMENTARIAS	84
2.1.	Legislación sobre tipos particulares de alimentos	84
2.2.	Reglamentación de sustancias dañinas en alimentos y piensos	97
2.3.	Procedimientos para preparar, manipular y vender alimentos	105
III.	ÁREAS LEGALES QUE INCIDEN INDIRECTAMENTE EN EL ÁMBITO ALIMENTARIO	113
3.1.	Sistemas de registro	113
3.2.	Protección de los consumidores	119
3.3.	Normas y certificación	120
3.4.	Salud pública	123
3.5.	Agua	124
3.6.	Tierra y ambiente	127
3.7.	Concesión de licencias	128
IV.	CONCLUSIÓN	130
	BIBLIOGRAFÍA	133

I. INTRODUCCIÓN

Tal y como se explicó en el Capítulo 1, la definición de "derecho alimentario" incluye toda la legislación que tenga efecto directo o indirecto, en temas alimentarios, por lo que su alcance es muy amplio. El presente capítulo describe el conjunto de materias relacionadas con los alimentos, tanto directa como indirectamente.

Como se observó en el capítulo anterior, cada país tiene sus propias obligaciones internacionales, políticas, tradiciones legislativas, estructuras institucionales y limitaciones de presupuesto y recursos, factores determinantes a la hora de seleccionar sus estrategias legislativas nacionales para la creación de una normativa alimentaria. Estas opciones se tratarán con mayor detalle en el Capítulo 5, en el cual se analizan los múltiples factores que condicionan las prioridades legislativas de un país.

Dado el vasto número de temas que pueden incluirse en la categoría "derecho alimentario" y que se consideran parte del marco normativo de un Estado, los autores han establecido divisiones y distinciones conceptuales. El análisis comprende tanto las áreas legales que se refieren directamente a los alimentos como aquellas que tienen alguna incidencia en el mismo. Los autores, conscientes de que algunos temas en concreto pueden ser clasificados de diverso modo, ofrecen el presente modelo esperando que resulte de utilidad.

En el capítulo se analizan, en primer lugar, las áreas legales que se refieren específicamente al tema alimentario, como la legislación sobre tipos particulares de alimentos: alimentos de origen animal, alimentos nuevos, alimentos "funcionales", alimentos de venta ambulante y alimentos "orgánicos". Dentro de esta categoría se incluyen también la legislación sobre sustancias dañinas presentes en alimentos y piensos, como aditivos, residuos de plaguicidas, medicamentos veterinarios y contaminantes. Más adelante, el capítulo analiza la normativa sobre preparación, tratamiento y venta de alimentos, además de la legislación sobre higiene, irradiación y etiquetado. Finalmente, se hace referencia a las disposiciones legales que no se dirigen directamente al sector alimentario pero tienen influencia en el mismo, como la protección del consumidor, la salud pública, el agua, la tierra y el ambiente.

II. ÁREAS LEGALES QUE REGULAN ESPECÍFICAMENTE MATERIAS ALIMENTARIAS

2.1. Legislación sobre tipos particulares de alimentos

2.1.1. Alimentos de origen animal

Los alimentos de origen animal, como la carne, aves de corral, pescado, la leche y los huevos, son una parte importante de las necesidades nutricionales de la población mundial. Estos alimentos contienen proteína animal, formada por aminoácidos esenciales para el crecimiento, el desarrollo del organismo, el mantenimiento y la reparación de los tejidos y la recuperación de la salud. A diferencia de la proteína vegetal, que no siempre aporta en un alimento todos los aminoácidos esenciales (sino que es necesario complementarla mediante la combinación con otros alimentos), la proteína animal contiene todos los ácidos esenciales que requiere el cuerpo humano. Por otra parte, los alimentos de origen animal son una importante fuente de vitaminas y minerales como el hierro, el cobre y el calcio. En consecuencia, los alimentos de origen animal poseen un gran valor nutricional y, si bien no son indispensables para una dieta saludable, sí pueden facilitarla.

En los últimos decenios, la demanda mundial de carne, aves de corral, leche y huevos ha aumentado rápidamente, en particular en los países en desarrollo. Las expectativas mundiales apuntan que esta tendencia, conocida frecuentemente como "revolución ganadera", se mantendrá creciente. . El consumo de carne en los países en desarrollo ha aumentado de apenas 10 kg per cápita anuales en el periodo 1964-1966 a 26 kg per cápita anuales en el periodo 1997-1999 y se prevé que llegará a 37 kg per cápita el año 2030. El consumo de leche y productos lácteos en los países en desarrollo también ha registrado un rápido crecimiento, de 28 kg per cápita anuales en el periodo 1964-66 a 45 kg per cápita en la actualidad, y puede llegar a 66 kg el 2030. El aumento de los ingresos y de la población, la urbanización, el cambio en los hábitos de vida y las preferencias alimentarias, el crecimiento del comercio internacional en el rubro alimentario y los avances tecnológicos son factores que han contribuido a introducir cambios en la dieta.

Al mismo tiempo, más de mil millones de personas consumen productos de la pesca como fuente importante de proteína animal, en particular en áreas costeras. Si bien desde finales de los años 80 el crecimiento de la población mundial ha superado el crecimiento de la oferta total de productos

pesqueros, se espera que el consumo vuelva a aumentar, especialmente gracias a la acuicultura, que actualmente es uno de los sistemas de producción de alimentos que crece con mayor rapidez en el mundo. Sólo considerando el aumento de los ingresos y los cambios en la dieta, la ingesta media de productos pesqueros podría llegar a 22,5 kg per cápita anuales el año 2030; sin embargo, es más probable que la demanda fluctúe entre 19 y 20 kg per cápita anuales, ya que la oferta de productos pesqueros se verá limitada por factores ambientales.

El control y la inspección de los alimentos de origen animal exigen especial cuidado y tal vez no sea tan sencillo como en otros tipos de alimentos, en especial porque animales y peces pueden padecer gran variedad de enfermedades, algunas de las cuales son transmisibles a los seres humanos. En general, la inspección de alimentos de origen animal tiene un doble propósito: determinar si los animales sufren enfermedades que pueden transmitirse unos a otros (problema de sanidad animal) o enfermedades que pueden transmitir a los seres humanos (problema de salud pública). En cuanto a estas últimas, ciertos tipos de microbios y otros organismos dañinos presentes sólo en alimentos de origen animal pueden ser extremadamente mortales. Tuberculosis, salmonela, triquinosis, encefalopatía espongiiforme bovina (también conocida como 'la enfermedad de las vacas locas') o la intoxicación por mariscos son sólo algunos de los riesgos que derivan de controles inadecuados de los alimentos de origen animal.

Las actividades de inspección deben aplicarse a todas las fases de la cadena alimentaria "de la granja a la mesa", para garantizar que no existe ningún peligro para la salud humana en ningún eslabón de la cadena alimentaria. El control adecuado comienza con la inspección de la forma en que animales y peces son criados, alimentados, tratados y manipulados, proceso que supone una coordinación entre los agricultores y el personal veterinario y pesquero. Más adelante, se deben evaluar e inspeccionar los métodos empleados en el sacrificio de los animales para asegurar no sólo que reciban un trato digno, sino también que los procesos no causen daños ambientales ni aumenten los riesgos para la salud pública. En este sentido, las inspecciones sirven a múltiples propósitos. En las etapas en que se administra algún tratamiento de intervención a los productos finales (como la pasteurización o la aplicación de calor) para que no dañen a los seres humanos, dicho tratamiento debería someterse a una debida fiscalización. Finalmente, se deben ejercer controles sobre el sistema de transporte y almacenamiento de los alimentos de origen animal.

A lo largo de toda la cadena alimentaria, propietarios y operadores tienen la responsabilidad de identificar aquellos puntos con mayor riesgo de contaminación e imponer un sistema de controles científicos para mitigar tales riesgos. Este proceso se conoce como Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (APPCC, más conocido por sus siglas en inglés HACCP) y se explicará en detalle en la sección 2.3.1. Los principios y procedimientos del APPCC suelen incluirse en la legislación sobre control de alimentos de origen animal.

En muchos países la reglamentación y el control de los alimentos de origen animal está separada administrativa y legislativamente de la reglamentación sobre otros tipos de alimentos y productos alimentarios. Como argumento a favor de este criterio se puede señalar que el control de estos productos lo ejercen de modo más eficiente los ministerios y el personal con conocimientos técnicos específicos en estos sectores. Así, aunque en muchos países la responsabilidad general del control y la inocuidad de los alimentos puede corresponder al ministerio responsable para la salud o una entidad similar, el control del comercio, elaboración, almacenamiento e inspección de los productos cárnicos puede encomendarse a los servicios veterinarios nacionales, cuyas obligaciones y facultades están reglamentadas en la legislación veterinaria como la normativa sobre sanidad animal o inspección de la carne. Igualmente, el control del comercio, la elaboración, el almacenamiento y la inspección de los productos pesqueros y acuícolas puede dejarse en manos del ministerio responsable de la pesca y de los servicios nacionales de inspección pesquera, cuyas obligaciones y facultades están reglamentadas en las leyes de pesca.

Existen razones y fundamentos contundentes que aconsejan que los alimentos de origen animal sean fiscalizados por los ministerios y por personal especializado y capacitado en la materia. De hecho, la Organización Mundial para la Sanidad Animal (OIE) es partidaria de dotar de facultades fiscalizadoras para la inspección de la carne a los departamentos de los servicios veterinarios. Probablemente esta recomendación se derive del hecho de que sólo los veterinarios son capaces de identificar ciertas enfermedades en los animales y, en consecuencia, deberían ser ellos los encargados de supervisar el funcionamiento de los mataderos. Sin embargo, podría decirse que, como la recomendación emana de la principal organización mundial que agrupa a veterinarios, vale la pena examinar el punto de vista opuesto.

Un argumento contrario a la posición de la OIE es que dicha entidad no considera las innumerables ventajas de regular los alimentos en un cuerpo normativo único. Exploraremos estas ventajas con mayor detalle en el capítulo 5, si bien podemos adelantar que, al centralizar las actividades alimentarias, se facilita la recopilación de información sobre los brotes de enfermedades, se optimiza la accesibilidad de laboratorios y otros recursos para ejecutar la inspección y el control, se fortalece la capacidad de la autoridad central de asignar recursos rápidamente en caso de brotes de enfermedades y se facilita la transferencia interdisciplinaria de información, lo que mejora la capacitación de los inspectores y aumenta su eficiencia.

A menudo, la sugerencia de que todos los alimentos, incluidos los productos cárnicos y pesqueros, debieran ser fiscalizados por un organismo central se confunde con la noción de que la inspección de los mataderos y la certificación de la inocuidad de los alimentos de origen animal serán responsabilidad de funcionarios no veterinarios. Sin embargo, se trata de dos temas distintos: el argumento en favor de una autoridad alimentaria central no implica que inspectores no especializados fiscalizarán los productos de origen animal; simplemente sugiere que todos los inspectores –incluso los especializados en alimentos de origen animal– estarán subordinados a una autoridad central y trabajarán bajo su patrocinio. Si bien es cierto que en muchos países el ministerio responsable de la inocuidad de los alimentos (generalmente el ministerio de salud) ha debido funcionar históricamente con recursos limitados y, por lo tanto, los veterinarios se han resistido a actuar bajo su dirección y han buscado la independencia en sus actividades de control, es necesario separar la situación ideal de las limitaciones reales de recursos. En otras palabras, si se puede conformar una autoridad alimentaria central eficaz y eficiente, no hay razón por la que veterinarios y expertos pesqueros –no obstante su formación técnica especial– se nieguen a actuar con el patrocinio de dicha autoridad.

2.1.2. Otros tipos específicos de alimentos

En muchos países, otros tipos específicos de alimentos también reciben una atención normativa especial. Entre ellos los alimentos orientados a satisfacer los requerimientos nutricionales de grupos demográficos específicos, como lactantes, ancianos, embarazadas, personas que siguen una dieta, diabéticos y deportistas. En ciertos casos, algunos países han aprobado una legislación especial que exige cubrir las deficiencias de yodo en ciertos productos

alimenticios, ya que la deficiencia yódica puede afectar las hormonas tiroideas que regulan muchas funciones del organismo. La incorporación de yodo puede ser importante para individuos que no consumen carne, pescado u otros productos de origen animal, o personas cuyo requerimiento yódico es mayor (como embarazadas o mujeres que estén amamantando).

Cada vez aparecen más productos o alimentos nuevos gracias al rápido avance de la tecnología de alimentos, la biotecnología y la biología molecular. En muchos países la rápida sucesión de nuevos productos, estimulada por una mayor variedad de oportunidades y la demanda cambiante de los consumidores, ha inducido a la promulgación de una legislación específica. A través de los años, se han propuesto diversas definiciones de alimentos nuevos, pero ninguna se ha ganado la aceptación general. La Normativa Canadiense de Alimentos y Fármacos [*Canadian Food and Drug Regulations*], por ejemplo, define alimentos nuevos como alimentos modificados genéticamente, productos que nunca se han usado como alimentos o que se obtienen mediante un proceso que no se ha empleado anteriormente en el rubro alimentario. La Normativa de Alimentos Nuevos de la UE [EU Novel Foods Regulation] define "alimentos nuevos" como los alimentos o ingredientes que no poseen una historia de consumo significativa en la Unión Europea antes de mayo de 1997 (Normativa (CE) N° 258/97), aunque la UE también reglamenta por separado la autorización, el etiquetado y la rastreabilidad de aquellos alimentos e ingredientes que se componen de organismos transgénicos, que los contienen o se derivan de ellos (Normativas (CE) N° 1829/2003 y (CE) N° 1830/2003).

Los alimentos "nutracéuticos", que integran otra categoría de alimentos que captan cada vez más atención legislativa, son alimentos que se modifican, se perfeccionan o se tratan para mejorar sus características nutricionales tradicionales a fin de obtener un efecto positivo en el organismo mayor que su valor normal. Ejemplos de acciones orientadas a la creación de alimentos nutracéuticos son la eliminación de elementos cuya contribución es negativa al valor nutricional, la adición de componentes positivos, la sustitución de componentes negativos y la compensación de la composición de nutrientes del producto. Sin embargo, los alimentos nutracéuticos no deberían confundirse con los alimentos nuevos. Si bien los nutracéuticos pueden ser nuevos, su novedad no es una característica estrictamente necesaria. Con el tiempo los alimentos nuevos pierden su carácter novedoso (por ejemplo, el kiwi llegó a los mercados occidentales hace varios años) mientras que los alimentos nutracéuticos conservan su funcionalidad. En el caso de los

alimentos nuevos debe aplicarse una evaluación de inocuidad; en cambio, en los nutraceuticos es su eficacia lo que cuenta.

En este caso, como en todos los tipos de alimentos mencionados, ni sus propiedades específicas, ni el tipo de inspección que requieren ni la preparación técnica que se debe exigir a los inspectores de alimentos justifican la promulgación de una normativa separada. Al igual que con los alimentos dietéticos, infantiles y genéticamente modificados, los alimentos nutraceuticos deben ser seguros para el consumo humano, es decir, no deben dañar la salud humana, contener en ninguna cantidad aditivos ni residuos nocivos y deben ser correctamente envasados, etiquetados y comercializados. La evaluación científica de los riesgos y la formulación correcta de las normativas y los estándares de protección, deberá dar respuesta a las preocupaciones de los consumidores en referencia a estos alimentos, al tiempo que a las necesidades especiales de los grupos más sensibles, como los niños pequeños, los ancianos, las personas que padecen ciertas enfermedades como la diabetes o que sufren alergias alimentarias graves.

En estos alimentos no hay razones especiales que justifiquen una legislación específica: los inspectores necesitan la misma calificación y deben seguir los mismos procedimientos para revisar los contenedores y el etiquetado, para tomar, sellar y enviar las muestras y para sancionar las eventuales infracciones a las disposiciones legales. Por el contrario, en un área con una influencia tan fuerte de los avances científicos, probablemente no sea conveniente promulgar en el Parlamento una legislación especial, sino que sería más conveniente redactar un acto jurídico que permitiese su revisión y modificación con mayor facilidad.

Como con los alimentos de origen animal, puede haber razones históricas que expliquen porqué algunos de los tipos de alimentos anteriores se han regulado por separado y no en el marco del derecho alimentario general, aunque posiblemente esas razones no resistan un análisis científico. En ocasiones, algunos países pueden haber promulgado una legislación específica, por ejemplo, sobre alimentos infantiles, lactancia materna o suplementos de yodo, exclusivamente por la presión de donantes particulares. Esta presión no es necesariamente negativa, pues en algún momento dichas leyes específicas habrán servido a algún propósito útil. Por ejemplo, en ausencia de cualquier normativa alimentaria, los gobiernos pueden considerar reconfortante que se aborden por lo menos algunas áreas. En muchos casos, incluso en jurisdicciones dotadas de una legislación

alimentaria de aplicación, los marcos legislativos e institucionales carecían de uniformidad y estaban plagados de conflictos de competencia y vacíos legales, por lo que una legislación específica por lo menos determinaba responsabilidades claras en ciertas áreas limitadas.

Para satisfacer las inquietudes de los funcionarios del gobierno que hayan elaborado normas especiales sobre alimentos infantiles, enriquecimiento yódico y otras similares, o que tal vez deban responder a la presión creciente de los consumidores o de sectores políticos que los instan a reglamentar tipos específicos de alimentos como los transgénicos, la nueva ley alimentaria podría incluir disposiciones específicas o artículos que aborden el control de dichos alimentos. Aunque desde la perspectiva estrictamente legal este trato especial tal vez no sea necesario (ya que una disposición general que estipule que *todos* los alimentos deben ser seguros para el consumo humano y cumplir con las normas de calidad, higiene y etiquetado incluiría también los alimentos con funciones especiales y los transgénicos⁵), puede ser razonable por razones de política pública incorporar en algunos países un desglose diferenciado en la ley alimentaria. Como la legislación suele cumplir una función de educación pública, si los consumidores leen una ley alimentaria que incluye en sus títulos conceptos como "alimentos infantiles", "alimentos dietéticos", "alimentos transgénicos" y otros similares, se sensibilizarán ante la particular atención que otorgue el gobierno a estos alimentos y tal vez exijan una fiscalización especial. Opcionalmente, se podrían tratar categorías específicas de alimentos en normativas subsidiarias y no en capítulos especiales de la ley alimentaria. Como ha sido mencionado gracias a los avances científicos y a la evolución de los puntos de vista, los requisitos para reglamentar estos alimentos pueden cambiar con mayor frecuencia y rapidez, de forma que si se regulan a través de

⁵ Cabe recalcar que el análisis sólo se refiere a la modificación genética en cuanto a su relación con los alimentos para el consumo humano. Los gobiernos pueden manifestar diversas inquietudes sobre los alimentos transgénicos, por ejemplo en lo referente a la calidad de las semillas, la protección de las plantas y el ambiente, y puede impulsar la promulgación de una legislación especial con esos objetivos en mente. Esto puede ocurrir aun en caso de que se pueda interpretar que la legislación vigente en materia de protección de las plantas y el ambiente ya cubre los alimentos transgénicos, pues, tal como ocurre en el contacto de los alimentos, suele haber fuertes presiones de consumidores y políticas para adoptar acciones normativas específicas sobre este tipo de alimentos. Algunos analistas sostienen que una normativa estricta bien puede proteger la salud humana y el ambiente, pero puede desincentivar la inversión y la investigación de aplicaciones potencialmente útiles de los alimentos transgénicos.

actos jurídicos de menor entidad los detalles de la inspección y el etiquetado, y las normas de calidad pertinentes, será mucho más fácil introducir enmiendas posteriormente.

2.1.3. Alimentos de venta ambulante

Cada vez más personas consumen alimentos fuera del hogar debido a factores sociales: familias que trabajan, largas distancias entre el trabajo y el hogar y horarios más apremiantes. En la mayoría de las ciudades del mundo, en particular en los países en desarrollo que experimentan un rápido crecimiento demográfico y una acelerada urbanización, los alimentos que se venden en la calle llenan un vacío importante. La FAO define "alimentos de venta ambulante" como alimentos y bebidas listos para su consumo, preparados y comercializados por vendedores ambulantes especialmente en la calle y en lugares públicos similares. Esta definición incluye una gran variedad de alimentos, bebidas, ingredientes y métodos de comercialización y procesamiento. El tipo de alimentos que se vende en un área particular dependerá de los hábitos alimenticios locales y del entorno socioeconómico.

El sector de los alimentos de venta ambulante es grande, informal y complejo; además, representan un medio de subsistencia y una fuente de alimentos accesible y económica para millones de personas. La inocuidad de estos alimentos, sin embargo, es una preocupación constante, pues a menudo se comercializan y se preparan en condiciones poco higiénicas, con disponibilidad limitada de agua potable, servicios sanitarios, refrigeración y medios para la eliminación de la basura. También se ejerce un control limitado sobre los ingredientes de estos alimentos. Por todo ello, los alimentos de venta ambulante tienen un potencial mayor para provocar intoxicaciones por contaminación microbiológica, uso inadecuado de aditivos y presencia de residuos y contaminantes ambientales.

Por el alto riesgo que presentan, en los últimos diez años la FAO ha trabajado con varios países en diversas regiones del mundo en la evaluación de la calidad, inocuidad y aspectos económicos de los alimentos que se venden en la calle y ha formulado recomendaciones para su control. En 1995, la FAO organizó en Calcuta la Reunión Técnica sobre Alimentos de Venta Ambulante cuyo fin fue revisar los avances a nivel mundial en la mejora de la calidad e inocuidad de estos alimentos, analizar distintas experiencias y lecciones aprendidas y entregar a la comunidad internacional una serie actualizada de recomendaciones y lineamientos para estimular el

progreso en esta materia. Tras esta reunión técnica, se redactó un "Plan de Acción sobre Alimentos de Venta Ambulante" que incluyó elementos esenciales e identificó estrategias de acción para mejorar el sector de los alimentos que se venden en la calle (véase el Recuadro 1).

El Servicio de Calidad y Normas Alimentarias de la FAO ofrece un programa integral que ayuda a las autoridades nacionales y municipales a asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos de venta ambulante. Además, los Comités Regionales del *Codex* han elaborado códigos de prácticas higiénicas para la preparación y venta ambulante de alimentos y para el establecimiento de las correspondientes medidas de control. Ha sido ultimada la redacción de códigos regionales para América Latina y el Caribe y para África, mientras el código de prácticas para el Cercano Oriente está aún en borrador.

La emisión de permisos de trabajo para vendedores ambulantes de alimentos es el medio principal de fiscalización. Generalmente, los permisos sólo se entregan después de una minuciosa inspección y, a veces, incluyen restricciones a los tipos de alimentos que se pueden preparar, los lugares donde se pueden vender y los medios de almacenamiento y venta. En principio, con estas medidas se lograría que los vendedores ambulantes se ubicaran en los lugares más fiables y vendieran alimentos más seguros, ya sea porque se los autoriza a vender únicamente aquellos tipos de alimentos cuya probabilidad de causar daños es menor o porque están obligados a seguir ciertos procedimientos para almacenar, servir y vender la comida. Habitualmente, los inspectores están autorizados a cobrar derechos, que, en principio, retornan al sistema y permiten una fiscalización más eficaz. Además, como el sistema concede permisos a algunos vendedores y no a otros, los consumidores pueden identificar a los vendedores ambulantes cuyos productos pueden presumirse fiables. En tal sistema, constituye una infracción vender alimentos sin un permiso o dentro de un área no aprobada por las autoridades. También es posible suspender o revocar los permisos a los vendedores que no observen la reglamentación vigente, como las normas sobre higiene impuestas en conexión con la entrega del permiso.

Sea porque la venta ambulante de alimentos es un fenómeno relativamente nuevo o porque, comparativamente, sólo hasta hace poco estos productos no se consideraban una categoría que presentara algún problema, en muchos casos, las leyes alimentarias nacionales en vigencia no se refieren al tema y la interpretación de sus disposiciones generales tampoco se puede aplicar a los

alimentos que se venden en la vía pública. En varias ocasiones, los gobiernos han promulgado una legislación separada sobre alimentos de venta ambulante, principalmente a nivel local. La creación y aplicación de reglamentos y decretos municipales tiene la ventaja de ofrecer soluciones locales a problemas locales, pues las autoridades locales conocen de primera fuente las necesidades normativas. Por otra parte, la incorporación de la normativa sobre venta ambulante de alimentos al derecho alimentario nacional permitiría una fiscalización coherente y uniforme de todos los tipos de alimentos preparados y comercializados en el país, entre ellos, los que se venden en la vía pública.

Como se expuso en secciones anteriores, no existen muchas situaciones en que se justifique reglamentar por separado los tipos específicos de alimentos, lo que es igualmente válido en el caso de los alimentos que se venden en puestos ambulantes. Si bien puede existir la necesidad de incluir en la ley alimentaria disposiciones que instituyan el sistema de concesión de permisos descrito, de ninguna manera se justificaría una legislación específica sobre la venta ambulante, ya que el tema de la higiene y otros problemas asociados deben abordarse de la misma manera que con los demás tipos de alimentos. Los detalles del sistema de concesión de permisos e inspección de alimentos que se venden en la calle pueden incluirse en normativas subsidiarias o reglamentos municipales. En cualquier caso, sea cual fuere el nivel de la normativa y su fiscalización, se deberían complementar mediante la capacitación de vendedores de alimentos e inspectores y la educación de los consumidores.

Recuadro 1
Plan de Acción sobre Alimentos de Venta Ambulante

El objetivo del Plan de Acción sobre Alimentos de Venta Ambulante, propuesto con ocasión de la Reunión Técnica sobre Alimentos de Venta Ambulante de la FAO celebrada en Calcuta en 1995 es determinar ciertas estrategias para garantizar la inocuidad de los alimentos que podrían aplicarse en diferentes partes del mundo. El plan llama primero a reconocer que el sector dedicado a la venta ambulante posee un lugar legítimo en una ciudad y que la infraestructura y las instalaciones urbanas se deberían administrar y perfeccionar para que la venta ambulante de alimentos y el funcionamiento ordenado de la ciudad puedan coexistir e incluso apoyarse entre sí. El plan reconoce que, en lo general, esta idea significaría autorizar la industria de la venta ambulante de alimentos y al mismo tiempo fiscalizar las condiciones en las que funciona.

El segundo paso del plan exige entregar permisos de trabajo a los vendedores ambulantes en los que se especifique el alimento, la ubicación y el horario autorizados para su actividad. En el plan se sugiere que puede ser razonable crear

categorías de alimentos de venta ambulante basadas en una evaluación del riesgo a la salud que permita designar a unos como "alimentos de alto riesgo" y a otros como "alimentos de menor riesgo". El plan también exige una buena coordinación entre las autoridades de salud pública, la policía y los gobiernos locales y fomenta la formación de asociaciones de vendedores ambulantes a fin de asegurarles una debida representación y un trato justo.

Más adelante subraya la importancia de reevaluar la legislación existente en materia alimentaria, preparar códigos de prácticas para la venta ambulante de alimentos y capacitar adecuadamente a los inspectores de alimentos. Finalmente, el plan exige un fuerte componente de educación y capacitación, la provisión de medios básicos como espacio, agua, electricidad, lavatorios y servicios de eliminación de basura y la participación de instituciones técnicas pertinentes que faciliten más aportes científicos y técnicos de acuerdo con las necesidades tanto de comerciantes como de consumidores. Se invita a los países a probar el plan en ciudades, Estados o regiones seleccionadas antes de aplicarlo a nivel nacional.

2.1.4. Alimentos "orgánicos"

Como se esbozó en el Capítulo 2, la producción de alimentos orgánicos se expande rápidamente por el globo. El aumento de la producción de alimentos orgánicos ha venido acompañado de la proliferación de cuerpos legales, por lo menos en países desarrollados, destinados a proteger a los productores orgánicos de la competencia desleal y a los consumidores del engaño y el fraude (por ejemplo, de los productos agrícolas que se anuncian como orgánicos cuando no lo son). Además, el deseo de acceder a importantes mercados de exportación ha resultado un factor estimulante para adoptar nuevos marcos legislativos sobre producción de alimentos orgánicos en varios países en desarrollo. Por ejemplo, los productos vegetales y animales importados dentro de la Unión Europea sólo se pueden etiquetar como "orgánicos" si cumplen con el Reglamento (CEE) 2092/91 (sobre producción agrícola ecológica) y Reglamento (CE) 1804/99 (que incluye las producciones animales en el reglamento anterior).

Generalmente la legislación sobre "alimentos orgánicos" establece una normativa mínima que rige la producción, el procesamiento y la importación de productos orgánicos, además de los procedimientos de certificación e inspección, el etiquetado y la comercialización. Las normas de la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) son ampliamente conocidas y empleadas en la redacción de estos reglamentos. Algunos países han aprobado leyes sobre la producción de alimentos orgánicos que definen y reglamentan el funcionamiento de los organismos de

certificación y elaboran listas de ingredientes y productos permitidos y prohibidos. Estas se encuentran generalmente en instrumentos subsidiarios, y es posible que deban actualizarse con frecuencia. Otras jurisdicciones se han basado en algunas disposiciones básicas de la legislación alimentaria general, que señalan que todos los alimentos etiquetados como orgánicos deben cumplir con los requerimientos de producción y procesamiento estipulados en las normas vigentes. En general, cualquiera de ambas estrategias será suficiente para formular y aplicar un plan agrícola orgánico.

Es posible que requerimientos específicos dispongan que el nombre del organismo de certificación se indique en la etiqueta junto con las normas sobre alimentos orgánicos que se han aplicado a lo largo de la producción y el procesamiento de los alimentos. Disposiciones particulares pueden regular el uso de logotipos específicamente creados para los productos orgánicos. Como la confianza del consumidor en la veracidad del rótulo "orgánico" es esencial si los alimentos orgánicos se van a comercializar a precios mayores, la legislación debería incluir estrictas disposiciones coercitivas. Si la Ley alimentaria no impone multas suficientemente altas para sancionar el fraude o el etiquetado incorrecto, puede ser necesario enmendarla o reforzarla.

Además de normas particulares sobre producción y etiquetado, los alimentos orgánicos deben cumplir con las mismas normas de calidad e inocuidad que se aplican a los alimentos convencionales: la etiqueta "orgánico" no exige a los productores y procesadores de cumplir los requisitos del reglamento general y las normas de higiene alimentaria o etiquetado. Si los reglamentos nacionales estipulan la creación de programas de inocuidad alimentaria basados en el sistema APPCC (véase la sección 2.3.1), dichos programas también deberían crearse en el sector orgánico. Los organismos de certificación deben garantizar que en la producción de alimentos orgánicos se observan *todos* los procesos y normas pertinentes.

2.2. Reglamentación de sustancias dañinas en alimentos y piensos

A lo largo de la cadena alimentaria, es posible que haya sustancias que se agreguen a los alimentos, los afecten de manera no intencional o se conviertan en parte de ellos con el consiguiente riesgo para la salud humana. Algunas sustancias son dañinas *per se*, mientras otras lo son sólo sobre ciertos límites o en combinación con otras. Sus concentraciones en los alimentos se controlan por medio de la prohibición del uso de sustancias particulares y el establecimiento y control de niveles seguros máximos y límites máximos de

residuos (LMR). El principio central es que para toda adición – directa o indirecta – se requiere la autorización de una autoridad competente basada en una evaluación de los riesgos potenciales para la salud humana.

Como se observó en el Capítulo 2, al definir los niveles seguros máximos y los límites máximos de residuos de las sustancias que corresponden a su competencia, tanto el Comité del *Codex* sobre Aditivos Alimentarios y Contaminantes de los Alimentos como el Comité del *Codex* sobre Residuos de Medicamentos Veterinarios en los Alimentos, toman en consideración las recomendaciones del Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA). JECFA realiza evaluaciones toxicológicas de las sustancias utilizadas como aditivos alimentarios, establece especificaciones para los productos químicos "de calidad alimentaria" empleados como aditivos, formula principios para la evaluación de la inocuidad de las sustancias químicas presentes en los alimentos y evalúa los contaminantes, las sustancias tóxicas presentes en la naturaleza y los residuos de medicamentos veterinarios. De manera similar, el Comité del *Codex* sobre Residuos de Plaguicidas considera las recomendaciones de la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR), que practica evaluaciones toxicológicas y propone límites máximos de residuos de plaguicidas en los alimentos.

Como el panorama cambia constantemente por los múltiples avances tecnológicos, las normas sobre sustancias dañinas en los alimentos casi siempre se incorporan en la normativa subsidiaria del país y no merecen una legislación autónoma. Cuando se confiere al ministro sectorial o al jefe de la autoridad alimentaria central la facultad de elaborar y publicar valores actualizados para sustancias particulares, es más fácil introducir los cambios necesarios en los reglamentos y normas correspondientes. De este modo, bastará con que la legislación principal contenga una disposición que prevea que el ministro o el director de la autoridad tienen la facultad de establecer y fiscalizar los niveles seguros de sustancias particulares en los alimentos y además de prohibir aquellas que estime inseguras aun en cantidades mínimas. Las secciones siguientes abordan con mayor profundidad los diversos tipos de sustancias que pueden encontrarse en los alimentos y representar riesgos para la salud humana.

2.2.1. Aditivos alimentarios

Los aditivos alimentarios son sustancias químicas que se agregan intencionalmente a los alimentos durante su preparación o almacenamiento

para que cumplan una función tecnológica. Pueden derivarse de productos naturales o producirse artificialmente. Los colorantes son un tipo de aditivo que se agrega habitualmente a productos como las margarinas, las bebidas gaseosas y las golosinas. De igual manera, aromatizantes como la proteína vegetal hidrolizada se encuentran a menudo en postres, ensaladas mixtas, helados y salsas para barbaoca. Los emulsionantes, como por ejemplo la lecitina, los monoglicéridos o los diglicéridos, se usan para que las partículas de una sustancia dentro de un producto se dispersen a una segunda sustancia dentro del mismo producto y se usan, entre otros alimentos, en los chocolates, los postres mixtos y el pan. De manera similar, los estabilizadores, como la gelatina y la pectina, contribuyen a crear una textura suave y normalmente se usan en la preparación del queso crema, los alimentos horneados y las salsas. Otra categoría de aditivos alimentarios son los edulcorantes artificiales que reemplazan al azúcar en una gran variedad de alimentos como las bebidas gaseosas, las golosinas y los productos lácteos.

La normativa sobre aditivos alimentarios, generalmente en la forma de instrumentos auxiliares subordinados a la legislación alimentaria principal, debería señalar los requisitos mínimos de composición y calidad ("especificaciones de calidad alimentaria"), los aditivos que se pueden usar (con exclusión de otros), los alimentos en los que se pueden usar y, cuando corresponda, los niveles máximos permitidos. La mayoría de los aditivos alimentarios sólo se pueden usar en cantidades limitadas y en ciertos productos. Si para el uso de algún aditivo no se han previsto límites de cantidad, se deberían usar considerando las buenas prácticas de elaboración, es decir, sólo en la cantidad necesaria para obtener el efecto tecnológico deseado.

Sólo se autorizan aditivos alimentarios cuando no representan riesgo para la salud humana, por lo que resulta importante que se sometan a una estricta evaluación científica de inocuidad antes de su aprobación. Esto resulta particularmente necesario, ya que los aditivos se consumen en concentraciones relativamente altas en comparación con las concentraciones de residuos de plaguicidas o medicamentos veterinarios. Para determinar la Ingesta Diaria Admisible (IDA), las evaluaciones deben basarse en todos los datos toxicológicos y en otra información pertinente de que se disponga. La IDA es la cantidad de un aditivo alimentario que se puede consumir diariamente durante toda la vida sin que se registren efectos adversos en la salud humana; por eso debe incorporar un gran margen de seguridad.

2.2.2. Residuos de plaguicidas

Los plaguicidas se emplean habitualmente en la agricultura moderna durante la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución o el procesamiento de productos agrícolas con el propósito de repeler o destruir las plagas y evitar y mitigar la pérdida de las cosechas. Antes de plantarlas, las semillas se tratan frecuentemente con fungicidas, mientras los agricultores emplean insecticidas, bactericidas y herbicidas para proteger los cultivos en crecimiento de, *inter alia*, los insectos, los agentes microbiológicos y la maleza. También se emplean plaguicidas para proteger los alimentos durante su transporte y almacenamiento y para controlar insectos y roedores con mayor eficacia en establecimientos dedicados a alimentos.

Algunos plaguicidas se pueden usar sin mayor peligro para la salud, ya que desaparecen rápidamente o se descomponen en sustancias inocuas. Otros, sin embargo, persisten y pueden dejar residuos inseguros en los alimentos. Ciertos plaguicidas pueden ser tan venenosos que hacen necesario aplicar estrictos controles en toda etapa del proceso de producción de alimentos. Además, si los plaguicidas se almacenan o eliminan de manera incorrecta, pueden contaminar suelos, ríos, lagos y aguas freáticas y provocar efectos potencialmente dañinos en los cultivos o en el agua potable o de riego. La exposición a algunos plaguicidas sobre los niveles que se encuentran normalmente en los alimentos puede afectar nocivamente la salud y provocar malformaciones congénitas, daños neurológicos o cáncer.

Si bien el registro, el uso y el control de los plaguicidas se reglamentan normalmente en una legislación separada como la ley sobre sustancias químicas o plaguicidas (véase la sección 3.1.1), la normativa sobre residuos de plaguicidas en los alimentos suele incorporarse a la legislación alimentaria general. En ella se definen y controlan los LMR de los plaguicidas, es decir, las concentraciones máximas de residuos de plaguicidas en los alimentos (expresadas en mg/kg) que permite la ley. Estos LMR no representan límites toxicológicos máximos sino que más bien se basan en buenas prácticas agrícolas; en otras palabras, representan el nivel máximo de seguridad posible cuando el plaguicida se usa de acuerdo con las normas y restricciones de su aprobación. No obstante, cuando se definen los LMR, se debe tener cuidado de que los niveles máximos no despierten preocupación por asuntos toxicológicos. El LMR debería ser inferior al nivel que causa cualquier efecto tóxico detectable en los consumidores como se expresa en la ingesta diaria admisible (IDA).

2.2.3. Residuos de medicamentos veterinarios

Los medicamentos veterinarios son productos químicos que se administran a los animales para prevenir y tratar enfermedades, usar medios humanitarios de inmovilización y alivio del dolor y mejorar la producción. Entre los varios cientos de medicamentos veterinarios en uso se cuentan los antibióticos (que eliminan o inhiben los microorganismos), los bloqueadores de adrenorreceptores beta (que evitan la muerte súbita por fatiga nerviosa durante el transporte), los antihelmínticos (que eliminan los gusanos parasitarios) y los tranquilizantes. Al ingerir alimentos de origen animal, los seres humanos pueden consumir indirectamente los medicamentos veterinarios a los que se expuso al animal. Si están presentes en ciertas concentraciones en dichos alimentos, algunos residuos de medicamentos veterinarios pueden tener efectos nocivos en la salud humana.

Los antibióticos representan uno de los riesgos más graves, ya que su consumo desarrolla resistencia a los antibióticos en los seres humanos y compromete su eficacia en el tratamiento de las infecciones. El uso de ciertos antibióticos en la ganadería aumenta el riesgo de que aparezcan bacterias resistentes en los productos animales, lo que podría causar que los seres humanos que consumen estos productos sean menos sensibles a futuros tratamientos con antibióticos. Las hormonas son otras sustancias que despiertan preocupación. Por regla general, el uso de hormonas en animales (principalmente en vacunos, porcinos y aves de corral) se limita a la explotación agropecuaria intensiva, rubro en el que se emplean hormonas similares a los estrógenos para acelerar el desarrollo y aumentar el valor económico de los ejemplares controlando su ciclo estral. Aunque se ha afirmado que algunas hormonas son carcinogénicas o que pueden adelantar la pubertad en los seres humanos, sus defensores insisten en que, si se usan según las buenas prácticas veterinarias, no representan riesgos para el público (véase el Capítulo 2, Recuadro 1).

