

# LOS ÁMBITOS NORMATIVOS, LA GESTIÓN DE LA CALIDAD Y LA INOCUIDAD ALIMENTARIA: UNA VISIÓN INTEGRAL

Mercado, Carmen E.<sup>1</sup>

Recibido: 02-02-2007      Revisado: 17-05-2007      Aceptado: 18-05-2007

## RESUMEN

Las crisis alimentarias de la década de 1990 y el aumento de las enfermedades transmisibles por alimentos evidenciaron las dificultades de los sistemas de control sanitario para hacer frente a cambios demográficos, de consumo y técnicas intensivas de producción, transformación y conservación de alimentos. Esta realidad determinó que asegurar la inocuidad alimentaria pasara del enfoque a posteriori, reactivo y punitivo, al de prevención y reducción de los riesgos a lo largo de la cadena de alimentos. Para garantizar alimentos inocuos y de calidad es necesario trabajar en tres ámbitos: 1) el diseño de un marco normativo moderno armonizado con la normativa internacional, particularmente el *Codex Alimentarius*; 2) la prevención de la inocuidad en la cadena de alimentos basada en las Buenas Prácticas y 3) el diseño y gestión de un sistema nacional de control de alimentos con instituciones que hagan operativa la legislación, el control, la inspección y la información, educación y comunicación. En este trabajo se presentan tres experiencias desarrolladas en tales ámbitos. La primera muestra tres proyectos desarrollados por la FAO para mejorar capacidades normativas y de gestión del *Codex Alimentarius*; la segunda, la implementación de la Agencia Chilena para la Inocuidad de los Alimentos; y, la tercera, la experiencia Argentina en el Programa SICOFHOR para el fomento de las Buenas Prácticas en la cadena de hortalizas y frutas.

**Palabras clave:** calidad e inocuidad alimentaria, enfoque preventivo, sistemas de aseguramiento, legislación, Codex Alimentarius

## ABSTRACT

The food crisis of the 1990's and the increase in transmittable diseases from foods, pointed out the difficulty for sanitary control systems to confront demographic changes, consumption and intensive production techniques, transformation and food conservation. This caused a change in food innocuity from a posteriori approach to a reactive and punitive one in order to prevent and reduce the long term risk of the food chain. To guarantee innocuous food and quality work on three fronts must be carried out: 1) the design of a modern normative framework in agreement with the international norm particularly, Codex Alimentarius; 2) the prevention of innocuity in the food chain based on Good Practices and 3) the design and management of a national system of food controls with institutions that make operational legislation, control, inspection and information, education, and communication. In this work three development experiences in these areas are presented. The first shows three projects developed by the FAO to improve normative capacity and the management of Codex Alimentarius. The second shows the implementation of the Chilean Agency for Food Innocuity. The third shows the experience of the SICOFHOR program from Argentina, which encourages good practices in the cash crop and fruit chains.

**Key Words:** food quality and innocuity, preventive approach, systems of securing, legislation, Codex Alimentarius

---

<sup>1</sup> Ingeniera agrónoma (Universidad Central de Venezuela, UCV); Postgrado en Economía Agroalimentaria (Cesas, Italia); M. Sc. en Desarrollo Rural (UCV, Venezuela). Profesora Asistente de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela; Coordinadora del Curso «Calidad e Inocuidad de los Alimentos en la Cadena Agroalimentaria (CIA)» del Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural para América Latina (FODEPAL). **Dirección postal:** Escuela de Nutrición y Dietética-Facultad de Medicina, Departamento de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad Central de Venezuela, Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Caracas 1050, Venezuela. **Teléfono:** +58-212-6053586; **e-mail:** cmercadosuarez@yahoo.es

## RÉSUMÉ

Les crises alimentaires des années 90 et l'augmentation de maladies alimentaires ont mis en évidence les difficultés des systèmes de contrôle sanitaire pour faire face aux changements démographiques, de la consommation et des techniques intensives de production et de transformation et conservation d'aliments. Pour cette raison la garantie d'innocuité est passée d'une approche punitive à une approche préventive. Trois aspects doivent être abordés afin de garantir des aliments sûrs et de qualité : 1) la conception d'un cadre de réglementations modernes en accord avec les normes internationales ; 2) la prévention de l'innocuité de la chaîne alimentaire basée sur les bonnes pratiques et 3) le dessin d'un système national de gestion de la sécurité alimentaire avec des institutions chargées de la législation, le contrôle, l'inspection, l'information, l'éducation et la communication. Dans ce travail on montre trois études de cas dans ce sens. Dans le premier cas, il s'agit de trois expériences menées par la FAO, le deuxième cas est celui de l'agence chilienne d'innocuité alimentaire et le troisième montre l'expérience argentine dans le programme SICOFHOR pour le développement des bonnes pratiques dans la chaîne de production de fruits et légumes.

**Mots clés :** qualité et innocuité alimentaire, approche préventif, systèmes d'assurance qualité, législation, Codex Alimentarius

### 1. INTRODUCCIÓN

La calidad de los alimentos es una característica compleja que determina su valor o aceptabilidad para el consumidor. Abarca atributos negativos como el estado de descomposición, contaminación con suciedad, decoloración y olores desagradables, y atributos positivos, como origen, color, aroma, textura y métodos de elaboración de los alimentos (OMS/FAO, 2003).

