



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## CONFERENCIA

**34.º período de sesiones**

**Roma, 17-24 de noviembre de 2007**

**SALVAR LA DISTANCIA ENTRE LAS POLÍTICAS SOBRE  
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y SU REALIZACIÓN**

### I. Introducción

1. Los acontecimientos recientes han subrayado la importancia de la inocuidad alimentaria en todo el mundo.<sup>1</sup> Riesgos nuevos o ya existentes transmitidos por los alimentos, graves alarmas alimentarias transfronterizas importantes, prohibiciones o rechazos de productos alimenticios, cambios tecnológicos en la producción, comercialización y distribución de alimentos y una sensibilidad cada vez mayor de los consumidores ponen en primer plano la cuestión de la inocuidad de los alimentos como problema no sólo científico y técnico, sino también público y político. Al mismo tiempo, el aumento del número de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la necesidad de cumplir con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) han modificado radicalmente el contexto mundial del comercio de alimentos, y hacen que la elaboración y puesta en práctica de normas alimentarias sean objeto de una atención sin precedentes.

2. La mejora de la inocuidad de los alimentos es fundamental para aumentar la seguridad alimentaria, es decir, aquella condición en que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias culturales a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Al aumentar el suministro de alimentos inocuos y sanos se reduce el impacto de las enfermedades de transmisión alimentaria, que ocasionan enorme sufrimiento humano y pérdidas económicas significativas tanto en los países desarrollados como

<sup>1</sup> Se entiende por inocuidad alimentaria la garantía de que un producto alimenticio no resultará nocivo para el consumidor si se prepara y consume de acuerdo con su uso previsto. La calidad de los alimentos se relaciona con atributos positivos (como su valor nutricional, origen, color, aroma, textura y método de producción o elaboración) que influyen en el valor de un producto para el consumidor, y con la ausencia de atributos negativos (descomposición, contaminación por suciedad, pérdida de color, malos olores).

en desarrollo. Asegurando la inocuidad de las exportaciones de alimentos se promueve el comercio internacional, que ayuda a generar crecimiento y a reducir la pobreza.

3. En este documento se examina y analiza la brecha existente en los países en desarrollo entre el marco de políticas sobre inocuidad alimentaria, por una parte, y por otra la aplicación de sistemas y prácticas de control de los alimentos con objeto de mejorar tal inocuidad. Asimismo se exponen los factores y tendencias que caracterizan las prácticas corrientes de control de los alimentos, se analizan algunas experiencias exitosas de países que han logrado modernizar y fortalecer sus sistemas de inocuidad alimentaria, y se examinan los desafíos y obstáculos que dificultan su aplicación a nivel nacional. Como conclusión del análisis se formula, una serie de recomendaciones para corregir las deficiencias en la realización de la inocuidad alimentaria y potenciar la capacidad en este ámbito.

4. Este documento trata principalmente de la inocuidad de los alimentos. No considera la cuestión de la calidad que, por otra parte, también está adquiriendo una importancia cada vez mayor tanto en lo que atañe a la aceptación del consumidor como al comercio.

#### **A. INOCUIDAD ALIMENTARIA: OBJETIVOS Y RETOS PLANTEADOS**

5. La inocuidad de los alimentos se ha transformado en un objetivo clave de las políticas gubernamentales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, traducirlo eficazmente en prácticas concretas supone un desafío importante especialmente en los países en desarrollo, donde las dificultades se amplifican a causa de las prioridades de desarrollo contrapuestas, los recursos insuficientes, la infraestructura obsoleta, el saneamiento deficiente, el agua de beber impura y otros factores.

6. Todos los países han establecido algún tipo de sistema de control de la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, existen grandes variaciones en cuanto a la naturaleza y funcionamiento de estos sistemas y los resultados alcanzados. En general, los principales objetivos de los sistemas en cuestión deberían ser: i) proteger la salud pública al reducir el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos; ii) proteger a los consumidores contra alimentos que no sean higiénicos o sanos, que no tengan un etiquetado correcto o que estén adulterados; y iii) contribuir al desarrollo económico al mantener la confianza del consumidor en el suministro alimentario y proporcionar un sistema sólido de reglamentación del comercio alimentario interno e internacional. Existen ciertos principios aceptados que se considera que proporcionan las bases necesarias para lograr esos objetivos de manera eficaz y sostenible. Estos incluyen la adopción de un enfoque integrado de la finca a la mesa, así como la transparencia, la aplicación del análisis de riesgos<sup>2</sup> y la introducción de medidas preventivas a lo largo de toda la cadena alimentaria.

7. Los países en desarrollo tienen, potencialmente, mucho que ganar de la mejora de sus sistemas y prácticas en materia de inocuidad de los alimentos. Las enfermedades transmitidas por los alimentos constituyen una causa importante de enfermedad y muerte; por otra parte, las exportaciones alimentarias aportan a muchos países una contribución económica significativa. Los programas eficaces de inocuidad y calidad de los alimentos reducen las pérdidas de productos alimenticios en alrededor de 30 %, y esto es importante para la seguridad alimentaria. Los acuerdos comerciales de la OMC han abierto nuevas oportunidades de estimular el desarrollo económico mediante el incremento de las exportaciones alimentarias y agrícolas. Es esencial, por tanto, que se acorten las distancias entre las políticas de inocuidad de los alimentos y su aplicación concreta.

---

<sup>2</sup> Según la definición de la Comisión del Codex Alimentarius, el análisis de riesgos es un proceso que consta de tres componentes distintos, pero relacionados entre sí: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos.