Si bien el registro y control de los medicamentos veterinarios se rige generalmente por legislación específica (véase la Sección 3.1.2) el nivel de riesgo asociado con la exposición a los residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos suele estar reglamentado en la legislación alimentaria general. Del mismo modo, se deben definir y controlar los LMR de los medicamentos veterinarios, es decir las concentraciones máximas de residuos (expresadas en mg/kg) derivadas del uso de medicamentos

veterinarios legalmente permitidos o reconocidos como aceptables en los productos alimentarios. Por otra parte, con frecuencia se definen periodos de espera durante los cuales no se pueden consumir alimentos procedentes de animales que han recibido tratamiento con determinados fármacos. Los tranquilizantes que se utilizan inmediatamente antes del sacrificio, por ejemplo, no se disipan ni eliminan con el proceso metabólico normal y, por eso, se hace necesario establecer un periodo de espera razonable.

Como ocurre con los LMR para los plaguicidas, los LMR para los medicamentos veterinarios no representan límites toxicológicos máximos, sino que se basan en buenas prácticas de uso de tales medicamentos. Sin embargo, se debería tener cuidado de mantener el LMR bajo el nivel que causa efectos tóxicos detectables en los seres humanos expresado en la ingesta diaria admisible, es decir, la cantidad estimada de un medicamento veterinario que se puede ingerir diariamente durante toda la vida sin que se presenten riesgos para la salud.

2.2.4. Contaminantes

Los contaminantes son sustancias químicas artificiales o naturales que no se agregan intencionalmente a los alimentos pero pueden entrar en ellos durante su producción, preparación o almacenamiento o por la contaminación ambiental. Las micotoxinas, por ejemplo, aparecen por la acción de diferentes géneros de hongos y, en condiciones favorables de temperatura y humedad, pueden crecer en productos agrícolas como granos, cereales, nueces comestibles y frutos secos. Si se ingieren en pequeñas dosis por un tiempo prolongado, las aflatoxinas, las más tóxicas de estas sustancias, pueden causar cáncer hepático.

Los bifenilos policlorinados (BPC), las dioxinas y los metales pesados, como el mercurio, el plomo o el cadmio, son algunas de las sustancias químicas que pueden entrar en los alimentos a través de la contaminación del agua o del suelo. Absorbidos por peces y pequeños organismos acuáticos y por animales que se alimentan de ellos, estos elementos químicos se acumulan en el pescado y pueden alcanzar concentraciones varios miles de veces superiores a las presentes en el agua. Dependiendo de la cantidad, los animales que han ingerido alimentos con estas sustancias durante un tiempo prolongado pueden sufrir anemia, enfermedades dermatológicas similares al acné, trastornos estomacales y tiroideos y, en circunstancias extremas, daño hepático fatal.

Desde la perspectiva de la salud humana, algunos servicios de salud han concluido que los BPC son productos químicos particularmente nefastos y que probablemente tienen un efecto carcinogénico en los seres humanos. Hay estudios que demuestran que las embarazadas que se expusieron a niveles de BPC relativamente altos en el lugar de trabajo o que ingirieron gran cantidad de pescado contaminado con BPC tuvieron hijos que pesaron un poco menos que los recién nacidos cuyas madres no sufrieron dicha exposición y, además, los lactantes presentaban reacciones anormales. Otros estudios sugieren que los niños que nacen de madres expuestas a altos niveles de BPC o son amamantados por ellas presentan problemas inmunológicos.

A diferencia de los aditivos alimentarios, los plaguicidas y los medicamentos veterinarios, no es fácil eliminar los contaminantes ambientales de la cadena alimentaria con leyes y reglamentos. Si bien la normativa puede fijar límites de acuerdo con niveles máximos seguros o "tolerables" determinados científicamente, estos niveles no siempre bastarán para proteger a toda la población. Es por esta razón que se entregan recomendaciones adicionales a ciertos grupos demográficos, como las embarazadas, para que eviten comer peces depredadores grandes.

Finalmente, cabe mencionar que entre los contaminantes se incluyen no sólo los ambientales sino también las sustancias que entran en la cadena alimentaria por negligencia en la etapa de procesamiento. Por lo general, no existe una reglamentación especial para estos contaminantes, ya que en cualquier circunstancia su presencia denota el incumplimiento de las normas básicas de procesamiento y de las buenas prácticas correspondientes. La legislación sobre preparación y el tratamiento de los alimentos se analizará en detalle más adelante en la sección 2.3.

2.2.5. Residuos en piensos

Como se indicó en la sección 2.1.1, el control adecuado de los alimentos de origen animal debería abarcar la secuencia completa "de la granja a la mesa", así como la inspección de las explotaciones, la alimentación y la cría del ganado. La contaminación del pienso –intencional o no– puede producirse en cualquier etapa del proceso de producción, incluso durante la alimentación del ganado, y conllevar la presencia de sustancias dañinas en los alimentos de origen animal. Por ejemplo, es posible que aparezcan contaminantes ambientales (como dioxinas, BPC y metales pesados) en el

pienso cuando el material forrajero se ha cultivado en áreas con altos niveles de contaminación.

Aunque la frecuencia de los problemas de salud humana causados por pienso contaminado es relativamente baja en comparación con los peligros que surgen en otros eslabones de la cadena alimentaria, ha habido excepciones notables. Entre ellas, la presencia de agentes infecciosos como la salmonela en el pienso propagó diversas enfermedades y, hace poco, la aparición de una variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (la enfermedad de las "vacas locas") que, según creen los científicos, es causada por una proteína derivadas de los rumiantes en el pienso.

A la luz de estos ejemplos, muchos países fijan y controlan los LMR no sólo de los plaguicidas y contaminantes en alimentos sino también de los plaguicidas y contaminantes en piensos, en particular, cuando los animales y sus productos se destinan al consumo humano. Si bien ocasionalmente se pueden encontrar normas en una legislación específica sobre producción, uso y control del pienso animal (véase la sección 3.1.3), es más frecuente que éstas se adopten en la legislación alimentaria general.

2.3. Procedimientos para preparar, manipular y vender alimentos

2.3.1. Higiene de los alimentos

La legislación sobre higiene alimentaria generalmente establece los principios y normas básicas que deben observar los dueños y operadores de establecimientos que manipulan expenden alimentos durante su preparación, procesamiento, elaboración, manipulación, envasado, transporte, almacenamiento y distribución con el fin de asegurar que sean seguros, sanos, íntegros y aptos para el consumo humano. Los principios y normas se agrupan en una normativa general sobre higiene alimentaria subordinada al derecho alimentario básico del país, aunque también se pueden aplicar normas específicas según cada producto a ciertos establecimientos, por ejemplo, los que manipulan alimentos de origen animal como mataderos y pescaderías.

Tradicionalmente, los productores y organismos reguladores realizan controles por sondeo de las condiciones de elaboración y recogen muestras aleatorias del producto final para asegurar la inocuidad de los alimentos. Este método, sin embargo, es más reactivo que preventivo y, en consecuencia, es

menos eficaz y menos eficiente en función de los costes. Debido al creciente interés público por la inocuidad de los alimentos, se ha tendido a la adopción de un enfoque preventivo en el control de los productos alimentarios a lo largo de toda la cadena alimentaria ("de la granja a la mesa"). De este modo, la legislación moderna en materia de higiene alimentaria no sólo exige a los productores que preparen, manipulen y vendan los alimentos en condiciones higiénicas sino también que identifiquen los peligros de inocuidad alimentaria y que garanticen la aplicación, mantenimiento y evaluación de los controles de seguridad.

El sistema más usado para identificar peligros y comprobar la presencia de los controles en los establecimientos que manipulan y expenden alimentos es el Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC). El APPCC entrega al propietario o a la persona a cargo de la producción, el procesamiento o la manipulación de los productos alimentarios la responsabilidad de establecer sistemas de control y tomar las precauciones pertinentes para evitar la contaminación en ciertos "puntos críticos de control" de la cadena de producción de alimentos (véase el Recuadro 2). Por lo general, el propietario deberá realizar la inspección y el control de las materias primas y de los métodos de limpieza y desinfección. También deberán mantener registros escritos e informar a las autoridades competentes cuando detecten un riesgo grave para la salud pública.

Recuadro 2
Los Siete Principios del APPCC

El sistema de APPCC consta de siete principios cuya aplicación debe apuntarse con un conocimiento científico integral.

(1) *Análisis de peligros.* El primer objetivo es identificar los peligros potenciales relacionados con un alimento y las medidas necesarias para controlarlos. El peligro puede ser biológico, químico o físico.

(2) *Identificación de puntos críticos de control.* El siguiente paso es identificar los puntos críticos de control en la producción de un alimento, es decir, los puntos en que es posible controlar y eliminar cada uno de los peligros potenciales.

(3) *Adopción de medidas preventivas con límites críticos para cada punto de control.* La siguiente tarea es determinar las medidas precisas necesarias para corregir el problema, como cocinar los alimentos a cierta temperatura y por un cierto tiempo mínimo.

(4) *Adopción de procedimientos para supervisar los puntos de control críticos.* El cuarto paso exige establecer procedimientos para supervisar el punto de control crítico, por ejemplo identificar a la persona que supervisará la acción preventiva y definir en qué debería consistir tal supervisión.

(5) *Adopción de acciones correctivas a seguir en caso de que la supervisión demuestre que no se ha cumplido un límite crítico.* El siguiente objetivo es definir las soluciones que se deben adoptar si no se cumple el límite crítico fijado para un alimento en particular. Entre éstas se pueden mencionar los procedimientos de eliminación de los alimentos que no cumplen con las exigencias.

(6) *Adopción de procedimientos para verificar que el sistema funciona correctamente.* Esta tarea se relaciona con el paso (4) y consiste en adoptar procedimientos para controlar los sistemas de supervisión. Por ejemplo, podría ser necesario inspeccionar periódicamente los instrumentos de prueba para asegurar que entreguen mediciones exactas.

(7) *Adopción de un sistema de registro eficaz para documentar el APPCC.* El paso final exige mantener un registro de los peligros, los métodos de control, los sistemas de supervisión en aplicación y las acciones correctivas adoptadas.

El APPCC se aplica ampliamente en la mayoría de los países desarrollados y también en muchos países en desarrollo. Como el APPCC ha sido adoptado por el *Codex* como norma internacional de inocuidad alimentaria, se entiende que la aplicación del sistema APPCC reduce las barreras del comercio internacional. Muchos países desarrollados –principalmente Estados Unidos y los países de la Unión Europea– han convertido la aplicación del sistema APPCC en una exigencia legal para ciertos alimentos importados (en especial la carne y el pescado), decisión que ha impulsado a los países en desarrollo a aplicar las estrictas normas del APPCC en su propia legislación. Sin embargo, la aplicación se limita generalmente a los establecimientos que producen, procesan y manipulan alimentos para la exportación y no se extiende a los destinados al mercado local. Esto se debe a que la aplicación del APPCC puede resultar costosa y los países tienden a concentrarse en aquellas áreas que representan el mayor potencial de rentabilidad. Como a menudo escasean la especialización y los recursos humanos, normalmente el resto de los limitados recursos se asigna a aquellas áreas de mayor valor percibido.

La complejidad de los nuevos sistemas de suministro de alimentos está obligando a los gobiernos a considerar la adopción generalizada del APPCC. Esta tendencia está impulsada por la aparición de un sinnúmero de nuevos

agentes patógenos de origen alimentario, además de un mayor interés de salud pública por los efectos en la salud humana de la contaminación por sustancias químicas. Otros factores importantes son el crecimiento de la industria alimentaria, la diversidad de los productos elaborados e importados y los procesos en aplicación, todos factores que exigen un control más sistemático. Al concentrarse en la prevención, el APPCC puede hacer posible que los gobiernos asignen con mayor eficiencia y eficacia los limitados recursos a la supervisión del sistema de inocuidad alimentaria. Como el APPCC traslada la responsabilidad de garantizar la inocuidad de los alimentos al fabricante o responsable de los alimentos, los inspectores tienen libertad para concentrarse más en actividades de revisión y supervisión. Además, las exigencias del sistema de registro permiten que los investigadores evalúen el cumplimiento general de las normas en lugar del cumplimiento en el día concreto en que se realiza la inspección.

Además de las exigencias del APPCC, la normativa sobre higiene alimentaria reglamenta normalmente la planta física de los establecimientos que manipulan y venden alimentos y estipula que se debe mantener en buenas condiciones para facilitar su debida limpieza y desinfección. Las instalaciones de desagüe deben ser adecuadas y considerar un diseño y una construcción que evite el riesgo de contaminación de los alimentos. Otras exigencias se refieren a la disponibilidad de ventilación, iluminación, instalaciones sanitarias y lavamanos además de un suministro suficiente de agua potable. También se deben adoptar medidas para la eliminación y el almacenamiento de los desechos y las sobras de alimentos. Además, la normativa de higiene alimentaria generalmente enumera requisitos de higiene personal, por ejemplo, dispone que los trabajadores de los establecimientos que manipulan y venden alimentos hayan de mantener un alto nivel de aseo personal y vestir ropa apropiada. Se debería prohibir trabajar en cualquier área de manipulación de alimentos a toda persona que sea o pueda ser portadora de alguna enfermedad que se transmita a través de los alimentos, si existe la posibilidad de que la contamine.

La normativa de higiene alimentaria también reglamenta la inocuidad de los materiales que entran en contacto con los alimentos, entre éstos los materiales como el corcho, el vidrio, el metal, el papel, el plástico, el caucho, productos textiles, la cera o la madera. Entre los materiales que entran en contacto con los alimentos no sólo se cuentan los que se emplean para el envasado, sino también los utensilios, cubiertos, platos, contenedores y máquinas y equipos para el procesamiento de alimentos. Se entiende también

que el término incluye todos los materiales y artículos que entran en contacto con el agua para el consumo humano, como los estanques, si bien excluye los sistemas públicos o privados de suministro de agua. Por regla general, los materiales que entran en contacto con los alimentos deberían ser seguros y no transferirles sus constituyentes en cantidades que pongan en peligro la salud pública ni afecten negativamente la naturaleza o la calidad de los alimentos.

2.3.2. Irradiación de los alimentos

La irradiación de los alimentos consiste en el tratamiento físico de los alimentos envasados o a granel mediante la exposición controlada a radiación ionizada durante un tiempo específico con el fin de destruir o neutralizar los organismos que causan el deterioro y la descomposición, controlar la germinación, la maduración y los daños causados por insectos o eliminar agentes patógenos que provocan enfermedades que se transmiten en los alimentos. En muchos casos la irradiación puede ser una opción eficaz al uso de plaguicidas. Muchos países han aprobado la irradiación de los alimentos pero su uso aún no está muy difundido, principalmente por la escasa aceptación pública y el alto coste de construcción de las instalaciones de irradiación. Cada año se irradian en todo el mundo unos cuantos cientos de toneladas de alimentos e ingredientes, pero esa cifra es apenas una pequeña fracción del volumen total de alimentos procesados.

Pese a la infinidad de pruebas científicas que confirman que la irradiación no causa cambios químicos dañinos y sólo altera mínimamente el valor nutricional de los alimentos, existe una preocupación generalizada de los consumidores por la inocuidad y la integridad de los productos irradiados, en particular por los efectos potenciales de largo plazo. En efecto, existen efectos perceptibles en ciertos alimentos, dependiendo de su especie, la fuente de irradiación y la dosis total absorbida. Por ejemplo, se sabe que la irradiación provoca cambios indeseables en el sabor de los productos lácteos y ablanda los tejidos en algunas frutas, como los albaricoques y las nectarinas. Por esto, muchos países consideran caso a caso las aplicaciones específicas de la irradiación; en unos aceptan clases completas de alimentos irradiados y en otros limitan la aceptación a sólo ciertas categorías.

La legislación sobre la irradiación de los alimentos puede adoptar muchas formas. En algunos países, se han promulgado leyes sobre energía nuclear e irradiación que rigen las operaciones de los irradiadores industriales que

procesan otros productos no relacionados con el rubro alimentario, como los suministros médicos; dichas normas también pueden aplicarse a plantas de irradiación de alimentos. En otros, se ha adoptado una normativa específica sobre irradiación de alimentos, normalmente subordinada a la ley alimentaria básica del país. Esta normativa por lo general designa a una autoridad competente responsable de aprobar la irradiación de alimentos (clases de productos o productos individuales) entregar licencias a plantas de irradiación y ofrecer asesoría sobre irradiación alimentaria en general. Comúnmente, la legislación establece las modalidades y condiciones en que se pueden irradiar alimentos, como los materiales de envasado, la supervisión, la calificación del personal, los procedimientos de emergencia, el transporte y la manipulación; en cambio, el etiquetado que distingue a los alimentos irradiados de los no irradiados puede reglamentarse en una normativa específica.

2.3.3. Etiquetado de los alimentos

La función principal del etiquetado de alimentos es aportar información sobre la naturaleza y las características de los mismos para ofrecer a los consumidores la oportunidad de tomar una decisión más fundamentada. El etiquetado no debería confundir al consumidor en lo referente a las características y los efectos del producto ni atribuirle la prevención, el tratamiento o la cura de enfermedades humanas. Normalmente, la normativa sobre etiquetado de alimentos exige que todas las etiquetas incluyan su nombre, ingredientes, su peso o volumen, la información nutricional, el nombre y la dirección del fabricante, el país de origen, las instrucciones de uso y almacenamiento y su fecha de caducidad. Además, esta información debe indicarse en un idioma que el consumidor entienda fácilmente. Por otro lado, las etiquetas que se emplean en alimentos de origen animal, en particular en los productos cárnicos, deben incluir un número de rastreo que permita identificar la procedencia de la carne y el animal del criadero a que corresponde, además del lugar de nacimiento, cría y sacrificio del mismo. Si llegara a detectarse cualquier problema durante el tiempo en que el animal estuvo en el criadero o mientras la carne se manipulaba para su venta, con el número asignado las autoridades pueden localizar la carne y retirarla del mercado.

Si bien las exigencias del etiquetado de alimentos suelen establecerse en normativas subsidiarias subordinadas a la ley alimentaria básica del país, en ocasiones las normas específicas de etiquetado aparecen en otro tipo de legislación, por ejemplo, en la ley de protección al consumidor. En algunos

países puede existir alguna norma específica que regule el uso de pesos, volúmenes y medidas. En esta legislación se podría exigir que todos los bienes que se venden por peso, volumen, medida o número aporten información sobre la cantidad en la propia etiqueta y, a continuación, se podría especificar la forma en que esta información debe aparecer en la etiqueta o en el envase.

Las indicaciones geográficas, esto es, los distintivos que se adjuntan a los productos con un origen geográfico específico para reconocerles cualidades concretas o una reputación asociadas a su lugar de origen, también pueden aparecer en la etiqueta o en el envase. Por lo común, las indicaciones geográficas incluyen el nombre del lugar de origen del producto. En particular, los productos agropecuarios pueden tener cualidades que supuestamente se deriven de su lugar de producción y que estén influenciadas por factores locales específicos, como el clima y el suelo. Se pueden emplear indicaciones geográficas en una gran variedad de productos agrícolas; por ejemplo, "Toscana" por el aceite de oliva producido en esa región específica de Italia y "Roquefort" por el queso producido cerca del pueblo de Roquefort en Francia. Las indicaciones geográficas también se pueden incluir en productos agrícolas que provengan de un área geográfica más vasta, como "arroz Basmati" de la India y "té Darjeeling" de la India o Sri Lanka (véase el Recuadro 3).

Recuadro 3
Indicaciones geográficas

Los países difieren considerablemente en la forma de manejar las indicaciones geográficas. Estas indicaciones pueden gozar de la protección de leyes de marcas, protección al consumidor, competencia desleal o alguna combinación de éstas. Algunos países han adoptado leyes específicas para la protección de las indicaciones geográficas y aplicado normas aceptadas internacionalmente como las del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883), el Acuerdo de Lisboa para la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (1958) o, más recientemente, el Acuerdo OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIP en sus siglas en inglés), que ha reconocido las indicaciones geográficas como un derecho de propiedad intelectual. En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países suscriptores deben proteger las indicaciones geográficas si su utilización puede confundir al público en lo referente al verdadero lugar de origen del producto.

Como es posible que la legislación sobre etiquetado de alimentos se haya redactado antes de que existiera un interés generalizado por las denominaciones de origen y

como los problemas de propiedad intelectual pueden exigir mayor atención de la autoridad, la mayoría de los gobiernos opta por abordar las indicaciones geográficas en otro cuerpo legal, aun cuando la mayoría de las disposiciones de etiquetado de alimentos del país estén incluidas en instrumentos subsidiarios subordinados a la ley alimentaria.

III. ÁREAS LEGALES QUE INCIDEN INDIRECTAMENTE EN EL ÁMBITO ALIMENTARIO

Hasta el momento este capítulo se ha concentrado en los temas e instrumentos legales que se refieren específicamente a los alimentos, como la legislación sobre los tipos de alimentos, el control de sustancias dañinas presentes en ellos y los procedimientos de preparación, manipulación y venta. Sin embargo, los autores consideran oportuno incluir en el concepto de "derecho alimentario" ciertas disposiciones legales que no se refieren directamente a los alimentos pero sí afectan de una u otra manera al sector alimentario. Estas materias serán analizadas en el presente capítulo.

Sin ánimo de agotar los innumerables aspectos que podrían relacionarse con el sector, la selección incluida debería aportar una mirada útil a otras parcelas legislativas que los autores consideran pertinentes en materia alimentaria. Cuando se analizan los marcos legislativos nacionales, debería tenerse en cuenta, por lo menos, el marco normativo presente identificando los vacíos legales, conflictos de competencia e incoherencias presentes. Como se explica en el curso del texto, es recomendable agrupar la mayor cantidad de disposiciones legales en materia alimentaria en una ley básica, cuyo contenido y forma se presentará en el Capítulo 5 y en el Apéndice.

3.1. Sistemas de registro

La Sección 2.2 analiza los tipos de sustancias que intencional o involuntariamente pueden convertirse en parte de los alimentos y, por ello, hacen necesario imponer normas y controles. Listas de sustancias prohibidas, límites máximos de residuos, límites máximos permitidos de contaminantes y periodos de espera, permiten a los organismos reguladores controlar estas sustancias potencialmente dañinas presentes en alimentos y piensos. Como se indicó antes, las disposiciones casi siempre se incorporan a la normativa subsidiaria del país y no a la ley alimentaria básica.

No obstante, tal como la inocuidad alimentaria no se puede asegurar sólo con la inspección del producto final, sino que exige aplicar procesos seguros en toda la cadena de producción, sólo puede garantizar el uso seguro de sustancias químicas, plaguicidas, medicamentos veterinarios y pienso animal mediante la aplicación de una secuencia de controles que comience en la elaboración (o importación) y continúe en el almacenamiento, etiquetado, la venta, el uso o la aplicación y la eliminación de los desechos. Si bien uno de

los objetivos de estos controles es la prevención de los numerosos efectos en la salud humana que puede traer consigo la ingesta de residuos inseguros, también cumplen otros tantos propósitos que van más allá de la protección de la salud humana, como la prevención de los daños ambientales, el mantenimiento de la biodiversidad y la protección de la sanidad animal.

Los países pueden optar por reglamentar las sustancias químicas, los plaguicidas, los medicamentos veterinarios y el pienso animal de varias formas, no existiendo una estrategia particular preferible sobre las demás. Sin embargo, pueden observarse algunas tendencias en los marcos legislativos nacionales. Si bien algunos ordenamientos han promulgado una legislación universal sobre sustancias químicas o peligrosas, la opción más común es formular otros instrumentos legislativos para facilitar la asignación de recursos y el aprovechamiento de los conocimientos técnicos especializados. De este modo, en lugar de crear una autoridad para controlar el registro de todos los tipos de sustancias químicas como plaguicidas y medicamentos veterinarios, se han creado organismos independientes y sistemas de registro a través de la legislación sectorial. Cada una de estas materias se analizará a continuación.

3.1.1. Sustancias químicas y plaguicidas

En la legislación ambiental es posible encontrar disposiciones legislativas sobre sustancias químicas y plaguicidas, por ejemplo, en la legislación sobre desechos peligrosos o en la que reglamenta sectores específicos como la agricultura o el transporte. Por otra parte, puede existir una legislación específica sobre sustancias químicas o plaguicidas que prohíba o limite la elaboración, importación, uso, posesión, distribución o venta de estas sustancias y obligue a registrarlas legalmente. Una entidad central intersectorial –una división dentro del ministerio correspondiente o un organismo, junta o comisión– evalúa las pruebas científicas relacionadas con sustancias particulares y luego confecciona una lista de sustancias prohibidas (que permite todas las demás) o una lista de sustancias permitidas (que prohíbe todas las demás). En cualquier caso, la legislación también puede exigir el cumplimiento de ciertas condiciones relacionadas con las sustancias permitidas a fin de enfrentar los problemas de la salud y del ambiente que surjan durante su producción, uso, comercialización o eliminación (ciclo vital).

El organismo regulador creado en virtud de la legislación estará autorizado para recopilar, interpretar y difundir información, facultades que le permiten identificar y evaluar los riesgos inadmisibles para la salud humana, la sanidad

animal o el ambiente y comunicar estos riesgos al público. También debería tener la responsabilidad de evaluar solicitudes de registro, entregar licencias y asesorar al ministro o a las autoridades pertinentes en asuntos relacionados con las sustancias químicas y plaguicidas. Si bien el número de miembros debería ser amplio, dando cabida a los profesionales especializados del país y permitiendo la participación de todos los sectores interesados, deberían evitarse los conflictos de intereses. No sería razonable, por ejemplo, que los fabricantes e importadores integren un organismo regulador que determine las sustancias que se registrarán dentro del país.

Generalmente la legislación contiene disposiciones sobre el uso de los alimentos. Sirvan como ejemplo las que exigen a los empleadores cuyos trabajadores manipulan sustancias químicas y plaguicidas que observen los procedimientos de seguridad y les entreguen la capacitación y los equipos apropiados. La ley también debería incluir disposiciones sobre almacenamiento, publicidad, etiquetado, envasado, reenvasado y eliminación de sustancias químicas y plaguicidas. Por ejemplo, la legislación puede establecer exigencias particulares para contenedores de plaguicidas utilizados para su almacenamiento, transporte, venta o eliminación, o bien puede prohibir de manera más general la eliminación de sustancias químicas y plaguicidas a través de procedimientos que dañen la salud humana o el ambiente. Otras disposiciones o cuerpos legales pueden abordar problemas relacionados con la salud pública (la seguridad laboral, por ejemplo), el derecho de la comunidad a ser informada de la presencia o liberación de sustancias tóxicas y la contaminación ambiental (aire, suelo, agua, efectos sobre la vida silvestre) que se produce durante la producción y otras etapas del ciclo vital de los productos.

A efectos de la aplicación de la ley, la normativa incluye inspectores especialmente designados con la facultad de supervisar los establecimientos en que se realicen ciertas actividades relacionadas con sustancias químicas y plaguicidas y de registrar recintos, aviones, embarcaciones o vehículos si sospecha que se ha cometido una infracción. Los inspectores también pueden tener la facultad de incautar sustancias químicas, plaguicidas, documentos u otros materiales. Generalmente se asegura la aplicación de la ley para encomendar el mantenimiento de registros a personas o entidades que importen, exporten, elaboren, almacenen, distribuyan, vendan y utilicen las sustancias especificadas, pues la inspección de estos registros sirve al organismo regulador para rastrear el movimiento de las sustancias químicas dañinas y los plaguicidas a lo largo de todo su ciclo vital.

3.1.2. Medicamentos veterinarios

El objetivo principal de reglamentar el suministro de medicamentos veterinarios es garantizar su calidad, inocuidad y eficacia en el momento de administrarlos a los animales. Asuntos normalmente cubiertos por la legislación sobre medicamentos veterinarios son el control de la introducción y comercialización de fármacos en el país (por elaboración o importación), su circulación en el territorio y su suministro al usuario final. La legislación también identifica a las personas autorizadas para prescribir medicamentos veterinarios y establece normas para el almacenamiento, etiquetado y mantenimiento de registros e inspección. Puede también identificar a quienes pueden preparar medicamentos veterinarios, qué técnicas pueden emplear y en qué condiciones. También se pueden definir los periodos de espera anteriores al sacrificio y los límites máximos de residuos admisibles para la carne y la leche, aunque, como se observó con anterioridad, es más probable que estas disposiciones se incluyan en alguna normativa emitida al amparo del derecho alimentario del país y no que sean incorporadas en la legislación veterinaria.

Generalmente las leyes sobre medicamentos veterinarios crean un organismo central que registra y supervisa todos los medicamentos veterinarios que se utilizan en el país. Las prácticas nacionales difieren entre los países que desean administrar los medicamentos veterinarios y los medicamentos humanos bajo una misma entidad y los países que establecen organismos independientes para el control de los medicamentos veterinarios. Los principales argumentos en favor de los primeros apuntan a que un organismo unificado puede compartir recursos e información con mayor facilidad; que con dos organismos se corre el riesgo de superponer regímenes burocráticos cuyos costes de transacción concomitantes se traspasan a los consumidores; que con dos sistemas existe la posibilidad de abuso –los postulantes buscan registrarse en el sistema menos exigente; y finalmente, que existe un significativo conflicto de competencia en materia de seguridad y en otros asuntos relacionados con medicamentos humanos y veterinarios y, en consecuencia, se deberían reglamentar en forma conjunta.

En cambio, los partidarios de utilizar sistemas separados para el control de los medicamentos veterinarios señalan que cuando los medicamentos humanos y veterinarios se reglamentan en conjunto, estos últimos siempre reciben menor atención. También enumeran muchas características

especiales de los medicamentos veterinarios que hacen recomendable su reglamentación individual: primero, su uso plantea riesgos para la salud humana, como se explicó en la sección 2.2.3; segundo, algunos medicamentos sólo se usan en animales, otros sólo se usan en seres humanos, pero incluso cuando se usan en ambos, las prioridades pueden ser diferentes; tercero, los medicamentos se prescriben de manera diferente en las distintas especies animales, mientras que todos los seres humanos –con raras excepciones– reciben el mismo tratamiento según la prescripción; cuarto, debe supervisarse cuidadosamente la administración de medicamentos veterinarios a los animales a fin de detectar resistencia a formulaciones particulares; y finalmente, con frecuencia los medicamentos veterinarios son administrados por propietarios ganaderos, lo que realza la importancia de las instrucciones, el etiquetado y los servicios de extensión.

En definitiva, la decisión de controlar los medicamentos humanos y veterinarios a través de un organismo regulador o dos dependerá de las tradiciones y prioridades locales. Un sistema con dos planes de registro puede funcionar siempre que ambos organismos colaboren estrechamente entre sí y compartan la información. Cuando existe un ente regulador único, aún es posible ejercer un control adecuado si las decisiones sobre el registro de medicamentos veterinarios se dejan en manos de una junta de especialistas. En cualquier caso, como se señaló anteriormente (en relación con las sustancias químicas y plaguicidas) no sería aceptable que integren el organismo regulador a cargo de los medicamentos veterinarios los accionistas que se verán directamente afectados por las decisiones del mismo.

3.1.3. Piensos

La legislación sobre piensos reglamenta la elaboración, importación, registro, venta, publicidad y uso del pienso y de las materias primas empleadas en su elaboración. Tradicionalmente, en la legislación se crea un organismo central con la responsabilidad de evaluar y registrar los piensos dentro del país además de asesorar al ministro o a otras autoridades pertinentes en materias relacionadas. Entre estas materias, por ejemplo, se incluirían la aprobación o prohibición del pienso y las materias primas o la imposición de condiciones especiales a su elaboración, importación y uso.

El organismo regulador también puede ofrecer asesoría en el uso de aditivos para piensos, es decir, aquellos productos que se usan en la nutrición animal

para mejorar la salud del ejemplar o la calidad de los alimentos de origen animal, aunque muchos de estos aditivos, como los promotores del crecimiento y los antibióticos, pueden estar reglamentados en la legislación sobre medicamentos veterinarios. Nuevamente, los interesados no deberían participar en los organismos reguladores creados para reglamentar el pienso.

Como generalmente se considera que la producción de piensos forma parte integral de la cadena alimentaria, la legislación debería obligar a procesadores y manipuladores de alimentos a aplicar sistemas de control de calidad como el APPCC (véase la sección 2.3.1) y a mantener la documentación adecuada para demostrar el cumplimiento de la normativa. Como la contaminación puede tener lugar en cualquier etapa del proceso de producción, se deberían seguir las buenas prácticas de elaboración durante la preparación y manipulación del pienso. Éstas recomiendan, por ejemplo, que los productores adquieran ingredientes seguros y observen las técnicas de conservación adecuadas. Deben mantener instalaciones, equipos y medios de transporte en buenas condiciones sanitarias, para lo cual podrían considerar el uso de tratamientos de calor o irradiación en el control de los agentes infecciosos.

La inspección de los establecimientos que importan, elaboran, venden o emplean pienso o materias primas tiene como propósito principal evaluar el proceso de elaboración y la aplicación del sistema de control de calidad. Como se analizará con mayor profundidad en el Capítulo 5 en relación con la inspección de los alimentos, la tendencia de la legislación en materia de alimentos y piensos se aleja del enfoque coercitivo, en que los inspectores identifican y sancionan a los infractores, para acercarse a un enfoque colaborativo, en que los inspectores instruyen a las empresas acerca de los métodos de aplicación y revisión de sus propios controles.

3.2. Protección de los consumidores

"Protección de los consumidores" es un término universal que incluye todas las acciones y actividades orientadas a salvaguardar los derechos e intereses de los consumidores. Lo esencial de la protección legal en esta materia es la idea de que se debería asegurar a los consumidores el derecho a no ser perjudicados por bienes y servicios inseguros y peligrosos, a recibir información sobre asuntos como la calidad, la cantidad y el precio y a exigir compensaciones si se ven afectados por fraude y otras prácticas comerciales desleales. Algunos países poseen una ley general de protección al consumidor

que consagra los principios básicos de la protección del consumidor en el país y coordina todas las demás disposiciones y normativas sobre la materia; otros poseen una ley de protección al consumidor limitada que se refiere sólo a ciertos productos y actividades. Por último, otros han promulgado una legislación específica de protección al consumidor que rige asuntos como la seguridad de los productos, el etiquetado, la publicidad, las normas, los términos abusivos en los contratos con los consumidores, la venta a domicilio y la televenta y el crédito al consumo.

Las dificultades surgen cuando las disposiciones de la ley de protección al consumidor (cuya ejecución es responsabilidad de la cartera de comercio) se aplican a los alimentos y la legislación alimentaria más tradicional, cuya ejecución es responsabilidad de la cartera de agricultura o de salud, reglamenta las mismas materias. Este panorama puede dar origen a un sistema redundante de aplicación de la ley y a conflictos de competencia en las inspecciones, lo que puede resultar agobiante para las empresas alimentarias. Una solución es enmendar la ley de protección al consumidor para que se aplique a todos los productos con excepción de los alimentos. Otra opción es que la unidad encargada de hacer cumplir la ley de protección al consumidor se dedique únicamente a materias específicas relacionadas con los alimentos, como la publicidad, el etiquetado o los pesos y medidas, mientras que el ministerio de agricultura o de salud, o la autoridad alimentaria nacional, según sea el caso, se dedique a todos los demás aspectos del control, la inocuidad y el comercio de los alimentos.

3.3. Normas y certificación

Otra área legal que puede aplicarse a materias alimentarias es la legislación sobre normas y certificación. En muchos países, mediante una ley rango parlamentario se crea un sistema de normalización para productos y servicios cuyo fin es elevar los niveles de diseño, funcionamiento, seguridad, calidad y fiabilidad y fortalecer la confianza de los consumidores. Las normas son elaboradas por las autoridades públicas, un organismo paraestatal o una organización privada independiente y por lo general son adoptadas y aplicadas voluntariamente por los miembros de una asociación de productores o agrupación similar. No obstante, algunas normas aplicables a ciertos productos o servicios pueden convertirse en obligatorias a través de su adopción en una normativa (situación bastante frecuente en el caso de las normas alimentarias), o bien pueden ser obligatorias *de facto* por su ubicación entre los socios comerciales.

En general las normas elaboradas adoptan la forma de recomendaciones, pautas o procedimientos y su observancia tiene por objeto asegurar un nivel básico de calidad o seguridad. La credibilidad de las normas depende de los medios que llevan a su adopción. Por ejemplo, si se conduce la investigación y desarrollo con rigurosidad o se sigue un procedimiento de prueba aplicado por los principales expertos del campo en representación de todas las áreas interesadas (los académicos, los profesionales en ejercicio, el sector privado y los consumidores), las normas serán consideradas más confiables. Tal sería el caso de las normas establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) o la Comisión del *Codex Alimentarius*, como se explica en el Capítulo 2.

Las normas pueden referirse a la calidad (apariencia, limpieza, gusto), la seguridad (residuos de plaguicidas u hormonas, presencia microbiana), la autenticidad (garantía de origen geográfico o empleo de un proceso tradicional) y la idoneidad del proceso de producción (salud y seguridad laboral o a contaminación ambiental). Los tipos clásicos de normas alimentarias son aquellas sobre etiquetado, aditivos, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, higiene alimentaria, sistemas de importación y exportación de alimentos y residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas. En los casos en que las normas han adquirido fuerza legal, la ley se aplica mediante la exigencia de inspecciones e informes. Cuando las normas son voluntarias, los productores y fabricantes optan generalmente por adherirse a ellas para obtener la confianza de los consumidores, diferenciar sus productos de la competencia y ofrecer un nivel mínimo de calidad a los consumidores exigentes. Algunas compañías exigen a todos sus proveedores que cumplan ciertas normas particulares, convirtiéndolas en obligatorias en todos los aspectos esenciales.

Un área afín es la certificación, que corresponde al proceso mediante el cual se garantiza que todos los productos y servicios cumplen con las exigencias de las normas establecidas. Este procedimiento se describió en el Capítulo 2 en su relación con los alimentos orgánicos. Generalmente la certificación está en manos de organismos de certificación privados, aunque en algunos países se encomienda a entidades gubernamentales o cuasi gubernamentales. Como ocurre con las normas, la certificación puede ser voluntaria u obligatoria, o bien puede variar dependiendo de los productos o servicios en cuestión. La certificación consiste en inspecciones en que se evalúa la conformidad con las normas, en cuyo caso se adjunta una estampilla, un certificado o una

etiqueta que indica que el producto o servicio ha recibido certificación según el plan normativo pertinente y cumple con las normas en aplicación. Como se recomendó en el caso de las leyes de protección del consumidor, una forma de evitar conflictos de competencia en las actividades de aplicación de la ley es extender la legislación sobre normas y certificación a todos los productos con excepción de los alimentos. De lo contrario, es posible que el organismo de normalización y certificación inspeccione los alimentos para fiscalizar el cumplimiento de las normas, mientras, simultáneamente, otros organismos inspeccionen también las mismas empresas y productos al amparo de otra legislación.

Para decidir si es la organización de normalización o la autoridad alimentaria la que debiera asumir la responsabilidad de elaborar y aplicar las normas pertinentes, se puede esgrimir el argumento de que un organismo único no puede tener suficientes conocimientos especializados para reglamentar el cemento, los productos textiles, los bienes electrónicos y los alimentos y que estos últimos son productos que demandan un criterio uniforme por los serios riesgos para la salud humana que representan los alimentos insalubres. Lo anterior sería un argumento a favor de la asignación de especialistas y recursos al control y la reglamentación de los alimentos; por lo tanto, la elaboración y promulgación de las normas alimentarias se llevaría a cabo al amparo del derecho alimentario general.

En muchos países el Comité Nacional del *Codex*, que depende del ministerio a cargo del control de los alimentos o de la autoridad alimentaria nacional, es el organismo directamente responsable para establecer comités técnicos para la preparación de normas alimentarias. Estos comités están integrados generalmente por expertos de los organismos gubernamentales del área y por asociaciones de académicos y consumidores. Por el contrario, en países en que la autoridad fiscalizadora conserva la responsabilidad de elaborar y aplicar las normas alimentarias, debería existir como mínimo una estrecha colaboración con la autoridad alimentaria central y quizás una subordinación directa ante ésta.