De las características de los alimentos se pueden señalar los siguientes atributos de la calidad: **Nutricionales**, se refiere a la aptitud de los alimentos para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes del ser humano; **sensoriales**, se corresponde con las características organolépticas del alimento como la apariencia, el olor, color, textura y sabor; **servicios**, está relacionada con características del alimento como su presentación, el empaque, la facilidad para su elaboración o empleo, la disponibilidad en el mercado, entre otros y la **inocuidad**. Este último atributo es considerado un requisito básico de la calidad que implica la ausencia de contaminantes, adulterantes, toxinas y cualquier otra sustancia que pueda hacer nocivo el alimento para la salud, o bien unos niveles inocuos o aceptables de los mismos (Morón y Dárdano, 2001).

La producción de alimentos sanos es una preocupación permanente de quienes se dedican a esta actividad, de los organismos del Estado encargados de velar por la salud de los consumidores y de la sociedad en general. El aseguramiento de la inocuidad de los alimentos ha sido realizado, hasta hace poco tiempo, mediante un enfoque reactivo, punitivo y de retirada del mercado de los alimentos. Bajo éste la responsabilidad de producir alimentos sanos recaía fundamentalmente en las empresas que debían producir los alimentos bajo ciertos estándares de calidad y sobre el Estado, que debía inspeccionar produc-

tos y procesos y tomar las medidas, cuando detectaba un fraude o productos insanos.

Estos sistemas de inocuidad y calidad enfatizan en el control de materias primas, procesos y productos mediante ensayos físicos, químicos y biológicos realizados en laboratorios. El control de los procesos productivos se realiza mediante la aplicación de técnicas estadísticas y efectuando mantenimiento y control de los equipos utilizados en los procesos de producción (Ablan, 1999). Este tipo de control de la calidad tiene el inconveniente de que las fallas o defectos son detectados una vez que la materia prima es recibida, o al final del proceso de producción cuando es demasiado tarde (García Faure; en Ablan, 1999), o no se detectan y llegan al consumidor causando daños a su salud.

Los episodios de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) en la década de 1990, conocidos como «crisis alimentarias», aunados al continuo crecimiento a nivel mundial de estas enfermedades, evidenciaron la incapacidad de estos sistemas de calidad para afrontar los cambios demográficos, de los modelos de consumo y en los sistemas agroalimentarios de los países. La incorporación de avances en los sistemas de producción y cosecha, la biotecnología y otros adelantos tecnológicos aplicados en los distintos eslabones de las cadenas de alimentos si bien han contribuido de manera significativa en el logro de mayores niveles de abastecimiento para los países implican también un aumento en los riesgos de contaminación de los alimentos.

Producir alimentos sanos bajo estas nuevas circunstancias ha requerido un cambio de enfoque donde se privilegie la prevención y en el cual la responsabilidad de producir alimentos inocuos recae en todos los que intervienen de manera directa o indirecta en la producción, desde la granja hasta la mesa incluyendo al consumidor.

Bajo este enfoque la probabilidad de que los alimentos lleguen al consumidor contaminados es menor, siempre y cuando todos los agentes cumplan con su responsabilidad y sus esfuerzos se orienten hacia tres ámbitos de acción. El primero concierne al establecimiento de un marco normativo y legal moderno, armonizado con las normativas internacionales (fundamentalmente las establecidas por el *Codex Alimentarius*). El segundo es el relacionado con el diseño y gestión de un sistema nacional eficaz para el control de la inocuidad de los alimentos. Y el tercero es el referido a la implementación de sistemas de aseguramiento para la prevención de la inocuidad y la calidad de los alimentos en los distintos eslabones de una cadena.

Si se quiere mayor y mejores niveles de control es necesario que los sistemas nacionales de inocuidad establezcan mecanismos que aseguren la participación, colaboración e interacción entre los agentes de la cadena de alimentos, el Estado y los consumidores. Se trata de alcanzar sistemas donde las atribuciones y competencia estén claramente definidas, de manera de asegurar la protección de los consumidores y el cumplir con los tratados internacionales.

Desde hace ya algún tiempo los países de América Latina y el Caribe están emprendiendo acciones destinadas a lograr mejoras en sus sistemas de inocuidad alimentaria, optimizando la integración y coordinación en sus sistemas de control. En ellos se ha observado distintos niveles de progreso, a pesar de que los problemas en términos generales tienden a ser los mismos. Los países donde se observan mejoras significativas en los sistemas de inocuidad de alimentos y en la armonización de sus normas nacionales con las normas internacionales, son aquellos cuyas economías dependen en buena medida de los ingresos de divisas provenientes de la exportación de materias primas y productos agrícolas, ya que han tenido que ir adaptando sus productos a las exigencias de los países importadores. Sin embargo, se prevé que las exigencias que hoy son satisfechas para productos orientados a mercados internacionales también deberán ser cubiertas para aquellos orientados a mercados internos, razón por la cual los países de la región tienen el enorme compromiso de trabajar en el mejoramiento de la inocuidad alimentaria. Para ello es necesario el fortalecimiento y creación de capacidades.

Este artículo, además de presentar las bases sobre las que se sustenta el enfoque preventivo, pretende mostrar algunas experiencias que en América Latina se están dando en los tres ámbitos de acción aludidos. En el normativo se presentará la experiencia de tres proyectos desarrollados por la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, orientadas a mejorar las capacidades

normativas y en la gestión del *Codex Alimentarius*. En el ámbito del diseño de sistemas para el control de la inocuidad de los alimentos se presentará la experiencia que adelanta Chile para la implementación de la Agencia Chilena para la Inocuidad de los Alimentos (ACHIA). Finalmente en el ámbito de los sistemas de aseguramiento para la prevención de la inocuidad y la calidad de los alimentos se reseñará la experiencia del Programa SICOFHOR, cuyo objetivo es afianzar el fomento de las Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufacturas en Argentina.