## **II. Cuestiones y tendencias recientes que configuran la gestión y las prácticas en materia de inocuidad de los alimentos**

8. Diversos factores y tendencias han hecho sentir su peso en el desarrollo de los sistemas y las prácticas relacionados con la inocuidad alimentaria en los dos últimos decenios. La magnitud y complejidad de esas tendencias tiene consecuencias importantes para la estructura y la puesta en práctica de los sistemas alimentarios. Además, han aumentado los retos con que deben enfrentarse los responsables de las políticas y otros agentes que participan en la cadena alimentaria.

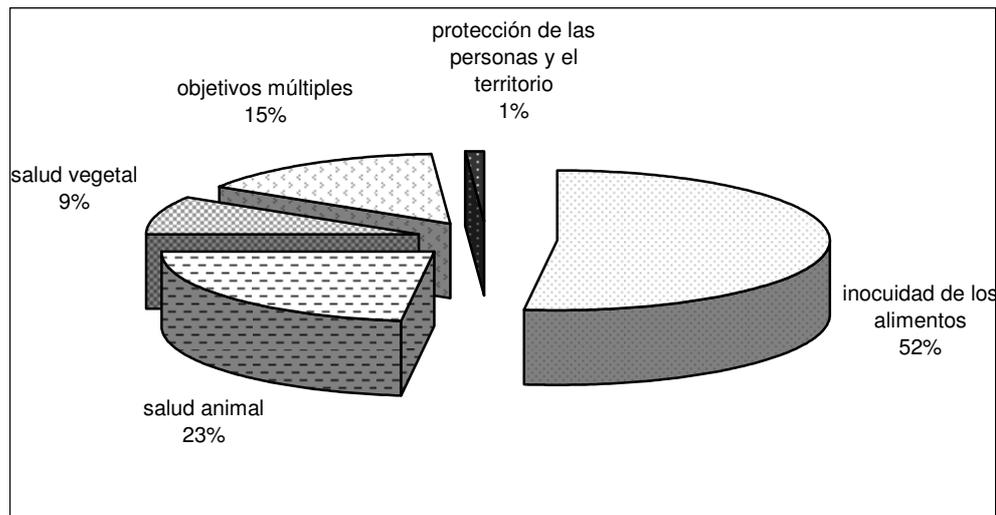
### **A. NORMAS ALIMENTARIAS Y COMERCIO INTERNACIONAL**

#### *Acuerdos MSF y OTC*

9. El Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC, aprobados en 1995, tienen por objeto evitar la creación de barreras para el comercio cuando los países aplican medidas de reglamentación con el fin de garantizar la inocuidad de los alimentos, proteger al consumidor y asegurar la salud de las plantas y los animales. El Acuerdo MSF autoriza a los países a adoptar medidas legítimas para proteger la vida y la salud de los consumidores, los animales y las plantas siempre y cuando esas medidas sean justificables desde el punto de vista científico y no impongan restricciones innecesarias al comercio (véase la Figura 1). Por su parte, el Acuerdo OTC procura asegurar que los reglamentos y normas de carácter técnico establecidos por los países en esferas no reguladas por el Acuerdo MSF, con inclusión de factores de calidad distintos de las normas comprendidas en el Acuerdo MSF, tengan objetivos legítimos, no discriminen a los productos importados y no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional.

10. El Acuerdo MSF alienta a los países a basar sus medidas sanitarias y fitosanitarias en las normas, directrices y recomendaciones existentes, incluidas las del Codex Alimentarius. Las medidas relativas a la inocuidad de los alimentos que se basan en las normas, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se consideran conformes al Acuerdo MSF. En caso de que las medidas nacionales sean más estrictas que las recomendaciones del Codex, deben basarse en pruebas científicas y en una evaluación del riesgo para la vida o la salud de las personas, que tomará en cuenta las técnicas de evaluación de riesgos elaboradas por las organizaciones internacionales competentes. Si bien el Acuerdo MSF propugna la armonización de las normas nacionales con las de carácter internacional, algunos países importadores siguen estableciendo normas que exceden los niveles de las normas del Codex, con lo cual limitan el acceso de los productos alimenticios de los países en desarrollo a los mercados internacionales de exportación.

**Figura 1: Objetivos de las medidas sanitarias y fitosanitarias (2000-01)<sup>3</sup>**



*Comercio creciente de productos alimenticios de alto valor y carácter restrictivo de las normas*

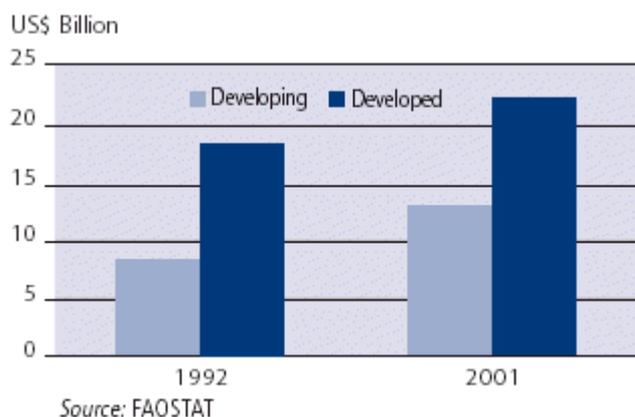
11. El comercio de productos de exportación alimentarios y agrícolas no tradicionales (especialmente productos frescos o con una elaboración mínima) entre países desarrollados y en desarrollo ha registrado una rápida expansión durante el último decenio, impulsada por los cambios en los gustos de los consumidores y los adelantos de la tecnología de producción, de transporte y de la cadena de suministro. La participación de los países en desarrollo en este intercambio es cada vez mayor (véase la Figura 2). Actualmente las frutas y hortalizas frescas, el pescado, la carne, las nueces y las especias representan más del 50 % del total de exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo.<sup>4</sup>

12. Al mismo tiempo, las autoridades responsables de la alimentación en muchos países en desarrollo han introducido nuevas normas de carácter obligatorio (reglamentos) sobre peligros que anteriormente no se conocían o no estaban reglamentados, como la encefalopatía espongiforme bovina en los vacunos, o bien han dado un carácter más restrictivo a normas ya existentes (por ejemplo, sobre la presencia de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, o de micotoxinas), en respuesta al mayor conocimiento de las fuentes y consecuencias de las enfermedades transmitidas por los alimentos y a la mayor preocupación de los consumidores al respecto. Al mismo tiempo ha aumentado el número y el alcance de las normas de carácter privado, que tienen carácter voluntario pero también determinan obstáculos importantes para el comercio.