3.4. Salud pública

En muchos países la inocuidad alimentaria puede considerarse parte de las políticas generales sobre salud humana, en cuyo caso el mandato y el marco legislativo se presentarán en un solo cuerpo legal sobre salud humana, sea éste la ley de salud pública o la ley de protección de la salud. Generalmente,

este tipo de legislación tiene un alcance amplio e incluye una gran variedad de temas relacionados con la salud, siendo la inocuidad de los alimentos sólo uno de ellos.

Por una parte, la legislación sobre salud pública es el instrumento natural para reglamentar la inocuidad alimentaria, ya que cada año las enfermedades transmitidas a través de los alimentos se cobran la vida de millones de personas y constituyen una seria amenaza para la salud pública en países desarrollados y en desarrollo. Además de los efectos directos sobre la salud, las enfermedades transmitidas a través de los alimentos imponen serias dificultades a los sistemas de atención médica. Por otra parte, se corre el riesgo de que los ministerios de salud, que disponen de escasos recursos para la inspección y laboratorios limitados, no puedan desempeñar con eficacia las múltiples actividades asignadas a las autoridades de salud pública, como el control de enfermedades, el tabaquismo, el alcoholismo, la drogadicción, los productos farmacéuticos, los dispositivos médicos, los venenos, las sustancias peligrosas, la protección contra la radiación, la atención médica, las profesiones relacionadas con la salud, la recreación y la prevención de accidentes, además de la inocuidad alimentaria. Lo que es aún más importante, incluso en los casos en que el control de la inocuidad alimentaria está en manos del ministerio de salud que aplica la legislación sobre salud pública e inspecciona la producción y las instalaciones de manipulación de alimentos, existe en general una falta de control manifiesta sobre la producción primaria. Como se señaló en el Capítulo 1, para el control adecuado de los alimentos es necesario enfocar el tema "de la granja a la mesa", perspectiva que no se puede imponer únicamente a través de una legislación sobre salud pública.

En el análisis de los marcos legislativos nacionales en materia alimentaria se debería tener en cuenta el marco legal en materia de salud pública; en particular, el análisis de la legislación debería identificar vacíos legales, conflictos de competencia e incoherencias. Por ejemplo, una ley sobre salud pública en vigor puede instituir una autoridad de salud nacional con ciertas tareas en el área de control de alimentos y puede también dotar a los inspectores de salud de facultades para inspeccionar recintos que manipulan alimentos y para confiscar y destruir alimentos. Si es el caso, los encargados de formular las políticas tendrán que decidir si la autoridad nacional de salud debería seguir desempeñando estas tareas o si estas obligaciones deberían transferirse a otro ministerio o a una autoridad alimentaria central independiente en virtud de una nueva legislación.

3.5. Agua

El agua es esencial durante todas las etapas de la cadena alimentaria, aunque las distintas etapas de la producción de alimentos imponen exigencias también distintas de calidad y cantidad. Por la producción de alimentos primarios, la agricultura es indiscutiblemente el mayor consumidor de agua dulce; necesita mil veces más agua que la que usamos para beber y cien veces más que la que usamos para satisfacer nuestras necesidades personales básicas. La producción de alimentos no sólo depende de los recursos hídricos, sino que también puede tener un efecto muy negativo sobre el agua y el ambiente. Por ejemplo, el uso inadecuado de plaguicidas y fertilizantes o el manejo incorrecto del estiércol animal pueden contribuir a la grave contaminación del suelo y del agua superficial. Si a continuación se utiliza la misma agua para el riego, los abrevaderos u otras actividades, es posible provocar daños graves a la salud humana (o la sanidad animal).

La mayoría de los países poseen una legislación básica sobre agua que generalmente incluye una ley integral sobre recursos hídricos y una serie de normativas. La ley rige el funcionamiento del sector hídrico y establece el marco legal para la administración de los recursos hídricos nacionales. Contiene principios y normas básicas sobre los derechos de uso y acceso de las aguas y reglamenta la preservación y la asignación de los recursos hídricos entre diversos usuarios de los sectores agrícola, industrial y municipal.

Por otra parte, la ley puede abordar el control de la contaminación del agua y, como el agua dulce es cada vez más escasa, el tratamiento y el uso de las aguas servidas. En los últimos dos decenios se ha registrado un aumento notable del uso de aguas residuales en el riego de cultivos —especialmente en áreas áridas y estacionalmente áridas de países industrializados y en desarrollo— y en la acuicultura. Si no se administran y controlan adecuadamente, las aguas residuales pueden plantear riesgos significativos para la salud humana. Normalmente se encuentran disposiciones detalladas sobre contaminación de aguas y aguas residuales en otros cuerpos legislativos además de la legislación sobre recursos hídricos, aunque la legislación ambiental y sectorial, por ejemplo la de acuicultura, también puede abordar problemas de contaminación.

En general, la legislación sobre recursos hídricos no incluye el tema del agua potable, que se incorpora normalmente en la legislación sobre salud pública.

Entre las disposiciones tradicionales sobre agua potable figuran la normativa de servicios, las normas de calidad del agua potable, los procedimientos de prueba, la normativa sobre desarrollo y protección de las fuentes de agua potable además de la supervisión, inspección, mantenimiento y operación de los sistemas de suministro de agua. El agua potable es de particular importancia en la cadena alimentaria, ya que se usa en el procesamiento de alimentos y en el hogar. El agua se utiliza como ingrediente en la preparación de los alimentos, para lavar los alimentos y para limpiar y desinfectar los utensilios y los equipos de trabajo. El agua que se utiliza en establecimientos que procesan alimentos debería cumplir las normas del agua potable, aunque en algunos casos pueden imponerse exigencias especiales de calidad del agua.

En el derecho alimentario de muchos países, la definición de alimento es tan amplia que se refiere a cualquier sustancia destinada al consumo humano, incluyendo el agua potable. En países que no cuentan con una legislación apropiada en materia de agua potable, un paso importante (entre otros) es incorporar el agua potable en el ámbito de la legislación alimentaria nacional. En tal caso, la elaboración y aplicación de normas para el agua potable puede depender del ministerio o de la autoridad alimentaria central. Por otra parte, cuando los países cuentan con especialistas y recursos necesarios en los ministerios del área, puede ser oportuno excluir el tema del agua potable del alcance de la ley alimentaria para reglamentarlo por separado. Sea cual sea el método que se emplee, es importante evitar vacíos legales y conflictos en las numerosas normas y procedimientos de inspección.

Una importante disposición que suele incorporarse en la legislación sobre agua potable asigna la responsabilidad por la calidad del agua a la empresa de suministro hasta un punto determinado en el sistema de distribución; de este modo, la empresa no responde por el deterioro de la calidad del agua causado por tuberías o estanques de almacenamiento en mal estado. La legislación alimentaria debería cubrir cualquier problema excluido en la legislación sobre agua potable, comenzando por exigir a las empresas de alimentos que mantengan un suministro de agua potable suficiente para el uso proyectado y obligándolas a diseñar, instalar y mantener correctamente las tuberías y estanques de almacenamiento para asegurar el transporte de una cantidad de agua suficiente a todas las áreas en que sea necesaria. Por supuesto, la necesidad de agua limpia y potable es un complejo problema con enormes consecuencias para la salud humana; de este modo, las sugerencias anteriores se enmarcan en el contexto de iniciativas más amplias con respecto a temas como aguas residuales, escorrentía y otros similares.

Para complementar el agua corriente de las redes de distribución, muchos consumidores compran agua envasada por razones de gusto, conveniencia, moda, emergencia, seguridad o potenciales beneficios de salud. En particular, el agua mineral natural tiene una larga tradición cuyo consumo se reglamenta normalmente como alimento y no como agua potable. La legislación alimentaria debería establecer una distinción entre el agua potable embotellada y el agua corriente de las redes de suministro, ya que la primera posee sus propias normas, por ejemplo, en lo tocante a su composición, embotellamiento, almacenamiento y materiales empleados en sus contenedores.

3.6. Tierra y ambiente

La tierra, como el agua, es un recurso fundamental en la producción de alimentos y, como requisito de la explotación agrícola y la seguridad alimentaria, es necesario establecer acuerdos legales e institucionales sobre los derechos de uso y acceso. La tenencia de la tierra se refiere a un conjunto de derechos bien definidos que posee una persona o una organización sobre un terreno e implica la presencia de un sistema administrativo de catastro de tierras. Si la tenencia es segura, el propietario puede esperar razonablemente usar la tierra según su criterio y de acuerdo con sus derechos, obtener una rentabilidad justa y oportuna y hacer valer estos derechos ante otras personas u organizaciones. El acceso a la tierra y los derechos garantizados sobre ella aumentan la productividad, ya que la tenencia apropiada del terreno puede incentivar al propietario a efectuar inversiones a largo plazo en prácticas agrícolas buenas y sostenibles. Por ejemplo, la propiedad o posesión adecuada de la tierra es fundamental para la adopción de la agricultura orgánica, que, como se explicó en el Capítulo 2, está cobrando cada vez más importancia en muchos países. Es altamente improbable que los agricultores arrendatarios inviertan en la mano de obra necesaria y soporten el difícil periodo de conversión sin alguna garantía de acceso a la tierra en los años posteriores, cuando probablemente aparezcan los verdaderos beneficios de la producción orgánica.

Además de la tenencia de la tierra, es frecuente que la legislación de la tierra o del ambiente incluya disposiciones sobre su uso. Por ejemplo, la ley puede dictar la elaboración de planes de uso de la tierra, según los cuales esta es asignada mediante concurso a usuarios de los sectores agrícola, industrial, inmobiliario y ambiental. La legislación básica sobre tierras también puede abordar los problemas de contaminación y limitar el uso de fertilizantes y

plaguicidas o las actividades industriales que contaminan el suelo con metales pesados tóxicos. Si bien la protección de la salud humana no siempre es la preocupación central del legislador, cualquier disposición que ayude a evitar la contaminación de la tierra afecta a fin de cuentas la producción de cultivos alimentarios seguros y la sanidad de los animales de pastoreo empleados en la producción de alimentos. Debería tenerse en mente, sin embargo, que los problemas de contaminación también se abordan con frecuencia en la legislación ambiental general o en otra legislación referente a la protección de recursos naturales específicos, como el agua y los bosques.

Una tendencia notable en algunos países es la elaboración de una legislación específica sobre la protección y el manejo del suelo. La degradación del suelo, el proceso que reduce la productividad potencial de la tierra, afecta en la actualidad a un tercio de los suelos de uso agrícola de todo el mundo. Los factores responsables de este deterioro son la deforestación, la sobreexplotación de la vegetación, el pastoreo excesivo y la contaminación del suelo. El uso excesivo de fertilizantes y plaguicidas también limita la capacidad del suelo para procesar los desechos, la tierra se vuelve improductiva o, en el peor de los casos, venenosa. El riego en áreas secas con drenaje insuficiente puede elevar en exceso el contenido salino del suelo e imposibilitar el cultivo. En resumen, aunque la legislación sobre tierras se orienta generalmente al objetivo de aumentar la producción de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria, las disposiciones sobre contaminación del suelo vienen a contribuir a mejorar la inocuidad alimentaria.

3.7. Concesión de licencias

La legislación sobre concesión de licencias, aplicada generalmente por los ministerios responsables del comercio y la industria, rige la emisión, la suspensión, la modificación y la cancelación de licencias de diversos tipos, algunas de las cuales pueden relacionarse con el control, la inocuidad y el comercio de los alimentos. Por ejemplo, el ministerio emisor puede organizar un sistema que conceda licencias a individuos y compañías que pretendan importar, exportar, transportar y producir alimentos. En general, el solicitante enviará información sobre la compañía, el lugar físico que se utilizará y los productos que se manipularán y, posteriormente, la autoridad emisora examinará la documentación e inspeccionará el recinto. Si bien al evaluar la solicitud de licencia de una empresa alimentaria es probable que la autoridad se concentre más en asuntos comerciales (la calificación del solicitante, la idoneidad de la actividad y la aptitud de las instalaciones) existe

un nexo con la inocuidad alimentaria: la determinación de la aptitud de las instalaciones exige un examen que evalúa si los servicios sanitarios pueden garantizar que la actividad no producirá riesgos para la salud humana.

Un vínculo más directo con la inocuidad alimentaria surge en conexión con las licencias que se emiten a establecimientos que sirven alimentos. Como ocurre con los alimentos de venta ambulante analizados en la sección 2.1.3, después de una inspección minuciosa se puede conceder una licencia que imponga restricciones a los tipos de alimentos y la ubicación en que se pueden vender además de otras exigencias sobre su almacenamiento y venta. Un sistema similar aunque más formal en muchas jurisdicciones se aplica a las licencias otorgadas para administrar restaurantes o establecimientos que vendan o suministren alimentos al público. Como ocurre con las licencias emitidas a los productores, los importadores, los exportadores y transportistas del mercado alimentario, en general las licencias de operación de restaurantes las otorga el ministerio responsable de la industria o, en ocasiones, el ministerio de salud. En algunos países, esta autoridad la ejercen las autoridades municipales, mientras en otros asume esta función el ministerio responsable del turismo. Por lo general, la legislación sobre concesión de licencias estipula que, después de inspecciones periódicas a menudo no anunciadas, éstas se pueden suspender o revocar si los comerciantes no cumplen los reglamentos o normas vigentes, por ejemplo, en materia de higiene.

En principio, no es inconveniente mantener un sistema en que la legislación sobre concesión de licencias asigne la responsabilidad a otra cartera en lugar del ministerio principal o de la autoridad encargada de aplicar la legislación de inocuidad alimentaria. Como ha sido observado, existen problemas comerciales inherentes a la emisión de licencias para la operación de estas empresas y es posible que hoteles, restaurantes y establecimientos similares sufran implicaciones turísticas significativas. La clave es establecer y mantener una cooperación estrecha entre la autoridad emisora y la principal autoridad alimentaria. Debe existir un sistema de funcionamiento que otorgue una licencia sólo en los casos en que se cumplan las exigencias vigentes (entre ellas los requerimientos relacionados con la salud humana) y que la suspenda o revoque cuando se infrinjan dichas normas. Es muy frecuente que el proceso de decisión que evalúa las solicitudes no esté conectado con el proceso de inspección, lo cual trae consigo resultados potencialmente dañinos.

IV. CONCLUSIÓN

Además de aquellas áreas legales que se exploran en este capítulo, puede haber otras que afecten de alguna manera el control, la inocuidad y el comercio de los alimentos. La legislación sobre semillas, por ejemplo, se refiere principalmente a la calidad y la integridad de éstas, pero en ciertas circunstancias las semillas destinadas a la producción de otras semillas pueden usarse como alimento o pienso, en cuyo caso habrá que proteger la salud humana. De manera similar, la legislación sobre protección vegetal, si bien tiene como objetivo principal proteger los recursos vegetales evitando la introducción o propagación de plagas, puede plantear problemas para la salud humana en caso de que, por ejemplo, un embarque infestado de frutas u hortalizas afecte la seguridad o integridad de los productos básicos destinados al consumo humano. La legislación sobre el establecimiento y el mantenimiento de los mataderos o sobre la cría y el cuidado de los animales puede tener, además de objetivos de bienestar animal, implicaciones claras para la salud humana.

Otras leyes y normativas que pueden tener efecto sobre el sector alimentario, directo o indirecto, son la mano de obra, el crédito, las finanzas, la inversión, el comercio, el turismo, los impuestos y las leyes de transporte. Es posible que las leyes laborales, por ejemplo, incluyan disposiciones que puedan influir en la transferencia de funcionarios gubernamentales entre diversas divisiones del gobierno o su traspaso a autoridades alimentarias autónomas. La legislación sobre crédito y finanzas puede dictar normas para la adquisición y aplicación de sistemas de control de calidad costosos, como el APPCC. Las leyes de inversión pueden estimular a las entidades autorizadas a participar en ciertas actividades del sector alimentario, por ejemplo, pueden prohibir o permitir a los actores privados que desempeñen ciertas actividades, como el establecimiento de normas o certificación, o prohibir o fomentar la inversión privada en general.

La existencia de códigos civiles, penales y administrativos puede también resultar pertinente. Mientras en algunos países las facultades de los inspectores de alimentos y las sanciones aplicables probablemente estén incluidas en la propia ley alimentaria, en otros, las facultades de investigación y las sanciones monetarias están tipificadas –a veces de exclusivamente– en el Código Penal. Muchos países tienen también códigos administrativos que establecen el marco legal general para la aplicación de las facultades administrativas y la imposición de sanciones.

Si bien puede existir una superposición entre materias de control, inocuidad y comercio de los alimentos en la legislación mencionada en este capítulo, no en todos los casos las disposiciones de estas leyes y normativas habrán de ser revocadas o trasladadas a la ley alimentaria principal para evitar incoherencias, conflictos de competencia y vacíos legales. Por el contrario, en la evaluación del marco nacional debería bastar con reconocer el universo de materias que pueden coincidir con el sector alimentario e intentar reunir las más posibles en un marco jurídico único, teniendo en cuenta al mismo tiempo otras consideraciones pertinentes como las que se analizarán en el Capítulo 5. Por ejemplo, puede haber razones históricas por las que un ministerio en particular siempre haya emitido licencias a empresas del rubro alimentario y continúe haciéndolo; pueden existir también recursos importantes asignados al ministerio, al organismo o a la división particular que, por diversas razones, son intransferibles.

Los objetivos universales son la cooperación y el intercambio de información facilitados por la existencia de una autoridad alimentaria central u otro mecanismo coordinador que garantice que los organismos, ministerios y divisiones individuales no funcionen aislados sino que, por el contrario, se preocupen de las actividades realizadas por otros organismos y de la forma en que éstas se interrelacionan. Aún mejor será la coordinación real entre todos los ministerios, organismos y divisiones afectados, que puede garantizarse a través de mecanismos nacionales como el establecimiento de una autoridad alimentaria nacional, una junta consultiva o un Comité Nacional del *Codex*. Estas y otras opciones para conformar una normativa nacional se analizarán en el Capítulo 5.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (www.epa.gov)

Berkey, J.O. 2000. *Implications of the WTO Protections for Food Geographic Indications* [*Implicancias de las protecciones de la OMC a las Indicaciones Geográficas*], Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional, abril de 2000 (www.asil.org)

Centro de Capacitación y Referencia FAO/IAEA para el Control de Alimentos y Plaguicidas (www.iaea.or.at)

Código de Conducta Internacional sobre la Distribución y el Uso de Plaguicidas (www.fao.org)

Comité de Agricultura de la FAO. 1999. 15ª Sección, Punto 8 del Programa Provisorio, *Organic Agriculture* [*Agricultura Orgánica*], 25-29 de enero de 1999

Commins, K. y O.K. Wai. 2002. *Status of National Organic Regulations* [*Panorama de las Normativas Orgánicas Nacionales*]. En la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM), expositor de la Conferencia IFOAM sobre Sistemas de Garantía Orgánicos, Nuremberg, 17–19 de febrero de 2002

Draper, A. 1996. *Street Foods in Developing Countries* [*Alimentos de Venta Ambulante en Países en Desarrollo*]: *The Potential for Micronutrient Fortification* [*El Potencial de la Fortificación de los Micronutrientes*] (www.mostproject.org)

FAO. 2004. *State of Food and Agriculture 2003-04. Agricultural Biotechnology: Meeting the Needs of the Poor?* [*Situación de los Alimentos y la Agricultura 2003-04. Biotecnología Agrícola: ¿Se Satisfacen las Necesidades de los Pobres?*], Roma

FAO. 2003. *Agriculture, food and water* [*Agricultura, Alimentos y Agua*]

FAO. 2003. *World agriculture: towards 2015/2030* [*Agricultura Mundial: hacia el 2015/2030*] (www.fao.org)

- FAO.** 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management [Derecho y Desarrollo Sustentable desde Rio: Tendencias Legales en Agricultura y Gestión de Recursos Naturales]*, J. Vapnek y A. Mekouar, eds., Estudio Legislativo N° 73, Roma
- FAO.** 2002. *Report of the FAO Expert Consultation and Workshop on Protein Sources for the Animal Feed Industry [Informe del Comité de Expertos y el Taller FAO sobre Fuentes de Proteína para la Industria del Pienso]*, Bangkok, 29 de abril–3 de mayo de 2002
- FAO.** 2002. *The State of World Fisheries and Aquaculture [Situación Mundial de las Pesquerías y la Acuicultura]* (www.fao.org)
- FAO.** 2001. *Aquaculture development, Good aquaculture feed manufacturing practice [Desarrollo Acuícola, Buenas Prácticas de Elaboración de Pienso en Acuicultura]*, Código de Conducta FAO para la Pesca Responsable, N° 5, Supl. 1, Roma
- FAO.** 2001. *FAO Action on Animal Feed Safety [Acción FAO sobre Inocuidad del Pienso]*, Conferencia Internacional y Foro Mundial sobre EET/EEB, Cairo, 1-4 de mayo de 2001 (www.fao.org)
- FAO.** 2001. *FAO and pre-harvest food safety in the livestock and animal feed industry [La FAO y la inocuidad alimentaria anterior a la cosecha en la industria ganadera y forrajera]*, Consulta OMS sobre Inocuidad Alimentaria Anterior a la Cosecha, Berlín, 26–28 de marzo de 2001 (www.fao.org)
- FAO.** 2000. *Food safety and quality as affected by animal feedstuff [Inocuidad y Calidad de los Alimentos Afectados por el Pienso]*, 22° Conferencia Regional FAO para Europa, Porto, 24–28 de julio de 2002 (www.fao.org)
- FAO.** 2000. *Multilateral Trade Negotiations on Agriculture, A Resource Manual [Negociaciones Comerciales Multilaterales sobre Agricultura, Manual de Recursos]* (www.fao.org)

FAO. 1998. *Animal feeding and food safety* [Nutrición Animal e Inocuidad Alimentaria], Informe de una Consulta de Expertos FAO, Roma, 10-14 de marzo de 1997, Documento de FAO sobre Alimentos y Nutrición N° 69 (www.fao.org)

FAO. 1997. *Street Foods* [Alimentos de Venta Ambulante], Informe de una Reunión Técnica FAO sobre Alimentos de Venta Ambulante, Calcutta, 6-9 de noviembre de 1995, Documento de FAO sobre Alimentos y Nutrición N° 63 (www.fao.org)

FAO. 1996. *Control of water pollution from agriculture* [Control de la Contaminación de las Aguas por Actividades Agrícolas], Documento sobre Riego y Drenaje N° 55 (www.fao.org)

FAO. 1992. *Meat and Meat Products in Human Nutrition in Developing Countries* [La Carne y los Productos Cárnicos en la Nutrición Humana en Países en Desarrollo], Documento de FAO sobre Alimentos y Nutrición N° 53 (www.fao.org)

FAO. 1989. *Guidelines for legislation on the control of pesticides* [Pautas para la legislación sobre el Control de Plaguicidas], Roma

FAO. *SD Dimensions* [Dimensiones de Desarrollo Sostenible] (www.fao.org)

FAO/UNEP. 1976. *Guidelines for developing an effective national food control system* [Pautas para la creación de un sistema nacional eficaz de control de alimentos], Roma

Fingleton, J. 2004. *Legislation for Veterinary Drugs Control* [Legislación para el Control de Medicamentos Veterinarios], documentos legales en línea N° 38 (www.fao.org/legal)

Grupo Consultivo Internacional sobre la Irradiación de Alimentos. 1999. *Facts about Food Irradiation* [Hechos de la Irradiación de Alimentos], Viena

Grupo Consultivo Internacional sobre la Irradiación de Alimentos. 1998. *Irradiation and Trade in Food and Agricultural Products* [La irradiación y el Comercio en los Productos Alimentarios y Agrícolas], Viena

Grupo de Trabajo Interdepartamental FAO sobre Agricultura Orgánica (www.fao.org)

Huisman, J.W. y A.A. Halpaap. 1998. *International Environmental Law, Hazardous Materials and Waste* [Derecho Ambiental Internacional, Materiales y Desechos Peligrosos]. UNITAR, Ginebra

IFOAM. 2005. *The World of Organic Agriculture 2005 – Statistics and Emerging Trends* [El Mundo de la Agricultura Orgánica 2005 – Estadísticas y Tendencias Emergentes], Willer, H. y M. Yussefi, eds., Bonn

Josling, T., Roberts, D. y D. Orden. 2004. *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System [Normativa Alimentaria y Comercio: Hacia un Sistema Mundial Seguro y Abierto]*. Instituto de Economía Internacional, Washington, DC

OMS 2004. *Guidelines for Drinking Water Quality [Pautas de Calidad del Agua Potable]*, 3ª Edición, Ginebra

OMS 2000. *Bottled drinking-water [Agua Potable Embotellada]*, Hoja de Datos N° 256, octubre de 2000 (www.who.int)

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. *Geographical Indications [Indicaciones Geográficas]* (www.wipo.int)

Pautas de Londres para el Intercambio de Información sobre Sustancias Químicas en el Comercio Internacional (www.chem.unep.ch)

Schaafsma, G. 1997. *The Western Diet, with a Special Focus on Dairy Products [La Dieta Occidental, con un Enfoque Especial en los Productos Lácteos]* (www.danone-institute.be)

Unión Mundial para la Naturaleza (IUCN). 2002. *Legal and Institutional Frameworks for Sustainable Soils, A Preliminary Report [Marcos Legales e Institucionales para Suelos Sostenibles, Un Informe Preliminar]*, Bonn

TENDENCIAS EN POLÍTICA ALIMENTARIA*Índice*

I.	INTRODUCCIÓN	139
II.	POLÍTICA ALIMENTARIA	140
2.1.	Formulación	140
2.2.	Implementación	143
2.3.	Tendencias para el futuro	146
III.	SEGURIDAD ALIMENTARIA	148
3.1.	Antecedentes	148
3.2.	Implementación a nivel nacional	149
IV.	DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA	152
4.1.	Antecedentes	152
4.2.	Implementación a nivel nacional	155
V.	AYUDA ALIMENTARIA	160
5.1.	Antecedentes	160
5.2.	Implementación a nivel nacional	166
VI.	NUTRICIÓN	172
6.1.	Contexto general	172
6.2.	Implementación a nivel nacional	174
VII.	CONCLUSIÓN	178
	BIBLIOGRAFÍA	181

I. INTRODUCCIÓN

En el Capítulo 2, se examinó el contexto internacional en el que se inserta la regulación nacional de los productos alimentarios, mientras que en el Capítulo 3 se analizaron los distintos temas que se deben abordar en dicha legislación nacional y que pueden considerarse parte del marco regulador de cualquier país en materia de productos alimentarios. Este marco incluye leyes y reglamentos relativos a algunos tipos de alimentos (por ejemplo, alimentos vendidos en la vía pública, alimentos de origen animal, etc.), disposiciones sobre el control de aditivos, residuos y contaminantes en los alimentos, así como normas que rigen la producción, el procesamiento y la venta de los alimentos. El marco más amplio incluye también leyes que no están directamente asociadas a los alimentos, pero que tienen fuertes implicancias para su regulación en términos de inocuidad, calidad y comercio, tal y como la legislación sobre el agua, el medio ambiente, el uso de las tierras, las normas, así como los pesos y las medidas.

Antes de abordar, en el Capítulo 5, los datos empíricos que fundamentan la elaboración de una legislación nacional y los contenidos de una legislación alimentaria básica, este capítulo estará consagrado a analizar el contexto político en el que se inserta la elaboración de una legislación alimentaria. El capítulo empieza con una presentación del concepto de política alimentaria y un examen de su proceso de formulación, perfeccionamiento y aplicación a nivel nacional. Más adelante se describen algunos cambios en los sistemas alimentarios nacionales y en el contexto global del comercio de productos alimentarios que han llevado a introducir algunas modificaciones en las políticas alimentarias nacionales.

Asimismo, en este capítulo se analizan algunas de las principales manifestaciones de la política alimentaria, como son la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, la ayuda alimentaria y la nutrición, temas que se encuentran en la agenda de muchos países, pero que no siempre se tienen en cuenta a la hora de elaborar y modernizar la legislación alimentaria nacional. Como en la mayoría de las materias, los expertos de diversos campos, como el control alimentario, la inocuidad de los alimentos, la seguridad alimentaria o el comercio de productos alimentarios tienden a centrar sus esfuerzos en sus propias áreas de especialización, sin que exista una mayor interacción entre ellos. En ocasiones ocurre que los grupos que trabajan en temas estrechamente relacionados, incluso dentro de un mismo ministerio, no se comunican entre sí o ni siquiera tienen un intercambio de conocimientos y

de información. Un objetivo importante de este capítulo consiste en explorar las áreas comunes que ya se han identificado como tales, proponer otros puntos de confluencia y sugerir materias y temas cuya integración puede ser a la vez conveniente y factible.

Además de analizar la manera en que se aplican generalmente estas diversas políticas a nivel nacional, este capítulo aborda asimismo varias propuestas tendientes a que se tengan en cuenta y se apliquen dentro de una legislación alimentaria básica como la que se ha analizado en el Capítulo 5. Los autores reconocen, sin embargo, que algunas áreas temáticas tienen una relación menos directa con la inocuidad de los alimentos y con una legislación alimentaria básica, por lo cual, las medidas pertinentes deben implementarse mediante una legislación por separado y otras herramientas de política.

II. POLÍTICA ALIMENTARIA

2.1. Formulación

Antes de promulgar o revisar la legislación relacionada con un determinado tema, es conveniente que los gobiernos definan las políticas que se pondrán en práctica en la legislación y que servirán de orientación para aplicar la ley. Si bien no es imposible que comience un proceso de revisión de la legislación antes de concertar algunos objetivos precisos de política, lo idóneo es que las políticas hayan sido previamente elaboradas o, por lo menos, que sean conocidas, debatidas y perfeccionadas durante el proceso de revisión de la legislación. En realidad, suele ocurrir que sólo durante el proceso de análisis y discusión de los proyectos concretos de ley se pueden precisar y resolver algunos aspectos centrales de política.

Los procedimientos de formulación de políticas a nivel nacional varían en función de las estructuras políticas e institucionales existentes, pero los elementos que se deben considerar son generalmente los mismos. Lo primero que tienen que tener en cuenta los gobiernos son los intereses y los compromisos internacionales y, posteriormente, los objetivos nacionales como la necesidad de promover el desarrollo de una región o de un sector, o la voluntad de satisfacer algunas necesidades básicas. A este respecto, se deben tener en cuenta las políticas directamente relacionadas con los alimentos, así como aquellas que tengan una relación más tangencial. Algunas instancias como los Foros de la FAO/OMC de autoridades responsables de la reglamentación sobre inocuidad de los alimentos, permiten abordar

abiertamente las cuestiones de política alimentaria y la interacción entre el consenso internacional y las necesidades nacionales.

En muchos casos, las autoridades responsables de formular políticas tienen que optar entre distintos objetivos de política que se oponen entre sí. El deseo de proteger la salud puede oponerse al deseo de facilitar los intercambios comerciales o desarrollar una industria o un sector; la meta de expandir los mercados de exportación puede entrar en contradicción con el deseo de preservar el agua o de reducir el uso de plaguicidas, y el objetivo de asignar los productos excedentes a programas de distribución de alimentos puede entrar en conflicto con normas y necesidades nutricionales. Una política alimentaria racional debe tener en cuenta todos estos intereses y, en caso de conflicto, establecer las preferencias que pondrán en juego algunas consideraciones económicas, especialmente, los análisis coste-beneficio y las limitaciones de recursos, para tomar decisiones fundamentadas y optar por alguna de las alternativas.

Durante el proceso de formulación de políticas es conveniente que los actores políticos que tienen la última palabra en materia de toma de decisiones reciban las recomendaciones de expertos técnicos y de economistas. Asimismo, es deseable (y obligatorio en el caso del derecho a la alimentación) que las distintas partes y los grupos de interés, ya sea desde el punto de vista geográfico o sectorial, tengan la oportunidad de expresar sus ideas y de participar en el proceso de formulación de políticas. Idealmente, este proceso culminará en un documento donde se definan los problemas y se establezcan las orientaciones para el futuro, estableciendo claramente cuál es la estrategia o política y cuál es el objetivo que se pretende alcanzar.

Si bien son los gobiernos los que adoptan las políticas, éstas pueden tener su origen en otra instancia. Por ejemplo, la presión del público y de los consumidores puede imponer la orientación política de una legislación en trámite sobre algunos temas asociados a la alimentación, tales como los alimentos genéticamente modificados o la producción de alimentos orgánicos. Algunos grupos especiales de presión o de acción pueden promover una regulación gubernamental y un etiquetado más estrictos, o tratar de influir sobre los responsables de la toma de decisiones a nivel gubernamental. En algunos casos, la política alimentaria puede efectivamente provenir de la acción tanto de las empresas como del gobierno. Tal como se ha señalado anteriormente, en algunos ámbitos las empresas han establecido normas y las han impuesto a los productores como condición previa a la

compra. Estas normas pueden aplicarse, entre otras cosas, al tipo de ganadería, plantación o pesca. Dado el fuerte poder adquisitivo de dichas empresas, las normas por ellas establecidas y que representan sus propias preferencias en materia de política, tienen una incidencia que puede ser equivalente e incluso superior a las del gobierno.

Asimismo, los donantes pueden influir en el proceso de formulación de políticas al supeditar el otorgamiento de financiación a la adopción de algunas políticas específicas o incluso a la promulgación de ciertas leyes. Según se analiza en el capítulo 3, las prioridades de los donantes, aunque bien intencionadas, rara vez se traducen en estrategias legislativas globales, pero muchas veces llegan a soluciones parciales o provisionales con respecto a algunos problemas puntuales, sin abordar otros. Lo que es peor aún, en algunos casos, los donantes pueden preconizar un cambio a gran escala como también profundo para el cual no se ha realizado el trabajo de base a nivel nacional, lo que lógicamente produce escasos resultados.

Según se verá en el Capítulo 5, cada país tiene sus propias realidades políticas y prioridades en materias de política. Dadas las obvias diferencias existentes en cuanto a la historia, perspectivas, cultura, recursos y sistemas jurídicos, resulta más conveniente elaborar una política alimentaria para cada país en particular, teniendo en cuenta sus características específicas en lugar de basarse en algún tipo de "modelo" que no reflejaría las realidades propias de cada uno. Tras elaborar la política general adaptada a cada realidad nacional, los directivos deberán fijar una serie coherente de estrategias y programas detallados para alcanzar los objetivos explicitados en dicha política. La implementación práctica de cada una de esas estrategias puede requerir diferentes métodos o herramientas.

2.2. Implementación

Una vez elaborada, la política alimentaria tiene que implementarse mediante diversos instrumentos de política. Si bien éstos son generalmente considerados de forma aislada, normalmente se trata de instrumentos interrelacionados y su uso combinado puede resultar en una aplicación más efectiva de la política. Las principales intervenciones y herramientas utilizadas para implementar una determinada política incluyen, entre otros, los instrumentos jurídicos (en particular, los acuerdos internacionales y la legislación nacional), las medidas económicas, las directrices y otros

instrumentos no vinculantes, así como la concienciación y la participación de todos los interesados.

Los acuerdos internacionales constituyen instrumentos escritos y formales que traducen la expresión de los compromisos políticos de dos países o más y que son casi siempre revisados y aprobados de forma mayoritaria por las legislaturas nacionales involucradas antes de ser ratificados. En materia de alimentación, tal como se señala en el Capítulo 2, la Comisión del *Codex Alimentarius* es la instancia suprema para analizar los problemas y los objetivos de la política alimentaria de los países y las normas que de él emanan reflejan, generalmente, el consenso de sus países miembros. Asimismo, la política alimentaria puede ser objeto de acuerdos entre dos o más países con el fin de incentivar el comercio de productos alimentarios o intentar crear un organismo bilateral o regional en el campo de la alimentación.

A nivel nacional, la política alimentaria puede estar contemplada en la Constitución del país, la cual puede señalar, por ejemplo, que todos los ciudadanos tienen derecho a una alimentación adecuada. Este derecho se analiza de forma más detallada en la Sección IV de este capítulo. En la mayoría de los casos, los objetivos de la política alimentaria se explicitan en el preámbulo o en la sección « Objetivos y Alcance » de una legislación alimentaria básica, tal como se señala en el Capítulo 5. Se puede indicar, como ejemplo, que dicha legislación se dirige a fomentar el comercio, proteger los consumidores o a mejorar la nutrición de las personas. Puede que otros elementos de la política alimentaria nacional no estén explicitados cabalmente en la ley sino que estén contemplados de forma separada, siguiendo el modelo de « mandato y control » (tratar de regular los comportamientos estableciendo normas de conducta, supervisando su aplicación e imponiendo las sanciones en caso de incumplimiento) y uniformando el nivel de las sanciones para las distintas actividades. Este último instrumento refleja la manera en que la sociedad evalúa, aprueba o condena algunas actividades y en qué grado.

Además de la legislación, se puede recurrir a una serie de instrumentos económicos como subsidios, impuestos o tarifas, que pueden emplearse para implementar los objetivos de la política alimentaria. Se pueden aplicar medidas de apoyo y sanciones para incentivar o desincentivar algunas actividades tales como el cultivo de algunos productos, el uso de plaguicidas o la exportación de productos específicos. Las medidas de apoyo pueden ser

otorgadas en forma de subvención directa o de ayudas fiscales, y las sanciones pueden consistir en la aplicación de tasas o recargos a la realización de algunas actividades que el gobierno busca desincentivar. Por lo general, estos incentivos y desincentivos económicos estarán incluidos en la legislación, pero también pueden hallarse consignados en acuerdos o códigos de práctica no vinculantes.

Los instrumentos no vinculantes diseñados para la implementación de políticas son, entre otros, las directrices y recomendaciones elaboradas por los gobiernos y los expertos en distintas instancias internacionales, por los gobiernos en el plano nacional o por grupos sectoriales, en los que se describen los medios adecuados para cumplir con los objetivos de política propuestos. Los acuerdos no vinculantes tales como los códigos sectoriales son similares a las directrices y recomendaciones, con algún grado de mayor formalidad. Aunque no vinculantes, los códigos son ampliamente acatados, especialmente cuando se han formulado con la participación de miembros del sector. Dicha participación es deseable, ya que los miembros del sector conocen sus capacidades y tras la firma del código, se produce una « presión de los pares » para que otros miembros también lo suscriban. Aunque la aplicación de códigos elaborados exclusivamente por terceras partes, tales como los consumidores o grupos de presión, puede encontrar cierta resistencia, ésta disminuye cuando los códigos son el resultado de una amplia consulta con el sector y con otros grupos afectados.

En el campo de la alimentación, existen códigos sobre buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de fabricación y buenas prácticas sanitarias, así como códigos de ética que se han concertado a nivel internacional y cuya implementación suscita cada vez mayor interés. Este tipo de códigos pueden constituir instrumentos de aplicación extremadamente importantes cuando se trata de garantizar la seguridad alimentaria. Para que estos instrumentos no vinculantes sean efectivos (puesto que la adhesión es voluntaria) tienen que elaborarse de forma concertada con todos los interesados, y deben estar claramente explicitados y fundamentados.

La concienciación y la participación pública es otra forma de facilitar la implementación de una política alimentaria. Algunas actividades diseñadas para crear conciencia e incrementar los conocimientos en materia de control de los alimentos y de su inocuidad en el país, pueden ser de gran utilidad para grupos profesionales y para la opinión pública en general. En el primer caso, resulta útil organizar conferencias, talleres y publicaciones. En el segundo caso, los

medios de comunicación, los boletines, los posters, los vídeos, las radios rurales y los programas educativos, pueden contribuir a crear conciencia en torno a los problemas de inocuidad de los alimentos y de consumo. En ambos casos, cuanto más amplia sea la campaña, mayor será la contribución de estos programas a una implementación efectiva de la política alimentaria nacional.