## 2. BASES O FUNDAMENTOS DEL NUEVO ENFOQUE PARA LA INOCUIDAD EN LOS ALIMENTOS

### 2.1. PREVENCIÓN EN LA CADENA DE ALIMENTOS

Asegurar alimentos sanos e inocuos, en el marco de sistemas alimentarios cada vez más complejos e interrelacionados con otros a través del comercio mundial de alimentos, requiere en la actualidad de grandes esfuerzos, coordinaciones y transformaciones significativas en la manera como tradicionalmente se ha abordado el aseguramiento de la calidad y la inocuidad alimentaria. Desde hace ya algunos años la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) vienen planteando la necesidad de un cambio de enfoque para afrontar importantes problemas relacionados con la inocuidad alimentaria en los países cuyos ejemplos más evidentes fueron las crisis alimentarias de Europa en la década de 1990 (casos de la enfermedad de la encefalopatía espongiforme bovina -EEB- y las contaminaciones con dioxinas). Sin embargo, más allá de esos episodios de gran impacto, preocupa enormemente el constante aumento de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) a nivel mundial.

Los alimentos se pueden contaminar en los distintos eslabones de la cadena alimentaria, incluidos los hogares y expendios de alimentos preparados para el consumo. En estos últimos las deficiencias en la manipulación de los alimentos por parte de aquellas personas responsables de su preparación determinan importantes problemas de salud pública, particularmente en los países en vías de desarrollo.

En el año 2003 la FAO presentó a los Comité de Agricultura (COAG), Pesca (COFI) y Seguridad Alimentaria (CSA) un documento marco para ser utilizado como referencia en la futura estrategia de elaboración y fortalecimiento del enfoque relativo a la calidad e inocuidad de los alimentos, basado en la cadena alimentaria que se sustenta en: i) el reconocimiento de que todos los que intervienen en la cadena de alimentos comparten la responsabilidad del suministro de alimentos inocuos, sanos y nutritivos; que se requiere un enfoque preventivo e integral

para la gestión de la inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, atendiendo a las preocupaciones de la sociedad acerca de la sostenibilidad de los recursos naturales; ii) en la necesidad de contar con un entorno jurídico actualizado con normas bien definidas a nivel nacional e internacional; y iii) en el establecimiento de sistemas de control a lo largo de toda la cadena alimentaria en los planos local y nacional (FAO, 2003a).

Se planteó también que los países tienen necesidades fundamentales para el desarrollo de este enfoque, entre ellos: la incorporación del análisis de riesgo (evaluación, gestión y comunicación); la utilización de técnicas de rastreabilidad desde la producción primaria hasta el consumo; la armonización de las normas alimentarias; el desarrollo de sistemas análogos de inocuidad de los alimentos para alcanzar niveles similares de protección contra los peligros asociados a los alimentos y evitar o prevenir los riesgos en el punto donde se originan (FAO, 2003a).

Es evidente que dichas necesidades están relacionadas entre sí y requieren para enfrentarlas de instituciones públicas y privadas sólidas, que trabajen coordinadamente con los agentes producción, transformación y comercialización de alimentos, incluidos como ya se ha mencionado el Estado, los consumidores y la academia. Esa cooperación debe extenderse también al ámbito internacional.

## 2.2. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS AGENTES

El Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria de la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) plantea que para poner en práctica de manera sistemática y coherente una política que asegure la calidad e inocuidad de los alimentos «de la granja al consumidor» es conveniente definir con claridad las responsabilidades de cada uno de los participantes en la cadena alimentaria: agricultores, productores o manipuladores de alimentos destinados al consumo humano, fabricantes de alimentos para animales, consumidores y las autoridades (CCE, 2000). El reconocimiento de esas responsabilidades y el asumirlas todas en conjunto puede lograr procesos de producción de bienes y servicios alimentarios donde, considerando la sostenibilidad de los ecosistemas, los riesgos relacionados con la inocuidad y la calidad de los alimentos disminuyan significativamente.

### RESPONSABILIDAD DEL ESTADO<sup>2</sup>

Si bien la inocuidad y calidad de los alimentos se considera una responsabilidad conjunta de todos los agentes

de la cadena, el Estado o Gobierno desempeña una rol fundamental. Es el que debe crear las condiciones institucionales, ambientales y jurídicas necesarias para garantizarle a la sociedad alimentos inocuos y de calidad. Una de sus atribuciones fundamentales es el establecimiento a través del marco legislativo de leyes, normas y reglamentos en esta materia, las cuales son esenciales para la implementación de una infraestructura eficaz de control de la inocuidad de los alimentos.

La armonización de las normas nacionales con las normativas internacionales, principalmente las normativas del *Codex Alimentarius*, debe involucrar a todos los agentes de las cadenas productivas. No obstante se trata de un proceso que debe ser coordinado y guiado por el Estado.

Debe fomentar en el sector de la producción alimentaria la aplicación de sistemas de certificación, cuyo carácter es voluntario, a fin de estimular a los productores a cumplir con las normas establecidas. La calidad e inocuidad de un alimento se promueven de manera satisfactoria con este sistema, ya que el otorgamiento de una marca de certificación da lugar a una forma de competencia por la salud entre los fabricantes de productos alimenticios similares, cuyo efecto derivado es la observancia de la legislación (Abalaka, 1999).