<sup>3</sup> FAO. 2005. *FAO Support to the WTO negotiations. Non tariff measures in international trade*. Nota informativa para la sexta Conferencia Ministerial, Hong Kong.

<sup>4</sup> Jaffee, S. 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards and Developing Country Exports: Rethinking the Impacts and Policy Agenda*. Trade Note 25. Banco Mundial.

**Figura 2: Exportaciones de frutas y hortalizas de los países en desarrollo y desarrollados**



Miles de millones de USD    En desarrollo    Desarrollados    Fuente: FAOSTAT

13. La imposición de normas cada vez más amplias y restrictivas en los mercados de los países desarrollados ha amplificado los desafíos con que deben enfrentarse los productores, elaboradores, distribuidores y exportadores de los países en desarrollo que intentan acceder a esos mercados. Para aquellos que han modernizado sus sistemas de inocuidad de los alimentos de conformidad con los principios y prácticas internacionalmente aceptados, la aplicación de las normas internacionales representa una oportunidad estratégica no solamente de expandir su comercio, sino también de mejorar la inocuidad de los productos nacionales. Por otra parte, para los países que no han estado en condiciones de aplicar las mejoras requeridas unas normas más amplias y más estrictas entrañan un costo significativo desde el punto de vista de la adquisición o el mantenimiento del acceso a los mercados.

## **B. ADOPCIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGOS COMO BASE PARA LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**

14. Los planteamientos modernos de la inocuidad alimentaria se basan en el principio de que ésta no constituye un concepto absoluto, sino que se expresa en términos de riesgo para la salud de los consumidores. Las decisiones, estrategias y medidas de reglamentación en la materia deben basarse, por tanto, en el análisis de riesgos, que es un proceso estructurado de adopción de decisiones con tres componentes distintos, aunque estrechamente vinculados entre sí: gestión de riesgos, evaluación de riesgos y comunicación de riesgos. En términos generales, el análisis de riesgos se utiliza para estimar los riesgos de salud e inocuidad para los seres humanos, determinar y poner en práctica medidas apropiadas para controlar tales riesgos, y mantener una comunicación con las partes interesadas sobre los riesgos y las medidas aplicadas.

15. Para un uso eficaz del marco de análisis de riesgos es necesario que en los países existan los cimientos indispensables de un sistema de inocuidad de los alimentos. Esto incluye leyes, políticas, reglamentos y normas favorables sobre alimentos, instituciones eficaces en el campo de la inocuidad alimentaria y la salud pública y mecanismos de coordinación entre ellos, servicios operativos de inspección de alimentos y laboratorios para su análisis, así como servicios de información, educación, comunicación y capacitación, infraestructura y equipos, y los recursos humanos necesarios. Los países también necesitan contar, en los niveles del establecimiento de políticas y de la actividad operativa, con funcionarios de gobierno que comprendan el análisis de riesgos y el valor que éste añade a la perspectiva de la salud pública, y disponer de competencias y conocimientos científicos así como del apoyo y la participación de los principales grupos interesados, incluidos los consumidores, la industria y el mundo académico.

## **C. ENFOQUE INTEGRADO DE LA CADENA ALIMENTARIA Y DIFUSIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**

16. El desarrollo de sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos que complementan o reemplazan los procedimientos tradicionales de inspección y análisis del producto terminado, así como su extensión a todas las etapas de la cadena alimentaria, representa uno de los principales cambios tecnológicos de los últimos 15 años. La adopción y utilización sistemática de tales métodos, que incluyen las buenas prácticas agrícolas (BPA), las buenas prácticas de fabricación (BPF), las buenas prácticas de higiene (BPH) y el sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC), ha acompañado la elaboración del enfoque “de la finca a la mesa”. Tal enfoque se considera actualmente como el medio más eficaz para lograr la máxima protección del consumidor mediante la aplicación de medidas reglamentarias y no reglamentarias en los puntos de la cadena alimentaria que permiten obtener más resultados, desde las prácticas previas a la producción hasta el punto de venta o distribución a los consumidores.

17. Los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos, los cuales comprenden diversas medidas preventivas basadas en el rendimiento que permiten mayor flexibilidad para alcanzar de la manera más eficaz el nivel de protección deseado, constituyen hoy un requisito frecuente en el comercio nacional e internacional. Su adopción generalizada en el sector minorista y del comercio alimentario ha dado lugar, de hecho, a una proliferación de sistemas, cada uno con sus propias normas y procedimientos de acreditación, comprobación y certificación. En estos sistemas, las empresas alimentarias son las principales responsables del cumplimiento de las normas oficiales. Deben estar en condiciones de demostrar a los inspectores gubernamentales que se ha logrado y se mantiene, para todos los productos que la empresa manipula o elabora, la conformidad con las normas oficiales. Los sistemas de inspección oficiales actualmente deben encargarse, además de los controles por muestreo, de la inspección y auditoría de los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos que aplican las empresas alimentarias.