2.3. Tendencias para el futuro

Las políticas nacionales en materia de alimentación, especialmente en los países en desarrollo, se han centrado tradicionalmente en la seguridad alimentaria, en particular en temas tales como el hambre y la malnutrición, las subvenciones alimentarias, la ayuda alimentaria y los suministros alimentarios requeridos en casos de emergencia. Si bien este enfoque sigue siendo válido, especialmente en los países más pobres, se han producido una serie de transformaciones empíricas y de política, algunas de las cuales se han abordado en el Capítulo I, y que se han traducido en cambios de enfoque de la política alimentaria a nivel nacional.

El mayor cambio en ese sentido es el que se ha producido en el carácter de los sistemas alimentarios nacionales, pues la urbanización, el progreso tecnológico y la industrialización están modificando la manera en que se producen, se comercializan y se consumen los alimentos. Los alimentos están siendo producidos cada vez más por grandes cultivadores o agricultores comerciales y se desplazan a lo largo de largas y complejas cadenas de producción hasta su comercialización final en grandes empresas de productos alimentarios que los venden a un número creciente de consumidores urbanos. Desafortunadamente, los alimentos no son los únicos en ser transportados cada más lejos y más rápido, también lo son las enfermedades de origen alimentario.

Para adaptarse al carácter cambiante de los sistemas alimentarios, se ha trasladado el énfasis hacia un enfoque de cadena alimentaria, vale decir, la necesidad de ejercer un control en todas las etapas desde la producción hasta el consumo ("de la granja a la mesa"). Esto es posible gracias a un sistema de inspección basado ya no en el control de los productos finales sino en la aplicación de medidas preventivas en todas las etapas de la producción, del procesamiento, de la manipulación, del almacenamiento y de la distribución de los productos alimentarios.

Según lo señalado en el Capítulo 3, el uso creciente del sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (APPCC) demuestra que el control

alimentario es esencialmente una responsabilidad de la industria alimentaria, la cual tiene que garantizar la inocuidad de los productos que pone en el mercado. Por lo tanto, los inspectores fiscales están encargados no sólo de detectar y sancionar los incumplimientos sino también de instruir a los dueños de empresas de alimentos respecto de los procedimientos adecuados y ayudarles a establecer sus propios métodos de control (autocontroles). Si bien el producto final sigue estando sometido a las normas reglamentarias y el inspector de alimentos puede naturalmente reunir muestras para un posterior análisis, la principal tarea de las autoridades consiste cada vez más en prevenir, mediante la supervisión y la verificación de los controles realizados por los propios operadores.

Se han producido cambios de igual magnitud en otros campos. En materia de salud, la preocupación por la malnutrición coexiste hoy en día con el interés que suscitan la obesidad y las enfermedades crónicas relacionadas con la dieta. Asimismo, en muchos países aumenta el desacuerdo con respecto a la visión tradicional de la seguridad alimentaria concebida únicamente para garantizar un nivel adecuado de suministros alimentarios para las comunidades afectadas por crisis alimentarias. Una visión más global implica una seguridad alimentaria que va más allá de los problemas de emergencia: los gobiernos también tienen que ocuparse de la seguridad alimentaria en los hogares y asegurar que los alimentos suministrados también sean nutritivos.

Finalmente, todos aquellos que han abogado en años recientes por un enfoque del desarrollo basado en los derechos, han afirmado que la seguridad alimentaria sólo se puede garantizar mediante el reconocimiento y la implementación del derecho a una alimentación adecuada como derecho humano. En las secciones siguientes, se examinarán estos y otros aspectos susceptibles de ayudar a los gobiernos a elaborar políticas alimentarias integrales y se evaluará la manera en que éstas pueden o deben ser tomadas en consideración en la formulación de leyes alimentarias nacionales.

III. SEGURIDAD ALIMENTARIA

3.1. Antecedentes

Tal como se ha señalado precedentemente, uno de los objetivos tradicionales de la política alimentaria ha consistido en garantizar la seguridad alimentaria, es decir, asegurar la disponibilidad de los alimentos y luchar contra el hambre. Si bien las estimaciones indican que se produce una cantidad suficiente de alimentos en el mundo para satisfacer las necesidades de toda la población, muchas personas aún no tienen acceso físico ni económico a los mismos. A pesar de todos los esfuerzos desplegados, se ha estimado, según datos correspondientes al período 1998-2000, que la desnutrición afecta a 840 millones de personas, de las cuales 800 millones viven en los países en desarrollo. Esta cifra refleja una levisima reducción de 2.5 millones anuales durante los ocho años transcurridos desde el período 1990-1992, considerado como punto de partida del plan iniciado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para reducir el hambre a la mitad en el año 2015. Al ritmo actual, el objetivo de la CMA sólo podrá ser alcanzado en más de cien años, o sea más cerca del año 2150 que del 2015.

La importancia de la seguridad alimentaria se pone de relieve por la cantidad de veces en que se menciona en diversos instrumentos internacionales, incluso aquellos que no están únicamente relacionados con la alimentación. Así, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC estipula que los miembros deberán tener en cuenta las preocupaciones no comerciales tales como la seguridad alimentaria y uno de los objetivos explícitos del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria es contribuir a la seguridad alimentaria mundial. La Declaración Mundial sobre Nutrición y el Plan de Acción para la Nutrición, adoptados en la Conferencia Internacional sobre Nutrición realizada en 1992, reconoce expresamente el papel de la agricultura en materia de seguridad alimentaria y de nutrición.

La convocatoria de la CMA obedeció a la necesidad de crear conciencia acerca de la situación actual de hambre en el mundo y concitar un apoyo político de alto nivel con el fin de progresar hacia la materialización de la seguridad alimentaria. La CMA adoptó dos documentos: la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (Declaración de Roma) y el Plan de Acción de la CMA. En la Declaración de Roma, se reafirma "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda

persona a no padecer hambre". Según el Plan de Acción de la CMA, "existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos con el fin de llevar una vida activa y sana".

El Plan de Acción de la CMA consta de varios compromisos que profundizan las posiciones políticas adoptadas en la Declaración de Roma. Estos compromisos tienen como objetivo destacar varias modalidades a fin de lograr un objetivo común – la seguridad alimentaria y una reducción significativa del hambre crónica – a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. Según el Plan de Acción de la CMA, la seguridad alimentaria pasa por cuatro condiciones: (1) la disponibilidad; (2) la estabilidad de los suministros; (3) el acceso; y (4) la utilización, lo cual implica no sólo la calidad y la inocuidad de los alimentos sino también el agua potable, el saneamiento y las condiciones físicas necesarias. La seguridad alimentaria puede ser considerada esencialmente como un resultado o un objetivo que los gobiernos tienden a alcanzar a través de diversos canales.

3.2. Implementación a nivel nacional

Las autoridades nacionales disponen de varias estrategias para mejorar la seguridad alimentaria, las cuales varían según las realidades de cada país. Las recomendaciones generales del Plan de Acción de la CMA constituyen un recurso esencial para la elaboración de políticas alimentarias a nivel nacional. También se pueden aplicar otras estrategias tales como la elaboración de programas de seguridad alimentaria y de planes de acción a nivel nacional, que incluyen mecanismos interinstitucionales, así como de coordinación interministerial. Una gran mayoría de los países que participaron en la CMA han adoptado medidas institucionales tendientes a apoyar el Plan de Acción de la CMA, tales como las comisiones nacionales de seguridad alimentaria, con el fin de proporcionar una orientación política y una coordinación sectorial, así como para garantizar la participación de autoridades locales y de agricultores.

En el pasado, las autoridades nacionales han centrado sus esfuerzos en la consolidación de las reservas nacionales de alimentos y de los sistemas de emergencia para garantizar la seguridad alimentaria mientras que en los últimos años, se han dedicado más bien a desarrollar la producción, la productividad y la estabilidad de los suministros alimentarios en forma más

constante. Por consiguiente, los nuevos enfoques para aplicar una política de seguridad alimentaria implican una reforma de las estructuras de intercambio comercial y de comercialización, un mejoramiento de la infraestructura de transporte y la revisión de las políticas nacionales en materia de comercio y de fijación de precios. Para desarrollar la producción agrícola, los gobiernos también tienen que promover el uso más eficiente de las tierras y del agua, mejorar la infraestructura y asignar recursos a algunas áreas prometedoras de investigación e innovación susceptibles de contribuir a la producción, al suministro y a la inocuidad de los alimentos.

En el ámbito comercial, la reducción de los obstáculos al comercio puede mejorar la capacidad de los países en desarrollo para exportar alimentos a los mercados regionales e internacionales, lo que les permitiría mejorar la seguridad alimentaria. Por el contrario, las importaciones subvencionadas provenientes de países desarrollados podrían contribuir a bajar los precios de los suministros alimentarios, lo que podría redundar en beneficio de los sectores más pobres de la población las zonas urbanas pero, por otro lado, comprometer el acceso de los agricultores al mercado.

Salvo raras excepciones, pocos son los países en los que las políticas de seguridad alimentaria son objeto de una legislación específica. En el año 2001, se creó en Níger una Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria encargada de coordinar y armonizar los programas de seguridad alimentaria a escala nacional y velar por el cumplimiento de los compromisos emanados de la CMA. En el año 2002, Burkina Faso y Perú adoptaron una legislación tendiente a implementar estrategias nacionales de seguridad alimentaria; una legislación similar está siendo estudiada en Ecuador, Sudáfrica y Uganda. Tanzania (1991) y Zambia (1995) aprobaron leyes que apuntan a la creación de reservas estratégicas de alimentos. Sin embargo, las políticas de seguridad alimentaria se aplican generalmente a través de otros instrumentos, tales como el gasto público social (en particular, para crear redes de seguridad alimentaria, mecanismos de alimentación escolar, servicios de salud y apoyo en infraestructura para los pequeños agricultores) así como a través de reformas políticas en ámbitos como la propiedad de la tierra, los microcréditos y el comercio.

No siempre existe una relación manifiesta entre la política de seguridad alimentaria y los tipos de marcos jurídicos nacionales analizados en este estudio, es decir, aquellos que se centran en el control y la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, según lo señalado anteriormente, al adoptar una

política de seguridad alimentaria, se trata para un Estado no sólo de asegurar unos suministros adecuados, estables y accesibles, sino también de velar por que estos suministros alimentarios sean inocuos y adecuados desde el punto de vista nutricional. Por lo tanto, los marcos jurídicos nacionales creados para garantizar la inocuidad de los alimentos se insertan dentro del esfuerzo general desplegado para lograr la seguridad alimentaria. Además, al garantizar el acceso a los alimentos, los marcos jurídicos nacionales en materia de alimentación tendientes a crear una producción estable y eficiente, así como los sistemas de distribución, contribuyen al logro de los objetivos de seguridad alimentaria. Si bien no es indispensable que la ley alimentaria básica incluya disposiciones específicas sobre la seguridad alimentaria, será necesario tener en cuenta, en la formulación de marcos jurídicos nacionales en materia de alimentación, los elementos de una política de seguridad alimentaria y sus objetivos generales.

IV. DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

4.1. Antecedentes

La seguridad alimentaria puede ser considerada como un objetivo o como un resultado final al que los gobiernos pueden dar mayor o menor prioridad y a través de diferentes instrumentos. Por otro lado, el derecho a una alimentación adecuada entraña compromisos vinculantes por parte de los Estados. En 1948, se proclamaba en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, ...". El derecho a la alimentación también ha sido codificado en 1966, en el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratado internacional que entró en vigor en 1976 y constituye un instrumento vinculante para los 150 estados que lo ratificaron. Ver Recuadro 1.

El Artículo 11 establece una distinción entre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. Esto último significa que el estado tiene la obligación de asegurar, como mínimo, que las personas no sufran de hambre y puede cumplir con esta obligación mediante la adopción de políticas que garanticen una ingestión diaria mínima de alimentos. El derecho a una alimentación adecuada supone, sin embargo, que se normalice ese carácter "adecuado", norma que forma parte de la seguridad alimentaria tal como se describió anteriormente y que va más allá del simple derecho a estar protegido contra el hambre. El derecho a una alimentación adecuada exige que el proceso por el cual las personas pueden tener acceso a los alimentos sea coherente con otros derechos humanos y que la aplicación de un derecho humano no comprometa otro.

Si bien a veces se concibe el derecho a la alimentación sólo como un medio para lograr la seguridad alimentaria, la relación entre ambos conceptos es mucho más compleja. En efecto, debido a que la ley sobre derechos humanos impone fuertes obligaciones a los Estados, puede ocurrir que se logre la seguridad alimentaria sin que se cumpla con el derecho a la alimentación. Una discriminación en la distribución de los suministros alimentarios, según ese enfoque de la seguridad alimentaria, podría implicar que, a pesar de la existencia de suministros suficientes de alimentos inocuos y nutritivos, el derecho a la alimentación no sea del todo respetado. En efecto,

como señaló alguna vez un comentarista, "quizás se puede hablar de seguridad alimentaria para los pobres que extraen sus alimentos de los basureros pero en ningún caso significa que su derecho a la alimentación esté satisfecho puesto que el recolectar basura es un hecho incompatible con la dignidad humana".⁶

De acuerdo con la Observación General N° 12, la principal obligación de los Estados es adoptar medidas para lograr progresivamente la plena materialización del derecho a una alimentación adecuada, de manera individual y con la asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de sus recursos disponibles. El derecho a una alimentación adecuada impone tres tipos de obligaciones a los Estados que son parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): respetar, proteger y realizar ese derecho. La obligación de respetar exige a los Estados no adoptar medidas que impidan el acceso a una alimentación adecuada (de este modo, si bien los Estados no tienen el deber de distribuir alimentos a todos sus ciudadanos, no pueden interferir en los propios esfuerzos de las personas por obtener su sustento). La obligación de proteger exige a los Estados adoptar activamente medidas para garantizar que no haya terceros que priven a la población de su acceso a una alimentación adecuada, en tanto que la obligación de realizar consta de dos elementos: facilitar y hacer efectivo. La obligación de facilitar significa que los Estados deben adoptar medidas tendentes a fortalecer el acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos y medios para asegurar su sustento. La obligación de hacer efectivo el derecho significa que cuando un individuo o grupo es incapaz, por razones que escapan a su control, de disfrutar del derecho a una alimentación adecuada mediante los recursos a su alcance, los Estados tienen la obligación de hacer efectivo ese derecho directamente mediante el suministro de una alimentación adecuada, en especial a aquellos que por razones de edad, invalidez, desempleo u otras desventajas no puedan valerse por sí mismos. Esta obligación también rige en el caso de las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. El derecho a una alimentación adecuada puede materializarse mediante el propio esfuerzo de cada persona o de sus esfuerzos conjuntos con los demás, y debe ser disfrutado por todos sin ninguna distinción desfavorable por razones de raza, religión, sexo, idioma, opinión política u otra causa.

Recuadro 1

⁶ Mechlem at 644.

Artículo 11 – Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - (a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; y
 - (b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación recomendó definir más claramente el contenido del derecho a una alimentación adecuada e identificar formas de implementarlo. Para ello nombró al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el fin de que asumiera el liderazgo en este trabajo. A la fecha, el ACNUDH ha convocado a tres consultas de expertos, la primera sobre el contenido del derecho a la alimentación, la segunda sobre el papel de las organizaciones internacionales, y la tercera sobre la implementación a nivel nacional. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos designó un Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación a fin de informar a la Comisión y a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las formas de implementar el derecho a una alimentación adecuada y sobre las violaciones de este derecho.

4.2. Implementación a nivel nacional

Aunque el derecho a una alimentación adecuada es reconocido a nivel internacional, su disfrute efectivo depende de su implementación por parte de los gobiernos nacionales. Los Estados Partes del PIDESC deben adoptar,

entre otras, las medidas legislativas necesarias para materializar el derecho a una alimentación adecuada. Si bien se reconoce que las formas y medios más apropiados para la implementación del derecho variarán significativamente entre un Estado y otro, el CESCR, que supervisa el cumplimiento del PIDESC, ha manifestado que los gobiernos deben adoptar una estrategia nacional a fin de garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos.

En 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno que asistieron a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, invitaron al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental "con el fin de preparar, con la participación de los interesados ... un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" (GTIG). El propósito de las directrices es que sirvan como herramienta práctica para ilustrar la forma de implementar el derecho a la alimentación y dar una idea general de un enfoque centrado en los derechos para el logro de la seguridad alimentaria. El GTIG completó su labor en septiembre de 2004, y las Directrices Voluntarias fueron adoptadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. En respuesta a muchos llamamientos para la implementación de las Directrices Voluntarias, la FAO está actualmente desarrollando un programa tendiente a incorporar el derecho a la alimentación a todo su ámbito de actividades, y está brindando apoyo a los países en la implementación de las Directrices Voluntarias a nivel nacional.

Recuadro 2

Unión Popular por las Libertades Civiles con el Gobierno de India y otros

La Constitución de India no reconoce expresamente el derecho fundamental a la alimentación. Sin embargo, los procesos por violaciones de este derecho que se han sustanciado ante la Corte Suprema de India se han fundado en el "derecho a la vida y la libertad" que se expresa en el Artículo 21 de la Constitución y que tiene un sentido mucho más amplio.

En mayo de 2001, la Unión Popular por las Libertades Civiles presentó una demanda que marcó un hito para los intereses públicos. El caso reveló que más de 50 millones de toneladas de cereales destinados a alimento se encontraban estancadas en las instalaciones de la Corporación de Alimentos de India, a pesar del hambre que se extendía por todo el país. Inicialmente, la causa se presentó en contra de la Unión de la India, la Corporación de Alimentos y los gobiernos de seis estados.

Posteriormente, la lista de demandados se amplió e incluyó a todos los Estados y territorios de la Unión. La demanda se centró en la necesidad general de mantener el "derecho a la alimentación" con el argumento de que el Estado había actuado con negligencia en lo relativo al otorgamiento de seguridad alimentaria. En la demanda también se alegaba que las medidas de protección del gobierno eran inadecuadas.

Una de las determinaciones de hecho de la Corte Suprema fue que había habido excedentes de alimentos y que simultáneamente se estaban produciendo muertes por inanición en diversas localidades. El tribunal reconoció luego formalmente el derecho a la alimentación y dictó una resolución provisional en que se ordenaba a los estados implementar ocho programas de seguridad alimentaria con el patrocinio central, y adoptar otras medidas para mejorar la situación.

El proceso aún está abierto, pero el tribunal ha dictado diversas otras resoluciones provisionales que han ordenado a los gobiernos, entre otras cosas, preparar almuerzos para todos los menores que asisten a colegios públicos y colegios con subvención estatal, completar la identificación de los beneficiarios de determinados programas de bienestar, mejorar la implementación de los programas de alimentación y los programas de empleo, y designar a encargados de controlar el avance del cumplimiento de las resoluciones judiciales.

El reconocimiento del derecho a la alimentación puede diferenciarse del objetivo de la seguridad alimentaria en que el primero es un derecho humano y, por consiguiente, un derecho intrínseco e inalienable de cada persona, sin ninguna discriminación fundada en la raza, sexo, religión, idioma u otros factores. Como se mencionó anteriormente, todos los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan entre sí. La ONU, en su esfuerzo por incorporar plenamente los derechos humanos a su trabajo, está desarrollando sistemas para lograr un enfoque de desarrollo centrado en los derechos, lo que también rige en el caso de la seguridad alimentaria. Los principios fundamentales de este enfoque incluyen participación, responsabilidad, no discriminación, potenciación de la capacidad de acción y Estado de Derecho. Esto implica que los programas y políticas de seguridad alimentaria deben centrarse en los más desfavorecidos y formularse con la participación de éstos, y que los actores gubernamentales deben ser considerados responsables del suministro de servicios y del cumplimiento de las demás funciones que la ley les asigna. Los pobres y hambrientos deben ser capacitados para ejercer y reclamar su derecho a alimentación;

fundamentalmente, la política de seguridad alimentaria y la ley alimentaria deben ser concordantes con los derechos humanos.

Un primer paso útil en una estrategia para implementar el derecho a la alimentación es revisar y evaluar cuidadosamente todas las políticas, leyes e instituciones pertinentes que existan. El propósito de esta revisión es determinar con qué efectividad el gobierno está ya ejerciendo la obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación, no solo en las áreas fundamentales de producción, procesamiento, distribución, comercialización y consumo, sino también en la infraestructura subyacente. Los Estados también deberán revisar sus políticas en materia agricultura, nutrición, desarrollo social, medio ambiente y comercio, con el propósito de definir un marco normativo coherente que conduzca a la eliminación del hambre y a la realización del derecho a la alimentación en el plano nacional. Sobre la base de las conclusiones de esa revisión, los Estados podrán identificar las áreas específicas en que se requiere adoptar medidas rectificadoras en el ámbito legislativo y un programa para los cambios.

Un importante avance hacia el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada a nivel nacional puede ser la incorporación del derecho en la constitución o en la declaración de derechos. Varios países ya cuentan con disposiciones sobre el derecho a la alimentación en sus constituciones nacionales,² en tanto que otros han establecido disposiciones que reconocen el derecho a la alimentación como parte del derecho a un adecuado estándar de vida u otros derechos relacionados, como los derechos del niño, el derecho a la salud, el derecho a seguridad social o a un salario mínimo.

La Declaración de Derechos Humanos exige el establecimiento de un sistema que otorgue alguna reparación cuando se viola un derecho, lo que constituye un requisito reconocido conforme al derecho internacional consuetudinario. La Observación General N° 12 recomienda que "toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional". Cuando el

² Entre los países con disposiciones constitucionales en que se menciona directamente el derecho a la alimentación (que rige para toda la población) se incluyen Bangladesh, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Guyana, Haití, Malawi, Moldova, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, República Islámica del Irán, República Popular Democrática de Corea, Sudáfrica, Sri Lanka, Uganda y Ucrania.

derecho a la alimentación es reconocido constitucionalmente o incorporado directamente a la legislación nacional, existen más probabilidades de que los tribunales puedan juzgar las violaciones del derecho a la alimentación, como en el caso presentado en el Recuadro 2.

La implementación de la obligación de facilitar el derecho a una alimentación adecuada requiere que los Estados creen y mantengan un "entorno habilitante" dentro del cual las personas puedan satisfacer sus necesidades de alimentación. Esto puede exigir la adopción de medidas destinadas a mejorar la obtención y utilización de recursos, quizás mediante leyes en las áreas de comercio, distribución, transporte, políticas de precios y uso de la tierra y el agua. Finalmente, la obligación de hacer efectivo el derecho puede cumplirse en el plano nacional mediante prestaciones de determinados programas de servicio social o ayuda de emergencia. El cumplimiento de las obligaciones inherentes al derecho a la alimentación puede, por lo tanto, superponerse al cumplimiento de las obligaciones inherentes a una política de ayuda alimentaria, lo que se analiza en la parte siguiente.

Una ley alimentaria básica puede ser una importante herramienta para la realización del derecho a una alimentación adecuada al establecer una base legislativa para el suministro de alimentos inocuos. Más específicamente, la obligación del Estado de brindar protección puede cumplirse mediante la creación de un sistema integral de control alimentario y de un marco regulador que garantice la inocuidad de los alimentos desde la granja a la mesa. La obligación de proteger también exige regular la conducta de los actores no estatales y, por inferencia, establecer un marco regulador para la protección de la inocuidad de los alimentos, la nutrición y el medio ambiente. Los Estados deben facultar a los inspectores para que evalúen con qué efectividad los negocios de alimentos están implementando los controles, y deben establecer sistemas de localización y planes de garantía de calidad. La ley debe también incorporar medidas para proteger a los consumidores de la falsificación y el fraude en el envasado, etiquetado, publicidad y venta de alimentos, y de este modo privilegiar la libertad de información. Finalmente, cuando la legislación exige que el Estado participe en los esfuerzos regionales e internacionales para desarrollar normas basadas en la ciencia, esto significa que los Estados deben elaborar y adoptar las medidas que estén más actualizadas y que sean más efectivas para la inocuidad de los alimentos.

Cuando el derecho humano a la alimentación es de alta prioridad para el gobierno, la ley alimentaria puede incluir un sistema destinado a lograr la

realización progresiva del derecho a la alimentación, por ejemplo, mediante la asignación de responsabilidad institucional respecto de la elaboración y adopción de políticas para corregir las debilidades en la situación existente. La ley también puede contener algunas disposiciones sobre el tipo de derechos que confiere, por ejemplo, que deben existir reservas de emergencia para distribuir en caso de pérdida de una cosecha, que para la entrega de una ayuda específica no se debe discriminar en razón del sexo, idioma, religión o raza, que las embarazadas y madres que amamantan tienen derecho a protección especial, que los niños tienen derecho a determinados suplementos vitamínicos en caso necesario, y que los menores en edad escolar provenientes de familias pobres tienen derecho a alimentación escolar gratuita.

Los países también pueden considerar la inclusión de la realización del derecho a una alimentación adecuada como uno de los objetivos de la ley alimentaria, según lo manifestado en el preámbulo. Como se analizará en el Capítulo 5, aunque el preámbulo carece de fuerza legal ejecutiva, da una idea general de las razones por las que se promulga la ley y cuáles son sus propósitos. Hacer referencia al derecho a una alimentación adecuada situará a la ley alimentaria básica dentro del marco general de los esfuerzos nacionales e internacionales por garantizar el acceso de los consumidores a alimentos adecuados e inocuos.

V. AYUDA ALIMENTARIA

5.1. Antecedentes

Qué constituye "ayuda alimentaria" es una materia que genera considerable controversia. Algunos autores la definen como "la obtención internacional de recursos, en condiciones favorables, en forma de alimentos o para el suministro de alimentos"⁷, en tanto que otros incluyen en la definición la distribución nacional de alimentos financiados internamente.⁸ La FAO mantiene un registro de las operaciones que se considerarían ayuda alimentaria, que son actualmente 22. De éstas, todas incluyen la obtención o financiación internacional de ayuda alimentaria.

⁷ Barrett y Maxwell en 1.

⁸ von Braun en 2.

Otro elemento muy discutido en la definición es si la ayuda alimentaria debe ser una donación gratuita incondicional, en otras palabras, si la ayuda alimentaria puede involucrar operaciones comerciales o no comerciales. En *EC-Wheat flour*, una disputa de 1981 conforme al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) entre la Comunidad Europea (CE) y Estados Unidos de América, ambas partes adoptaron enfoques distintos respecto de lo que constituye ayuda alimentaria. La CE argumentó que la ayuda alimentaria constituía solamente en operaciones que involucraban donaciones incondicionales, en tanto que de acuerdo con Estados Unidos, ayuda alimentaria era un concepto más amplio e incluía ventas en condiciones más favorables. En la decisión del grupo de expertos se reconoció el desafío de distinguir entre operaciones comerciales y no comerciales de ayuda alimentaria, pero no se llegó a adoptar una determinación. El tema es aún más complicado en el momento actual, con la dificultad de diferenciar entre operaciones normales de ayuda alimentaria y exportaciones subvencionadas.

En todo caso, la ayuda alimentaria puede aumentar la disponibilidad general de alimentos y mejorar el acceso a los mismos en el caso de individuos vulnerables. Por lo tanto, es una importante herramienta en la materialización del derecho a una alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria. Sin embargo, la ayuda alimentaria puede debilitar la producción local, distorsionar los mercados y los precios, cambiar los hábitos de alimentación y crear dependencia individual y nacional. La FAO, la OMC y el Consejo Internacional de Cereales han adoptado medidas para garantizar que la ayuda alimentaria no distorsione los mercados ni desplace a las operaciones comerciales de alimentos. Dentro de la FAO, por ejemplo, el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (SCCE), un subcomité del Comité de Problemas de Productos Básicos, se creó en 1954 con el mandato de "vigilar los envíos internacionales de excedentes de productos agrícolas utilizados como ayuda alimentaria a fin de reducir al mínimo los efectos perjudiciales de tales envíos sobre las transacciones comerciales y la producción agrícola". El SCCE desarrolló un conjunto de normas y procedimientos para asistir a los países donantes de ayuda alimentaria a identificar y mantener un registro de las operaciones de ayuda alimentaria en que participan.

La ayuda alimentaria se otorga habitualmente cuando una crisis derivada de una catástrofe natural o del descontento social priva a parte o al total de la población de los alimentos necesarios para sobrevivir. La principal

organización internacional que canaliza la ayuda alimentaria es el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Véase Recuadro 3). Sin embargo, la ayuda alimentaria también puede canalizarse sin la intervención de organizaciones internacionales como el PMA, ya sea en el marco de relaciones bilaterales entre gobiernos, o mediante organizaciones no gubernamentales (ONG). A menudo, las organizaciones multilaterales como el PMA y los donantes gubernamentales a nivel bilateral pueden recurrir a las ONG para la distribución en terreno.

Recuadro 3
Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), establecido en 1965 mediante acuerdos entre la FAO y la Asamblea General de las Naciones Unidas "mientras la ayuda alimentaria multilateral se considere factible y conveniente", es el organismo de ayuda alimentaria de la ONU. Su mandato se centra en la entrega de ayuda alimentaria en situaciones de emergencia y en la erradicación del hambre y la pobreza. El PMA utiliza la ayuda alimentaria para respaldar el desarrollo económico y social y promover la seguridad alimentaria en el mundo de acuerdo con las recomendaciones de la ONU y de la FAO. En 2004, el PMA, que operaba en 80 países, distribuyó alimentos a 113 millones de las personas más pobres del mundo. Las operaciones de ayuda alimentaria del PMA representan en general un promedio del 35 a 40 por ciento de la ayuda alimentaria mundial en un determinado año.

El PMA, con oficinas centrales en Roma, es dirigido por una Junta Ejecutiva compuesta por 36 Estados miembros. El Director Ejecutivo, nombrado en conjunto por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO por un período fijo de cinco años, encabeza la secretaría del PMA. El Reglamento General, que entró en vigencia el 1 de enero de 2004, entrega el marco legal dentro del cual opera el PMA. Para financiar sus proyectos humanitarios y de desarrollo, el PMA depende íntegramente de aportaciones voluntarias: las donaciones contemplan dinero en efectivo, alimentos (como harina, frijoles, aceite, sal y azúcar) o los artículos básicos necesarios para cultivar, almacenar y preparar alimentos (como herramientas agropecuarias, bodegas y utensilios de cocina). Dado que el PMA no tiene ninguna fuente independiente de recursos, todas las donaciones deben estar acompañadas del dinero en efectivo necesario para trasladar, administrar y controlar la ayuda alimentaria del PMA.

Los países donantes y beneficiarios deben considerar diversos instrumentos internacionales con el fin de maximizar los impactos positivos de la ayuda alimentaria en la salvación de vidas y en el desarrollo, y minimizar los efectos negativos. El principal instrumento internacional de esta naturaleza es el

Convenio sobre Ayuda Alimentaria. Este convenio se negoció por primera vez durante la Ronda Kennedy de las negociaciones del GATT y fue adoptado en 1967 como parte del Convenio Internacional de los Cereales. En ocasiones se ha modificado sobre la base de negociaciones multilaterales. Entre otras cosas se amplió la vigencia de la versión más reciente hasta el 30 de junio de 2007. El convenio está dedicado específicamente a la ayuda alimentaria y sus objetivos son "contribuir a la seguridad alimentaria mundial y mejorar la capacidad de la comunidad internacional para responder a situaciones de emergencia alimentaria y otras necesidades alimentarias de países en desarrollo y de bajos ingresos". Con este objetivo, el convenio proporciona un marco para el suministro de ayuda alimentaria, por cuanto establece compromisos cuantitativos para determinados países desarrollados y elabora principios para la entrega de ayuda. El Artículo IX también dispone que los países miembros tienen la opción de hacer sus propios aportes de ayuda alimentaria en el equivalente en dinero a sus niveles mínimos de compromiso. El Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) de la OMC reproduce el mismo espíritu al establecer que la "ayuda se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que las previstas en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria" (art. 10.4(c)). Sin embargo, no toda la ayuda alimentaria está contemplada en el convenio; se incluyen únicamente los alimentos, en su mayor parte cereales, que entregan donantes específicos.

La Observación General N° 12 sobre el derecho a alimentos adecuados establece que los Estados tienen la obligación de proporcionar alimentos a las personas que no son capaces de suministrarse su propio sustento por razones que escapan a su control. Aunque los Estados están obligados a encontrar soluciones inmediatas (principalmente mediante la creación de existencias nacionales de seguridad alimentaria), el responder al derecho a una alimentación adecuada en emergencias no debe ser visto únicamente en términos de distribución de ayuda alimentaria de emergencia. También se deben buscar soluciones a largo plazo con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y la disponibilidad permanente del suministro de alimentos. El Convenio sobre Ayuda Alimentaria resalta específicamente que es imperativo considerar las necesidades de rehabilitación de los países beneficiarios en el largo plazo.

Aunque la ayuda alimentaria no se considera en general un medio para lograr un suministro permanente de alimentos, puede ser la única fuente disponible de alimentos en casos de emergencia y, por consiguiente, una medida

aceptable, aunque provisional. En determinadas situaciones de emergencia, las necesidades de los afectados pueden exceder de la capacidad o, en algunos casos, de la voluntad del Estado para responder. En tales circunstancias, la obligación de suministrar alimentos conlleva el deber de buscar respaldo internacional y aceptar la ayuda de otras fuentes para garantizar la disponibilidad de los alimentos necesarios y la posibilidad de acceder a ellos. De acuerdo con la Observación General N° 12, "un Estado que alegue que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene la obligación de probar que [...] no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios".

El AsA aborda la ayuda alimentaria desde una perspectiva distinta y sostiene que los países no pueden relacionar directa ni indirectamente la ayuda alimentaria con las exportaciones comerciales de productos agrícolas; en otras palabras, que la ayuda alimentaria no puede convertirse en un medio enmascarado de subvencionar las exportaciones agrícolas. El AsA, por lo tanto, contiene criterios que permiten distinguir la ayuda alimentaria de las subvenciones a las exportaciones agrícolas. El Anexo 2 del AsA identifica la ayuda alimentaria interna como una subvención aceptable "del compartimiento verde",⁹ en cuyo caso se considera que no tiene efecto adverso en el comercio ni en la producción. Igualmente, en la Decisión de la OMC sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios, los países miembros acordaron establecer mecanismos apropiados para garantizar que la implementación de los resultados de la Ronda de Uruguay sobre comercio agrícola no provoque efectos adversos en la disponibilidad de ayuda alimentaria para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo, en particular de aquellos que están menos adelantados y que son importadores netos de alimentos.

En la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, los miembros de la OMC se comprometieron a revisar los aportes de ayuda alimentaria con el propósito

⁹ A fin de cumplir los requisitos para ser considerada una subvención del compartimiento verde, una medida no debe tener ningún efecto en el comercio ni en la producción, a lo sumo un efecto mínimo. También debe ajustarse a diversos otros criterios que establece el AsA. Siempre que se cumplan estos criterios generales y específicos, no existe ningún límite para el valor de las subvenciones que cada miembro puede otorgar conforme al compartimiento verde.

de identificar y satisfacer en mejor forma las necesidades de ayuda alimentaria de los países menos desarrollados (PMD) y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos (PEDINA). Se acordó que los miembros de la OMC que son donantes de ayuda alimentaria garantizarán que sus niveles de ayuda alimentaria se mantengan durante los períodos en que los precios de los alimentos básicos en el mercado mundial estén en aumento, y también que la ayuda alimentaria a los PMD y a los PEDINA se entregue en forma de donación total.

Durante las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, las negociaciones sobre ayuda alimentaria han sido parte de otras más amplias sobre competencia en materia de exportaciones. La razón para incluir la ayuda alimentaria en estas negociaciones fue que los países donantes, en especial Estados Unidos, otorgaron los excedentes de producción, principalmente de cereales, como ayuda alimentaria (desde 1970 Estados Unidos ha aportado anualmente un promedio de seis millones de toneladas de alimentos y ha sido la fuente del 50 a 60 por ciento del total de la ayuda alimentaria consistente en cereales). Por lo tanto, los debates sobre ayuda alimentaria se realizan junto con aquellos sobre subvenciones a las exportaciones, créditos a las exportaciones y empresas de comercio estatal. Los objetivos de las negociaciones sobre la competencia en materia de exportación son lograr que la UE elimine su amplio programa de subvenciones a las exportaciones, y que Estados Unidos elimine el componente subvenciones de sus sistemas de crédito a las exportaciones. En lo que respecta a la ayuda alimentaria, el objetivo es convenir en la forma de regular la entrega de ayuda alimentaria "que no se ajusta a disciplinas operacionalmente efectivas". Además, las negociaciones abordan el papel de las organizaciones internacionales en la distribución de la ayuda alimentaria y los problemas humanitarios y de desarrollo asociados.

5.2. Implementación a nivel nacional

5.2.1. Países donantes

A nivel nacional, la política de ayuda alimentaria es adoptada generalmente por los países desarrollados que se comprometen a proporcionar dicha clase de ayuda a los países necesitados. Los países donantes pueden establecer la forma de ayuda alimentaria que proporcionarán y también determinar si esa ayuda se entregará a los gobiernos, ONG, organizaciones internacionales o en forma combinada a dichas entidades.

Los países donantes pueden desarrollar leyes o documentos de estrategia que establezcan los objetivos de la política de ayuda alimentaria, que puede ser a corto plazo (entrega de alimentos en situaciones de emergencia) o a largo plazo (entrega de ayuda alimentaria para fines de desarrollo). La legislación o los instrumentos normativos pueden también estipular las diversas formas en que es posible otorgar ayuda alimentaria: donaciones de alimentos o de dinero, venta de alimentos por moneda no transferible y no convertible del país beneficiario, y venta de alimentos con créditos en condiciones favorables. La legislación del país donante también puede establecer el mecanismo mediante el cual se obtendrá la financiación. Un buen ejemplo de esa legislación es la Ley de Desarrollo Comercial Agrícola de Estados Unidos de 1954, conocida como Ley Pública 480 (o "Alimentos por Paz"), que autoriza que el excedente de cereales se entregue como ayuda alimentaria a los países afectados por el hambre. Esa ayuda alimentaria también puede entregarse a cambio de moneda extranjera, la que posteriormente se devuelve a los países como asistencia económica para el desarrollo.

En la UE, el Reglamento (CE) N° 1292/96 del Consejo establece la política de ayuda alimentaria y la estrategia de gestión de ayuda alimentaria de la UE, y fija directrices sobre operaciones especiales en respaldo de la seguridad alimentaria. Además de este reglamento, existen también diversos reglamentos de la Comisión en torno a la materia, incluido el Reglamento (CE) N° 2298/2001 de la Comisión que establece normas detalladas para la exportación de productos suministrados como ayuda alimentaria, y el Reglamento (CE) N° 2519/97 de la Comisión que fija normas generales para la movilización de los productos que habrán de suministrarse como ayuda alimentaria de la Comunidad conforme al Reglamento N° 1292/96.

Cuando un país donante es parte del Convenio sobre Ayuda Alimentaria, se requieren mecanismos para garantizar que el gobierno cumpla los compromisos cuantitativos contenidos en ese convenio. Por ejemplo, la ley puede establecer la estructura mediante la cual los donantes comprarán alimentos para ayuda o proporcionarán los excedentes de sus propias cosechas. Un país donante también puede querer adoptar medidas para garantizar que la ayuda alimentaria que suministra se pueda proporcionar sin causar efectos que distorsionen el comercio o creen dependencias en el país beneficiario. Esto puede incluir regirse por los principios y directrices de entrega que se establecen en el Convenio sobre Ayuda Alimentaria. La preocupación por el efecto de la ayuda alimentaria en la producción y en los

mercados locales de los países beneficiarios puede manifestarse en el establecimiento de determinadas normas, como el establecimiento de disposiciones respecto de la ayuda alimentaria comprada localmente, en contraposición a las transferencias directas desde los agricultores y proveedores en el país donante.