Otra competencia que le corresponde es la promover en los distintos agentes de la cadena, particularmente en pequeños y medianos productores, la aplicación de programas de aseguramiento de la inocuidad y la calidad que contribuyan a reducir las contaminaciones en los alimentos, las enfermedades transmitidas por éstos, así como a eliminar las barreras al comercio internacional de alimentos. Esos sistemas de aseguramiento de la inocuidad y la calidad deberán estar basados en los principios definidos en las Buenas Prácticas.

La formación continua y permanente de recursos humanos es otra responsabilidad que el Estado debe garantizar y a su vez compartirla con los otros agentes de la cadena.

### RESPONSABILIDAD DE LOS PRODUCTORES

Su principal obligación es suministrar servicios y bienes (intermedios o finales) de calidad, nutritivos y sanos. Esa producción debe hacerse dentro de los límites que impone el marco regulatorio nacional y los acuerdos internacionales aplicables.

Las empresas deben buscar siempre formas nuevas y mejores de cubrir las necesidades de la sociedad procurando aumentos en la productividad y en la eficiencia, al igual que deben operar de conformidad con los principios de las buenas prácticas de agricultura, higiene y manufactura.

<sup>2</sup> En muchos trabajos se habla de la responsabilidad del Gobierno. En este artículo se prefiere hacer referencia al Estado, por su carácter más permanente.

Un compromiso clave para los productores es su participación en el sistema del Códex. Para ello deben existir mecanismos institucionales que promuevan la intervención de sus representantes en las actividades del sistema del Códex (en el ámbito nacional e internacional), así como el conocimiento, divulgación y aplicación de las directrices que emanan de sus comités. En el sistema del Códex, las cuestiones clave para los productores son la producción, transformación y elaboración, envasado y distribución de productos alimenticios y agrícolas sanos e inocuos.

Los Comités del Códex son instancias que dan cuenta sobre orientaciones que aplican en los distintos eslabones de la cadena alimentaria en el tema de la calidad e inocuidad. Comités como los de Residuos de Plaguicidas, Residuos de Medicamentos Veterinarios y sobre Higiene de los Alimentos, dentro de sus amplios ámbitos de competencia, ofrecen directrices para la fase de producción y las etapas ulteriores de elaboración y distribución. El de Sistemas de Certificación de las Exportaciones/Importaciones de Alimentos tiende puentes para la conexión entre producción y comercio. El de Aditivos Alimentarios y Contaminantes en los Alimentos da orientaciones decisivas en cuanto a la preparación y acabado de productos alimenticios que se comercian (Strauss, 1999).

#### RESPONSABILIDAD DE LOS CONSUMIDORES

El rol del consumidor en el proceso de construcción de inocuidad y de calidad es sumamente importante, a pesar de encontrarse al final de la cadena y de no estar directamente involucrado en los procesos de producción de los alimentos. De hecho, el lema que la Comisión Europea escogió para lanzar la Campaña Europea de Seguridad Alimentaria, con el propósito de llamar la atención de los consumidores y estimularles a participar, expresa que «*El consumidor responsable es aquel que se informa y actúa*».

Para poder ejercer su rol de demandantes, los consumidores necesitan una buena información y están obligados a exigirla. Para ello es necesario que los consumidores se organicen y promuevan su participación en distintos ámbitos locales, nacionales e internacionales donde se debaten temas de su interés y que les permitan promover sus puntos de vista y exigir sus derechos. El rol principal a cumplir por estas organizaciones es el de mantener informados a los consumidores y contribuir con su educación (Groth, 1999).

Otra responsabilidad muy importante de los consumidores está relacionada con la manipulación de los alimentos. La FAO y la OMS en distintos trabajos plantean que la mayoría de las contaminaciones de alimentos, cuyas consecuencias son las ETA, ocurren dentro del hogar y en donde se elaboran alimentos para la venta, ya sea en sitios de restauración formal o en la preparación y venta

informal de alimentos en la calle.

Una vez que los alimentos han sido adquiridos, la responsabilidad de que lleguen sanos y manteniendo los atributos de calidad a la mesa y a la boca de los consumidores es de absoluta competencia del consumidor y de los encargados de la preparación. Son ellos quienes deben reconocer que les compete el compromiso de almacenar, manipular y preparar los alimentos de manera apropiada.

#### RESPONSABILIDAD DE LA ACADEMIA

La Academia tiene importantes responsabilidades en la garantía de alimentos inocuos y de calidad, producidos de manera eficiente y con el menor impacto sobre el medio ambiente. Su primera y más importante responsabilidad es la de formar y capacitar a los profesionales de la alimentación y la nutrición que desempeñan una función directa en el suministro de alimentos sanos y de buena calidad, así como a los consumidores y a la sociedad en general.

El desempeño de las instituciones académicas puede ir desde sus funciones primordiales como es la educación, capacitación e investigación, hasta la prestación de servicios; trabajando con comunidades mediante distintos enfoques participativos; o contribuyendo con entes públicos en la formulación de políticas. En todos estos ámbitos debe procurar proporcionar fundamentos necesarios para promover y garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, la salud y la seguridad alimentaria (Tontisirin, Siranujata y Bhattacharjee, 1999).

### 3. ÁMBITOS DE ACCIÓN

Es posible definir ámbitos en los cuales los agentes responsables de la inocuidad y la calidad de los alimentos deben enfocar sus acciones. Ellos son: el marco normativo nacional; la prevención en los eslabones de la cadena de alimentos y el diseño y gestión del Sistema Nacional de Control de los Alimentos.