18. Otro cambio relacionado con los anteriores es el requerimiento cada vez mayor de certificación y de rastreabilidad (o rastreo de productos). Por ejemplo, actualmente varios países exigen a las industrias alimentarias el mantenimiento de registro que permitan a las autoridades, de ser necesario, identificar determinados productos y retirarlos del mercado. En algunos casos esto se aplica también a los productos importados y a lo largo de toda la cadena alimentaria.

## **D. REORIENTACIÓN DE LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES**

19. Estos cambios han ido acompañados de una modificación general de la forma de concebir las funciones de los interesados directos, desde la finca hasta la mesa. La responsabilidad directa del control de los alimentos se está desplazando de los gobiernos a los productores, los elaboradores y otras entidades que integran la cadena alimentaria. En el contexto actual, lo que se espera de los gobiernos es que se hagan garantes del sistema, mediante i) el establecimiento y la gestión de una política en materia de inocuidad alimentaria; ii) la creación de un marco jurídico y administrativo apropiado; iii) la designación de un organismo con facultades para establecer los requerimientos oficiales sobre inocuidad de los alimentos; y iv) la determinación del nivel de protección apropiado que debe alcanzarse mediante el cumplimiento de estas condiciones. Se reconoce que los productores de alimentos y las empresas agroelaboradoras son los que están en mejores condiciones para idear y gestionar sistemas que aseguren la inocuidad del suministro alimentario y, por ese motivo, son legalmente responsables del cumplimiento de los requisitos de inocuidad alimentaria establecidos por los gobiernos. A los consumidores les compete, por ser el último eslabón de la cadena de suministro, la responsabilidad de velar por la higiene de los alimentos en esa etapa y de actuar como promotores y guardianes del proceso de reglamentación.

### **E. ADOPCIÓN DE UN PLANTEAMIENTO INTEGRADO DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y LA VIDA Y LA SALUD DE LAS PLANTAS Y LOS ANIMALES, ASÍ COMO DE LOS RIESGOS CONEXOS PARA EL MEDIO AMBIENTE**

20. La bioseguridad es un planteamiento estratégico e integrado para el análisis y la gestión de los riesgos pertinentes respecto de la inocuidad de los alimentos y de la vida y la salud de los animales y las plantas, así como de los riesgos conexos para el medio ambiente. Se basa en el reconocimiento de las vinculaciones decisivas entre los distintos sectores, la elevada posibilidad de que los peligros se desplacen de uno a otro de ellos, y las consecuencias de amplio alcance que la aplicación de controles insuficientes en un sector puede determinar en otros (p. ej., los efectos nocivos para la salud humana que pueden derivarse de la presencia de residuos de plaguicidas en alimentos vegetales, o de residuos de medicamentos veterinarios en productos alimenticios de origen animal).

21. En los últimos años, las autoridades de reglamentación de algunos países (como Belice, Canadá, Finlandia, Noruega y Nueva Zelandia) han adoptado diversas medidas orientadas a armonizar e integrar sus enfoques de bioseguridad para aprovechar las sinergias y la complementariedad de las funciones de los distintos sectores, incrementar la eficacia de los recursos disponibles y evitar superposiciones y lagunas. Es probable que las ventajas de un planteamiento integrado de bioseguridad se hagan más evidentes, con consecuencias para la organización y puesta en práctica de sistemas de inocuidad alimentaria basados en el riesgo que garanticen unas sinergias eficaces, así como vinculaciones operativas con las esferas de la salud de las plantas y animales y la bioinocuidad.

### **III. Experiencias de aplicación de conceptos y prácticas modernos sobre inocuidad alimentaria**

22. Algunos países en desarrollo han logrado aplicar con eficacia conceptos y prácticas modernos sobre inocuidad alimentaria que se fundan en un enfoque integral de la finca a la mesa basado en el riesgo. En estos países, que aplican normas internacionales (en particular las del Codex) y planes de inocuidad alimentaria y garantía de la calidad tanto a las exportaciones como al comercio interno, existe una colaboración efectiva entre el gobierno y el sector privado. Esto ha comportado en muchos casos reconsiderar las funciones y responsabilidades tradicionales.

23. Por ejemplo, la industria de alimentos marinos de Tailandia se ha convertido por completo a métodos basados en el APPC para su mercado de exportación, con el resultado de que el país es actualmente uno de los mayores exportadores mundiales de productos pesqueros. De manera análoga, en Costa Rica se ha adoptado y aplicado el sistema APPC en el subsector de frutas y hortalizas frescas a fin de mantener el acceso a los mercados, y el organismo costarricense de control de alimentos ha obtenido la equivalencia reglamentaria con las autoridades de Estados Unidos de América. En ambos casos los gobiernos asumieron una función de comprobación, mientras que la industria dirige la puesta en práctica de los programas de control de calidad.