De acuerdo con el Convenio sobre Ayuda Alimentaria, la ayuda alimentaria debe cumplir normas de calidad internacionales, ser concordante con los hábitos de alimentación y las necesidades nutricionales de los beneficiarios y ser apropiada para el consumo humano. El Convenio establece que los "miembros prestarán especial atención a satisfacer las necesidades nutricionales concretas de [...] los niños". Por lo tanto, como parte de la implementación de sus políticas de ayuda alimentaria, los estados donantes pueden tratar de establecer directrices sobre el contenido nutricional de los alimentos proporcionados como ayuda alimentaria.

5.2.2. Países beneficiarios

Para ser eficaz, la política de ayuda alimentaria debe estar integrada con las políticas, planes y programas alimentarios nacionales de los países en desarrollo. Los estados beneficiarios pueden, por ejemplo, adoptar políticas que establezcan que no impedirán el acceso a la ayuda humanitaria (lo que incluye ayuda alimentaria y ayuda relacionada con alimentos) y que no impedirán el paso de envíos humanitarios, por ejemplo, ayuda alimentaria. Cualquiera de estas políticas ayudará al Estado a cumplir su obligación de proteger el derecho a la alimentación. Un Estado puede también cumplir su obligación de facilitar el derecho a la alimentación mediante el establecimiento de una red apropiada de distribución de ayuda alimentaria para facilitar el tránsito de los envíos humanitarios. Por ejemplo, Indonesia prohibió las importaciones de arroz con el fin de proteger a los agricultores locales, pero recientemente decidió hacer una excepción en el caso de los organismos humanitarios y de ayuda humanitaria. Otros países han hecho explícito su objetivo de reducir la dependencia de la ayuda alimentaria como parte de sus políticas nacionales de seguridad alimentaria.

Recuadro 4

Ayuda consistente en alimentos modificados genéticamente

En 2002, diversos países en desarrollo, incluidos muchos países sudafricanos, expresaron su preocupación acerca de los cultivos modificados genéticamente (OMG) que las organizaciones multilaterales suministraban como ayuda alimentaria.

Sus inquietudes se relacionaban con la inocuidad de los alimentos (calidad de los productos alimenticios OMG apta para el consumo humano) y con el medio ambiente (potenciales efectos de la diseminación involuntaria de esos productos en la biodiversidad local). Otros países expresaron sus temores en cuanto a que la introducción de alimentos OMG influyera negativamente en su comercio con mercados tales como la Unión Europea, que prohíbe algunos alimentos OMG y exige que otros estén especialmente etiquetados.

Como reacción ante las inquietudes de Sudáfrica, la FAO, la OMS y el PMA emitieron una declaración conjunta en agosto de 2002 en la que sostenían que "el consumo de los alimentos que contienen organismos modificados genéticamente (OMG) y que se entregan actualmente como ayuda alimentaria a Sudáfrica no representa riesgos para la salud humana. Por lo tanto, estos alimentos pueden consumirse". En respuesta, algunos países decidieron aceptar como ayuda alimentaria grano GM, pero únicamente después de que hubiera sido molido, de modo de evitar que algún beneficiario lo sembrara.

La legislación internacional no aborda actualmente en la ayuda alimentaria el tema de los OMG, aunque está en discusión en el *Codex*. Por lo tanto, depende del gobierno del Estado beneficiario determinar si acepta la ayuda alimentaria que contiene OMG.

Una duda interesante, con respecto a la cual aún no existe una respuesta clara, es si un país que rechaza ayuda alimentaria MG sin que exista una justificación científica clara niega con ello a su población el acceso a los alimentos y viola el derecho a la alimentación. Por otro lado, ¿podría considerarse que un país que acepta esa ayuda alimentaria sin que exista seguridad científica respecto de su inocuidad viola el derecho a una alimentación "adecuada"?

A través de las leyes y otras herramientas normativas, los países beneficiarios pueden decidir establecer no solo si aceptarán o no ayuda alimentaria o qué forma de ayuda alimentaria, sino también la cantidad o calidad que es aceptable. Por ejemplo, los Estados pueden querer asegurarse de que los alimentos suministrados sean culturalmente aceptables. También podrían regular si la ayuda alimentaria cumple determinadas normas de inocuidad, a saber, que los alimentos hayan sido procesados correctamente, o que no haya especies extrañas que puedan contaminar las especies nacionales. El Modelo Africano de Ley sobre Bioseguridad, por ejemplo, incluye específicamente la ayuda alimentaria en su definición de "liberación deliberada", "liberación" y "colocación en el mercado". Esto significa que toda ayuda alimentaria que contenga especies extrañas es identificada y regulada conforme a ese Modelo de Ley. Los Estados beneficiarios también pueden estipular los usos permitidos de la ayuda alimentaria, por ejemplo, prohibir su plantación con el fin de evitar la "contaminación" de las variedades locales. Los países

beneficiarios pueden por lo tanto mantener una lista de productos aprobados de ayuda alimentaria o de los usos correctos de esa ayuda. Ha habido casos en que los Estados han rechazado la ayuda alimentaria por no cumplir con sus exigencias nacionales (véase Recuadro 4).

Para implementar de manera efectiva los propósitos de una política de ayuda alimentaria, el país beneficiario puede tener que crear un organismo o entidad, o bien asignar responsabilidades a un organismo o repartición existente que administre el recibo y la distribución de la ayuda alimentaria. El mandato de un organismo o repartición de esta naturaleza es lograr el máximo rendimiento en cuanto a eficacia, entrega oportuna, adquisición y destino de la ayuda alimentaria. También debe evaluar el éxito de los programas de ayuda alimentaria del país.

5.2.3. Consecuencias para la ley alimentaria básica

Tanto en situaciones de emergencia como en situaciones normales, los Estados deben garantizar la inocuidad de los alimentos. La Observación General N° 12 establece que los "productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y aceptables culturalmente para la población receptora". El Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos (Código de Ética) adoptado por el *Codex* también reconoce la aplicabilidad de los principios generales de inocuidad de los alimentos a las operaciones de ayuda alimentaria. Como se señaló anteriormente, un Estado beneficiario puede establecer determinadas normas de inocuidad que debe cumplir la ayuda alimentaria, y esto estará contemplado en el marco legal básico de la alimentación. Por ejemplo, la ley alimentaria estipulará que deben ser inocuos todos los alimentos destinados al consumo, entre lo que se incluyen los alimentos suministrados como ayuda alimentaria.

El Código de Ética reconoce que puede haber circunstancias especiales en que no es posible ni conveniente aplicar algunas de sus disposiciones, por ejemplo, en situaciones de emergencia. Con el fin de tener en cuenta estas circunstancias especiales, los países pueden considerar útil incluir en su ley alimentaria básica una disposición general que autorice al ministro o director de una organización alimentaria a disponer la eliminación de determinados requisitos legales en el caso de la ayuda alimentaria. Por ejemplo, el país beneficiario puede decidir que los productos importados suministrados como ayuda alimentaria no requieren permisos de importación ni el pago de

derechos de importación. Con el fin de facilitar el recibo de ayuda alimentaria, el ministro podría también decidir en circunstancias específicas no aplicar a los productos de ayuda alimentaria determinadas normas de calidad de los alimentos. Por otro lado, todas las disposiciones relacionadas con ayuda alimentaria podrían incluirse en un documento legal o normativo separado, y destinar la ley alimentaria básica a todos los demás tipos de alimentos. Dado que la ayuda alimentaria necesariamente entra en juego en situaciones inesperadas, ésta puede ser la mejor estrategia.

VI. NUTRICIÓN

6.1. Contexto general

Existen dos tipos principales de problemas nutricionales crónicos que se encuentran en los extremos del espectro de la malnutrición: los que se derivan de una ingesta insuficiente de alimentos inocuos y de buena calidad, y los que se generan por una ingesta excesiva o desequilibrada de alimentos o de cierto tipo de alimentos. Los primeros han sido la principal preocupación de los gobiernos que intentan mitigar el hambre y proporcionar alimentación adecuada a su población, en tanto que los últimos solamente ahora están requiriendo una mayor atención. Al hacer frente a la malnutrición, los gobiernos han tenido que reexaminar las políticas relacionadas con la producción, comercio, precios y comercialización de alimentos y productos agropecuarios, todo lo cual tiene efecto en la capacidad de la población para acceder a alimentos ricos en nutrientes, en especial en el caso de la población de alto riesgo.

La urbanización, el desarrollo económico y la expansión del mercado tienen un impacto significativo en la salud y en el estado nutricional de la población, dado que los alimentos y productos alimenticios se producen y comercializan cada vez más en un mercado que se ha expandido desde una base esencialmente local a una base cada vez más global. Como el nivel de vida ha mejorado, la disponibilidad de alimentos se ha expandido y se ha vuelto más diversificada. Los cambios en la economía mundial de los alimentos se reflejan en el cambio de los patrones de alimentación, con consecuencias negativas en particular en los países desarrollados y en los países en transición. Las dietas tradicionales basadas en vegetales (frutas y hortalizas) están siendo reemplazadas por dietas de alto valor energético, con alto contenido de grasa, en especial grasas saturadas (a menudo de origen animal), y alto contenido de carbohidratos refinados, como azúcares. Estos patrones se combinan con una disminución en el gasto de energía asociada a un estilo de vida sedentario: menos actividad física debido al transporte motorizado, aparatos que ahorran trabajo en el hogar, abandono de las tareas manuales que exigen esfuerzo físico en el lugar de trabajo, y tiempo de ocio que se dedica en gran medida a pasatiempos sedentarios. Debido a estos cambios en los patrones de alimentación y en el estilo de vida, las enfermedades crónicas asociadas a la dieta - entre las que se incluyen obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión, derrame cerebral, osteoporosis y algunos tipos de cáncer - están provocando más y más incapacidad y

muertes prematuras, lo que impone cargas a los presupuestos nacionales de salud ya excedidos. Se estima que en el año 2020, las enfermedades crónicas asociadas a la dieta serán la causa de casi el setenta y cinco por ciento de las muertes en todo el mundo.

La obesidad en particular está generando una creciente preocupación tanto en las sociedades industrializadas como en los países de bajos ingresos. En tanto que en 1995 hubo un total estimado de 200 millones de adultos obesos en el mundo, en el año 2000 este número se había incrementado a más de 300 millones. La obesidad, considerada alguna vez mayoritariamente un problema de Estados Unidos, es ahora un problema importante en toda Asia, Europa, América Latina y partes de África. En algunos países, los niveles de obesidad se han duplicado o triplicado durante la última década. Aunque casi todos los países están experimentando una epidemia de obesidad, hay una gran variación entre los países y al interior de los mismos. En los países de bajos ingresos, la obesidad es más común entre la población de mediana edad, entre las personas con un nivel socio-económico más alto, y entre aquellos que viven en comunidades urbanas. En los países más ricos, la obesidad no es solo común entre las personas de mediana edad, sino que se está convirtiendo en un problema cada vez más importante entre los adultos jóvenes y los niños. Además, tiende a asociarse con un nivel socio-económico más bajo y las diferencias urbano-rurales se han reducido o incluso invertido.

El riesgo de enfermedades cardiovasculares, hipertensión y diabetes se ha estado incrementando junto con el aumento de peso. En los países en desarrollo, se estima que más de 115 millones de personas sufren problemas relacionados con la obesidad. La diabetes, en particular, está en aumento. Recientemente se estimó que el número de personas que padece diabetes en el mundo en desarrollo aumentará de 84 millones en 1995 a 228 millones en el año 2025.

Con el fin de desarrollar una estrategia global para combatir la creciente carga que imponen las enfermedades crónicas, la OMS y la FAO presentaron en 2002 un informe sobre Dieta, Nutrición y Prevención de Enfermedades Crónicas, elaborado por expertos independientes. El informe de los expertos contiene las mejores pruebas científicas disponibles actualmente sobre la relación que existe entre dieta, nutrición y actividad física y las enfermedades crónicas, y concluye que una dieta con bajo contenido de grasas saturadas, azúcares y sal y rica en frutas y hortalizas, junto con una actividad física regular, tendrá un impacto importante en la lucha contra la alta tasa de

muerres y enfermedades. En mayo de 2004, la OMS introdujo una Estrategia Global sobre Dieta, Actividad Física y Salud, la que fue desarrollada con el fin de proporcionar a los Estados miembros y otras partes interesadas una serie de recomendaciones y opciones normativas para alcanzar la meta de mejorar la salud pública mediante comidas saludables y actividad física. La FAO y la OMS han enfatizado que las soluciones para que surjan enfermedades crónicas requerirán de lazos más sólidos entre los involucrados en salud y agricultura en los planos global, regional y nacional.

6.2. Implementación a nivel nacional

De acuerdo con lo esbozado en las Partes III y IV de este capítulo, la entrega de alimentos inocuos y nutritivos es reconocida ahora no solo como una necesidad humana sino también como un derecho básico. Para satisfacer el derecho a una alimentación adecuada y hacer efectivo el elemento suficiencia de la seguridad alimentaria, los Estados deben incorporar consideraciones sobre nutrición en las actividades de desarrollo, de modo de corregir los aspectos negativos de los patrones de alimentación existentes y orientar el cambio alimentario cuando sea necesario. No se trata únicamente de mejorar la producción y el consumo de alimentos, sino de proporcionar a todos los consumidores productos que logren el nivel esperado de nutrición.

De acuerdo con el Plan de Acción sobre Nutrición de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, "para una mejor nutrición se requieren los esfuerzos coordinados de los ministerios, organismos y reparticiones de gobierno responsables en materia de agricultura, pesca y ganadería, alimentación, salud, agua y obras públicas, suministros, planificación, finanzas, industria, educación, información, bienestar social y comercio". La implementación de los objetivos de una mejor nutrición requiere la cooperación de las universidades e instituciones de investigación, productores, elaboradores y comercializadores de alimentos, la comunidad de atención de salud, los educadores, medios de comunicación y las ONG involucradas en todos estos sectores.

Aunque algunos aspectos de la política de nutrición pueden implementarse mediante leyes nacionales (como se analizará más adelante), es probable que entren en juego las demás herramientas analizadas en la Sección 2.2. Con el propósito de lograr los objetivos en materia de nutrición, los gobiernos deben realizar una revisión de las políticas nacionales existentes por sector de productos, a fin de identificar, por un lado, las subvenciones o acuerdos

comerciales favorables para los alimentos no convenientes y, por otro lado, las restricciones al suministro o barreras a las importaciones que tengan un efecto negativo en los alimentos convenientes. Al mismo tiempo, los gobiernos pueden considerar la introducción de herramientas económicas o reguladoras destinadas a incentivar a los agricultores a trasladar los recursos desde la producción de productos menos convenientes a la producción de otros más convenientes, y ayudar a los productores a modificar sus métodos de producción, por ejemplo, criar animales de carne más magra.

Además, el Plan de Acción sobre Nutrición invita a los Estados a desarrollar programas apropiados de educación en nutrición a nivel de comunidad en conjunto con estrategias de comunicación apropiadas, y dar alta prioridad a garantizar que estos programas lleguen a los grupos destinatarios. Por lo tanto, los gobiernos deben garantizar que los programas de educación y capacitación en nutrición se implementen en las comunidades y escuelas, y que se entregue información sobre la correcta preparación de los alimentos y sus valores nutricionales.

La ley será útil para implementar la política de nutrición en tres áreas principales. La primera y la más general, un Estado puede querer incluir en su ley alimentaria básica una disposición que estipule que todos los alimentos producidos y vendidos en el país deben ser no solo inocuos, sino también nutritivos. Lo más probable es que las normas específicas de nutrición se establezcan en los reglamentos de implementación. La segunda área es publicidad y comercialización; algunos Estados han promulgado reglamentos estrictos que prohíben y castigan la comercialización de alimentos que no son sanos, en particular los alimentos infantiles con alto contenido de grasas saturadas, sal y azúcares libres.

El tema más importante relacionado con la nutrición que se abordará en la legislación nacional es el etiquetado. Tanto la Estrategia Global de la OMS 2004 como el informe de los expertos de la OMS/FAO mencionado en la Sección 6.1 reconocen la importancia de la información al consumidor y del etiquetado para ayudar a los consumidores a adoptar decisiones fundamentadas y saludables en lo relativo a los alimentos. Se ha demostrado que el etiquetado nutricional fomenta las dietas más saludables entre las personas que leen las etiquetas, y la mayoría de los países ya cuenta con leyes que exigen alguna forma de etiquetado nutricional. En muchas jurisdicciones, la ley alimentaria estipulará normas básicas respecto de la información mínima requerida en las etiquetas de los alimentos (incluido el idioma en que

deben estar) en tanto que en otros países el etiquetado nutricional es voluntario, a menos que se formule alguna declaración de propiedades nutricionales o de propiedades para la salud, o de que se trate de alimentos para regímenes especiales. Los reglamentos complementarios también pueden imponer distintos formatos de etiquetas.

Las normas sobre declaraciones de propiedades nutricionales y propiedades para la salud en las etiquetas de alimentos y en la publicidad varía ampliamente entre países y regiones. Existen distintas definiciones, algunas de las cuales son equivalentes y otras no. En algunos casos el término "declaración de propiedades para la salud" se utiliza para referirse a lo que se denomina "declaración de propiedades nutricionales" en otras jurisdicciones. No obstante, las declaraciones de propiedades nutricionales pueden en general entenderse como afirmaciones o indicios de que un alimento tiene determinadas propiedades nutricionales que incluyen, entre otras, valor energético, contenido de proteínas, grasas y carbohidratos, y contenido de vitaminas y minerales. Hay dos formas generalmente aceptadas de declaración de propiedades nutricionales: la primera es la declaración del contenido de nutrientes, en que se describe la presencia o ausencia de un nivel de nutrientes ("bajo en grasas"), en tanto que la segunda es una declaración comparativa de nutrientes, en que se describe el contenido de nutrientes en relación con otra versión del producto u otro producto ("menos grasas" o "menor contenido de grasas que [...]").

En el caso de la declaración de propiedades para la salud, existe una amplia gama de definiciones, pero en general puede entenderse como una declaración o indicio de que existe relación entre un alimento o componente de un alimento y la salud. Estas declaraciones han resultado ser controvertidas, dado que los organismos reguladores deben equilibrar las posibilidades de lograr los objetivos de salud pública mediante determinados alimentos, con el hecho de que las declaraciones de propiedades para la salud pueden engañar o inducir a error a los consumidores si no se basan en datos científicos que demuestren claramente la relación entre un nutriente o una sustancia alimenticia y la salud. Hay amplio consenso en cuanto a que deben prohibirse las "declaraciones médicas", es decir, las declaraciones en que se sostenga que los nutrientes, alimentos o sus componentes pueden tener un papel importante en la prevención, tratamiento o curación de enfermedades. De hecho, las declaraciones médicas están explícitamente prohibidas por las Directrices Generales del *Codex* sobre Declaraciones y también están prohibidas por ley en muchos países. No obstante, los países aún tienen

amplias diferencias en lo relativo al permiso para hacer referencia a alguna enfermedad o reducción de una enfermedad en las etiquetas de los alimentos y en la publicidad.

En el ámbito internacional, el etiquetado nutricional y las declaraciones de propiedades nutricionales y de propiedades para la salud se abordan en el *Codex*, cuyo Comité sobre Etiquetado de Alimentos desarrolla directrices para los Estados miembros. El *Codex* ha elaborado tres normas y directrices relacionadas con el etiquetado nutricional: La Norma General para el Etiquetado de Alimentos Preenvasados establece el principio subyacente de que el etiquetado no deber ser falso, engañoso ni inducir a error; la Norma General para el Etiquetado y Declaración de Propiedades de Alimentos Preenvasados para Regímenes Especiales recomienda que todo alimento destinado a una dieta especial lleve una etiqueta nutricional; y las Directrices sobre Etiquetado Nutricional recomiendan que el etiquetado nutricional sea voluntario, a menos que se formule una declaración de propiedades nutricionales. Las directrices del *Codex* sobre declaraciones de propiedades para la salud, que están en etapa de proyecto, establecen que estas declaraciones solo deberán permitirse si concuerdan con la política nacional de salud, si están respaldadas por pruebas científicas, si no dan a entender prevención de enfermedades, si no fomentan malas prácticas de alimentación ni se formulan en el contexto de la dieta total. Estos documentos del *Codex* deben informar sobre el avance de los reglamentos nacionales de etiquetado.

VII. CONCLUSIÓN

Este capítulo se inició con un análisis del escenario normativo en que se crean las leyes alimentarias, dado que la política alimentaria es la base en que se fundamentan los marcos reguladores nacionales en materia de alimentación. Antes de elegir y establecer un determinado tipo de sistema alimentario, los gobiernos deben determinar, primero, cuáles son los objetivos generales que se pretenden lograr con ese sistema: ¿es el objetivo suministrar alimentos inocuos, garantizar la seguridad alimentaria, implementar el derecho a la alimentación, liberalizar los mercados de productos agropecuarios, promover la nutrición y una dieta saludable, o una combinación de estos objetivos? En algunos casos, los gobiernos pueden enfrentarse a objetivos normativos conflictivos que requieren una cuidadosa evaluación y análisis.

Con el fin de implementar políticas alimentarias en torno a las materias analizadas en este capítulo, los gobiernos tienen a su disposición una amplia variedad de herramientas, de las cuales la legislación es solo una. Por ejemplo, para mejorar la seguridad alimentaria, los gobiernos pueden requerir centrar su atención en todo el marco normativo y regulador que sirve de base para la producción de alimentos, los precios de los productos básicos y el comercio, dado que muchos elementos de ese marco regulador inciden en el acceso a la alimentación. Para implementar el derecho a la alimentación, los gobiernos pueden tener que modificar su enfoque general respecto del hambre y colocar a los individuos en el centro del desarrollo, con derechos inalienables y ejecutables.

De lo anterior se desprende claramente que la sola ley alimentaria básica no puede abordar y resolver todos los problemas analizados en este capítulo. Sin embargo, desempeña un papel crucial, dado que el elemento unificador de todas las áreas normativas exploradas en este capítulo es la primacía de la inocuidad de los alimentos. Las políticas de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, ayuda alimentaria, nutrición y dieta sana exigen que los alimentos suministrados puedan consumirse sin riesgo alguno. La Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial reafirmó "el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre". La definición del derecho a la alimentación en la Observación General N° 12 señala que "adecuado" implica no solo el suministro de alimentos en cantidad suficiente, sino también de calidad suficiente, es decir, alimentos inocuos.

Otra materia que surge en todos los temas analizados en este capítulo es la importancia del acceso a los alimentos. Garantizar o mejorar la capacidad de las personas para acceder a alimentos inocuos es la base de la seguridad alimentaria, del derecho a la alimentación, de la ayuda alimentaria y de una dieta y nutrición correcta. Igualmente importante es que los alimentos obtenidos sean nutritivos, es decir, que aporten el valor nutricional esperado. Las principales políticas analizadas en este capítulo se ven puestas en riesgo si los alimentos se producen en una forma que influya negativamente en sus componentes nutricionales, si los alimentos son adulterados o etiquetados de manera engañosa, o si se procesan, almacenan o manipulan incorrectamente.

Aunque las instancias de gobierno y los expertos en inocuidad alimentaria, puedan considerar que su área científica y técnica no tiene mucha relación

con temas como la seguridad alimentaria o el derecho a la alimentación, todos están comprometidos con el suministro de alimentos adecuados e inocuos. Una ley alimentaria básica puede ser considerada parte integrante de una estrategia nacional destinada a lograr muchas de las políticas alimentarias aquí analizadas. Tras haber examinado el entorno normativo en que se creará la ley alimentaria, el capítulo siguiente aborda los demás elementos del contexto que tendrán importancia en el desarrollo de leyes alimentarias básicas a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH. 2002. *El derecho a la alimentación: logros y desafíos*. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. 8 al 10 de junio, Ginebra

ACNUDH. 2001. Report on the Third Expert Consultation on the Right to Food, E/CN.4/2001/148, 30 de marzo de 2001 (www.fao.org)

ACNUDH. 2003. Informe presentado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Conferencia de Marzo de 2003 del Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (www.unhchr.ch)

African Model Law on Safety in Biotechnology (www.africabio.com)

Alston, P. 1984. *International Law and the Human Right to Food*. En P. Alston y K. Tomasevski, eds., *The Right to Food*, Nijhoff, La Haya.

Barrett, C.B. y D.G. Maxwell. 2005. *Food Aid after Fifty Years*. Routledge, Londres.

Comunidad Económica Europea 1983. *Subsidies on Export of Wheat Flour, Report of the Panel*. GATT Doc. SCM/42, 21 de marzo de 1983 (no adoptado) (www.worldtradelaw.net)

Convenio sobre Ayuda Alimentaria (www.fao.org)

Convenio Internacional de Cereales (www.igc.org.uk)

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (www.fao.org)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (www.un.org)

Dest, M. 2001. *Food Security and International Trade Law: An Appraisal of the World Trade Organization Approach*, *Journal of World Trade*, Vol. 35, N° 3

Eide, A., Oshaug, A. y W.B. Eide. 1991. *Food Security and the Right to Food in International Law and Development*, 1 *Transnational Law & Contemporary Problems* 415

Eide, A. 1989. *The Right to Adequate Food as a Human Right*, United Nations Study Series N° 1. Naciones Unidas, Nueva York

FAO, Comité de Problemas de Productos Básicos. 2005. 65° Período de Sesiones, Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, 40° Informe al CPPB. Doc. FAO CCP 05/15, 11-13 de abril de 2005

FAO. 2004. Consulta de Expertos de la FAO sobre la Inocuidad de los Alimentos: Ciencia y Ética. Documentos de la FAO sobre ética. 3 al 5 de septiembre de 2002

FAO. 2003. *The Right to Adequate Food in Emergencies*, Estudio Legislativo N° 77, Roma

FAO. 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek y A. Mekouar, eds., Estudio Legislativo N° 73, Roma

FAO. 2002. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (www.fao.org)

FAO. 1998. *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*, Roma.

FAO. 1996. *The Legal Framework for Food Security*, Estudio Legislativo N° 59, Roma

FAO. 1992, actualizado en 1997. *Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta de los Estados Miembros*, Roma.

FAO. 1975. *Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales*. Estudio legislativo N° 9, Roma.

FAO. *Grupo de Trabajo Intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (www.fao.org)

FAO. *Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional*. Documento FAO, IGWG RTFG INF/2 (www.fao.org)

FAO. Comité de Agricultura. 2005. *Estrategia de la FAO para un suministro de alimentos inocuos y nutritivos*, 19 Período de Sesiones, Punto 5 de la Agenda Provisional, 11 al 15 de abril de 2005

FAO. Comité de Agricultura. 2004. *Seguimiento propuesto por la FAO del informe de la Consulta OMS/FAO de expertos sobre dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas*, 18 Período de Sesiones, 9 y 10 de febrero de 2004

FAO/OMS. 1992. Conferencia Internacional sobre Nutrición, Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición, Roma

- Hawkes, C.** 2004. *Nutrition Labels and Health Claims: The Global Regulatory Environment*. OMS, Ginebra
- Lowder, S. y T. Raney.** 2005. *Food Aid: A Primer*, ESA Working Paper N° 05-05, FAO, Roma
- Manda, O.** 2003. *Controversy Rages Over 'GM' Food Aid*, Africa Recovery, Vol. 16, N° 4, Febrero de 2003 (www.un.org)
- Mechlem, K.** 2004. *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations*. Eur. Law Journal, Vol. 10, N° 5, Septiembre de 2004
- OMC.** *Acuerdo sobre la Agricultura* (www.wto.org)
- OMS/FAO.** 2002. *Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases: Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation*, WHO Technical Report Series 916, 28 de enero a 1 de febrero de 2002 (www.who.int)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (www.unhchr.ch)
- PMA International Food Aid Information System (INTERFAIS)** (www.wfp.org)
- Postiglione M. y L.** 2002. *For an Effective Right to Adequate Food*, Borghi, Blommestein, eds., Presses Universitaires de Fribourg, Friburgo
- Programa Mundial sobre la Alimentación (PMA)** (www.wfp.org)
- UNCESCR.** 1999. *El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11)*, Observación General N° 12, 12 de Mayo de 1999, E/C.12/1999/5 (www.unhchr.ch)
- U.S. Agricultural Trade Development Act, 1954** (Public Law 480) [*Ley de Desarrollo Comercial Agrícola de 1954 de EE.UU.* (Ley Pública 480)] (www.agriculture.senate.gov)
- Von Braun, J.** 2003. *Defining the Role of Food Aid: Berlin Statement on Food Aid* (www.foodaid.zadi.de)

FORMULACIÓN DE LEYES NACIONALES

Índice

I.	EVALUACIÓN DEL ESCENARIO	187
1.1.	Sistema legislativo	188
1.2.	Legislación vigente	189
1.3.	Instituciones y recursos	192
1.4.	Políticas y prioridades	197
II.	ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN	199
2.1.	Reconocimiento de políticas y el factor humano	199
2.2.	Implementación como parte del diseño legislativo	200
2.3.	Recopilación de aportaciones de las partes interesadas	203
2.4.	Evaluación de la factibilidad de cambio	204
III.	DESARROLLO DE LA LEY ALIMENTARIA NACIONAL	206
3.1.	Elementos de las leyes alimentarias básicas	207
3.2.	Instrumentos complementarios	225
IV.	MODELOS DE LEYES	229
4.1.	Aspectos generales	229
4.2.	Nuevo modelo de ley alimentaria	231
4.3.	Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS 1976	233
	BIBLIOGRAFÍA	240

I. EVALUACIÓN DEL ESCENARIO

Después de explorar el escenario internacional en que se desarrolla la legislación alimentaria nacional (Capítulo 2), el presente estudio ha analizado el espectro de materias que pueden considerarse parte del marco legal nacional de un país en relación con los alimentos (Capítulo 3) así como las diferentes opciones en que las políticas alimentarias pueden o deben incorporarse a ese marco legal (Capítulo 4). Este Capítulo se centra ahora en el proceso de formulación de una ley alimentaria nacional. Las leyes y reglamentos pertinentes y aplicables en materia de alimentos son esenciales para el desarrollo de un sistema moderno de control alimentario: si un país tiene una ley alimentaria inapropiada, no puede desarrollar de manera eficaz las actividades de control de alimentos, lo que puede tener un efecto negativo en la salud humana y en el comercio.

La Parte I de este Capítulo empieza con un análisis del contexto general de la formulación de leyes a nivel nacional, identifica y analiza los factores que pueden influir en las decisiones que deban adoptarse en la revisión o elaboración de las leyes. Cada país tiene su propia historia, sus políticas, tradiciones, obligaciones internacionales, leyes, instituciones y recursos, todo lo cual influirá en sus prioridades y estrategias para la regulación de los alimentos. Toda nueva ley debe desarrollarse a la luz de estos factores, con el fin de garantizar que se ajusta correctamente a las circunstancias nacionales. Entre estas circunstancias nacionales existen factores que influyen en la aplicación de la ley, materia que se aborda en la Parte II. En la Parte III se trata nuevamente el tema de las leyes alimentarias básicas, en qué consisten y la forma en que deberían diseñarse, en tanto que en la Parte IV se analizan modelos de leyes. Aunque hay restricciones para el uso de modelos de leyes alimentarias, éstos pueden ser de ayuda en determinados contextos si se aplican con criterio y se adecúan a las necesidades nacionales. El Capítulo presenta tres versiones de un Nuevo Modelo de Ley Alimentaria. Una versión incorpora la creación de una autoridad alimentaria central nacional, otra se basa en los múltiples organismos existentes, y la tercera integra ambos enfoques y asigna determinadas funciones a una autoridad alimentaria central, en tanto que conserva las facultades de los ministerios y organismos existentes en lo que respecta a ciertas actividades y responsabilidades. A fin de disipar las inquietudes por el destino del Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS 1976, el Capítulo concluye con un análisis de sus debilidades.

1.1. Sistema legislativo

El tipo de ley que se desarrollará en cada país en concreto dependerá en primera instancia del sistema legal nacional, es decir, del régimen imperante para la interpretación y aplicación de la ley. ¿Tiene el país un sistema basado en la tradición jurídica romano-germánica, en el *Common law*, en la ley islámica, o en una combinación de estos sistemas? El sistema legal más común en el mundo es el sistema basado en el derecho civil, el cual tiene sus raíces en el derecho romano y se basa en códigos legales escritos. Rige en Europa continental, en países que antes fueron colonias de potencias continentales y en otros países que adoptaron posteriormente los sistemas legales occidentales (por ejemplo, Japón). La principal alternativa al sistema legal fundado en la tradición jurídica romano-germánica es el sistema que se basa en el *Common law* que se funda en los precedentes que sientan las decisiones judiciales adoptadas a lo largo del tiempo. El sistema de *Common law* se desarrolló entre los pueblos anglosajones y se aplica en el Reino Unido (salvo en Escocia), Estados Unidos (salvo en Louisiana), Australia, Canadá (salvo Québec), Nueva Zelanda y, en general, en todos los países que en una u otra época fueron colonizados por Inglaterra. Se podría considerar con mayor precisión que algunos países aplican elementos de estos dos importantes sistemas legales. Por ejemplo, Estados Unidos incorpora tradiciones del *Common law* al utilizar precedentes judiciales en la estructuración del derecho, pero también está adoptando un sistema altamente "codificado" mediante el establecimiento de leyes en algunas áreas, como la ley federal del medio ambiente. Otro sistema legal influyente es el derecho islámico (*Sharia*), que se deriva del Corán y puede encontrarse en Oriente Medio y en algunos países africanos.

Independientemente del sistema legal formal, el papel del derecho en la sociedad varía enormemente entre un país y otro. En algunos países, la legislación parece eficaz en general, mientras en otros parece tener poco efecto. En muchos casos esto da una idea general de las leyes y de la autoridad de gobierno dentro de la cultura, aunque también puede demostrar la desconfianza que surge de la corrupción desenfrenada o de la frustración ante los complejos procedimientos burocráticos, lo que también puede deberse a la confusión sobre las leyes aplicables.

En muchos países el derecho escrito coexiste con el derecho común. Este último consiste de normas escritas y no escritas desarrolladas sobre la base de las costumbres y tradiciones de las comunidades. Los patrones de conducta establecidos adquieren fuerza de derecho consuetudinario y jurisprudencial cuando se convierten en la norma indiscutida que regula ciertos derechos u

obligaciones entre los miembros de una comunidad. En algunos países existe cierta ambigüedad respecto de la posición del derecho consuetudinario en relación con el derecho nacional escrito. En otros, la costumbre está codificada y reconocida de manera explícita por la legislación nacional, u otorga reconocimiento legal a las decisiones de las autoridades tradicionales. Por ejemplo, la Ley de Consejos de Aldeas de Samoa de 1990 asigna a los consejos tradicionales (fonos) de las aldeas la facultad de dictar normas para el mantenimiento de la higiene en la aldea y sancionar toda conducta contraria (art. 5). Otros países reconocen explícitamente el derecho consuetudinario en relación con la extracción de agua para fines domésticos como beber, limpiar y abreviar el ganado.

1.2. Legislación vigente

Antes de desarrollar una nueva ley es esencial identificar y analizar el conjunto de disposiciones legales vigentes en relación con la materia en cuestión. Esto ayuda a determinar la gama de reformas necesarias y, a la vez, a formarse una idea general de los parámetros dentro de los cuales se establecerá la nueva regulación. En lo que respecta a los alimentos, en algunos casos puede que no haya ninguna ley alimentaria básica, en cuyo caso debe redactarse una ley completamente nueva. En otros casos, puede haber un marco legal vigente en materia alimentos, pero puede estar obsoleto, ser insuficiente, o contener innumerables vacíos e ideas superpuestas y necesitar, por lo tanto, una revisión general. En otros casos pueden ser suficientes cambios menores, como agregar algunas obligaciones específicas o mejorar la coordinación. La realización de un análisis inicial del marco legal existente sirve para un propósito adicional: si se llega a la decisión de que la legislación vigente es suficientemente buena, se podría ocupar mejor el tiempo en otras materias, como mejorar la implementación y aplicación de las leyes existentes.

Un análisis del marco legal existente debe comenzar por la Constitución en caso de que exista, dado que opera como la ley suprema del territorio y define la forma en que se asignan las funciones y responsabilidades en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial dentro del país. Puede asignar algunas facultades a las autoridades nacionales (o autoridades federales en un sistema federativo), algunas a las autoridades de los gobiernos provinciales o de los estados, y otras a las autoridades locales o municipales. En ciertos casos, la Constitución puede contener una referencia explícita a los alimentos, como el derecho constitucional a los mismos (véase Capítulo 4, nota al pie N° 2). La

Constitución también puede indicar qué materias deben ser reguladas a un determinado nivel de gobierno, cuáles afectarán tanto la forma en que se desarrolle una nueva ley como la forma en que ésta se aplicará. Por ejemplo, si la Constitución establece que todas las materias relacionadas con salud pública deben ser reguladas a nivel local, simplemente podría no ser posible redactar una ley alimentaria nacional que disponga su aplicación centralizada.

Del mismo modo, un importante punto que deberá tomarse en consideración es si la Constitución establece una jerarquía entre obligaciones internacionales y disposiciones legales nacionales. Según se analizó en el Capítulo 2, el marco legislativo nacional no solo consta de leyes, reglamentos y otros instrumentos emitidos a nivel nacional, sino también de convenios y organizaciones internacionales en los que el país pueda ser parte. Un país que ha suscrito algún convenio internacional o que se ha incorporado a una organización internacional relacionada con alimentos puede tener obligaciones internacionales que deben reflejarse en su ley alimentaria interna.

Tras revisar la Constitución y del escenario internacional, el análisis debe centrarse en la ley del país que aborde específicamente los alimentos. Según se indicó en el Capítulo 3, no es posible comprender el marco legal nacional en materia de alimentos sin remitirse a las diversas leyes que abordan el control, la inocuidad y el comercio de los alimentos en sus diversas formas. Esto incluye las leyes que tratan determinados tipos de alimentos y que regulan las sustancias nocivas en los alimentos, además de todas las leyes no relacionadas específicamente con alimentos pero que inciden en los mismos, pero la más importante será la ley que regula todo lo relativo a los alimentos, si existiera alguna. La Parte III de este Capítulo debería ser de utilidad para determinar las fortalezas y debilidades de una ley de esta naturaleza y servir de orientación cuando ésta se estuviere desarrollando.

Debe tenerse presente que los instrumentos pertinentes no constarán únicamente de una ley nacional, sino también de disposiciones legales complementarias, como reglamentos ministeriales y leyes promulgadas por las administraciones de los niveles inferiores de gobierno. Dependiendo del contexto, las decisiones de los tribunales pueden llegar a tener participación, al igual que el derecho consuetudinario y la práctica, si existieren. En algunos casos, una ley vigente puede prohibir directamente la actividad en particular que se prevé en la nueva ley alimentaria. Si, por ejemplo, la ley tiene el propósito de que los organismos e instituciones relacionados con alimentos

cobren algún derecho por sus servicios y conserven esos ingresos (por ejemplo, a fin de fortalecer su sistema de inspección o instalar sus propios laboratorios), pueden surgir problemas si la ley existente exige que todos los cobros por concepto de servicios se traspasen a un gobierno central con la responsabilidad de asignar los fondos para la regulación de los alimentos de la misma forma en que lo hace en el caso de otras materias. Por citar otro ejemplo, el deseo de traspasar las actividades de inspección o de análisis de los alimentos al sector privado —una tendencia que puede observarse en muchos países— puede entrar en conflicto con una ley existente que prohíba delegar facultades públicas en personas que no sean funcionarios de gobierno.