#### 3.1. MARCO NORMATIVO NACIONAL

La manera como un país puede enfrentar las adulteraciones de los alimentos y los fraudes contra los consumidores es mediante el desarrollo de una legislación alimentaria adecuada y con instituciones capaces de garantizar que los alimentos que se producen o que provienen de otros países producto del comercio son inocuos. La legislación alimentaria de un país es el conjunto de textos legislativos y de reglamentos de aplicación que rigen las actividades oficiales de control de los alimentos (Boutrif y Bessey, 1999).

En la actualidad se tiende a considerar dos tipos de legislaciones alimentarias, una de carácter vertical y la otra de carácter horizontal. La primera establece especifica-

ciones detalladas para tipos de alimentos o para alimentos concretos como productos lácteos, jugos de frutas, frutas en conserva, entre otros. La segunda, orientada a todos los productos alimenticios, enfatiza en la protección de la salud pública u otros intereses de los consumidores como la información o la prevención de prácticas comerciales engañosas (FAO, 2003b).

Los Estados necesitan normas alimentarias actualizadas e internacionalmente aceptadas, por lo que las normas nacionales deben estar armonizadas con las normas del *Códex Alimentarius*. En América, en general, no se observa una falta de leyes o reglamentos; las mayores limitaciones están asociadas a la capacidad de darles cumplimiento, por estar desactualizadas, no basadas en la ciencia o por superposición de los organismos involucrados. Una evaluación de los sistemas de inocuidad de alimentos de la región realizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OMS en el año 2003 concluyó que 29 de 33 países mostraban entre 45% y 59% de desarrollo en cuanto a su legislación alimentaria, reflejando una debilidad en el sistema jurídico en el área de control de los alimentos (FAO-OMS, 2005).

Un hecho que afecta la adecuación oportuna de la legislación a los cambios actuales es que las modificaciones implican cambiar la ley o reglamentos con carácter de ley que en la mayoría de los países es competencia del poder legislativo. Una forma de salvar estos problemas es desarrollando una legislación alimentaria que comprenda una ley básica, con los criterios, principios y lineamientos fundamentales producto del poder legislativo, aunada a los reglamentos o textos específicos de aplicación, que deben ser elaborados por el poder ejecutivo lo que daría gran agilidad y flexibilidad a la legislación. Ello permitiría disponer de un conjunto de principios relativamente estables, la ley básica, y de reglamentaciones técnicas fácilmente adaptables a los cambios frecuentes que se dan en el campo de la alimentación.

La armonización de las normas nacionales con las del *Códex* debe ser apoyada por el Estado fortaleciendo las instituciones oficiales que elaboran normas y reglamentos, mejorando los sistemas de información y propiciando la participación de sus funcionarios en las reuniones internacionales sobre estos temas, en particular en los Comités Mundiales del *Códex*. Los países deben aprovechar el trabajo realizado por la Comisión del *Codex Alimentarius*, bien sea mediante la adopción de las normas *Códex* o armonizando las normas y reglamentos técnicos nacionales con las del *Códex*. Hay que destacar que de la FAO y la OMS, por recomendaciones de los expertos en materia de normas alimentarias, han promovido una mayor integración de los países en desarrollo en el proceso de elaboración de las normas del *Códex*, incluida la evaluación de

riesgos y el fomento y mejora de la eficacia en la creación de capacidad para el desarrollo de los sistemas nacionales de control alimentario.

### 3.2. LA PREVENCIÓN EN LOS ESLABONES DE LA CADENA DE ALIMENTOS

Para complementar el enfoque tradicional *a posteriori* es necesario evitar o prevenir los riesgos de contaminación de los alimentos en el punto o eslabón de la cadena de alimentos en donde se originan. Para ello es necesario implementar sistemas de aseguramiento de la inocuidad y la calidad basados en los principios definidos en las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), los Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POE) y los sistemas de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (APPCC).

Las BPA son internacionalmente reconocidas para reducir los riesgos relacionados con el uso de plaguicidas y otros productos utilizados en la agricultura teniendo consideraciones de inocuidad, salud pública y ocupacional, y la sostenibilidad ambiental y económica. Además del sector público la utilización de las BPA es promovida cada vez más por entes privados por medio de códigos de prácticas elaborados por procesadores y vendedores al por menor como reacción a la demanda de los consumidores de alimentos sanos y producidos de manera sostenible (FAO, 2003c). Ejemplo de ello son las normas EUREP-GAP, publicadas en 1999 por un grupo de importantes cadenas de supermercados de la Unión Europea.

El mantenimiento de la higiene de la infraestructura donde se procesan o elaboran alimentos es una condición esencial para asegurar la inocuidad de los productos. En cada etapa de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo, son necesarias prácticas higiénicas eficaces. Por otro lado, los POE son procedimientos que describen las tareas de saneamiento y se aplican antes, durante y después de las operaciones de elaboración. De allí que la aplicación de POE es un requerimiento fundamental para la implementación de sistemas que aseguren la calidad de los alimentos.

Los Sistemas de APPCC tienen por objeto identificar los peligros vinculados a cualquier fase de la producción, el tratamiento o la preparación de alimentos, evaluar los riesgos consiguientes y determinar las operaciones en las que resultan eficaces ciertos métodos de control. Estos métodos pueden aplicarse directamente a las operaciones cuya importancia es crucial para garantizar la seguridad del alimento (Ministerio de Asuntos Agrarios, s/f).