24. En la India es cada vez mayor el uso de las normas, directrices y recomendaciones internacionales como guía del comercio interno e internacional. Las normas nacionales para el comercio interno y exterior contienen disposiciones sobre el contenido de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, así como de contaminantes y patógenos. El organismo nacional de establecimiento de normas ha adoptado las normas del Codex relativas al APPC y la higiene de los alimentos, y se alienta a los elaboradores e adoptarlas con carácter voluntario. La certificación

de las exportaciones se basa en el enfoque de APPC. Gracias a estos cambios se han incrementado las exportaciones de alimentos y se ha reducido el número de inspecciones y rechazos.<sup>5</sup>

25. Estudios de casos realizados recientemente en América Latina y el Caribe demuestran que, para el cumplimiento de los requisitos de calidad de los mercados de exportación, es indispensable aplicar medidas que incrementen el acceso de los pequeños productores a recursos que puedan invertir en infraestructura, así como adquirir servicios de diagnóstico y certificación.<sup>6</sup>

26. Pese a la aplicación de normas más estrictas por parte de ciertos países importadores, algunas industrias y cadenas de suministro de países de bajos ingresos han mantenido o aumentado su competitividad y su cuota de mercado. El sector hortícola de Kenya constituye un ejemplo de cómo un país de bajos ingresos puede utilizar las normas para obtener una ventaja competitiva. Mediante inversiones destinadas, entre otras cosas, a instalaciones de elaboración que permiten un control elevado, laboratorios privados, la rastreabilidad en toda la cadena de suministro, la mejora del saneamiento, los sistemas de almacenamiento y el APPC, las principales empresas de la industria de productos frescos de Kenya dirigieron su atención y sus recursos al segmento de mercado que requiere productos de calidad superior, obteniendo con ello ganancias considerables. Entre 1991 y 2003 el valor y el volumen de las exportaciones de hortalizas frescas de Kenya se quintuplicaron.<sup>7</sup>

27. No obstante, aunque en algunos países y subsectores se han logrado progresos considerables en la aplicación de las estrategias y prácticas necesarias para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos, muchos otros deben luchar para adaptar sus sistemas tradicionales de control de alimentos a fin de hacer frente a los desafíos actuales. En ciertos países los gobiernos no tienen la capacidad o la voluntad de comprometerse eficazmente con las partes interesadas, o de asegurar la transparencia en la adopción de decisiones y el suministro de información respecto de la inocuidad de los alimentos. En otros casos no se ha producido el desplazamiento de la función de inspección alimentaria del análisis del producto final a una actividad preventiva basado en el riesgo. A veces los países no han estado en condiciones de actualizar su legislación alimentaria o de hacer frente a las superposiciones entre leyes y reglamentos sobre el sector, o a las lagunas de los mismos. En otros casos, aunque existían el compromiso y la voluntad política necesarios, la insuficiencia de los recursos financieros o las competencias y conocimientos científicos y técnicos limitados han obstaculizado el proceso.

28. Tales deficiencias en la aplicación del nuevo enfoque, provocadas por una variedad de factores, han tenido un efecto negativo en la capacidad de estos países de asegurar un suministro de alimentos inocuos tanto a los consumidores nacionales como del extranjero, así como de participar plenamente en los órganos y acuerdos internacionales que establecen normas alimentarias y regulan el comercio mundial, y beneficiarse de su actividad. El número cada vez mayor de notificaciones emitidas por la Unión Europea, los Estados Unidos de América y otros importantes mercados respecto de alimentos y piensos producidos por Asia, América Latina y el Caribe y África ilustra las dificultades con que se enfrentan los países en desarrollo para cumplir con las normas de los países importadores.

---

<sup>5</sup> Sareen, S. 2003. *Food Safety in Food Security and Food Trade. Case Study. India Responds to International Food safety requirements*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). Resumen 11 del 17 de septiembre 2003.

<sup>6</sup> FAO. 2007. *Implementing programmes to improve safety and quality in fruit and vegetable supply chains: benefits and drawbacks. Latin American case studies*. FAO, Roma, enero de 2007.

<sup>7</sup> Banco Mundial. 2005. *Food Safety and Agricultural Health Standards. Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Resumen del informe N° 31302.

#### **IV. De la teoría a la práctica: lagunas en la aplicación de las políticas**

29. La aplicación de las políticas en el contexto de la inocuidad alimentaria resulta compleja. Es frecuente que los sistemas de inocuidad de los alimentos se vean afectados por objetivos contradictorios y en conflicto y por asimetrías entre los interesados directos por lo que atañe a la información, lo que determina una resistencia al cambio. Los ministros responsables de la alimentación y la agricultura, la salud, el comercio, el medio ambiente y el desarrollo tienen, en cada caso, sus propias ideas e intereses por lo que atañe a la inocuidad de los alimentos, y las diferencias pueden ser considerables. En la formulación de las políticas nacionales de inocuidad de los alimentos los gobiernos necesitan buscar un equilibrio entre cada uno de estos sectores y los interesados directos, con consiguientes dificultades para la aplicación de las políticas y prácticas en este ámbito.

30. Un enfoque estratégico de la inocuidad de los alimentos capaz de sacar partido de las oportunidades que ofrece el marco internacional actual necesita contar con ciertas capacidades en el plano nacional y de la industria. Éstas comprenden la aptitud para realizar análisis de riesgos, emprender actividades de vigilancia y seguimiento de los peligros, interpretar las tendencias internacionales en materia de reglamentación y comercio, y aplicar sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos y garantía de su calidad. En los casos en que la acción reglamentaria del gobierno tiene una eficacia limitada, porque sus recursos son insuficientes o por la fragmentación considerable de las cadenas de suministro, las dificultades para poner en práctica medidas de inocuidad de los alimentos son aún mayores. A continuación se examinan algunas deficiencias frecuentes en la puesta en práctica del planteamiento aquí considerado.

##### **A. ESCASA CONCIENCIA DE LA IMPORTANCIA DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**

31. La escasa conciencia general de los distintos tipos de interesados directos en cuanto a la necesidad de mejorar la inocuidad de los alimentos, así como a las vinculaciones entre salud pública, inocuidad alimentaria y comercio, suele ser uno de los mayores obstáculos para la aplicación eficaz de medidas de inocuidad alimentaria. Esto comprende a menudo la percepción distorsionada de los actores de la cadena alimentaria de que el cumplimiento de los criterios de inocuidad alimentaria supone costos muy altos a cambio de beneficios limitados.