La última área que debe examinarse es la relativa a las leyes y reglamentos que podrían tener efectos no deseados en la regulación de los alimentos. Algunos obstáculos y restricciones de orden legal pueden ser indirectos, pero pueden influir en las actividades relacionadas con los alimentos al incrementarse los costes, con frecuencia debido a normas y procedimientos burocráticos. En principio, en todos los sistemas legales existen ejemplos de obstáculos en materia de procedimientos que hacen que sea extremadamente difícil utilizar y aplicar la ley, en tanto que las razones normativas para crear en primer lugar esos obstáculos pueden estar olvidadas desde hace tiempo. En la ley alimentaria esto puede ilustrarse mediante las numerosas exigencias de autorizaciones que imponen las distintas leyes y que debe cumplir un solicitante antes de poner en funcionamiento un negocio de alimentos, lo que abarca desde un permiso general para abrir un negocio hasta una autorización específica para producir, comercializar, importar o exportar un determinado alimento, o para vender alimentos en una forma o lugar en particular. Las distintas leyes también pueden autorizar la inspección de los mismos productos alimentarios o empresas de alimentos, a veces de forma reiterada. Además de las leyes de alimentos o salud pública, algunos países tienen leyes especiales para promover el turismo y han establecido autoridades independientes responsables de la emisión de permisos para el funcionamiento de hoteles y restaurantes, y de la inspección de esos establecimientos, lo que da origen a un régimen sobrecargado de inspecciones que puede incrementar significativamente el coste de hacer negocios. El análisis de la situación existente hará posible identificar esas faltas de coherencia y la superposición de leyes, de modo que puedan resolverse, en lo posible, al revisar o crear un marco legal básico eficaz en materia de alimentos.

1.3. Instituciones y recursos

El marco institucional también tendrá importantes repercusiones en el proceso de revisión. Un problema común es no identificar qué ministerio, organismo o entidad tiene la facultad final de adoptar determinadas decisiones sobre ejecución de políticas y control de los alimentos, inspeccionar los productos alimentarios o negocios relacionados con alimentos, y establecer y hacer cumplir las normas alimentarias. Alternativamente, puede haber disposiciones contradictorias dentro de la legislación aplicable que parezcan dar facultades iguales o coincidentes a distintas entidades.

Los sistemas de inspección de las importaciones y exportaciones, por ejemplo, corresponden a menudo al ministerio responsable del comercio o intercambio, en tanto que la importación y exportación de productos alimentarios pueden estar dentro del ámbito de la ley alimentaria básica aplicada por el ministerio responsable en materia de salud o agricultura. De manera similar, la ley de protección al consumidor, que probablemente deba aplicar el ministerio del comercio, puede regular la rotulación y publicidad de los alimentos, en tanto que la ley alimentaria básica hace lo mismo. Otros temas que están relacionados con la inocuidad de los alimentos, como la aplicación y el uso de pesticidas, podrían estar asignados al ministerio a cargo del medio ambiente o de la agricultura.

Otras áreas comunes que se superponen son la inspección de carnes y la inspección de pescado, en las que existen diferentes leyes que asignan facultades reguladoras a los departamentos de pesca o asuntos veterinarios, a los funcionarios de aduana y, con frecuencia, al ministerio responsable de la salud. Otros potenciales puntos críticos son el control de los negocios de alimentos en las ciudades, que puede encontrarse supeditado tanto a la inspección del ministerio central responsable de la salud como de las autoridades municipales. Los mercados y negocios de abastos pueden estar sujetos a la inspección de las autoridades de alimentación, las autoridades municipales, el departamento del consumidor y la dirección de normas, de modo que algunas inspecciones se centran en los pesos y medidas, otras en los envases y etiquetas, y otras en los ingredientes de los productos que se ofrecen. Éstos son solo algunos ejemplos de las circunstancias que a menudo pueden generar niveles de frustración lo suficientemente altos (para los inspectores y, asimismo, para el público) como para alentar el interés por reformar el sistema de control alimentario.

La superposición de responsabilidades es una de las debilidades más frecuentes y perjudiciales de los sistemas de control alimentario. En estos sistemas existen múltiples casos de duplicación en el uso de los recursos (por ejemplo, cuando un negocio de alimentos es inspeccionado por dos o tres organismos distintos) y muchos trámites onerosos (por ejemplo, cuando un potencial productor de alimentos debe solicitar una autorización o permiso a dos o tres organismos). La confusión de roles y funciones también puede originarse por una asignación inadecuada de facultades entre los distintos niveles de gobierno en un sistema descentralizado, o por la atribución de facultades a diferentes administraciones que no operan bien en conjunto y tratan de mantener sus propias esferas de influencia.

Además de la duplicación de las actividades reguladoras y de la actitud de "defensa del territorio" entre las distintas instancias de gobierno, otro resultado perjudicial de la asignación contradictoria de responsabilidades es que los organismos responsables para la implementación pueden descubrir que su facultad para adoptar determinadas medidas puede ser impugnada legalmente. Para evitarlo, es fundamental identificar claramente los límites y definir los mandatos, facultades y responsabilidades en la forma más concreta posible. Esto puede lograrse mediante una clara asignación de facultades en la legislación alimentaria base, reforzada, cuando sea necesario, por memorandos de entendimiento cuidadosamente redactados y acordados entre los distintos ministerios u organismos involucrados en el control alimentario.

El problema relativo a qué ministerio u organismo debe tener el liderazgo en lo relativo a la aplicación de la ley alimentaria no puede responderse con formulaciones teóricas sino a la luz de las circunstancias de cada país. En muchos países, el ministerio responsable en materia de salud se identifica tradicionalmente como la principal autoridad en materia de inocuidad de los alimentos, mientras que en otros es el ministerio responsable para la agricultura. Incluso ciertos sistemas asignan el control de la producción al ministerio de agricultura y el control de los productos alimentarios en fases sucesivas de la cadena alimentaria al ministerio de salud, mientras que el establecimiento de las normas alimentarias y el control del etiquetado, pesos y medidas se asignan al ministerio del comercio o intercambio.

La cantidad y tipo de recursos que cada ministerio o repartición posee influirá en la decisión respecto de cuál debe asumir el liderazgo en lo relativo a la aplicación de la ley, aunque la situación de los recursos no debe considerarse invariable. El hecho de que un ministerio haya tenido en el

pasado una relación más fructífera con los donantes y por lo tanto, cuente con un laboratorio dotado de la última tecnología no significa necesariamente que tenga también los recursos humanos necesarios para realizar las inspecciones o incluso para usar adecuadamente el equipo de laboratorio. Es necesario hacer una evaluación real y muy justa de los tipos de recursos –físicos, financieros, de laboratorio, humanos– disponibles en cada entidad antes de adoptar una decisión respecto de si es adecuado asignarle responsabilidades relacionadas con la inspección y el manejo de un laboratorio.

Aunque la elección de un ministerio que asuma el liderazgo en materia de control e inocuidad de los alimentos depende de las circunstancias específicas de cada país y está influenciada por la política local, existen razones convincentes para favorecer la participación del ministerio responsable de la agricultura. La más importante es la tendencia a abordar los temas de inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena de producción de alimentos, de la granja a la mesa. Existen diversos riesgos en la cadena alimentaria durante el proceso de producción que deberían ser controlados mediante la aplicación de buenas prácticas agropecuarias, buenas prácticas de manufactura y buenas prácticas de higiene. En general, el ministerio responsable para la agricultura posee las técnicas y los conocimientos necesarios para obtener alimentos inocuos y de calidad desde su primera etapa de producción. Dado que las exportaciones agropecuarias son, con frecuencia, parte esencial de los ingresos de divisas de muchos países (en especial de los países en desarrollo), existen sólidas razones para que el sector agrícola realice inversiones significativas a fin de garantizar que los productos alimentarios cumplan las normas establecidas. La participación del ministerio responsable de la agricultura resulta más positiva para garantizar las inversiones de capital de los agricultores, por cuanto se aplican medidas preventivas y los productos no inocuos pueden ser retirados con anterioridad de la cadena alimentaria.

El ministerio responsable para la salud, por el contrario, puede no ser el candidato ideal para asumir el liderazgo en el sistema de control alimentario. Esto se debe a que, además de sus atribuciones en materia de inocuidad de los alimentos, el ministerio es, en general, responsable de otros temas como la asistencia sanitaria básica, productos farmacéuticos, control del tabaco ocio y patologías relacionadas. Sin embargo, la participación del ministerio de salud es importante en lo que respecta al establecimiento de normas de inocuidad de los alimentos y medidas destinadas a proteger la salud de los

consumidores, incluso en caso de brote de alguna enfermedad generada por los alimentos o situaciones de emergencia asociadas a la contaminación de alimentos. Este ministerio debe también participar en la formulación de una política nacional de inocuidad de los alimentos (Cap. 4) y, en particular, en la fijación de un "nivel adecuado de protección" que sirva de guía para establecer normas de inocuidad de los alimentos.

En la mayoría de los países, los laboratorios e instalaciones para labores de inspección dentro del ministerio de salud se comparten entre departamentos, por lo general saturados de trabajo y con escasos recursos. Además, a menos que haya un brote importante de alguna enfermedad generada por alimentos u otra crisis asociada a los mismos, en muchos países la inocuidad de los alimentos nunca tendrá dentro del ministerio la prioridad que tienen otros temas, como el SIDA o el acceso a la sanidad. Por estas y otras razones, se pueden esgrimir sólidos argumentos que afirman que la principal responsabilidad del control e inocuidad de los alimentos debe corresponder al ministerio de agricultura.

Como se mencionó anteriormente, los ministerios de agricultura y de salud no son los únicos que comparten responsabilidades en materia de control e inocuidad de los alimentos. También pueden participar muchos otros, como los ministerios de comercio, medio ambiente, pesca, el ministerio responsable del reparto de las competencias entre la administración central y entidades subestatales (autoridades municipales), turismo e industria. Los mandatos, facultades y responsabilidades de cada uno de estos ministerios son en general bastante diferentes, al igual que sus niveles de conocimiento técnico y recursos disponibles. La inspección y el control se pueden realizar de manera eficaz en los centros urbanos, pero esporádicamente en las regiones. Además, algunos sectores de la cadena alimentaria pueden ser examinados exhaustivamente debido a la multiplicidad de inspectores, mientras que en otros la atención en materia de regulación puede ser escasa o nula.

Para evitar el problema de elegir entre los diversos ministerios con funciones e intereses legítimos en el sistema de control alimentario y de tener que resolver los conflictos entre ellos, varios países han optado por reestructurar íntegramente su marco institucional para establecer una autoridad alimentaria nacional autónoma, responsable de coordinar y supervisar las actividades de control alimentario en el país. Este sistema institucional se analiza más detalladamente en la Sección 3.1.2.1. Sin embargo, dado que la forma de asignar atribuciones respecto del control alimentario puede verse afectada

por las políticas gubernamentales existentes, el siguiente paso consiste en revisar esas políticas y su relación con la legislación alimentaria.

1.4. Políticas y prioridades

En todos los países, diferentes políticas, estrategias y prioridades nacionales, regionales o internacionales afectan al desarrollo del marco legal relacionado con el control, la inocuidad y el comercio de los alimentos. Como se analizó en el Capítulo 4, hay diversos temas relacionados con los alimentos –incluida la seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria, el derecho humano a la alimentación y a la nutrición– que también deben considerarse en el desarrollo de una ley alimentaria nacional. Otra importante política, con repercusiones en la regulación de los alimentos, es la política agropecuaria así como las relativas a medio ambiente, salud pública, industria, uso de la tierra y desarrollo. Las buenas políticas de gobierno, como el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones, la transparencia y la responsabilidad también influirán en el diseño legislativo e incidirán en la forma en que un determinado gobierno interactúa con la sociedad civil en las materias relacionadas con la legislación alimentaria. En algunas situaciones, los gobiernos están obligados a incorporar determinadas políticas en su legislación nacional, mientras que en otras pueden simplemente optar por incorporarlas.

Por ejemplo, muchos países han optado por la descentralización de las responsabilidades gubernamentales y el reparto de competencias entre gobiernos nacionales, provinciales o locales. El propósito es garantizar la participación pública en la toma de decisiones y promover un manejo más eficiente de los recursos, ya que las autoridades locales están en general más familiarizadas con sus necesidades en materia de regulación y con sus limitaciones en de dotación de personal y otros recursos. En la práctica, la descentralización política podría significar que en cualquier nuevo marco legislativo en materia alimentaria se pueda otorgar a las autoridades locales la facultad de regular ciertas materias, realizar algunas inspecciones y otorgar permisos a los vendedores ambulantes de alimentos u otros negocios del ramo, en tanto que la autoridad central podría mantener una función amplia de formulación de políticas. La descentralización también podría implicar que en una nueva ley la facultad reguladora continúe en manos de la administración central en tanto que la aplicación de la ley alimentaria se encomiende a las autoridades locales.

La privatización es otra estrategia que muchos países están implementando a través de normativas especialmente en países en transición hacia una economía de mercado donde se están reformulando las estructuras socialistas de gobierno. Por falta de recursos diversos países se enfrentan a la necesidad de modificar sus estructuras legales favoreciendo la inversión privada y la separación de la esfera pública del mercado y de la prestación de servicios. En lo que respecta a los alimentos, estas políticas respaldan la tendencia a asignar una cantidad limitada de especialistas y recursos públicos a las labores de control y auditoría, mientras que la industria garantiza la inocuidad de los productos que coloca en el mercado. Algunos gobiernos pueden optar por contratar a terceros del sector privado para desarrollar las labores de inspección y análisis de laboratorio.

Otras influencias normativas en la legislación alimentaria nacional son la globalización y la regionalización. El deseo de incorporarse a organizaciones regionales, como la Unión Europea, MERCOSUR o CARICOM, estimulará a los países a actualizar y adecuar su legislación alimentaria a fin de cumplir con los requisitos establecidos por esas organizaciones. También puede haber una política general sobre integración y participación del país en la economía mundial y en las organizaciones internacionales que influya en el diseño de la normativa alimentaria nacional. En un país que se haya propuesto colaborar con organizaciones internacionales en general o incorporarse a la OMC, probablemente se destacaría, por ejemplo, el Comité Nacional del Codex. Finalmente, si un país tiene un sólido interés en la bioseguridad, esto será importante en la forma en que se desarrolle la ley alimentaria. Este importante enfoque normativo se analizará en el Capítulo 6.

II. ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN

Un completo análisis del marco legal no consiste solamente en evaluar el sistema legal y revisar las políticas, leyes e instituciones pertinentes. También es importante evaluar el efecto real que las correspondientes leyes y reglamentos tienen en terreno, para lo cual debe examinarse la forma en que se aplican en la práctica y de qué manera influyen en la conducta de los individuos e instituciones. A menudo existen vacíos entre los objetivos y las metas normativas de la ley, lo que efectivamente se logra una vez que se promulga. Por diversas razones, leyes ambiciosas, internamente coherentes y técnicamente bien redactadas pueden no lograr los propósitos esperados o tener efectos colaterales que no responden a la intención del legislador. Este tipo de análisis es

importante, dado que si no se modifican las razones que hacen que la ley vigente no sea satisfactoria, es poco probable que la nueva ley funcione mejor.

2.1. Reconocimiento de políticas y el factor humano

La efectividad de toda nueva ley puede verse menoscabada si los funcionarios o instituciones no destinan recursos o energías suficientes para su implementación. En muchos casos, esto se debe a una simple falta de recursos o de capacidad, en particular en muchos países en desarrollo. En otras circunstancias, la aprobación de una nueva ley puede haber sido una forma de demostrar un compromiso político frente a reformas sobre las cuales el gobierno tiene en realidad una posición ambivalente. En algunos casos, la implementación puede verse comprometida debido a la corrupción, dado que los gobiernos pueden no tener la capacidad o la disposición para enfrentar este problema con la energía necesaria. También puede haber oposición en el reparto de competencias entre departamentos del gobierno y el personal de las nuevas estructuras institucionales, como las autoridades alimentarias nacionales, dado que con frecuencia ello conlleva el traslado de funcionarios de gobierno desde los ministerios relacionados. La resistencia nace a menudo del temor al cambio o cese de los términos y condiciones de contratación, por ejemplo, por un traslado desde el sector público hacia entidades establecidas en el sector privado. En particular, la resistencia al cambio puede ser enorme en los ministerios que han asumido la responsabilidad durante algún tiempo.

La falta de la voluntad política necesaria para garantizar la efectiva implementación también puede estar relacionada con la forma en que se ha formulado y adoptado la nueva ley. Por ejemplo, un ministerio con un ministro particularmente poderoso puede presionar con éxito para la promulgación de una nueva ley alimentaria sin obtener el respaldo de uno o más ministerios cuyas funciones y responsabilidades se verán alteradas por la nueva ley alimentaria, o a los que se podría invitar a ayudar en su implementación.

En este caso, la colaboración necesaria puede convertirse en víctima de los celos institucionales, de una conducta de defensa del territorio y de la resistencia pasiva de las instituciones y funcionarios de gobierno que sienten que no se toman en cuenta sus intereses en la promulgación de la nueva ley. Como se analizará más adelante, los funcionarios de gobierno deben ser considerados un grupo partícipe por cuyos intereses se debe velar durante el

proceso de elaboración del marco legal en materia de alimentos. La participación generalizada como elemento de una política de gobernabilidad es vital en el proceso de modificación legal.

2.2. Implementación como parte del diseño legislativo

En algunos casos, puede resultar difícil implementar la ley debido a una simple falta de recursos o al hecho de no prever los detalles prácticos necesarios para hacer efectiva una ley, como las formas de exigir su cumplimiento y los costos de implementación. Existen muchos ejemplos de leyes bien redactadas que fueron promulgadas sin antes prestar una atención suficiente al nivel de desarrollo de un país ni a su disponibilidad de recursos y que, por ende, resultaron difíciles de implementar.

En muchos países, por ejemplo, la resolución de conflictos legales es responsabilidad de un sistema judicial sobrecargado que además carece de financiación suficiente, en tanto que las alternativas existentes frente al sistema judicial tradicional pueden ser escasas o nulas. En consecuencia, es posible que las buenas leyes no puedan aplicarse correctamente debido a falta de mecanismos judiciales. Una alternativa viable que puede ofrecer la ley para exigir el cumplimiento de sus disposiciones, es la aplicación de medidas administrativas de reparación, es decir, sanciones impuestas en caso de incumplimiento por un organismo administrativo o una institución independiente, por ejemplo, una autoridad alimentaria. Estas sanciones pueden contemplar una simple advertencia, la suspensión o revocación de permisos específicos (como el permiso para el funcionamiento de un negocio de alimentos), o una pena pecuniaria. Puede mejorarse la eficiencia cuando la ley delega en un organismo o autoridad alimentaria esta clase de facultades para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales, dado que el tipo y carácter de las pruebas requeridas son, en general, de un nivel mucho más bajo que el que se exige conforme a las leyes penales¹⁰ y los casos pueden resolverse sin procesos judiciales onerosos y prolongados.

¹⁰ En tanto que en un proceso judicial penal (en jurisdicciones regidas por el derecho consuetudinario) la culpa del imputado debe en general establecerse "más allá de toda duda razonable", en los procesos administrativos se debe establecer en general la "preponderancia de la prueba" o el "equilibrio de las probabilidades", en otras palabras, más probable que improbable. En contraste, en las jurisdicciones regidas por el derecho civil, la principal diferencia puede ser la carga de la prueba o la jerarquía de los medios de prueba.

Otro ejemplo: una ley alimentaria puede crear diversas juntas, comisiones y procedimientos en relación con los alimentos en un intento por coordinar y estructurar las actividades de control alimentario en el país, pero estos organismos pueden necesitar recursos financieros o humanos de los que el gobierno carece. La ley debe ser el reflejo de expectativas razonables acerca de la capacidad del gobierno de controlar la producción y el proceso de distribución de alimentos, considerando el hecho de que los servicios de inspección carecen a menudo de personal suficiente y de una infraestructura básica, como edificios, equipos y vehículos. Además, cuando existen laboratorios, pueden que no tengan los medios adecuados para realizar los análisis necesarios de residuos de pesticidas, hormonas, micotoxinas, contaminantes químicos u otras sustancias específicas.

Una estrategia para abordar el problema de los recursos limitados es incorporar a la legislación un plan de recuperación de costes conforme al cual la autoridad alimentaria pueda cobrar y mantener en sus arcas derechos por las inspecciones realizadas de acuerdo con la ley. Para esto existen muchas modalidades, como derechos cobrados por cada inspección, por cada análisis de laboratorio, o solamente cuando el productor o importador solicita una inspección fuera de las horas hábiles normales. También se podría exigir a los negocios de alimentos pagar un derecho de inspección mensual o anual. Como se analiza en la Sección 1.2, la incorporación de un plan de recuperación de costes puede ser legalmente posible o no, dado que en algunos países se exige que todos los derechos cobrados a nivel de gobierno se destinen a un fondo consolidado administrado por el ministerio responsable de las finanzas, el que distribuye los recursos mediante el proceso presupuestario normal.

Otra solución para la escasez de recursos es hacer un fondo común por sectores. Cuando cada ministerio o entidad pública tiene escasos laboratorios con instalaciones mínimas, las ventajas de la colaboración y cooperación son obvias. En muchos casos se pueden integrar las actividades de inspección y en algunas circunstancias también pueden compartirse los equipos y recursos humanos. En la Sección 3.1.2.1 se analizan con mayor profundidad los argumentos a favor de la centralización de las actividades de control alimentario, en tanto que en el Capítulo 6 se examina la bioseguridad y la tendencia hacia la integración de las materias no solo relacionadas con la inocuidad de los alimentos sino también con salud animal y vegetal bajo el patrocinio de un organismo o repartición.

2.3. Recopilación de aportaciones de las partes interesadas

Es un axioma ampliamente aceptado, en el ámbito de los expertos que trabajan estrechamente con los gobiernos en el desarrollo de las leyes, que tanto la calidad de una ley como su implementación exitosa dependen en gran medida de un compromiso efectivo de la sociedad civil en su elaboración. En el área de los alimentos, entre las partes interesadas se incluyen actores gubernamentales y no gubernamentales, autoridades centrales y locales, productores, consumidores, el mundo científico y académico, la industria del turismo y muchas organizaciones del sector privado. Algunas partes interesadas pueden estar organizadas en grupos de presión, como las organizaciones de protección a los consumidores, las asociaciones de productores o los sindicatos, o pueden participar como personas naturales en el proceso de consulta que debe acompañar al desarrollo de la ley. En algunos casos, cuando la ley es finalmente promulgada, estas partes interesadas pueden tener un papel formal en las estructuras institucionales establecidas (por ejemplo, pueden ser incluidas entre los miembros de la junta o consejo nacional de alimentación). Las partes interesadas también pueden contribuir cuando existe un período de análisis público requerido conforme a la ley antes de que pueda adoptarse algún nuevo reglamento.

La obligación de consultar a las partes interesadas en el proceso de elaboración de las leyes va más allá de simplemente realizar unos pocos seminarios o talleres al término del proceso. Requiere, durante todo el proceso de revisión, análisis y redacción, un auténtico compromiso de escuchar y comprender las necesidades, objetivos, conocimientos y capacidades de los futuros usuarios de la ley alimentaria y de otras personas potencialmente afectadas por dicha ley. Es un trabajo que requiere tiempo e idealmente debería implicar la realización de consultas en terreno, sin premura, a las personas directamente afectadas, no simplemente en una distante ciudad capital. Las consultas deben iniciarse en una etapa temprana, no solo cuando ya se ha completado un primer anteproyecto.

Una participación amplia no solo mejora la calidad de la ley, sino que es además un factor significativo en la mejora de su implementación. Al contribuir a crear consenso a favor de la ley se favorece un cumplimiento más efectivo y se fomenta el sentido de "propiedad". El hecho de que la ley refleje las ideas y visiones de todas las partes interesadas puede incentivar un respaldo organizado de la ley y una activa presión a favor de su aplicación, en

contraposición a una resistencia indiferente o pasiva que puede impedir la implementación con la misma efectividad con la que puede hacerlo una activa oposición. Como mínimo, la participación pública da a conocer la ley a la sociedad en general, entre aquellos que se ven directamente afectados por ella y aquellos que participan en una forma más tangencial.

Los funcionarios del gobierno deben ser considerados otro importante grupo interesado en el proceso de formulación de leyes, dado que tendrán inquietudes igualmente importantes cuando se esté desarrollando la nueva ley alimentaria. Como se indicó anteriormente, el personal de un departamento que percibe que bajo el nuevo sistema sus responsabilidades se han visto alteradas drásticamente sin su consentimiento, puede encontrar formas de resistirse a la implementación de la ley o de debilitarla. Además, la falta de participación de las entidades reguladoras en el proceso significa desconocimiento del contenido y de los procedimientos de la nueva ley, lo que puede llevar a que su aplicación sea inapropiada. Esto puede evitarse no solo mediante la realización de consultas nacionales durante todo el proceso legislativo, sino también mediante la divulgación de la nueva ley una vez promulgada y mediante la educación de los funcionarios y del público en cuanto a su contenido. Por ejemplo, los inspectores de alimentos deben ser capacitados correctamente en la aplicación de la ley y, en particular, de los reglamentos asociados, dado que muchos de éstos son extremadamente detallados y técnicos. La falta de comprensión y apoyo de quienes aplican los reglamentos puede debilitar gravemente la implementación, en la misma forma en que puede hacerlo con respecto a aquellos contra quienes se aplicará la ley.

2.4. Evaluación de la factibilidad de cambio

Después de identificar y analizar el contexto general de la ley pertinente y de evaluar las restricciones existentes en el entorno legal, institucional y normativo, el paso siguiente será evaluar la posibilidad de corregir las deficiencias identificadas o al menos mitigar su impacto. Si los problemas hubieran surgido en la práctica, ¿cómo pueden subsanarse los defectos en la implementación? Si en cambio es el marco legal lo que debe modificarse, ¿cuáles son las medidas técnicas y políticas que se requieren y qué obstáculos existen? ¿Se pueden lograr los cambios mediante la emisión de reglamentos o normas administrativas del ministerio del ramo responsable? A menudo, ésta es la solución más fácil y rápida. ¿Se requerirá para ello la cooperación de otro ministerio, un convenio entre dos ministros o la atención del

parlamento o gabinete?. Esto puede necesitar un tiempo considerablemente mayor y puede conllevar mayores incertidumbres políticas.

Es importante tener una comprensión realista de cuán abiertos al cambio están los encargados de adoptar decisiones en un determinado escenario. En algunos contextos puede ser posible proponer, redactar y adoptar las reformas legales necesarias; en otros países y en otras circunstancias, las leyes deben mantenerse y los encargados de producir las reformas necesarias deben trabajar dentro de los parámetros reguladores, por imperfectos que sean. En cualquiera de los casos, es esencial tener una completa comprensión del marco legislativo en toda su complejidad, de modo que puedan desarrollarse estrategias apropiadas teniendo en mente ese marco.

Una importante pregunta asociada es qué prioridad se debe asignar a un potencial cambio. A menudo es posible lograr resultados promisorios en un entorno que no sea el ideal. Esto exige enfocar de manera realista el desarrollo de nuevas leyes y de nuevas estructuras institucionales. Sin el trabajo introductorio de base podría resultar difícil implementar leyes que requieran cambios repentinos de una conducta profundamente arraigada, nuevos recursos significativos o modificaciones drásticas en los sistemas institucionales. Por otro lado, aunque a menudo es tentador buscar soluciones provisionales o que permitan llenar los vacíos cuando existen fallas legislativas e institucionales, es importante tener una visión más amplia. Se debe tener especial cuidado en garantizar que el entusiasmo de los gobiernos y otros actores por encontrar una solución no haga que se acelere la aprobación de la ley, lo que podría debilitar su efectividad tanto a corto como a largo plazo. Por consiguiente, la pregunta no es “¿cuál es la solución perfecta?”, sino más bien ¿cuál es la estrategia más económica y más simple que satisface las necesidades mínimas del país en el aspecto normativo, considerando las circunstancias reales en juego?

La secuencia que deben seguir los países dispuestos a actualizar su marco legal en materia de alimentos es, primero, analizar la legislación existente, definir a continuación las actividades asociadas a los alimentos que se desarrollan en el país, posteriormente identificar a las instituciones y al personal involucrado, evaluar de forma objetiva los recursos existentes y potenciales y las capacidades de esos actores; establecer un concepto ideal de distribución de los recursos a la luz de las metas y prioridades del gobierno y, finalmente, ajustar ese concepto ideal a la luz de las circunstancias empíricas y limitaciones identificadas. Una vez completado este análisis, los gobiernos

deben iniciar el proceso de decidir qué instituciones, mecanismos de coordinación, políticas, facultades, delitos y enfoques filosóficos para el control de alimentos deben incluirse en su ley alimentaria básica.

III. DESARROLLO DE LA LEY ALIMENTARIA NACIONAL

Los marcos reguladores nacionales que regulan el sector de los alimentos varían enormemente en cuanto a su complejidad y alcance. Algunos países no tienen ninguna ley alimentaria específica sino que utilizan las leyes generales de salud pública y protección al consumidor. Otros pueden aplicar directamente instrumentos internacionales, como las normas, directrices y códigos de conducta del Codex Alimentarius. Otros incluso pueden tener diversas leyes y reglamentos promulgados con el fin de abordar temas alimentarios específicos o asignar responsabilidades asociadas a los alimentos a determinados ministerios o reparticiones de gobierno, lo que crea un laberinto de disposiciones que se contraponen y superponen. Las leyes pueden haberse mantenido vigentes durante décadas y pueden no reflejar conceptos, principios o definiciones modernas, o pueden haber sido modificadas o complementadas en algunas de sus partes pero no en otras, lo que genera problemas de coherencia. En estas circunstancias, es altamente conveniente una actualización del marco legal nacional en materia de alimentos.

Como se analizó en el Capítulo 1, se debe tener presente que una ley alimentaria debe contemplar las diversas materias que han de regularse con el fin de garantizar la producción, comercialización y manipulación sin riesgo de los alimentos. En el Capítulo 3 se ha dado una idea general de estas materias, que abarcan desde normas sobre residuos hasta leyes que solo tienen una relación indirecta con los alimentos. La amplitud de estos temas pone en evidencia la dificultad de cumplir con el anhelo de un gobierno o de un ministerio de "promulgar una ley alimentaria básica" o eliminar en un sistema vigente las innumerables contradicciones, superposiciones y vacíos mediante la promulgación de una ley integral. Sin embargo, tras realizar un minucioso estudio, los gobiernos pueden lograr el objetivo de reunir dentro de un marco legal e institucional la mayor cantidad posible de actividades relacionadas con los alimentos. Si bien algunas materias serán mejor abordadas por instituciones y personal con capacitación específica, y puede haber razones históricas o científicas por las que algunas áreas se opongan tenazmente al cambio, los encargados de formular políticas deben ser

capaces de identificar aquellas actividades que pueden reunirse en una sola administración y al amparo de una ley básica que regule el sistema de control de los alimentos. Este Capítulo se centra en el proceso de desarrollo de esa ley.

3.1. Elementos de las leyes alimentarias básicas

Aunque el orden de las disposiciones y la esencia de una ley alimentaria básica variarán dependiendo de la práctica legislativa del país y de los muchos factores analizados en las Partes I y II de este Capítulo, esta ley contendrá en general disposiciones que se clasifican dentro de las siguientes categorías: (i) disposiciones introductorias o preliminares, incluidos objeto y naturaleza, ámbito de aplicación, objetivos y definiciones; (ii) disposiciones sobre las autoridades competentes ejecutivas y administrativas, que definen las estructuras que operarán conforme a la ley y que asignan facultades y responsabilidades; (iii) disposiciones específicas aplicables a los alimentos y a su fabricación, inspecciones, importación, exportación y venta; (iv) tipificación de las infracciones y sanciones por incumplimiento y principios procesales, y (v) disposiciones finales que incluyen cláusulas que prevén el desarrollo reglamentario, y con efectos derogatorio. Cada uno de estos apartados será analizado a continuación.

3.1.1. Disposiciones introductorias

Las disposiciones preliminares o introductorias de la ley alimentaria describirán las materias incluidas en el ámbito de aplicación de la ley y establecerán sus objetivos. Estas disposiciones pueden no tener efecto legal efectivo, pero en cambio operan como una especie de declaración normativa que explica la razón de la promulgación de la ley y el propósito al que está destinada. Por ejemplo, el preámbulo o una de las primeras disposiciones puede indicar que el objeto de la ley es "regular la fabricación, venta, importación y exportación de alimentos" o "proteger la salud humana". Otros objetivos comunes son "promover el intercambio", "mejorar la nutrición" y "proteger a los consumidores". Como se señaló en el Capítulo 4, algunos países pueden querer manifestar explícitamente que la ley está destinada a promover la seguridad alimentaria o a implementar el derecho a una alimentación adecuada.

Después de establecer los objetivos o propósitos, la ley puede proceder a esbozar su ámbito de aplicación, es decir, cuáles son las actividades y materias que abarca. Por ejemplo, la ley puede establecer un amplio ámbito

de aplicación que incluya para la producción de alimentos desde la cosecha y el sacrificio de los animales hasta su comercialización y venta final, o bien un ámbito de aplicación limitado a determinadas fases de la cadena alimentaria, o exclusivo de ciertas actividades que cubiertas por otra ley.

Posteriormente, la ley alimentaria debe incluir una lista de definiciones de los principales términos utilizados. Al redactar las definiciones deben utilizarse fuentes en las que se haya alcanzado un consenso a nivel internacional, como el Codex, junto con otras leyes nacionales o materias relacionadas, si hubiese. La lista de definiciones en la ley alimentaria no es un glosario de términos de control alimentario en general, sino que más bien explica únicamente los términos que figuran en la ley. Básicamente, la sección de definiciones sirve como punto de referencia para la terminología acerca de la cual puedan surgir dudas en la aplicación de la ley. Por ejemplo, si la definición de "propietario" en la ley es vaga o limitada y no abarca a los importadores, exportadores, agentes y similares, una persona acusada de la importación de alimentos de riesgo podría evitar ser procesada conforme a la ley con el argumento de que no es "propietario" de los alimentos. Por otro lado, algunas definiciones podrían ser innecesarias si un país tuviera una Ley de Interpretación que sirva para definir algunos términos de manera uniforme con el propósito de interpretar todas las leyes del país.

La definición de "alimento" tiene obviamente una función especial al delimitar la aplicación de la ley. "Alimento" puede referirse específicamente a productos alimentarios, a cualquier cosa que los humanos puedan ingerir, puede incluir o excluir el agua y puede excluir específicamente las drogas, el tabaco y la goma de mascar. La decisión en cuanto a la forma de definir los alimentos en la ley dependerá de cuáles son las instituciones responsables de hacer cumplir la ley y de cuál es su especialidad. Aunque no existe una norma única, en general es recomendable excluir el tabaco, los cosméticos y las drogas, dado que su control puede requerir conocimientos técnicos de los que no se dispone fácilmente en el ministerio u organismo que pudiera estar encargado de aplicar la ley alimentaria. Si es posible, la definición de alimento debe utilizar la terminología del *Codex*.

La definición de "negocio de alimentos" también será una definición importante que permitirá a la autoridad responsable aplicar la ley, y ejercer control respecto de todos los sitios donde se elaboren, envasen, preparen, sirvan y vendan alimentos. Los encargados de formular la ley deben decidir si el propósito de ésta es incluir esos lugares, incluidos aquellos que

normalmente no se consideran empresas, como restaurantes de empresas, colegios y hospitales. En la definición se debe asignar de manera similar un significado amplio al término "vender", para asegurarse de que incluya la oferta, la publicidad, el almacenamiento, la exhibición, entrega y actividades similares, ya sea a cambio de dinero o mediante trueque. Una vez más, el propósito de ampliar la definición es evitar que al aplicar la ley existan vacíos que permitan que un infractor pueda argumentar que su operación con alimentos no tenía fines de lucro, que por lo tanto "no vendía" alimentos y, por ende, no debe ser procesado.

3.1.2. Autoridades de aplicación

Una tarea esencial de la ley alimentaria será definir las facultades que se ejercerán en virtud de ella e identificar a las autoridades públicas a las que se otorgarán esas facultades. Como regla general, las disposiciones de esta categoría tratarán sobre (1) el o los organismos responsables de administrar el sistema de control alimentario; (2) el establecimiento y funcionamiento de la junta o consejo asesor de alimentación, si hubiese; (3) los grupos de inspección y las facultades y responsabilidades de los inspectores de alimentos, y (4) la estructura de laboratorio.

3.1.2.1. *Autoridad alimentaria*

Al asignar la responsabilidad del control alimentario en el país, la ley alimentaria debe mantener un sistema en que múltiples organismos sean responsables de los distintos aspectos del control de los alimentos, y a la vez asignar a un ministerio el papel principal en la coordinación de las actividades relacionadas con el control alimentario en el país y la aplicación de la ley alimentaria.¹¹ Un sistema de esta naturaleza se reproduce en la Versión 2 del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria presentado en el Apéndice. Alternativamente, se puede decidir la creación de una nueva autoridad central, de carácter gubernamental o cuasi-gubernamental, que coordine e implemente todas las actividades del sistema de control alimentario. Canadá, Irlanda y Belice han optado por este camino, en que la totalidad de los diversos componentes del sistema, es decir, coordinación, desarrollo de políticas, inspecciones, procedimientos de laboratorios y administrativos, operan al amparo de esta única organización. Se trata del "enfoque basado en un organismo único" que se presenta en la Versión 1 del

¹¹ Como se analizó en la Sección 1.3, existen sólidos argumentos para asignar esta responsabilidad al ministerio a cargo de la agricultura y no al ministerio a cargo de la salud, aunque se trata en este caso de una decisión normativa del gobierno.

Nuevo Modelo de Ley Alimentaria que figura en el Apéndice (las tres versiones del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria se analizan con mayor detalle más adelante en la Sección 4.2).

Una solución intermedia –entre múltiples ministerios y una autoridad ejecutiva única– es continuar asignando a los diversos ministerios y organismos la responsabilidad de las distintas áreas de control alimentario y crear simultáneamente una autoridad supraministerial que supervise y coordine las operaciones de todo el sistema. Por lo tanto, el ministerio responsable de la agricultura puede controlar las áreas de producción primaria mientras que el ministerio responsable de la salud inspecciona los locales donde se preparan y sirven alimentos, el servicio de aduanas controla las fronteras, y las autoridades municipales inspeccionan los mercados y negocios de abastos –todo al amparo de una autoridad coordinadora responsable de formular políticas alimentarias-. Esta es una opción conveniente cuando, por las razones antes indicadas, no es posible ni conveniente apartar a los ministerios, organismos u otras entidades gubernamentales responsables de determinadas áreas de control alimentario y establecer en su lugar un organismo ejecutivo único. Dado que integra la inspección de los ministerios del ramo con la creación de un mecanismo general de coordinación, esta opción puede denominarse "enfoque integrado", que se reproduce en la versión 3 del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria contenido en el Apéndice. Es con frecuencia una opción políticamente más aceptable cuando el enfoque basado en un organismo único se considera un cambio demasiado drástico.

Los tres sistemas presentan distintas ventajas y desventajas. Es más probable que una estructura independiente –el organismo único o el enfoque integrado– evite problemas de conflicto de funciones, superposición y la duplicación de actividades (y de hecho la existencia de vacíos, incoherencias y controversias en el régimen existente de inocuidad de los alimentos puede ser un impulso para la creación de una nueva autoridad central basada en la ley). Por otra parte, la transferencia de recursos humanos y materiales desde los ministerios y organismos existentes hacia una organización recién creada conlleva ciertos costes financieros y trastorna el control durante su primera etapa de operaciones. Por el contrario, recurrir al enfoque basado en múltiples organismos es menos oneroso y provoca trastornos mínimos, pero su éxito depende primero de la neta definición de la esfera de influencia de cada entidad y, segundo, de la buena voluntad de las distintas entidades a cargo del control alimentario. Cuando la delimitación de responsabilidades conforme a la ley alimentaria (y según los acuerdos entre entidades) no sea lo

suficientemente específica, o cuando las entidades que participan en el control alimentario no estén dispuestas a colaborar y hacer más eficientes las operaciones, es poco probable que un sistema de este tipo tenga éxito.