Si se observa la evolución de los países de la región en la implementación de estos sistemas es posible afirmar que se están haciendo importantes esfuerzos, muchos por iniciativa de los propios productores, otros con el apoyo

de instituciones públicas y privadas. Sin embargo, hay un sector hacia el que se debe prestar mayor atención: el de los pequeños y medianos productores primarios, transformadores y procesadores de alimentos, por la dificultad económica que enfrentan para la implementar sistemas de aseguramiento que les permita desempeñar sus actividades bajo el principio de las buenas prácticas y por sus necesidades de capacitación en estos temas.

### 3.3. DISEÑO Y GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

Los Sistemas Nacionales de Control de los alimentos desempeñan una función esencial para garantizar que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano además de incidir en la organización y las actividades desempeñadas por otros actores de las cadenas de alimentos. Están conformados por los componentes: Legislación y reglamentación alimentaria; gestión del control de los alimentos; servicios oficiales de control o inspección; servicios de laboratorio y el de Información, educación, comunicación y capacitación.

Es muy diversa la forma en que los países organizan su institucionalidad para garantizar alimentos sanos, existiendo por lo menos tres tipos de sistemas cuya estructura se puede basar en: una multiplicidad de organismos responsables del control de los alimentos; un único organismo unificado de control de los alimentos, o un organismo nacional integrado.

#### SISTEMA DE ORGANISMOS MÚLTIPLES

En este sistema las iniciativas sectoriales han conducido al establecimiento de actividades independientes de control de los alimentos por parte de diferentes organismos responsables de dicho control. Estas actividades suelen ser competencia de distintos ministerios, como los de sanidad, agricultura, comercio, medio ambiente, industria y turismo, con funciones bien definidas pero diferentes (FAO-OMS, 2004).

Un ejemplo en el continente es Estados Unidos de América, país que cuenta con este tipo de sistema, conformado por 12 agencias federales. Allí la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) es la responsable primaria de hacer cumplir las leyes de seguridad alimentaria, incluyendo las normativas de importación y exportación y de proteger a los consumidores frente a alimentos impuros, inseguros, producidos en condiciones no sanitarias o fraudulentamente etiquetados (FDA, 1998; en University of Maryland, 2002).

#### SISTEMA DE ORGANISMO ÚNICO

En este caso la atribución de todas las competencias de protección de la salud pública y la inocuidad de los ali-

mentos compete a un único organismo con un mandato claramente definido. El Reino Unido y Dinamarca son ejemplos de países que han adoptado este tipo de organismos o agencias únicas.

#### SISTEMA INTEGRADO

Es una fórmula intermedia que procura lograr un enfoque coherente y coordinado, a lo largo de toda la cadena alimentaria, de todos los organismos involucrados en el control de los alimentos sin fusionarlos. Normalmente se organiza en cuatro niveles: el Nivel 1 es responsable de la formulación de políticas y la elaboración de normas y reglamentos; el Nivel 2 está a cargo de la coordinación de la actividad de control de los alimentos, seguimiento y auditoría; en el Nivel 3 se delega lo concerniente a la inspección y aplicación coercitiva; y el Nivel 4 es el encargado de la comunicación, educación y capacitación.

En la actualidad varios países han conformado este tipo de sistemas. Tal es el caso de Francia, España, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y la Unión Europea, que constituyó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria. En América Latina se puede citar a la Agencia Chilena de Inocuidad de los Alimentos, caso que se presentará más adelante.

## 4. EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

### 4.1. PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO NACIONAL

Entre los años 2000 y 2004 la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe ejecutó tres proyectos: El primero se denominó Fortalecimiento de los Comités Nacionales del Códex y aplicación de las normas del *Codex Alimentarius*, Proyecto TCP/RLA/0065 (A), efectuado entre los años 2000-2002 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (FAO y otros, 2002); el segundo, Fortalecimiento de la gestión de los Comités Nacionales del Códex Alimentarius en los Países Andinos, Proyecto TCP/RLA/2904 (A), realizado entre los años 2002-2004 y el tercero Fortalecimiento del Punto Focal y del Comité Nacional del Códex Alimentarius (CONACAP), Proyecto TCP/ PAR/2801 (A), desarrollado en Paraguay en el período 2002-2004 (INTN-CONACAP, 2002).

Para su implementación los países debían contar con los Comités Nacionales, el Punto de Contacto del Códex y subcomités técnicos. Esto se hacía con el fin de asesorar al Gobierno sobre las implicaciones de la normalización de alimentos que surge del trabajo desarrollado por la Comisión del Códex Alimentarius y sus órganos auxiliares, para promover la armonización de las normas nacionales de alimentos con aquéllas definidas por el Códex y para facilitar la participación del sector gubernamental,

la industria y los consumidores.

Según consta en los proyectos, éstos se justificaban ya que aquéllos países (a pesar de los esfuerzos que realizaban) no podían, aisladamente, llevar adelante la gestión del *Códex*. La mayoría habían establecido los Comités Nacionales del *Códex* y sin embargo algunos no estaban formalizados desde el punto de vista legal o no funcionaban sistemáticamente. En otros no funcionaban los subcomités técnicos y carecían de un sistema para gestionar adecuadamente la información recibida de la secretaría de la Comisión del *Códex*. En su mayoría no poseían una organización y un programa de trabajo que les permitiera establecer prioridades, armonizar y actualizar las normas nacionales con las del *Códex*, capacitar a los miembros de los Comités Nacionales del *Códex* y sus Subcomités Técnicos, así como participar en las actividades de la Comisión del *Códex* y sus órganos auxiliares; también carecían de programas para la difusión del *Códex* que permitiesen la integración y participación activa de productores, transformadores y consumidores.