32. Al nivel más alto, en diversos países la inocuidad de los alimentos no se incluye entre los temas de debate porque cuenta con un apoyo político limitado. En los países de bajos ingresos debe competir por la atención y los recursos nacionales con otras importantes cuestiones de desarrollo. Cuando los políticos y los encargados de la adopción de decisiones a alto nivel no comprenden la importancia de la inocuidad alimentaria, generalmente las instituciones y personas que se ocupan de ella no cuentan con el compromiso y los recursos necesarios para lograr mejoras en este campo.

33. En algunos países, la industria, las instituciones científicas y académicas y los consumidores tienen una sensibilidad limitada con respecto a la inocuidad de los alimentos, o bien no cuentan con la capacidad o el grado de organización adecuados para promover el cambio. Dentro de la industria es frecuente que las personas y empresas que se ocupan de la producción, elaboración y distribución de alimentos no estén informados o no tengan un conocimiento suficiente para cumplir con los requisitos de calidad de los alimentos y garantía de su inocuidad (BPF, BPH, ACCP, etc.). En muchos casos, los productores, elaboradores y comercializadores de alimentos no conocen siquiera las prácticas de higiene más rudimentarias. Por ejemplo, más de la mitad de los casos de importaciones de alimentos de países en desarrollo rechazadas por la Administración de Alimentos y Medicamentos de Estados Unidos de América se deben a problemas higiénicos básicos (incluida la contaminación por insectos o inmundicias de roedores) y al incumplimiento de los requisitos de etiquetado.

## **B. AUSENCIA DE UN MARCO DE POLÍTICAS PROPICIO PARA LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**

34. Un marco de políticas propicio es la base necesaria para la aplicación de las prácticas y políticas de inocuidad de los alimentos. Se necesita una política que establezca las metas y objetivos en materia de inocuidad de los alimentos y proporcione un marco general para que las distintas partes interesadas apliquen, en colaboración y con eficacia, los sistemas y prácticas de inocuidad de los alimentos. Este marco debería definir, ya sea en términos cuantitativos o, lo que es más común, cualitativos, el nivel adecuado de protección que ha de alcanzarse mediante la aplicación de requisitos de inocuidad de los alimentos y otras medidas conexas.

35. La política sobre inocuidad de los alimentos afecta a otras políticas gubernamentales, como las relativas a la salud pública, la seguridad alimentaria, el comercio y el desarrollo económico, el desarrollo agrícola e industrial y la protección del consumidor. Al mismo tiempo debe estar en consonancia con las metas nacionales en materia de seguridad alimentaria y desarrollo, así como con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales. Es esencial, por tanto, la coordinación y la sinergia en la elaboración de las políticas en cuestión.

36. En varios países en desarrollo, al no haberse elaborado un marco de políticas favorable y coherente, con metas y objetivos claros en lo que atañe a la inocuidad de los alimentos, se desaprovechan las oportunidades de facilitar el debate y generar consenso entre las distintas entidades gubernamentales y otras partes interesadas respecto de los objetivos de la inocuidad alimentaria. A menudo no se consulta a los interesados directos ni se les da participación en el establecimiento de las metas, necesidades y prioridades relativas a la inocuidad de los alimentos. De esta manera se acentúa la mala coordinación entre los ministerios, las políticas sectoriales y los departamentos competentes y se pierden ocasiones de concertar un enfoque interdisciplinario de la inocuidad de los alimentos, así como de potenciar el sentido de identificación y la sostenibilidad de su puesta en práctica.

## **C. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO INEFICAZ O NO ACTUALIZADO**

37. Las dificultades para aplicar prácticas de inocuidad de los alimentos también pueden derivarse de deficiencias del marco legal y reglamentario. Contar con leyes y reglamentos pertinentes, actualizados y aplicables es indispensable a fin de crear un entorno propicio y predecible para la elaboración y aplicación de medidas de inocuidad de los alimentos basadas en el análisis de riesgos. La capacidad de los interesados directos que se ocupan de diversos aspectos de la inocuidad y calidad de los alimentos, desde la finca hasta la mesa, depende en parte de la eficacia de este marco legal y reglamentario nacional.

38. Sin embargo, en muchos entornos nacionales las leyes, reglamentos y normas en materia de alimentos han perdido actualidad o son incompletos y contradictorios. En algunos países, la legislación alimentaria se formuló décadas atrás y nunca se ha revisado para tomar en cuenta los principios relacionados con la inocuidad alimentaria (por ejemplo, transparencia, enfoque que abarca toda la cadena alimentaria, análisis de riesgos) en los que actualmente se fundan las recomendaciones internacionales (en particular las del Codex), así como las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos de comercio mundiales y regionales. Otras deficiencias habituales consisten en no establecer con claridad las responsabilidades de las partes interesadas a lo largo de toda la cadena alimentaria, y en no conferir a las autoridades responsables de la inocuidad de los alimentos un mandato claro y las facultades necesarias para prevenir los problemas de inocuidad de los alimentos antes de que éstos se presenten, mediante medidas apropiadas de aplicación y control que incluyan sanciones y penalidades eficaces, proporcionadas y disuasivas. En algunos países, la puesta en práctica se complica por la existencia de varias leyes y reglamentos diferentes aplicables, por ejemplo, a los alimentos, los animales, la leche, los

productos lácteos, la carne, los huevos, las plantas, las frutas y hortalizas frescas, la salud pública, el comercio o la protección del consumidor.