3.1.2.2. Consejo alimentario

Cualquiera que sea la decisión que adopte la autoridad responsable de aplicar la ley, es altamente conveniente que la ley alimentaria básica establezca una junta o Consejo alimentario que asesore al ministro o al director de la autoridad alimentaria en lo relativo a la aplicación de la ley. Dicho Consejo debe estar formado por representantes de todos los ministerios y organismos que participan en las actividades de control alimentario en el país, incluidos los ministerios de agricultura y de salud, el servicio de aduanas, las autoridades municipales, entidades de normalización, el comercio y la industria. Si se asignara al consejo una función reguladora (por ejemplo, emisión de permisos para los negocios de alimentación y toma de decisiones con respecto a su suspensión o revocación), no debería tener representantes del sector privado, dado que ello daría origen a potenciales conflictos de interés cuando las entidades reguladas actuarán como entidades reguladoras. Por otro lado, si la función del Consejo fuera únicamente dar asesoría, es conveniente que incluya no solo a representantes de los consumidores, sino también a representantes de los productores, importadores y exportadores. Algunos Consejos incluyen además un experto en materias legales encargado de brindar asesoría en la elaboración de reglamentos, y otras personas que representan a alguna institución de educación superior o instituto de investigación del país.

Según se indicó, el Consejo puede estar facultado únicamente para prestar asesoría, o puede tener facultades ejecutivas. Las disposiciones contenidas en la ley aclararán cuáles son sus funciones. Por ejemplo, una disposición puede establecer que la función del consejo sea "asesorar al ministro respecto de la fabricación, importación, exportación, rotulación, transporte, manejo y venta de alimentos" o "asistir al Ministro en la aplicación de la ley". Además de las tareas ya mencionadas, otras funciones que se podrían asignar al Consejo son proponer nuevos reglamentos conforme a la ley alimentaria y prestar asesoría para su elaboración, adoptar decisiones respecto de las apelaciones de los ciudadanos que objetan las medidas oficiales adoptadas al amparo de la ley alimentaria, brindar asesoría en situaciones de emergencia, desarrollar políticas alimentarias nacionales y realizar actividades de información al público con el fin de sensibilizar a la población acerca de los problemas relacionados con la

inocuidad de los alimentos. Cuando existe una autoridad alimentaria central, el Consejo actúa como uno de los órganos principales de esa autoridad, con funciones reguladoras y fiscalizadoras.

En algunos países, el Consejo alimentario actúa como Comité Nacional del Codex, fijando la posición del gobierno respecto de los diversos temas analizados en la *Comisión del Codex Alimentarius* y sus entidades filiales, y coordina los aportes del gobierno al desarrollo de las normas internacionales¹² del *Codex* (Cap. 2).

3.1.2.3. Inspección y análisis

Otra importante estructura administrativa que debe crearse y definirse en la legislación alimentaria es un servicio de inspección, con un equipo de inspectores responsables de aplicar la ley. Tradicionalmente, las inspecciones conforme a la ley alimentaria estaban enfocadas a aplicar la ley y los inspectores tenían la misión de identificar a los infractores, reunir pruebas e iniciar los procesos para imponer sanciones de acuerdo con la legislación. En años recientes, se ha producido un cambio significativo en el enfoque de las inspecciones, los inspectores ejercen una función más educativa y de colaboración y operan más como agentes de divulgación que capacitan a quienes administran negocios de alimentos en lo relativo a las exigencias y obligaciones que la ley les impone. En lugar de realizar inspecciones con el fin de identificar violaciones de la ley alimentaria, los inspectores desarrollan una función de auditoría en que observan los resultados de los propios procesos de control y supervisión de los negocios de alimentos¹³ (Cap. 4, sec. 2.3).

El número de miembros de los equipos de inspección dependerá de la estructura institucional estipulada en la ley y de las necesidades logísticas del ministerio o del organismo que lidera esa estructura institucional. Si solamente un ministerio es responsable de aplicar la ley, lo más probable es que los

¹² En otros países el Comité Nacional del Codex puede ser una entidad independiente o un comité secundario del consejo de alimentación. Cualquiera sea su organización, la participación en las actividades del Codex es conveniente y también beneficiosa; además, podría decirse que es esencial si el país se ha incorporado o piensa incorporarse a la OMC.

¹³ Dado que las leyes establecen normas, y dado que contienen listas de delitos y penas, siempre de tenderá a interpretarlas como si se centraran simplemente en exigir su cumplimiento, pero este puede no ser el caso necesariamente. Para percibir el criterio y la filosofía de la autoridad alimentaria, será necesario consultar documentos normativos y observar la capacitación, actitud y conducta de los inspectores de alimentos.

inspectores sean funcionarios de ese ministerio. Del mismo modo, si la aplicación de la ley está a cargo de una autoridad alimentaria central, es probable que los inspectores sean miembros del personal de esa autoridad. En algunas jurisdicciones donde existe un sistema mixto (véase Versión 2 del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria en el Apéndice), o donde existe falta de personal, la ley puede aludir a la facultad del ministro (o director de la autoridad alimentaria) para nombrar o "designar" inspectores conforme a la ley: esto permite que la autoridad responsable utilice no solo a sus propios funcionarios sino también a los funcionarios de otros ministerios y organismos en la aplicación de la ley. Por ejemplo, aun cuando el ministerio responsable de la salud sea el ministerio al que se asigna legalmente la facultad general de aplicar la ley, puede estar dispuesto a confiar en los funcionarios de aduanas en los puntos fronterizos si no hay funcionarios suficientes del ministerio de salud que presten servicios en esos lugares remotos. Bajo estas circunstancias, un funcionario de aduanas es "designado" inspector a efectos de la aplicación de la ley alimentaria.

Además de dar una idea general de las facultades que habrán de ejercerse, la ley debe establecer también pautas respecto al ejercicio de esas facultades e identificar las restricciones a las mismas. Por consiguiente, la ley definirá el alcance de las facultades conferidas a los inspectores de acuerdo con la ley y la forma en que deben proceder al ejercerlas (aunque en algunos sistemas legislativos éstas se enumerarán en un reglamento de procedimiento penal separado o en una ley administrativa general). Normalmente se otorga a los inspectores la facultad de detener y registrar a personas y vehículos, con o sin una orden judicial, cuando sospechan que se ha violado la ley. También pueden acceder a inmuebles donde se elaboran, tratan, clasifican, envasan, marcan, rotulan, almacenan, venden, manipulan o sirven alimentos, aunque en muchos países se establece una excepción en el caso de los lugares destinados a vivienda, donde debe obtenerse un permiso especial. Los inspectores pueden solicitar información o documentación a la persona a cargo del negocio de alimentos y pueden pesar, contar, medir, marcar, sellar o abrir cualquier muestra de alimento. Al reunir información deben tomar muestras o fotografías, indicar los valores registrados por los instrumentos de medición instalados en el negocio de alimentos o hacer sus propias mediciones.

Los inspectores también están plenamente facultados para aplicar la ley cuando descubren un problema en el negocio de alimentos: pueden emitir una orden de mejoras en que se ordena al negocio de alimentos realizar determinadas mejoras dentro de un tiempo específico y, mientras tanto, pueden confiscar alimentos, destruirlos si constituyen un peligro para la salud humana, o clausurar la

totalidad o parte del negocio. También están facultados –de manera temporal o permanente– para extender o retirar permisos para operar un negocio de alimentos. Con respecto a los alimentos de origen animal, los inspectores a menudo tienen facultades específicas para hacer frente a situaciones especiales, como la facultad de prohibir o restringir importaciones y exportaciones, y el movimiento de animales y productos animales dentro del país. Los inspectores también deben tener la facultad para sacrificar animales infectados u ordenar la destrucción de animales muertos y de animales pertenecientes a las granjas de los alrededores.

La ley alimentaria también debe dar una idea general de algunas responsabilidades y derechos adicionales de los inspectores y ciudadanos afectados por el ejercicio de las facultades de inspección. Por ejemplo, la ley debe obligar a los propietarios, administradores y empleados de los inmuebles inspeccionados a cooperar con los inspectores. Cuando se espera que haya resistencia por parte de los administrados, o cuando por otras razones se requiere ayuda, la ley generalmente dispondrá que los inspectores recurran a las fuerzas del orden público, a las administraciones locales y a las autoridades de aduana al ejercer sus facultades. Esto puede hacerse para asuntos de rutina, como entrar en un negocio de alimentos, o con el fin de implementar medidas extraordinarias como medidas de cuarentena, sacrificio de animales, bloqueos de caminos y acciones similares. Finalmente, la ley debe obligar a los inspectores a mantener la confidencialidad, de modo que no revelen ninguna información relativa a la operación de los negocios de alimentos que hubieran obtenido durante las inspecciones.

Además de los equipos de inspección, la ley debe establecer un sistema para la identificación y certificación de laboratorios y analistas oficiales que realizarán el análisis requerido de las muestras obtenidas conforme a la ley. Habitualmente se otorga al ministro o al director de la autoridad alimentaria la facultad legal de identificar y seleccionar a los laboratorios oficiales. La ley debe otorgar amplia libertad para hacer esa elección, porque en muchos países existe una creciente necesidad y el deseo de confiar en laboratorios privados para algunas o la totalidad de estas funciones.

Las leyes complementarias de la ley alimentaria generalmente indicarán si se deben cobrar tarifas por las inspecciones y análisis de laboratorio. En la mayoría de los casos se aplica una tarifa básica por cada inspección o análisis, aunque en otras jurisdicciones éstas se cobran sólo cuando la inspección o análisis se realizan fuera de las horas normales de trabajo. En otros sistemas,

los servicios se cobran anualmente, lo que refuerza la impresión de que los negocios de alimentos pagan por un servicio continuo que respalda sus propios esfuerzos en cuanto a supervisión y control.

3.1.3. Disposiciones específicas sobre alimentos

Uno de los principales propósitos de las leyes alimentarias básicas es dar una idea general de las diversas exigencias aplicables a los alimentos. En consecuencia, la ley principal crea la facultad de regular aspectos específicos de los alimentos, por ejemplo, al conceder al responsable del gobierno o al director de la autoridad alimentaria la facultad de elaborar normas para temas específicos relacionados con alimentos, como higiene, envasado, transporte, rotulación, publicidad, aditivos, adulteración y contaminación. La ley alimentaria generalmente contendrá disposiciones sustantivas en estas áreas que establezcan, por ejemplo, que los alimentos importados son sometidos a inspecciones, que los productores de alimentos deben establecer procedimientos de localización, que los negocios de alimentos deben respetar y cumplir las normas de higiene establecidas, que los operadores de negocios de alimentos deben mantener registros detallados, y que las etiquetas deben ajustarse a modelos específicos. Algunas leyes alimentarias incluyen la exigencia de que todos los alimentos vendidos en el país estén acompañados de una garantía que describa la naturaleza y calidad del alimento.¹⁴ Algunas leyes contendrán disposiciones específicas para los alimentos de venta ambulante, mientras que otras abordarán este aspecto mediante normas de higiene aplicables con carácter general. Aunque los esquemas básicos para estos y otros temas se establecen en la ley principal, la mayoría de los detalles estarán contenidos en reglamentos complementarios. Esta división se analiza con mayor detalle en la Sección 3.2 más adelante.

Es probable que la ley alimentaria contenga disposiciones aplicables a alimentos importados y exportados. En general, se exigirá a los importadores o exportadores solicitar los permisos pertinentes a las autoridades competentes, y puede haber otros requisitos en cuanto a documentos, algunos de los cuales tienen su origen en otras leyes. Por ejemplo, en la mayoría de las jurisdicciones los productos vegetales deben estar acompañados de un certificado fitosanitario expedido por la organización nacional de protección fitosanitaria del país exportador.

Los productos importados están normalmente sujetos a inspección en el puerto de entrada o en el destino final (si el contenedor ha sido sellado y marcado a la entrada). De manera similar, los productos para la exportación

¹⁴ El Nuevo Modelo de Ley Alimentaria no incluye garantías, dado que en muchas jurisdicciones este concepto será materia de la ley de contratos.

están generalmente sujetos a inspección en el punto de salida, aunque cuando la autoridad ha desarrollado vínculos con determinados exportadores las inspecciones también pueden realizarse en el establecimiento comercial donde son envasados los alimentos.

Al inspeccionar los alimentos importados y exportados, los inspectores deben tomar muestras (de acuerdo con normas reglamentarias detalladas para obtener, precintar y marcar) y pueden retener los alimentos hasta que se haya completado el análisis; los inspectores pueden ordenar que los alimentos sean reacondicionados o reetiquetados si cumplen solamente con algunos de los requisitos. Como último recurso, un inspector puede destruir los alimentos si se determina que son peligrosos para la salud humana y que su reacondicionamiento o reetiquetado no resolvería el problema.

Algunas jurisdicciones incluyen en la ley alimentaria disposiciones que abordan ciertos tipos de alimentos, como alimentos infantiles, alimentos nuevos, alimentos funcionales o alimentos modificados genéticamente. Como se analizó en el Capítulo 3, en la mayoría de los casos no existe justificación para ese trato especial en la ley alimentaria, dado que estos tipos especiales de alimentos deben ser seguros para el consumo humano, al igual que las demás clases de alimentos. No obstante, cuando existe una presión pública significativa, el gobierno puede tener que demostrar que ha adoptado medidas sobre temas de preocupación para los consumidores, y en consecuencia, la ley alimentaria podría ser diseñada con capítulos con encabezamientos específicos o artículos específicos en que se aborden esos alimentos. De nuevo, la ley básica contendrá únicamente el armazón en tanto que los aspectos específicos estarán en los reglamentos.¹⁵

3.1.4. Infracciones y sanciones

Una vez que la ley alimentaria haya establecido las facultades que habrán de ejercerse en virtud de ella y los organismos públicos a los que habrán de otorgarse esas facultades, y una vez que haya establecido los parámetros dentro de los cuales operarán esos organismos, tendrá que delegar en esos

¹⁵ Es especialmente importante observar esta división con respecto a estas materias a veces controvertidas, dado que es incluso más probable que sus exigencias cambien y evolucionen a la luz del avance del conocimiento científico y de los puntos de vista en desarrollo. Garantizar que los detalles relativos a envasado, rotulado y publicidad de esos alimentos estén contenidos en reglamentos complementarios significa que pueden realizarse más fácilmente los cambios necesarios.

organismos públicos la facultad de imponer sanciones. Deberán definirse las infracciones imputables y las sanciones que podrán imponerse y, finalmente, los procedimientos aplicables una vez que se haya cometido un delito. Decidir qué actividades habrán de considerarse delitos conforme a la ley es una decisión normativa que debe adoptarse en la formulación de la ley. Aun cuando la inspección se realice bajo un criterio de colaboración, siempre será necesario definir en la ley algunos delitos (y establecer las correspondientes penas) puesto que algunos negocios de alimentos no lograrán implementar sistemas de control, auditarlos correctamente o dar cumplimiento a la ley en otros aspectos (véase punto 3.1.2.3 y nota al pie N° 4).

Algunas de las infracciones incluidas en las leyes alimentarias hacen referencia a la aplicación de procesos prohibidos en la elaboración de alimentos, almacenar o vender alimentos en condiciones insalubres, vender alimentos adulterados o contaminados o alimentos que no cumplen las normas establecidas, poner en funcionamiento un negocio de alimentos sin el permiso pertinente, no establecer o mantener un sistema de localización; importar o exportar alimentos sin la documentación correcta, publicar un aviso publicitario falso o engañoso relacionado con algún alimento, no garantizar que la totalidad de los empleados de un negocio de alimentos respete los procedimientos correctos de manipulación, obstaculizar o impedir el ejercicio de las funciones oficiales de un inspector, entregar información falsa a un inspector, fingir ser un inspector, alterar alguna muestra tomada conforme a la ley, y muchos otros.

Las infracciones contrarias a la ley alimentaria también pueden ser cometidas por inspectores, aunque muchas leyes alimentarias descuidan este aspecto. Algunas de las conductas punibles que los inspectores pueden cometer son confiscar alimentos por razones que no sean el potencial daño que pudieran provocar a la salud humana o el incumplimiento de las normas de calidad (con el propósito de evitar la corrupción) no informar una participación financiera en un negocio de alimentos o entregar a cualquier otra persona alguna información adquirida en el ejercicio de funciones oficiales de acuerdo con la ley.

Una vez definidas las conductas punibles, la ley debe dar una idea general de las sanciones aplicables. Una vez más, el procedimiento sancionatorio habrá de venir definido en una norma específica, aunque el sistema legal y judicial también establecerá los tipos de sanciones por violaciones específicas. Aun cuando algunos países se basan únicamente en un sistema de aplicación de las leyes penales, otros complementan este sistema mediante el establecimiento de

penas administrativas en el caso de determinadas violaciones de la ley alimentaria.

Tanto en el sistema de tradición jurídica romano-germánica como en el sistema de *Common law*, las sanciones administrativas comparten dos características fundamentales: en primer lugar, la facultad para imponerlas corresponde a un organismo administrativo, no a una entidad judicial. En el ámbito de los alimentos, esto significaría que parte del poder ejecutivo del gobierno o una autoridad alimentaria independiente tendría la facultad de castigar ciertos tipos de violaciones. En segundo lugar, las sanciones administrativas se imponen al margen del proceso judicial, es decir, sin la intervención de ningún tribunal. Como consecuencia, la entidad reguladora no está obligada a presentar pruebas que eliminen toda duda razonable (véase nota al pie N° 1) y no está limitada por los procedimientos judiciales penales. Las sanciones administrativas constituyen por tanto un mecanismo alternativo viable de aplicación de la ley que puede ser más económico, oportuno y práctico que las sanciones penales.

Las sanciones, sean administrativas o penales, pueden adoptar diferentes formas. Pueden consistir en multas diarias si un negocio de alimentos no cumple las condiciones estipuladas en un aviso de exigencia de mejoras emitido por un inspector; la suspensión o revocación de un permiso de elaboración, importación o exportación de alimentos, penas privativas de libertad, y la confiscación de alimentos y otros elementos utilizados en la comisión de un delito. Algunas leyes prevén multas más gravosas para infractores reincidentes. Para garantizar los derechos de los ciudadanos, la privación de libertad (aplicación de un período de encarcelamiento) se excluye del ámbito de las sanciones administrativas y solamente puede ser impuesta por un tribunal de justicia.

Otro aspecto que la Ley debe regular es el procedimiento aplicable, una vez que se ha cometido un delito. El principal propósito de las normas de procedimiento en las leyes de todo tipo, incluida la ley alimentaria, es garantizar los derechos constitucionales u otros derechos legales básicos. Los procedimientos en materia de notificación, el derecho a audiencia y el derecho de recurso y apelación tienen como objetivo proteger los derechos de un individuo, en particular el derecho al debido proceso y a una defensa adecuada. Por consiguiente, en la mayoría de las leyes alimentarias, una vez que se ha cometido una conducta contraria a la ley, se notifica al infractor sobre los hechos, la fecha y la naturaleza de la infracción y la sanción que le corresponde.

La notificación se realiza antes de aplicar la pena, para otorgar al inculpaado una oportunidad razonable de impugnar los cargos, ya sea por escrito o en persona. Además, se otorga a un infractor el derecho a apelar del fallo de un organismo ejecutivo ante una autoridad superior o ante los tribunales civiles o administrativos, dentro de un período específico.

Finalmente, es importante garantizar que el nivel de las penas sea lo suficientemente alto para que sirva como elemento disuasivo y, a la vez, lo suficientemente bajo para que no sea desproporcionado en relación con el delito cometido. Una forma de asegurar que las sanciones sean adecuadas para las infracciones menores, como las cometidas por los vendedores ambulantes (por ejemplo, vender sin un permiso, vender en un lugar no autorizado o violar las normas de higiene), es incorporar a la ley un sistema de sanciones fijas o "instantáneas" que puedan ser aplicadas de inmediato por los inspectores de acuerdo con procedimientos establecidos. Estas multas son similares a las multas de estacionamiento en muchas jurisdicciones, donde una notificación emitida de inmediato debe ser devuelta con la cuantía pertinente, o bien el infractor puede optar por comparecer para impugnar el cargo.

En muchos países, las multas y sanciones fijadas en las leyes alimentarias son bajas o no tienen el suficiente poder de disuasión, en parte debido a la devaluación de la moneda local a través del tiempo. Dado que las sanciones enumeradas están contenidas en la ley base, su incremento implicaría una modificación de la ley y, por esta razón, las penas se mantienen en el mismo nivel por años o décadas al tiempo que se reduce su valor disuasivo. Una solución para este problema es promulgar una ley separada que incluya un multiplicador, es decir, que establezca que conforme a dicho instrumento todas las penas enumeradas en la ley alimentaria se multiplican por 100, 500 ó 1.000, según corresponda. Otra estrategia es evitar hacer una lista de penas específicas en la ley y, en cambio, establecer un rango y asignar al tribunal la facultad de elegir la sanción apropiada dentro de la horquilla establecida. Mientras el nivel superior sea lo suficientemente alto, una estrategia de este tipo puede evitar los efectos de la inflación durante varios años, aunque aun así puede igualmente ser efectiva durante un período limitado de tiempo.

Una solución innovadora es ligar las penas a un parámetro económico neutral, por ejemplo, al sueldo mensual de un funcionario público de un grado en particular. Así, un delito menor podría definirse como el veinticinco por ciento del sueldo mensual de un funcionario público de un nivel

administrativo medio, en tanto que un delito grave podría ser objeto de una multa equivalente a diez veces ese mismo sueldo mensual. La ventaja de este método es que no hace referencia a una cantidad específica y, por consiguiente, se puede esperar que las penas aumenten en el transcurso del tiempo –aunque esto suponga que el gobierno vaya aumentando los sueldos de los empleados públicos. En algunos países ésta puede no ser necesariamente una suposición válida, pero este sistema puede ser mejor que hacer una lista de importes fijos en una ley que puede tardar años en ser promulgada, tras los cuales la moneda puede haberse devaluado y donde lo más probable es que continúe perdiendo valor.

Para contribuir a la aplicación de la ley, algunos países utilizan herramientas distintas a las sanciones criminales y civiles (Cap. 4, sec. 2.2). Por ejemplo, para incentivar el cumplimiento pueden utilizarse instrumentos económicos, como los mecanismos del mercado y la fijación de precios, en lugar de la aplicación de penas. Aunque estos mecanismos pueden depender de la legislación a efectos de respaldo y control institucional, inciden principalmente en la conducta mediante incentivos y desincentivos financieros (impuestos y subsidios). Por ejemplo, la aplicación de reducciones tributarias puede utilizarse para fomentar una conducta responsable y el cobro de algún derecho o tarifa puede utilizarse para castigar una conducta opuesta.

3.1.5. Disposiciones varias

Las leyes alimentarias contienen rutinariamente disposiciones que abordan otros problemas que deben resolverse y que no están dentro de ninguna de las categorías ya tratadas. Los principios procesales pueden hacer referencia a la carga de la prueba y la determinación de la responsabilidad, por ejemplo, establecer que los inspectores o funcionarios no son responsables de ninguna acción realizada de buena fe en el cumplimiento de sus funciones conforme a la ley. Otras disposiciones pueden especificar la responsabilidad de los ejecutivos de empresas en el caso de que una conducta punible haya sido cometida por una persona jurídica.

La ley alimentaria también puede incluir presunciones legales aplicables al cumplimiento de la ley, aunque esto dependerá de la práctica legislativa nacional, ya que en algunos países las presunciones estarán contenidas en un código de procedimiento civil o código de procedimiento penal aplicable a todos los procesos y a todas las leyes.

Dado que cualquier ley alimentaria hará cambios significativos al sistema de control de los alimentos, puede que existan algunas leyes, reglamentos o instrucciones de operación que tengan que modificarse o derogarse. En esos casos, la ley alimentaria tendrá que enumerar qué disposiciones en otras leyes deben ser derogadas o modificadas para reflejar los cambios. Ésta es una importante disposición, dado que, como se analizó en el Capítulo 3, a menudo existen disposiciones alimentarias dispersas por toda la estructura legislativa que se verán afectadas por la nueva ley. Si se reemplazan leyes anteriores, la nueva ley puede establecer que se reemplazan en su totalidad, o puede enumerar las disposiciones específicas que se han sido derogadas. La ley también puede incluir algunas disposiciones transitorias que mantengan vigentes las leyes o reglamentos existentes hasta una fecha específica o hasta que tenga lugar una acción específica. El análisis en el Capítulo 3 proporciona una lista útil para examinar las disposiciones vigentes cuya derogación o modificación podría requerirse tras la promulgación de una nueva ley alimentaria básica.

Hacia el final de la ley alimentaria aparece generalmente una disposición que enumera muchas materias que el ministro (u otra persona a la que se hubieren conferido facultades, como el director de una autoridad alimentaria central) podría abordar mediante reglamentos destinados a hacer efectivos los propósitos de la ley. La lista de reglamentos puede ser extremadamente detallada o simplemente dar ideas generales amplias de los tipos de temas que pueden abordarse. En cualquiera de los casos, la facultad de dictar reglamentos raramente se restringe, dado que la ley habitualmente contiene una disposición general que establece que la autoridad competente puede "dictar todos los reglamentos que se consideren necesarios para lograr los propósitos de la ley". Dependiendo de la materia, la autoridad responsable puede ser asesorada en la elaboración de reglamentos y otros instrumentos complementarios, por el Consejo alimentario, el Comité Nacional del *Codex*, comisiones técnicas, o las diversas reparticiones que participan en el control alimentario.

Algunos de los tipos de materias que normalmente figuran en los reglamentos alimentarios se analizan en la Parte II del Capítulo 3 y en la Sección 3.1.3 anterior. Entre estas materias se incluyen normas sobre higiene, irradiación y rotulación de los alimentos. Otros temas que probablemente figuren en los instrumentos complementarios incluyen disposiciones sobre la organización y funcionamiento de los consejos de alimentación establecidos conforme a la ley principal, procedimientos detallados para la emisión y revocación de permisos para el funcionamiento de negocios de alimentos, incluidos los criterios que

debe aplicar la entidad responsable de la emisión de permisos al adoptar sus decisiones, así como la forma en que los inspectores deben desarrollar su trabajo al inspeccionar envíos de alimentos y obtener muestras. El reglamento también puede definir los requisitos que deben cumplir los inspectores y analistas que operan conforme a la ley alimentaria, y los requisitos de capacitación para los manipuladores de alimentos. En la siguiente sección se aborda el tema relativo a la línea divisoria entre lo que debe incluirse en la ley alimentaria básica y lo que debe incluirse en los reglamentos y demás instrumentos complementarios emitidos al amparo de la ley.

3.2. Instrumentos complementarios

Aunque la estructura del marco legal en materia de alimentos en un determinado país dependerá de diversos factores – incluido el sistema legal, la tradición legislativa y las demás influencias ya analizadas – una costumbre generalizada en materia de redacción es que la mayoría de las leyes parlamentarias, incluida la ley alimentaria, sea lo más básica posible y que los detalles y requisitos específicos se establezcan en instrumentos complementarios entre los que se incluyen reglamentos, normas, anexos y formularios.

El hecho de relegar los detalles a los instrumentos de implementación (reglamentos y documentos similares) tiene dos propósitos: primero, facilita la aprobación de la ley principal, dado que cuanto más general sea la ley, es menos probable que pueda ser objetada por otros ministerios y autoridades de gobierno; segundo, que al mantener una ley básica se garantiza que toda modificación necesaria basada en los avances científicos o en el cambio de las circunstancias políticas se pueda realizar con mayor rapidez y facilidad, es decir, en lugar de tener que recurrir a la asamblea legislativa para modificar la ley alimentaria, la autoridad ejecutiva competente (habitualmente el ministro responsable de la agricultura o de la salud, aunque en algunos países puede ser el director de la autoridad alimentaria central - y en ocasiones el Primer Ministro) tiene la facultad de emitir o modificar instrumentos complementarios y, por consiguiente, proceder conforme a las nuevas circunstancias.

Los instrumentos complementarios al amparo de la ley principal se presentan en diversas formas y la terminología varía dependiendo de la jurisdicción. Lo más común es que entre las categorías se incluyan reglamentos (a veces denominados normas), anexos y formularios. Los reglamentos o normas están habitualmente escritos en el mismo formato que las leyes

parlamentarias, es decir, sus disposiciones están redactadas como los títulos o artículos fundamentales de las leyes. Por el contrario, los anexos en general se extienden como listas. Por ejemplo, una ley alimentaria puede estar acompañada de un anexo que contenga listas de derechos de inspección, listas de aditivos prohibidos y listas de los tipos de información que deben contener las etiquetas de alimentos. Los formularios, al igual que los anexos, habitualmente no se parecen a las leyes parlamentarias ni a los reglamentos, sino que contienen, como su nombre lo indica, modelos de formularios de solicitud, certificados, comprobantes y otros documentos que se exigen conforme a la ley alimentaria.

La línea divisoria entre lo que debe incluirse en la ley parlamentaria y lo que debe incluirse en los instrumentos complementarios depende nuevamente de la legislación y de otras tradiciones del país, pero se pueden hacer algunas observaciones generales. Primero, como ya se indicó, no debe incluirse en la ley principal ningún elemento que pueda ser objeto de algún cambio, lo que incluye disposiciones basadas en el conocimiento científico o tecnológico, y cualquier disposición que dependa de un conjunto específico de circunstancias empíricas. Por ejemplo, no sería aconsejable que en aquellas disposiciones de la ley principal en que se estipule quiénes serán los miembros de un consejo asesor se incluya una lista muy detallada de los miembros, (especialmente si la lista se elaborara pensando en determinadas personas), dado que con el tiempo esas mismas personas pueden desempeñar labores distintas dentro de las mismas instituciones u ocupar cargos totalmente diferentes. El problema es que si la ley identifica con mucha precisión a los miembros, los futuros ministros estarían obligados conforme a esas disposiciones. De manera similar, en la ley principal no se debe nombrar en general al ministro, ministerio, departamento o división específica, dado que las carteras pueden cambiar, es decir, el Ministro de Agricultura y Pesca puede pasar a ser en un año posterior Ministro de Agricultura y Cooperativas, por lo que al menos una disposición de la ley correría el riesgo de quedar obsoleta. Por lo tanto, la ley debe referirse en general al "ministro responsable de la agricultura" o el "ministro responsable de la salud".

De más está decir que los instrumentos complementarios no deben entrar en conflicto con la ley principal. Los términos definidos en la ley principal no deben tener definiciones distintas en el reglamento, y los procedimientos establecidos en la ley principal deben utilizarse como estructura de apoyo para elaborar procedimientos más completos en instrumentos

complementarios. Igualmente, se deben hacer todos los esfuerzos para garantizar que las normas o reglamentos alimentarios constituyan en sí un todo integral. De este modo, si la ley principal es derogada, en una fecha futura podría mantenerse el sistema establecido en los instrumentos complementarios. Si el sistema está bien diseñado, la ley derogatoria podría disponer —con sucede a menudo— que todos los reglamentos complementarios dictados al amparo de la ley derogada continúen siendo válidos, al igual que si se hubieran dictado conforme a la nueva ley, al menos hasta que sean específicamente derogados.

Otro importante principio es que los instrumentos complementarios deben servir a los propósitos y objetos de la ley principal y no crear facultades por sí mismos. Dado que los reglamentos y otros instrumentos similares se interpretarán mediante referencia a la ley principal, pueden ser objetados si su propósito es algo más que ampliar las facultades y funciones que se establecen en la ley principal. Por lo tanto, la atribución de facultades especiales debe realizarse en la ley principal. Por ejemplo, un reglamento no puede dar a los inspectores la facultad de detener y registrar vehículos, dado que un ciudadano ofendido podría posteriormente impugnarlo (junto con la medida gubernamental adoptada conforme al mismo) sobre la base de que otorga exceso de atribuciones, debido a que no está respaldado por la ley principal. Sin embargo, esto puede atenuarse si se acepta que una vez que en la ley principal se establezca una idea general amplia de las facultades específicas, los detalles pueden reservarse para los instrumentos complementarios que implementarán la ley. Es común en muchos países, por ejemplo, que la ley alimentaria se asocie con un conjunto de reglamentos alimentarios que detallan las funciones y responsabilidades de las instituciones y personas que se establecen o designan en la ley principal.

Un análisis de los instrumentos complementarios de las leyes alimentarias no está completo sin no se hace mención a las normas alimentarias. Como se analizó en el Capítulo 2, la identificación de la *Comisión del Codex Alimentarius* como fuente de normas internacionales de alimentos, al amparo del Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), ha aumentado la importancia de sus normas y ha despertado en muchos países interés por adoptar esas normas a nivel nacional. De manera similar, muchas normas veterinarias elaboradas por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la que también fue identificada como una fuente de normas por el Acuerdo MSF, están directamente relacionadas con materias alimentarias.

Las normas pueden ser horizontales o verticales, obligatorias o discrecionales. Las normas horizontales se refieren a normas aplicables a una amplia gama de alimentos (por ejemplo, normas sobre envasado y rotulado), mientras que las normas verticales hacen referencia a las normas aplicables a un producto alimenticio en particular. Como se señaló anteriormente, las normas del Codex y de la OIE, aunque no son vinculantes en sí, se han vuelto vinculantes para los miembros de la OMC a través del Acuerdo MSF. Los países miembros pueden apartarse de las normas internacionales solamente cuando pueden justificarlo sobre la base de la ciencia y de un análisis de riesgos. Si las normas se implementan mediante disposiciones en la ley principal, reglamentos, anexos y formularios, o por algún otro medio, dependerá de las preferencias del gobierno, pero como se señaló precedentemente, lo más aconsejable es fijar los detalles en leyes secundarias que el Consejo de Ministros, un ministro en particular o el director de la autoridad alimentaria central pueda dictar, modificar o derogar con más facilidad.

IV. MODELOS DE LEYES

4.1. Aspectos generales

Los países que tienen el propósito de actualizar sus marcos legales nacionales en determinadas áreas a menudo examinan las leyes de los países vecinos para conocer las distintas formas de enfocar los temas y de implementar las políticas elegidas. También pueden buscar orientación en las fuentes internacionales que contienen las "mejores prácticas" o recomendaciones para el cambio legislativo o normativo. A veces buscarán "modelos de leyes" sobre la materia en las mismas fuentes internacionales, como la FAO y la OMS. En la mayoría de los casos, no existen modelos de leyes, lo que en general es bueno. La Oficina Jurídica de la FAO no es la única que desincentiva el uso de estos modelos, con la firme convicción de que las leyes no pueden desarrollarse lejos del entorno nacional, sino que deben elaborarse conforme a las circunstancias del país, incluida la política alimentaria nacional, y desarrollarse –en consulta con las partes interesadas y funcionarios nacionales– estrictamente a luz de esas circunstancias. Esto se expresó con suma claridad en una reciente publicación de la División de Alimentos y Nutrición de la FAO:

Sin embargo, el Modelo de Ley Alimentaria de la FAO/OMS [1976] no ha sido siempre el más adecuado, ya que sus indicaciones no están en armonía con todos los sistemas jurídicos. Muchos conceptos y cuestiones de la legislación alimentaria han evolucionado a lo largo del tiempo, y esta evolución no se ha visto reflejada en dicho modelo. Además, el cumplimiento estricto de sus términos obligaba a muchos países a abandonar disposiciones, conceptos y normas exigidas por sus circunstancias, estructuras administrativas y marcos jurídicos individuales. (FAO, Alimentación y Nutrición, Documento N° 76, Anexo 6).

Por otro lado, cuando existe amplio consenso internacional sobre el contenido de una ley que aborde un determinado tema, puede ser positiva la elaboración y circulación de pautas para el desarrollo de esa ley e incluso, en algunos casos, la elaboración de un modelo de ley. Cuando existe una sólida identidad regional y una firme intención de promulgar una ley armonizada, por ejemplo, será beneficiosa la puesta en circulación de un modelo de ley que haya sido acordado en un foro regional, pero en que cada uno de los países comprenda que aún se requiere un trabajo significativo a nivel interno para adecuar el modelo a las circunstancias nacionales.

Algunos temas se prestan mejor para este proceso: en el área de la protección fitosanitaria, por ejemplo, la FAO ha redactado instrucciones o modelos de leyes fitosanitarias para la Región del Golfo, el Caribe y América Central. Una razón por la que el uso del modelo de ley ha sido fructífero en el campo fitosanitario es que hay pocos problemas normativos importantes que tengan que ser resueltos en la legislación nacional —a diferencia de lo que sucede en el área de control e inocuidad de los alimentos. Por ejemplo, aunque los países puedan tener que decidir si existe la necesidad de que conforme a su ley nacional de protección fitosanitaria exista un Consejo de Protección Fitosanitaria que asesore al ministro responsable de la agricultura en materias fitosanitarias, ésta no es una decisión de la misma magnitud que la decisión de si crear o no una autoridad alimentaria central o la decisión de trasladar del ministerio de salud al ministerio de agricultura o viceversa la responsabilidad de aplicar la ley alimentaria. Como hemos visto, el área de control alimentario no se presta fácilmente para soluciones basadas en "modelos" ni en fórmulas, dado que en ella existen innumerables vacíos y materias en que se traslapan las responsabilidades de las entidades encargadas de aplicar la ley.

No obstante, como se desprende claramente del análisis en la Parte III de este Capítulo, existen varios elementos de las leyes alimentarias básicas que no varían drásticamente de un país a otro y que podrían contemplarse en un modelo de ley alimentaria. En las actuales circunstancias en que los recursos son cada vez más reducidos, no todos los países tienen acceso a la asesoría y consulta internacional e individualizada que podría requerirse con el fin de actualizar de manera independiente sus marcos legales nacionales en materia de alimentos. Además, la conveniencia de la "armonización" ha contado con un creciente reconocimiento en los foros internacionales. Por ejemplo, el Acuerdo MSF incentiva específicamente a los países a armonizar las normas de inocuidad de los alimentos, en tanto que el Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) busca fomentar la armonización de los reglamentos técnicos, por ejemplo, en lo referente al envasado y rotulación. Por todas estas razones, la divulgación de un modelo de ley alimentaria tiene cierto valor.

4.2. Nuevo modelo de ley alimentaria

Teniendo como escenario el contexto delineado en las Partes I y II de este Capítulo, y mediante el uso de ideas generales amplias respecto de la esencia de una ley alimentaria básica según lo señalado en la Parte III, los autores han desarrollado un Nuevo Modelo de Ley Alimentaria sobre la base de la experiencia de la FAO en la entrega de asesoría legislativa a los países miembros alrededor del mundo. El nuevo modelo ha sido configurado mediante consultas con expertos de todos los departamentos técnicos de la FAO, en particular la División de Alimentación y Nutrición, que ha trabajado estrechamente con la Oficina Jurídica de la FAO en asesorar a los países miembros sobre materias institucionales, legislativas y de regulación en materia de alimentos.

El Apéndice, incluido después del Capítulo 6, contiene el texto de un Nuevo Modelo de Ley Alimentaria. Como ya se mencionó en la Sección 3.1.2.1, el Nuevo Modelo de Ley Alimentaria se presenta en tres versiones que reflejan los tres principales tipos de sistemas de control alimentario. La Versión 1, el "Sistema de Organismo Único", crea una autoridad alimentaria central con un mandato y funciones claramente definidos. Los beneficios de esta clase de sistema son muchos e incluyen la capacidad de establecer e implementar una política alimentaria nacional y de aplicar medidas alimentarias de forma uniforme en todos los sectores y niveles de gobierno. Este sistema centralizado permite un uso más eficiente de los recursos y ofrece ventajas

en caso de que en el país brote alguna enfermedad asociada a los alimentos. Una autoridad alimentaria central también puede estar en una mejor posición para tener presente las obligaciones nacionales e internacionales de un país y para participar de manera eficaz en el desarrollo de normas regionales e internacionales.