Esas circunstancias generaban problemas de salud pública y limitaciones para el comercio internacional de los alimentos, con los perjuicios económicos que de ellas se derivaban. Era por tanto necesario fortalecer los Comités Nacionales del *Códex*, a fin de optimizar los recursos existentes, sistematizar su funcionamiento y asegurar el ejercicio de sus funciones de asesoría a sus respectivos Gobiernos en materias relacionadas con la inocuidad de los alimentos, con base en las recomendaciones de la Comisión del *Codex Alimentarius* y en las exigencias de los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Era también necesario ofrecer capacitación a los miembros de los Comités Nacionales y Subcomités Técnicos para facilitar el proceso de armonización o equivalencia de las normas nacionales con las del *Codex Alimentarius*, de manera de mejorar sus contribuciones en las reuniones de la Comisión y sus órganos auxiliares, así como en los foros y grupos de negociación regionales e internacionales sobre normalización y reglamentación alimentarias.

Entre los resultados obtenidos se señalan: un mejor entendimiento del gobierno, de los agentes directos de la cadena de alimentos, los consumidores y de la academia sobre el *Códex* y el papel del Comité Nacional del *Códex*; la elaboración de planes de acción a nivel de cada país; el fortalecimiento institucional y técnico-administrativo del Punto Focal, del Comité Nacional del *Códex* y de los Subcomités Técnicos; la actualización de la normativa alimentaria nacional, en particular de los productos y temas prioritarios, en relación con las normas del *Códex Alimentarius*. La creación o fortalecimiento de un siste-

ma de información y difusión del *Códex* también puede señalarse como logro, además de las propuestas de estrategias y acciones por país para mejorar la situación de los aditivos, contaminantes y residuos de plaguicidas y medicamentos de uso veterinario en alimentos, al igual que para actualizar los sistemas de inspección y certificación de importación y exportación de alimentos (Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, 2006).

Hay que destacar que en el marco de los proyectos se realizaron actividades subregionales y nacionales sobre la gestión del *Códex*; la legislación alimentaria nacional y su armonización con las normas del *Códex*; la aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA), buenas prácticas de manufactura y del sistema de análisis de peligros y de los puntos críticos de control; análisis de riesgos en el control de alimentos; criterios del *Códex* para establecimiento de límites máximos para aditivos, contaminantes, residuos de plaguicidas y medicinas veterinarias; y, por último, Directrices del *Códex* sobre los sistemas de inspección y certificación de importación y exportación de alimentos, en la cuales se formaron más de 100 capacitadores y donde participaron más de 1.300 profesionales.

En la página Web de la Oficina regional de la FAO para América Latina y El Caribe es posible tener acceso a estos proyectos y a todos los informes y documentos que se generaron. Por último cabe destacar que una de las conclusiones expuestas por los participantes en muchos de los talleres era que si bien se habían logrado cubrir los objetivos del proyecto y de los Talleres, se debía continuar el proceso de fortalecimiento de los comités y de mejoramiento de las capacidades.

#### 4.2. PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

Como se ha planteado anteriormente, uno de los pilares fundamentales para el control sanitario de los alimentos lo constituyen las instituciones responsables de garantizar alimentos sanos y de proteger la salud de su población. Por esta razón en la mayoría de los países de la región se adelantan iniciativas que procuran el fortalecimiento de sus estructuras y capacidades para asumir de manera eficiente esta responsabilidad.

Como una referencia que puede ser útil se reseña la experiencia para la conformación de la Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria, ACHIA. De ella se quieren destacar dos aspectos: el primero relacionado con su creación, es decir, el esfuerzo realizado para proponer un sistema del tipo integrado que fuese expresión de la nueva institucionalidad para la seguridad sanitaria de los alimentos en Chile; y, el segundo, que mostrará el propósito del sistema, sus objetivos, funciones y como se viene planteando su implementación.

La propuesta de conformar esta agencia surgió del reconocimiento del sector público y privado chileno acerca de la necesidad de realizar transformaciones estructurales en el sistema vigente del tipo de organismos múltiples cuyo desempeño, a pesar de presentar indicadores sanitarios relativamente aceptables y de haber evitado crisis como las que se presentaron en otros países en la década pasada, mostraba limitaciones o insuficiencias de carácter estructural que de acuerdo con los análisis realizados pudiesen interpretarse «como síntomas inquietantes de una 'fatiga' progresiva del sistema» (Ministerio Secretaría General de la Presidencia y otros, 2004).

Ese debilitamiento se plantea particularmente por los retos que afrontan las instituciones responsables del control de los alimentos, debido al avance que ese país ha tenido en los últimos años en el desarrollo de su sistema alimentario. En él se observa un importante crecimiento de la producción de alimentos para el mercado interno y para la exportación hacia diversos mercados internacionales. Valga destacar en este punto que en el 2003 Chile exportó 2.070.468 toneladas de frutas, uno de sus rubros de mayor exportación, cifra que representó el 49% de las exportaciones del Hemisferio Sur y que alcanzó US\$ 1.732 millones FOB en el 2004 (Asociación de Exportadores de Chile, 2005).