39. En los países donde la legislación alimentaria se ha actualizado, las deficiencias de su puesta en práctica dependen a veces de un conocimiento insuficiente por parte de quienes son regulados por ella. Cuando las partes interesadas (por ejemplo inspectores, empresas alimentarias o consumidores), que son responsables del cumplimiento y la aplicación reglamentaria no conocen el alcance y los requisitos de las leyes y reglamentos, la relación que éstos guardan con sus funciones y responsabilidades específicas y la manera de aplicar y utilizar las disposiciones jurídicas, la aplicación de esas disposiciones se verá menoscabada. La capacidad interna de los organismos de reglamentación en lo que atañe a su mandato, actividades, número y competencias de sus funcionarios, recursos financieros, etc. es otro elemento fundamental para la eficacia global de la legislación. La aplicación de las leyes también puede verse obstaculizada, por ejemplo, por superposiciones y lagunas institucionales, así como por fenómenos de corrupción o por la escasez de los recursos financieros.

#### **D. INEFICACIA DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA INOCUIDAD ALIMENTARIA Y DEFICIENCIAS DE COORDINACIÓN**

40. La superposición de responsabilidades y la escasa coherencia entre los organismos y departamentos de reglamentación, sumada a una coordinación deficiente entre los interesados directos, es otra causa importante de lagunas en la ejecución. En muchos casos esto se asocia a un marco legislativo y de políticas ineficaz. La naturaleza interdisciplinaria de la inocuidad de los alimentos hace que la responsabilidad del control alimentario se comparta entre distintos ámbitos gubernamentales (p.ej. agricultura, salud, comercio, medio ambiente, industria, turismo, etc.), a menudo con mandatos poco definidos o que se superponen entre sí. Los posibles conflictos de intereses entre los objetivos de salud pública y la facilitación del desarrollo del comercio y la industria pueden complicar y obstaculizar aún más la puesta en práctica de sistemas de inocuidad alimentaria.

41. El hecho de que no se reconozca el impacto de un planteamiento de la cadena alimentaria en las funciones y mandatos del sector público y privado también puede generar deficiencias en su aplicación. En algunos países, organismos públicos con recursos limitados no han reconocido la función que desempeñan otras partes interesadas (como la industria alimentaria, las asociaciones de industriales, las instituciones científicas y de investigación, las universidades, los consumidores y sus organizaciones, etc.) respecto de la inocuidad y calidad de los alimentos, o no han adoptado medidas concretas para facilitar su participación. Sería de gran utilidad un enfoque proactivo y de cooperación en virtud del cual los organismos gubernamentales cooperaran con los interesados directos a fin de determinar los nuevos desafíos y oportunidades, introducir cambios apropiados en la reglamentación y establecer cuáles son las estrategias y las inversiones necesarias para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos.

42. En los casos en que los documentos legales y de políticas no dedican la debida atención a poner en claro las responsabilidades respectivas de las principales partes interesadas a nivel nacional, subnacional y municipal, así como los mecanismos que debería asumir su trabajo conjunto, es frecuente observar duplicaciones en la actividad de reglamentación, una vigilancia fragmentada y una coordinación insuficiente entre los responsables de formular las políticas, de su aplicación y de las tareas de seguimiento y vigilancia. Las consecuencias frecuentes son una utilización menos que óptima de los recursos disponibles, interacciones múltiples y contradictorias con el sector privado y problemas con los asociados comerciales.

## **E. LIMITACIONES IMPORTANTES DE LOS RECURSOS HUMANOS, FINANCIEROS Y DE INFRAESTRUCTURA**

43. Las competencias y conocimientos científicos y técnicos insuficientes, la infraestructura y equipos inadecuados u obsoletos y los recursos financieros limitados son otra causa importante de deficiencias en la ejecución.

44. La integración de los principios del análisis de riesgos en los procedimientos operativos de las organizaciones internacionales de establecimiento de normas y del Acuerdo MSF ha fomentado una mayor disciplina en la aplicación de medidas de inocuidad de los alimentos, pero también ha puesto de relieve las dificultades prácticas para aplicar el análisis de riesgos a nivel nacional. A fin de utilizar el análisis de riesgos, los gobiernos deben estar en condiciones de determinar el nivel de riesgo que consideran aceptable<sup>8</sup> a efectos de proteger la salud de los consumidores en la formulación de las medidas de gestión de riesgos, y disponer de la capacidad científica necesaria para llevar a cabo evaluaciones de riesgos (o acceder a evaluaciones de riesgos disponibles a nivel internacional y poder utilizarlas). Sin embargo, a menudo es escasa la disponibilidad de competencias y conocimientos científicos y técnicos para establecer las prioridades del control de los alimentos sobre la base de la ciencia y del riesgo, y no abundan tampoco las competencias especializadas necesarias para llevar a cabo los componentes del análisis de riesgos.

45. De manera análoga, es frecuente que falte personal con conocimientos y aptitudes actualizados para desempeñar las funciones básicas de control de los alimentos (como el suministro de investigaciones y asesoramiento científico, la elaboración de perfiles de riesgos y el establecimiento de prioridades, el establecimiento de normas y su aplicación, las actividades de inspección y aplicación reglamentaria, el análisis diagnóstico, la certificación y acreditación, el seguimiento y vigilancia, la preparación y respuesta ante emergencias). Por ejemplo, aunque algunos funcionarios de países en desarrollo puedan haber asistido a cursos introductorios de capacitación en el análisis de riesgos, es frecuente que no tengan competencias suficientes para llevar a cabo la evaluación de riesgos en el ámbito nacional. Los inspectores de alimentos a menudo no están formados en técnicas de inspección modernas basadas en el riesgo. Muchos analistas de laboratorio no cuentan con conocimientos y competencias prácticas actualizados en técnicas analíticas modernas y garantía de la calidad. Además, la insuficiencia de conocimientos especializados y recursos para la evaluación de riesgos impide a los países en desarrollo identificar, reunir y presentar datos pertinentes a los comités internacionales que se encargan de la evaluación de inocuidad relativa a peligros químicos y microbiológicos presentes en los alimentos, como el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), las Consultas mixtas FAO/OMS de expertos sobre evaluación de riesgos microbiológicos (JEMRA) y la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR).