La versión 2, el "Sistema de Organismos Múltiples" articula un sistema en que múltiples organismos asumen la responsabilidad del control alimentario en el país. Como ya se analizó en este capítulo, una estructura de este tipo podría ser deberse a circunstancias históricas, o podría reflejar una opción consciente por asignar la responsabilidad y destinar personal y recursos a sectores específicos. Ya se han analizado las debilidades de este sistema: falta de coordinación, superposición o vacíos en la cobertura, niveles variables de implementación en regiones y municipios, y la consiguiente falta de confianza de los productores, importadores, exportadores y consumidores. Sin embargo, dado que los sistemas de control alimentario no solo tienen por objeto incentivar la inocuidad de los alimentos (también garantizan prácticas comerciales justas y promueven las exportaciones), en algunas situaciones puede haber sólidas razones para desarrollar o mantener un sistema en que haya un firme control sectorial. También puede existir el deseo de asignar responsabilidades a las autoridades locales que habitualmente tienen un mejor sentido del comercio local de alimentos y pueden ser capaces de responder con mayor rapidez ante emergencias alimentarias en sus zonas. En otros casos, la opción por el sistema de múltiples organismos puede deberse simplemente a la resistencia a establecer alguno de otro tipo. Aunque en este sistema habrá diversas leyes y reglamentos que regulen sectores específicos, la Versión 2 del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria supone que un ministerio tiene la principal responsabilidad en cuanto a su implementación.

La Versión 3, el "Sistema Integrado", ocupa un lugar intermedio entre estos dos enfoques. Incorpora la idea de que las funciones de un sistema de control alimentario pueden dividirse en cuatro niveles o categorías, de las cuales las dos primeras deben asignarse a una autoridad central en tanto que las otras dos deben continuar estando bajo la responsabilidad de los múltiples organismos que hayan estado a cargo de las actividades de control alimentario en el país. Estas categorías son: (1) evaluación y gestión de riesgo, formulación de políticas y desarrollo de leyes, reglamentos y normas; (2) coordinación del control alimentario, supervisión y auditoría; (3) inspección y aplicación; y (4) educación y capacitación. Conforme a esta versión del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria, se crea una autoridad

alimentaria central, pero ésta no tiene la clase de facultades amplias asignadas al organismo único que se crea conforme a la Versión 1. Por el contrario, la entidad se crea en este caso con los propósitos limitados pero esenciales que se indican en los puntos (1) y (2) anteriores. Es decir, establecerá políticas y coordinará el sistema nacional de control alimentario en sus diversos aspectos. Los ministerios y organismos sectoriales continuarán ejerciendo sus funciones de inspección y aplicación de la ley así como su mandato educacional, pero bajo la supervisión general de la autoridad central. En esta situación, los memorandos de acuerdo pueden ayudar a definir claramente los respectivos mandatos de estas otras entidades.

Las tres versiones del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria que se presentan en el Apéndice no deben considerarse inalterables, sino ejemplos que reflejan los tres principales tipos de sistemas de control alimentario: uno que crea una autoridad alimentaria central, uno que se basa en múltiples organismos, y uno que mantiene los múltiples organismos existentes para algunos propósitos y crea a la vez una autoridad alimentaria central restringida para otros fines. Si bien son muchas las ventajas del primer y del tercer enfoque, la diversidad de variables exploradas en este Capítulo dejan en claro por qué, debido a muchas razones, los países pueden optar por el segundo enfoque. En todo caso, los autores esperan que los países encuentren útil empezar con la versión apropiada del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria contenido en el Apéndice y adecuarlo luego cuidadosa y pausadamente a sus necesidades nacionales.

4.3. Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS 1976

Como se señaló anteriormente, existe un Modelo de Ley Alimentaria 1976 desarrollado por el Programa de Normas Alimentarias de la FAO/OMS que se ha divulgado y que ha influido en el desarrollo de la ley alimentaria de diversas naciones. Los países continúan solicitando copias del Modelo de Ley Alimentaria 1976 y se sabe de su existencia. Por consiguiente, si se quisiera abandonar totalmente el uso de modelos de leyes en el área de los alimentos, ello no sería factible. Además, como se indicó, la elaboración y divulgación de un modelo de ley puede tener algunas ventajas. En consecuencia, este texto proporciona un modelo con la esperanza de que resulte útil para aquellos países que continúan teniendo la necesidad o el deseo de consultar un modelo de ley alimentaria. Antes de renunciar al Modelo de Ley Alimentaria 1976, sin embargo, es importante comprender sus debilidades –

las que han llevado a más y más profesionales de las leyes a desincentivar su uso y hacen necesaria su actualización.

La introducción del Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS 1976 señala que ha sido desarrollado "con carácter general, de modo que pueda ser adaptado a las condiciones locales", pero su redacción no corresponde a la de un formato típico de ley conforme al *Common law* ni al de una ley conforme a la tradición jurídica romano-germánica, pero tal vez corresponde a un formato de tipo intermedio. Por ejemplo, el orden de los puntos no es totalmente coherente: los delitos figuran en la segunda parte (denominada "Disposiciones Generales"), en tanto que en una jurisdicción regida por la tradición jurídica romano-germánica podrían definitivamente no incluirse (pueden incluirse en un código penal), y en una jurisdicción regida conforme al derecho consuetudinario aparecerían casi al final de la ley, antes de las "Disposiciones Varias". Falta una lógica similar en la Parte III del Modelo de Ley Alimentaria 1976, que trata sobre la importación, las garantías y defensas, materias que no tienen mucha relación entre sí.

En la gran mayoría de las leyes, la facultad del ministro u otra autoridad competente para dictar reglamentos será una de las últimas disposiciones de la ley, pero la Parte IV (que está en la parte central de la ley) se refiere a la implementación de reglamentos. El Modelo de Ley Alimentaria 1976 también tiene diversos errores tipográficos que restan valor a su eficacia como modelo, y hay dos Artículos 7, dos Cláusulas (a) en el punto (ii) del Artículo 11, y dos Cláusulas (a) en el Artículo 19.

Además de estos problemas generales, existen problemas específicos dentro de cada parte, que serán analizados a continuación. En la Parte I faltan varias definiciones y conceptos, por ejemplo en lo que respecta a avisos de mejora y recursos y apelación frente a la confiscación y destrucción de alimentos conforme a la ley. Naturalmente, dada la antigüedad del Modelo de Ley Alimentaria 1976, algunas de las definiciones no están actualizadas ni están en armonía con el *Codex*. Algunas de ellas son vagas o complicadas: "Condiciones insalubres" se define mediante el uso de los términos "suciedad" o "mugre", pero no se definen las palabras "suciedad" ni "mugre"; además, si bien en la definición de "nave" se considera incluido "cualquier barco o embarcación", no se define el término más importante "vehículo" que figura en el Artículo 11 de la ley. En la definición de "laboratorio oficial", la ley establece que se trata de un laboratorio operado por funcionarios autorizados (inspectores). Esto impediría que un gobierno emplee a un

laboratorio privado, una práctica en la que muchas jurisdicciones están interesadas considerando la actual situación de escasez de recursos.

El Artículo 4 establece que una persona que rotule, envase, elabore, venda o publicite un alimento "en contradicción con algún reglamento dictado conforme a esta ley" incurre en un delito. En la forma en que está redactado significa que aunque el hecho de realizar estas actividades en contradicción con el *reglamento* constituye una violación, el hecho de realizarlas en contradicción con la *ley* en sí no lo sería. El Artículo 6 también es vago al referirse a la venta de alimentos "en perjuicio del comprador", un concepto que no se define.

El Artículo 7, que regula las infracciones, no incluye todas las actividades que deberían ser penalizadas. Aun cuando la venta, preparación, envasado y almacenamiento de alimentos para la venta en condiciones insalubres se tipifica como delito, no se hace referencia al transporte o manipulación. En la Parte II tampoco se define ningún delito que pueda cometerse en relación con la importación o exportación, ni delitos que pueda cometer un inspector o un funcionario autorizado. Como se indicó precedentemente, entre éstos se incluiría la toma de muestras para cualquier propósito que no sea el de averiguar si se está violando la ley alimentaria, aceptar un soborno o revelar información de privada acerca de un negocio de alimentos de la que se hubiese tenido conocimiento durante el ejercicio de funciones oficiales.

El primer artículo de la Parte III se refiere a "rerotular o reacondicionar en forma satisfactoria", pero la ley no contiene definición alguna del término satisfactorio ni de los criterios para adoptar una decisión al respecto. A continuación, el artículo establece que las mercancías deben ser reetiquetadas o reacondicionadas dentro de tres meses, y también que el exportador tiene un mes adicional para exportar la mercancía si ese reetiquetado o reacondicionamiento no se realiza. No es aconsejable establecer períodos específicos de tiempo en una ley básica, dado que se trata del tipo de detalles que corresponde incluir en un reglamento de implementación.

El Artículo 9 es muy amplio y da a entender que todos los almaceneros y vendedores de alimentos deben dar una garantía por escrito de cada producto vendido. Lo que es más importante, es que el artículo estipula que la venta de todo "artículo" debe estar acompañada de una garantía. Sin embargo, en las definiciones el término "artículo" no alude únicamente a alimentos, sino también a materiales de rotulación y publicidad y, asimismo,

a "todo lo utilizado en la elaboración, preservación, envasado y almacenamiento de un alimento". Lo que esto significa es que, conforme al Modelo de Ley Alimentaria 1976, el Artículo 9 requiere que incluso una persona que venda una caja, envase o un folleto sobre alimentos debe proporcionar una garantía por escrito.

Como se mencionó, el Artículo 11 se refiere a la facultad de dictar reglamentos, la que normalmente figuraría hacia el final de la ley. Tras leer la lista de reglamentos es evidente que en realidad su inclusión en la Parte IV no corresponde, dado que se refiere a las actividades de un consejo sobre el que aún no se ha hablado, y también a la obtención de muestras cuando aún no se han analizado las actividades de los funcionarios autorizados. Más grave es el hecho de que el Artículo 11 (b) (xi) se refiera a los reglamentos sobre la emisión de permisos para los establecimientos donde se preparan alimentos y para las personas que preparan esos alimentos, sin que el otorgamiento de permisos se haya mencionado hasta entonces en ninguna cláusula del Modelo de Ley Alimentaria 1976. En la Sección 3.2 de este Capítulo se analiza una norma fundamental de la redacción de leyes, es decir, que todas las facultades deben establecerse en la ley principal, en tanto que los detalles relativos a la implementación deben estar contenidos en los reglamentos. No es suficiente que el Modelo de Ley Alimentaria 1976 estipule que el ministro puede dictar reglamentos sobre concesión de permisos: para que el sistema de emisión de permisos sea legalmente válido, sus conceptos generales básicos deben describirse en la ley principal. De lo contrario, un negocio de alimentos respecto del cual se ejerzan facultades oficiales en relación con un permiso alimentario podría impugnar esa actividad oficial por considerarla fuera del ámbito de las facultades legales.

La Parte V del Modelo de Ley Alimentaria 1976 aborda la Administración y Aplicación de la Ley, pero el Artículo 12 (a) es demasiado amplio y demasiado vago al sostener que el ministro deberá constituir un consejo a cargo de desempeñar las funciones que se le asignen, pero sin describir esas funciones o indicar si existe alguna restricción respecto de las facultades que el ministro puede delegar en ese consejo. En la mayoría de las jurisdicciones no sería correcto, por ejemplo, que el ministro delegara en el consejo su facultad de delegar o su facultad de dictar reglamentos, pero el Artículo 12 (a), tal y como está redactado, si lo permitiría. En la ley deben definirse otros parámetros esenciales para el funcionamiento del consejo, mientras que en los reglamentos complementarios deben abordarse materias más detalladas,

como los procedimientos que deben seguirse en las reuniones y la necesidad de presentación de informes del consejo.

El Artículo 13 da una idea general de las atribuciones de los funcionarios autorizados, entre las que se incluye la facultad de suspender las actividades de un establecimiento en que los funcionarios piensen que se viola la ley e ingresar al mismo y registrarlo. Sin embargo, el artículo no estipula si un funcionario necesita una orden judicial. Tampoco indica la existencia de excepciones en el caso de inmuebles habitacionales, como ocurriría normalmente en la mayoría de las jurisdicciones. El artículo también establece que los funcionarios pueden realizar esas inspecciones durante horas razonables, pero sin definir las.

El Artículo 13 no explica los procedimientos aplicables cuando un funcionario autorizado confisca o retiene algún documento, alimento u otros artículos. Además, aunque el párrafo (f) establece que el funcionario autorizado debe liberar el artículo cuando "verifique" el cumplimiento de todas las disposiciones, la falta de procedimientos o criterios para adoptar esta decisión aumenta las posibilidades de abuso. Cuando se otorga a la autoridad la facultad de destruir artículos que no cumplen los requisitos legales, es esencial indicar quién es responsable de los costes asociados.

El propósito del Artículo 15 es permitir que los funcionarios públicos brinden asistencia cuando no está disponible un funcionario autorizado, pero se interpreta como si un funcionario público pudiera confiscar alimentos desde cualquier lugar y en cualquier momento. El único criterio establecido es que el ministro haya determinado que el caso parece "afectar los intereses generales del consumidor". No obstante, al igual que en cualquier otra disposición del Modelo de Ley Alimentaria 1976, no se definen criterios para adoptar una determinación de esa naturaleza y, por consiguiente, no es difícil imaginar los problemas que se generarían si una persona contra la cual se ejerciese esta facultad impugnara el hecho ante un tribunal.

La Parte VI aborda los procedimientos judiciales de acuerdo con la ley. El Artículo 17 (a) permite que un tribunal anule un permiso extendido conforme a "cualquier ley escrita", lo que se interpreta como si el propietario de un negocio de alimentos pudiera ser objeto de la anulación de cualquier otro tipo de permiso en caso de violación de la ley alimentaria, lo que no es cierto. El propósito del Artículo 17 es que se aplique a los permisos para operar negocios de alimentos, en cuyo caso las disposiciones deben incluir la

posibilidad de que un tribunal suspenda un permiso, imponga condiciones respecto del otorgamiento del permiso, anule un permiso para operar un negocio específico de alimentos, y prohíba al titular de un permiso solicitar otro permiso durante un período específico de tiempo.

Existen otras dificultades en las disposiciones de esta parte. El Artículo 18(b) se refiere a la presunción de que un producto manufacturado contenga lo que se indica en la etiqueta, pero no menciona los productos importados o exportados. Los Artículos 18(a) y 19(a), por el contrario, son demasiado detallados para una ley parlamentaria; en el primero se especifica el tipo de tribunal competente ("Tribunal Subordinado"), y en el último se estipula que tras una citación judicial se podrá comparecer a los 14 días. Esta clase de detalles variará tan drásticamente entre un país y otro, que no deberían incluirse en la ley principal. Finalmente, el Artículo 21 es poco satisfactorio como cláusula derogatoria y de excepción: en lugar de establecer que se deroga la legislación anterior, que las disposiciones en conflicto se reemplazan por esta nueva ley, o que la legislación anterior (y los reglamentos complementarios dictados conforme a la misma) continúa vigente hasta que sea específicamente derogada, establece que las disposiciones de la ley alimentaria son "adicionales y no derogan" las disposiciones de ninguna otra ley escrita, lo que no queda claro.

Por todas estas razones, cabe señalar que el Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS 1976 ha llegado al fin de su vida útil y debe ser reemplazado por una ley alimentaria moderna. El último cuarto de siglo ha sido testigo de avances espectaculares en el campo de la inocuidad de los alimentos, lo que ha sido puesto en evidencia en las tres versiones del Nuevo Modelo de Ley Alimentaria que se presentan en el Apéndice. Cada país sabrá, sobre la base de los diversos factores que se analizan en el Capítulo 5, cuál es el mejor modelo que debe adoptar como punto de partida para empezar a elaborar una ley alimentaria básica acorde con su situación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Burchi, S. 2005. *The interface between customary and statutory water rights – a statutory perspective*. International workshop on "African Water Laws: Plural Legislative Frameworks for Rural Water Management in Africa", 26-28 de enero de 2005, Johannesburgo

Carnevale, C. 2001. *Regulating Food Safety: A Working Paper for the Strategic Planning Meeting on Food Safety*, OMS, 20–22 de febrero, Ginebra

Center for Science in the Public Interest. 1997. *International Harmonization of Food Safety and Labelling Standards*, Washington, DC

FAO, Comité de Agricultura. 2005. 19º Período de Sesiones, Tema 5 del programa provisional, *Estrategia de la FAO para un suministro de alimentos inocuos y nutritivos*. 11–15 de abril de 2005

FAO. 2003. *Administrative sanctions in fisheries law*, Roma

FAO. 2002. *Law and Sustainable Development Since Rio: Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management*, J. Vapnek y A. Mekouar, eds., Estudio Legislativo N° 73, Roma

FAO. 2000. *Legal Framework Analysis for Rural and Agricultural Investment Projects: Concepts and Guidelines*. Legal Papers Online N° 12 (www.fao.org).

FAO/PNUMA. 1976. *Directrices para el establecimiento de un eficaz sistema nacional de inspección de los alimentos*. Roma

FAO/OMS. 2003. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*. Estudio FAO, Alimentación y Nutrición, 76 (www.fao.org)

FAO/WHO Model Food Law (Modelo de Ley Alimentaria FAO/OMS) (www.fao.org)

Food Standards Agency. 1999. *Consultation on Draft Legislation*; documento presentado al Parlamento por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentos, conforme a las instrucciones de Su Majestad. Enero. (www.archive.official-documents.co.uk)

Gérard, A. 1975. *An Outline of Food Law*, Estudio Legislativo N° 7, Roma

Overseas Development Institute. 2003. *Food Policy Old and New*, Briefing Paper. Noviembre de 2003 (www.odi.org.uk)

Sarpong, G.A. 2004. *Strengthening the Food Control System: Guyana – Final Report*, FAO, Roma

Thornton, G.C. 1996. *Legislative Drafting*. Butterworths, Londres.

Vapnek, J.C. 2002. *Elements of Food Law: Bhutan*. FAO, Roma

Village Fono Act N° 3 of 1990, Samoa

Oficina Regional de la OMS para Europa y Autoridad de Inocuidad de los Alimentos de Irlanda. 2001. *Improved Coordination and Harmonization of National Food Safety Control Services*, Report on a Joint WHO/EURO-FSAI Meeting, Dublin, 19–20 de Junio de 2001

HACIA LA INTEGRACIÓN

Índice

I.	CÓMO LEGISLAR EN MATERIA DE ALIMENTOS	245
II.	CÓMO ESTABLECER UNA AUTORIDAD CENTRALIZADA	247
III.	CÓMO INCORPORAR UN ENFOQUE BASADO EN LA BIOSEGURIDAD	249
	BIBLIOGRAFÍA	256

I. CÓMO LEGISLAR EN MATERIA DE ALIMENTOS

Un sistema de inocuidad de los alimentos y de control alimentario efectivo y moderno necesita un marco legal nacional coherente e integral. Este estudio propugna la creación de una ley alimentaria básica que abarque la mayor cantidad posible de actividades en el campo de la alimentación, pero que se adapte a la legislación y a la identidad de cada país. La creación de esta ley constituye un proceso compuesto por diferentes etapas. Para comenzar, se deben identificar todas las actividades relacionadas con la alimentación que se llevan a cabo en el país, más adelante se deben analizar las disposiciones legislativas y el sistema institucional existentes y, finalmente, se debe considerar el escenario político nacional, los recursos disponibles y las prioridades de las políticas. Sólo entonces debería iniciarse el proceso para elaborar una legislación alimentaria integral adaptada a las circunstancias particulares de cada país.

Muchas áreas del derecho tienen relación con el comercio, la inocuidad y el control de los alimentos. Esto no solo incluye la legislación específicamente dirigida a los alimentos (como las leyes respecto de ciertos tipos de alimentos, residuos dañinos o preparación, tratamiento y venta de los alimentos) sino también aquellas leyes y disposiciones legislativas relacionadas tangencialmente con los alimentos que, de todos modos, influyen sobre estos. Uno de los propósitos de este estudio ha sido ampliar el marco conceptual e incluir un número de leyes y regulaciones mayor que las que son consideradas normalmente en el marco reglamentario de un país en el área de la alimentación. Los autores estiman que todas las áreas presentadas en este estudio, y otras que asimismo deben de existir, deberían ser tenidas en cuenta en el examen y la revisión del marco jurídico alimentario de un país con el fin de asegurar una solución legislativa integral y efectiva.

La elaboración de leyes y políticas alimentarias a escala nacional se desarrolla dentro del marco de una negociación internacional y del establecimiento de normas realizadas al amparo de distintos acuerdos y organizaciones. Tanto los Estados como los expertos y observadores llevan sus experiencias nacionales al ámbito internacional, donde se elaboran normas internacionales sobre la base de concesiones mutuas, y sucesivamente son modificadas para su implementación a nivel nacional. Ninguna ley alimentaria puede elaborarse al margen del contexto internacional, ni de la multitud de

organizaciones e instrumentos internacionales que afectan al ámbito alimentario, ni de los cambios en las prácticas de dichas organizaciones.

Las leyes alimentarias también captan y reflejan las tendencias de las políticas específicamente alimentarias a políticas agrícolas o a la descentralización administrativa de los Estados. Aunque las políticas de seguridad alimentaria o de ayuda alimentaria de un país no siempre pueden tener un enlace directo con el tipo de ley alimentaria básica presentada en este estudio, las leyes alimentarias solo deberían ser desarrolladas con una clara comprensión de las expresiones más importantes de una política alimentaria a escala nacional e internacional. Un examen de estas políticas revela la existencia de temas comunes y de conceptos fundamentales en los que se debería basar el desarrollo de la ley alimentaria más general.

Los países que buscan modernizar su legislación alimentaria a menudo consultan las leyes de los países vecinos, fuentes internacionales y leyes modelo. Mientras que las dos primeras opciones no dan lugar a controversias, la última puede ser problemática por las razones ya examinadas: las leyes necesitan adecuarse a la situación política, económica, jurídica e institucional de cada país, que los modelos preestablecidos no tienen en cuenta. Sin embargo, es también cierto que determinados elementos de la legislación alimentaria concuerdan entre un país y otro, por lo que podrían ser recogidos en una ley modelo. Los países que basan sus leyes en una ley modelo también pueden sacar partido de la coordinación, factor que no se debe desestimar en un mercado global.

Después de que un Estado haya realizado sus investigaciones y haya materializado sus objetivos ideales para articular un marco legal modernizado (la orientación de la ley, las instituciones que se establecerán y las políticas que deberían reflejar) el siguiente paso consiste en evaluar la viabilidad de su implementación. Es importante definir cuales son los pasos políticos y técnicos a adoptar y qué obstáculos pueden encontrarse en el camino. En algunos contextos puede resultar posible adoptar las reformas legales necesarias mientras que en otros países y circunstancias puede ser necesario trabajar dentro de los parámetros reguladores existentes. En ambos casos, no debería prepararse e introducirse una propuesta legislativa sin examinar exhaustivamente la probabilidad de que sea adoptada así como los problemas que pueden acompañar su implementación.

En síntesis, la ley alimentaria en sí misma debería ser lo más básica posible, y reservar los detalles para instrumentos de desarrollo normativo, como reglamentos, decretos y otros instrumentos jurídicos de menor entidad. Este enfoque facilita la aprobación de la legislación principal y también simplifica los procedimientos de enmienda. Aunque los instrumentos auxiliares deben concordar con el propósito de la ley principal, deberían contener los elementos más susceptibles de ser afectados por los cambios. Juntos, los instrumentos principales y auxiliares deberían formar un todo global e integrado.

II. CÓMO ESTABLECER UNA AUTORIDAD CENTRALIZADA

La experiencia con el Modelo de Ley Alimentaria establecido conjuntamente por la FAO y la OMS en 1976 ha revelado varias debilidades que hacen necesaria su actualización. Algunos de los problemas identificados en el Capítulo 5 han llevado a la conclusión de que este modelo ha llegado al término de su vida útil. En su lugar, este estudio propone tres variantes de un Nuevo Modelo de Ley Alimentaria, que condensan los tres enfoques principales para diseñar sistemas nacionales de control alimentario: el sistema de organismo único, con una autoridad ejecutiva que supervisa y lleva a cabo todas las actividades de control alimentario en el país; la multiplicidad de organismos, con los ministerios y organismos existentes que se ocupan de las actividades de su sector en particular, pero con un consejo consultivo supraministerial que actúa como coordinador; y el enfoque integrado, con una autoridad central responsable de la creación y coordinación de políticas y con los ministerios encargados de inspeccionar y de procurar el cumplimiento de las normas.

En este estudio se evita concretar demasiadas indicaciones, pues se estima que cada país tiene sus propios objetivos y necesidades y ningún esquema puede cubrir todas las situaciones. De todos modos, se puede advertir una tendencia hacia un enfoque centralizado, el cual, desde nuestro punto de vista, responde mejor a los objetivos de integración y se adecua más eficazmente al enfoque basado en la cadena alimentaria para la inocuidad de los alimentos, al tiempo que elimina las incoherencias, la duplicación de funciones y las lagunas legales.

De los tres sistemas presentados en el Apéndice, el sistema de organismo único es el que tiene menos probabilidades de conflictos y duplicación de

actividades. Por otro lado, la creación de un sistema centralizado como el propuesto puede constituir una carga pesada para los Estados, los cuales se enfrentarán a importantes trastornos en las actividades de control alimentario, por lo menos en una primera etapa. Por el contrario, la adopción de un sistema de organismos múltiples o un sistema integrado es menos costosa y puede provocar menos trastornos, si bien su éxito dependerá de la definición clara del área de influencia de cada entidad y estará basado, además, en la cooperación entre ellas. Para ser eficaz, este sistema precisa una clara delimitación de las responsabilidades de cada ministerio, y de la voluntad de colaboración entre los organismos y ministerios que participen en el control alimentario.

Los países que presentan grandes volúmenes de exportaciones alimentarias pueden ser partidarios de un sistema centralizado, que permite mayor uniformidad en los sistemas de control de la cadena alimentaria en todo el país. Ofrece, entre otras ventajas, la posibilidad de actuar rápidamente en caso de un brote de enfermedad transmitida por los alimentos u otras emergencias alimentarias, un uso más eficiente de los recursos y una mejor relación coste-efectividad. Además, un sistema centralizado puede estar mejor preparado para tratar con los aspectos internacionales del control alimentario, y favorecer una mayor transparencia en la toma de decisiones y una mayor responsabilidad en su implementación.

Sea cual sea la entidad responsable designada, la autoridad alimentaria central debería ser independiente de cualquier interés sectorial y de la industria alimentaria y debería aplicar rigurosamente métodos científicos en la evaluación de riesgos. Su papel fundamental consiste en servir como mecanismo de coordinación para las actividades de control alimentario en el país, adoptando un punto de vista estratégico a través de toda la cadena alimentaria. Debería fomentar la participación pública en el proceso de creación de políticas, mediante amplias consultas con todos los sectores y grupos de interés, y debería comunicar la información para permitir a los consumidores tomar decisiones fundamentadas.

Aunque muchos Estados pueden terminar aceptando la conveniencia de integrar las actividades de control alimentario, pueden persistir dudas en determinadas jurisdicciones que presentan marcadas políticas descentralizadoras. ¿Cómo puede un Estado conciliar una política alimentaria centralizada con un sistema que está comprometido en la concesión, en otros ámbitos, de autoridad y responsabilidad a los organismos regionales u subnacionales? La respuesta es que incluso en el sistema más descentralizado siempre existen ciertas actividades y responsabilidades que

permanecen bajo una supervisión centralizada, entre las cuales debería estar la inocuidad de los alimentos. La elaboración de políticas, una de las principales responsabilidades de una autoridad alimentaria central, es generalmente una actividad que permanecerá en un nivel central incluso en el sistema más descentralizado. De todos modos, lo fundamental es que la salud humana es demasiado importante como para dejarla a merced de los avatares regionales y locales en materia de control.

III. CÓMO INCORPORAR UN ENFOQUE BASADO EN LA BIOSEGURIDAD

Un tema predominante en este estudio ha sido la necesidad de tener en cuenta e integrar la gran cantidad de actividades y sectores que pueden considerarse parte del sistema de reglamentación de un país para la alimentación. Los expertos en salud animal trabajan a menudo en un determinado ministerio o departamento, los expertos en producción agrícola en otro y los expertos en productos pesqueros en otro distinto (sólo por mencionar algunos), lo cual genera una comunicación y una coordinación difícil y escasa. En este estudio se han analizado algunos de los beneficios de la coordinación intersectorial, entre los que se encuentran la capacidad para conservar y dirigir eficientemente los recursos y para intercambiar información esencial.

La tendencia hacia la integración puede observarse también por el creciente interés en la bioseguridad. La bioseguridad implica la gestión de riesgos biológicos de un modo integral no solo para lograr la inocuidad de los alimentos, sino también para proteger la vida y la sanidad animal y vegetal, y para preservar el medio ambiente contribuyendo, al mismo tiempo, a su uso sostenible. Todos estos sectores se encuentran estrechamente relacionados y las similitudes en sus marcos reglamentarios exigen un enfoque coordinado y unificado.

Recuadro 1 **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria**

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) es un tratado multilateral cuyo propósito principal consiste en asegurar "la acción común y efectiva para prevenir la propagación y la introducción de plagas de plantas o productos vegetales y promover medidas apropiadas para controlarlas". La CIPF fue aprobada en 1951, entró en vigor en 1952 y ha sido revisada en dos ocasiones, en 1979 y, recientemente, en 1997. La última revisión, que entró en vigor el 2 de

octubre de 2005, refleja el papel de la CIPF según el acuerdo MSF de la OMC, el cual la considera como la organización responsable del establecimiento de normas fitosanitarias y de la coordinación de las medidas fitosanitarias que inciden en el comercio.

Las normas internacionales y las directrices de la CIPF tratan temas como la certificación de exportaciones y análisis de riesgo de plagas, es decir, el proceso de evaluación de pruebas biológicas u otras pruebas científicas y económicas para determinar la posible regulación de una plaga y la efectividad de cualquier medida fitosanitaria que se pueda adoptar contra ésta. Las normas tratan sobre medios de transporte, contenedores, lugares de almacenamiento, suelo y otros objetos o materiales que pueden albergar plagas de las plantas. Las normas, por lo general, surgen de iniciativas nacionales o regionales, o son preparadas por grupos de expertos organizados por la secretaría de la CIPF, con sede en la FAO.

La CIPF se aplica a la protección tanto de la flora natural como de la cultivada e incluye las semillas y el germoplasma. Se extiende a los posibles impactos de plagas de las plantas sobre el medio ambiente e incluye organismos modificados genéticamente (OMG) que pueden dañar a las plantas directa o indirectamente. En 1999, la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias (CIMF), que actualmente está supervisando la puesta en funcionamiento de la CIPF, estableció un grupo de trabajo para estudiar los aspectos fitosanitarios de los OMG, la seguridad biológica y las especies invasivas. La CIMF está trabajando con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y con el Comité Intergubernamental para el Protocolo de Cartagena en la búsqueda de métodos para asegurar que los riesgos derivados del movimiento de organismos vivos modificados y especies exóticas invasivas sean reducidos al mínimo mediante el desarrollo de metodologías comunes para el análisis de riesgos.

En el ámbito internacional, el enfoque integral de bioseguridad se encuentra implícito en el Acuerdo MSF, según el cual las normas internacionales para la inocuidad de los alimentos y para la vida y sanidad de animales y plantas son estipuladas por la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), respectivamente, las dos primeras de las cuales fueron tratadas en el Capítulo 2 (para obtener información sobre la CIPF, véase el Recuadro 1). A estas tres organizaciones internacionales encargadas del establecimiento de normas se las denomina frecuentemente "las tres hermanas", debido a su estrecha relación en virtud del Acuerdo MSF. Otro instrumento pertinente es el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual contiene directrices para el manejo de especies exóticas invasivas, así como su acuerdo suplementario, el Protocolo de Cartagena, que trata sobre la seguridad biológica,

es decir, la protección del medioambiente y de la salud humana frente a los efectos de la biotecnología moderna.

Existen otros tratados e instrumentos internacionales que enfocan los aspectos de bioseguridad desde perspectivas distintas a la salud humana: la Convención de Ramsar sobre los Humedales (1971) provee el marco para la conservación de los humedales y sus recursos; el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, el cual entró en vigor en 2004, busca asegurar la conservación y el manejo sostenible de los recursos fitogenéticos; y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995) propone principios y normas para la conservación, el manejo y el desarrollo efectivos de los recursos acuáticos vivos. Estos acuerdos, organizaciones y programas, entre otros, forman parte del marco internacional para la bioseguridad.

El interés por la bioseguridad ha sido impulsado por diferentes razones, entre las que se encuentran el comercio creciente y globalizado de alimentos y productos agrícolas, el aumento demográfico, los avances en las comunicaciones y la tecnología, los hábitos de consumo cambiantes, el mayor grado de concienciación general sobre temas sanitarios y fitosanitarios y una mayor atención a la biodiversidad y el medio ambiente y al impacto de la agricultura sobre estos. Al mismo tiempo, los gobiernos deben implementar las obligaciones en materia de bioseguridad que han asumido en virtud de los acuerdos internacionales.

A la luz de la bioseguridad, se reconocen características comunes entre los sectores pertinentes, especialmente en los enfoques sobre evaluación y gestión de riesgos, procedimientos de notificación, intercambio de información y cooperación internacional. De este modo, el objetivo fundamental de un enfoque basado en la bioseguridad consiste en reducir las cargas y utilizar eficientemente los recursos limitados mediante la coordinación de los marcos reglamentarios de los sectores involucrados. Con la intención de lograr el intercambio coordinado de información, la FAO, en colaboración con las organizaciones internacionales encargadas del establecimiento de normas presentadas en el Capítulo 2, creó el Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH) (véase el Recuadro 2).

Recuadro 2
Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal

La creciente demanda por una información sanitaria y fitosanitaria a escala global proviene de distintas partes interesadas, como las organizaciones nacionales relacionadas con el comercio, la agricultura, la inocuidad de los alimentos, el medio ambiente y la protección al consumidor, así como de organismos internacionales y agentes privados. Sin embargo, la obtención de información precisa y actualizada constituye un desafío, ya que puede ser difícil encontrar dicha información y determinar la fuente que representa la posición oficial sobre un tema determinado. Además, no sólo el acceso a Internet sigue siendo difícil en algunos países, sino que la información puede aún no haber sido digitalizada. En algunos casos, los exportadores deben enfrentar el largo y costoso proceso de contactar directamente a cada socio comercial para obtener información sobre normas e importaciones.

Como consecuencia, la FAO, en asociación con las organizaciones responsables del establecimiento de normas internacionales sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios (entre las que se encuentran el Codex, la OMS, la OIE, la OMC, el CDB y la CIPF) desarrolló un portal de Internet, el Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH), el cual permite una búsqueda fidedigna de normas, regulaciones y otros materiales oficiales nacionales e internacionales pertinentes en los sectores relacionados con la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. El IPFSAPH fue inaugurado formalmente en mayo de 2004.

La coordinación del análisis y de la gestión de riesgos es el concepto unificador más importante para todos los sectores de bioseguridad pertinentes. El análisis de riesgos consiste en la identificación y la evaluación de riesgos, la gestión de estos riesgos mediante las leyes, regulaciones y otras medidas y la comunicación de los riesgos a los productores, comerciantes, a la industria y a los consumidores. De acuerdo con la bioseguridad, aunque los procedimientos de análisis de riesgos pueden diferir según los peligros enfrentados, los principios generales para el análisis de riesgos en la alimentación y en la agricultura son los mismos.

El objetivo de la bioseguridad es controlar los riesgos asociados con la introducción de plagas de plantas, plagas y enfermedades de los animales,

zoonosis; la introducción y comercialización de organismos transgénicos y sus productos; y la introducción y el manejo de especies exóticas invasivas y genotipos, mediante la utilización de un enfoque de ciclo completo que reconoce las etapas consecutivas de identificación del peligro y análisis de riesgos. Un objetivo importante de la bioseguridad consiste en garantizar la implementación de procedimientos de análisis de riesgos efectivos sin imponer barreras innecesarias al comercio.

La coordinación intersectorial en materia de análisis de riesgos y del intercambio de información es especialmente útil dado que una falla en la seguridad en algún punto de la cadena alimentaria produce consecuencias para los otros eslabones de dicha cadena. Los países en desarrollo, los países con economías en transición y los pequeños estados insulares, algunos de los cuales tienen ecosistemas vulnerables, se beneficiarán de un enfoque basado en la bioseguridad, ya que de otro modo posiblemente no podrían costear las inversiones en infraestructura y recursos humanos requeridas para cubrir efectivamente todas las áreas en los sectores mencionados. La creación de capacidad resulta, por lo tanto, esencial para establecer y mantener sistemas nacionales de bioseguridad, para lograr que los países cumplan con las normas de bioseguridad internacionales y aprovechen las oportunidades comerciales.

La bioseguridad es la etapa lógica posterior a la implementación del tipo de ley alimentaria básica presentada en el Apéndice, en especial el modelo que establece un organismo único que desarrolla las políticas y lleva a cabo inspecciones "de la granja a la mesa". Así como la regulación de todos los alimentos resulta más efectiva a través de un instrumento único para recopilar y transferir información y facilitar la asignación de recursos, también la integración de la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal y vegetal y los asuntos medio ambientales pueden mejorar la relación coste-eficiencia, promover el intercambio de información y reducir los riesgos entre disciplinas. La idea tradicional de regular los sectores de la alimentación y de la agricultura por separado está evolucionando cada vez más hacia un concepto de confianza en el marco reglamentario general para la bioseguridad. De este modo, la adopción de una ley marco básica por parte de un país en materia de control, inocuidad y comercio de los alimentos puede considerarse solo como la primera etapa hacia la completa integración del marco reglamentario nacional para la inocuidad de los alimentos y la vida y la sanidad animal y vegetal.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius. 2003. 26ª Sesión, Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH) (Documento informativo), 30 Junio–7 Julio de 2003

Comité de Agricultura de la FAO. 2003. 17ª Sesión, Ítem 9 del Programa Provisional, *La Bioseguridad en los Sectores de la Alimentación y la Agricultura*, COAG/2003/9, 31 de marzo–4 de Abril de 2003

Comité de Agricultura de la FAO. 2001. 16ª Sesión, Ítem 8 del Programa Provisional, *La Bioseguridad en los Sectores de la Alimentación y la Agricultura*, COAG/01/8, 26–30 de marzo de 2001 (www.fao.org)

Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) (www.ippc.int)

FAO. 2003. *Biological Risk Management in Food and Agriculture: Scope and Relevance*, 13–17 de enero de 2003

FAO. 2002. *Report of the Expert Consultation on Biosecurity in Food and Agriculture*, Bangkok, 10–13 de septiembre de 2002

FAO. *Bioseguridad para la agricultura y la producción alimentaria* (www.fao.org)

Ingrassia, A. (sin publicar). *International and Regional Regulatory Frameworks Relevant to Biosecurity for Food and Agriculture*

Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH) (www.ipfsaph.org)

La globalización del comercio de alimentos y la armonización de los estándares y normas de inocuidad alimentaria, han provocado numerosos cambios en el marco jurídico internacional y en las legislaciones nacionales en materia de alimentos.

Existe un consenso generalizado sobre la conveniencia de coordinar la elaboración de normativas entre organismos nacionales e internacionales, para mejorar la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal sin crear obstáculos innecesarios al comercio. A ello se añade el creciente interés por la normativa en materia de inocuidad alimentaria y comercio de alimentos suscitado por las recientes crisis alimentarias que se han sucedido en el panorama internacional. Esta nueva realidad conlleva nuevas necesidades normativas. Los marcos jurídicos nacionales han de adaptarse para cumplir con las obligaciones internacionales y regionales y la distribución de responsabilidades requiere ser rigurosamente revisada.

Este estudio se basa en la experiencia de la FAO en la asistencia técnica a gobiernos a fin de desarrollar normativas en materia de inocuidad de los alimentos. Con este objetivo, el texto parte de la definición y el análisis de los diferentes elementos que han de formar parte de este marco normativo, y aporta recomendaciones útiles para la preparación de la normativa nacional básica, incluyendo tres nuevos modelos de ley de alimentos.

El presente volumen es una traducción al español del estudio “Perspectives and guidelines on food legislation with a new model of food law”, publicado con el número 87 de la colección “Legislative studies”, en la que se ha adaptado el modelo de ley de *Common Law*, a la tradición normativa de los países pertenecientes a sistemas jurídicos de tradición romano-germánica.