46. Además de la falta de recursos científicos y técnicos para la inspección de alimentos y las actividades relacionadas con el cumplimiento a todos los niveles, a menudo son insuficientes las estructuras administrativas, la gestión y la financiación. Otro problema fundamental son los equipos e infraestructuras obsoletos, o que ya no están en condiciones de funcionar. En algunos países, por ejemplo, los laboratorios no disponen de los equipos necesarios para llevar a cabo las pruebas que se requieren a fin de demostrar la inocuidad de los alimentos exportados. Para los productores y elaboradores de alimentos pequeños y medianos, también son considerables los costos que entraña la mejora de la inocuidad (por ejemplo, infraestructura de edificios e instalaciones de almacenamiento, pago de servicios de asesoramiento técnico y análisis del agua y el suelo). Por ejemplo, una investigación reciente de la FAO indicó que, para los pequeños productores de piña tropical de Costa Rica, del 36 al 55 % del costo de la aplicación de los

---

<sup>8</sup> En el Acuerdo MSF, el nivel de riesgo aceptable se denomina nivel adecuado de protección.

programas de buenas prácticas<sup>9</sup> corresponde a las mejoras necesarias para la observancia de las normas sobre inocuidad de los alimentos.

47. En algunos casos, a las dificultades planteadas se suma el uso ineficaz de los recursos disponibles, con la consecuencia de que los resultados son menos que óptimos. Por ejemplo, los laboratorios oficiales de control de los alimentos que dependen de distintos ministerios trabajan a veces sin comunicación entre sí, o bien tratan de obtener o mantener instalaciones para realizar los mismos tipos de análisis. A causa de las tasas elevadas de traslados del personal ocurre, en algunos casos, que se desplace a personal especializado del empleo para el que ha recibido capacitación específica.

48. Los conocimientos, competencias y recursos limitados también restringen la capacidad de los países en desarrollo para participar plenamente en los órganos y procesos internacionales (como la Comisión del Codex Alimentarius y sus comités técnicos, los órganos científicos de expertos de la FAO y la OMS o el Comité MSF de la OMS) que apoyan, desarrollan, administran y supervisan las normas y directrices que rigen el comercio de alimentos y productos agrícolas, así como su aplicación. Como consecuencia de ello puede que no estén en condiciones de i) tener una participación adecuada en éstos órganos, ii) velar para que se produzcan datos científicos y a fin de que estos se tomen en cuenta, y asegurarse de que en la formulación y puesta en práctica de las normas se tengan en cuenta sus intereses, y iii) defender sus derechos relacionados con el comercio.

## V. Conclusiones y recomendaciones

49. Sobre la base del examen anterior, se formulan las siguientes recomendaciones para ayudar a colmar las lagunas en la realización de la inocuidad de los alimentos y aumentar la capacidad de los países en desarrollo en materia de inocuidad alimentaria:

- Sensibilizar a los encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones respecto de la importancia que la inocuidad de los alimentos reviste para la salud pública, el comercio alimentario y el desarrollo económico, a fin de garantizar que se le otorgue una prioridad elevada y se le asignen recursos suficientes a nivel nacional.
- Proporcionar un entorno favorable para la inocuidad de los alimentos, que incluya leyes y reglamentos alimentarios sólidos y actualizados así como una política y una estrategia fidedignas en materia de inocuidad alimentaria, que se extienda desde la finca hasta la mesa y contemple la participación de todos los interesados directos pertinentes. Esto debería incluir un examen y aclaración de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno y otras partes interesadas que se ocupan de la inocuidad de los alimentos, basado en un enfoque integral de la finca a la mesa, a fin de reflejar la función del sector público como gestor general de la inocuidad de los alimentos y el papel esencial que compete al sector privado en su realización.
- Elaborar mecanismos operacionales que promuevan y faciliten la coordinación y el intercambio de información eficaces (tanto en el ámbito intergubernamental como de los sectores público y privado) entre los distintos tipos de interesados directos que intervienen en la inocuidad alimentaria. Esto debería abarcar también las nuevas situaciones de crisis relacionadas con la inocuidad de los alimentos.
- Acrecentar las competencias científicas y técnicas y dedicar los recursos necesarios a la gestión, la evaluación y la comunicación de los riesgos, así como a la inspección de alimentos y las actividades de comprobación basadas en el riesgo, los análisis de laboratorio, la recolección y gestión de datos, etc. de conformidad con las recomendaciones y los requerimientos internacionales.

---

<sup>9</sup> FAO. 2007.

- Fortalecer la capacidad de la industria alimentaria para poner en práctica planes de garantía de la calidad en la producción y elaboración de alimentos (BPA, BPF, BPH, APPC, etc.) y proporcionar incentivos a los pequeños productores para ayudarles a hacer frente a los costos que comporta la adopción de estos sistemas.
- Utilizar las experiencias, mejores prácticas y enseñanzas pertinentes, tanto del país como de otros sitios, y aprovechar de la mejor manera posible las iniciativas regionales e internacionales para fomentar y apoyar la formulación de programas nacionales de inocuidad de los alimentos que abarquen toda la cadena alimentaria.