Se considera que ese crecimiento de la producción para el consumo interno y para los mercados foráneos continuará en los próximos años, ya que la apertura de mercados externos, su seguimiento, mejoramiento y defensa constituyen objetivos preferenciales para los productores y exportadores chilenos. Bajo esa perspectiva se plantea que el sistema de control de alimentos no tiene la suficiente capacidad de dar respuesta a las exigencias cada vez mayores en cuanto a inocuidad y calidad de los productos, surgiendo así la necesidad de introducir cambios y un reordenamiento de sus instituciones que les permita afrontar esos desafíos. Cabe destacar el buen pie con que se da inicio a este proceso cuando se convoca a importantes sectores de la sociedad a participar en el proceso de elaboración de una propuesta para el reordenamiento institucional del sistema de control sanitario chileno a través de un proceso de reflexión sistemático y de amplia discusión que contó con la participación de los principales actores de la cadena alimentaria e interesados en la materia (MSGP y otros, 2004).

Una de las actividades que se desarrolló fue la organización por parte de los ministerios de la Secretaría General de la Presidencia, de Agricultura, de Salud, de Agricultura y de Economía, del foro-taller denominado «Taller Permanente para el diseño de una Nueva Institucionalidad para la Seguridad Alimentaria de los Alimentos». Su organización consideraba un Comité Directivo compuesto por

representantes de estos ministerios y el Foro-Taller donde participaron representantes de ministerios y servicios públicos, asociaciones del sector productivo e industrial, organizaciones de consumidores, expertos y centros académicos. Se realizó entre diciembre de 2003 y mayo de 2004, mediante una ronda de presentaciones realizada por distintos invitados. Esto permitió a los participantes exponer sus visiones, discutir y reflexionar sobre la institucionalidad requerida por Chile para garantizar, en el futuro, alimentos sanos e inoocuos a los consumidores.

De esas discusiones surgieron las principales insuficiencias y debilidades del sistema, que no son muy diferentes a las reportadas por otros países de la región. Ellas fueron:

- El bajo nivel de coordinación y una importante dispersión de actores y funciones entre las autoridades públicas responsables.
- La existencia de una gran diversidad de regímenes regulatorios según el origen sectorial de los alimentos, el nivel de elaboración de los mismos y de los mercados de destino.
- No se resguarda una adecuada separación entre las funciones normativas y de ejecución a nivel de los diferentes organismos participantes.
- No están claramente asignadas las funciones de implementación y evaluación de las políticas, lo que reduce la capacidad de anticipar problemas y mejorar el sistema.
- Superposición de actividades, vacíos, inconsistencias e ineficiencias, lo que impide una visión integrada y una acción coherente a lo largo de la cadena productiva y comercial, afectando la eficacia y eficiencia en la protección de la inocuidad.
- Escaso desarrollo de capacidades nacionales en evaluación, gestión y comunicación de riesgos. Asimismo, las capacidades analíticas provistas por los laboratorios presentan limitaciones y rezagos importantes para dar soporte adecuado en materia de control y fiscalización, tanto a empresas como a organismos reguladores.
- Falta de transparencia en la toma de decisiones en el ámbito de las reglamentaciones, el establecimiento de normas, el control y la fiscalización.
- El sistema no cuenta con los mecanismos y procedimientos para la evaluación *ex ante* y *ex post* de las reglamentaciones que establece (MSGP y otros, 2004).

Además de obtener una evaluación actualizada de la situación institucional chilena en materia de la protección de la inocuidad, identificando sus principales problemas y desafíos, se logró una sistematización de la opinión de los actores públicos y privados relacionada con la situación actual y deseada para la seguridad sanitaria de los alimentos. Se identificaron los puntos de consenso y di-

senso y se hizo una síntesis y análisis de las experiencias internacionales más relevantes que se han desarrollado en la organización de las instituciones y sus políticas en el ámbito de la inocuidad de los alimentos. Esto último tenía como propósito conocer estas experiencias, las lecciones aprendidas y las orientaciones que pudiesen ser pertinentes.

El trabajo realizado en el marco del Foro-Taller fue un insumo importante para realizar la propuesta para el control sanitario de los alimentos y para dictar el Decreto Supremo N° 83/2005. A través de éste se creó la Agencia que le permitirá a Chile disponer de una «institucionalidad regulatoria eficaz en materia de inocuidad de los alimentos que asegure un adecuado nivel de protección de la salud de las personas y los consumidores, a la vez que contribuya a elevar la competitividad y reputación de su oferta alimentaria, respondiendo a las crecientes exigencias de los mercados (interno y externo) en cuanto a la calidad e inocuidad de los alimentos» (MSGP y otros, 2004).

Esa institucionalidad debe responder a los siguientes principios y criterios: a) actuar con una visión integral (sistémica) de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo final; b) basar su acción en un marco normativo, regulatorio y fiscalizador que se adapte a la evolución científica y a las buenas prácticas a nivel internacional; c) ser compatible con las obligaciones internacionales suscritas; d) contar con buenos mecanismos de gobernabilidad (anticipación, dirección, evaluación) y cautelar la coherencia de las políticas y la acción regulatoria; e) separar institucionalmente los roles normativos, de ejecución y de fiscalización; f) garantizar la transparencia de los procesos normativos, contemplando la adecuada información y participación de los actores (sector productivo, organizaciones de consumidores, científicos; y g) basar su acción en el modelo de *análisis de riesgo* y fundarse en la evidencia científica disponible.

El nuevo sistema debe privilegiar y promover la prevención, el enfoque centrado en procesos, la colaboración activa público-privada, la autorregulación hasta donde sea posible, manteniendo siempre una adecuada supervisión pública y una lógica centrada más en los *resultados* que en los *procedimientos o actividades*.

Las funciones de la ACHIA son: i) formular y proponer la Política Nacional de Inocuidad de Alimentos; ii) coordinar su aplicación; iii) velar por la política exterior de Chile en esta materia; elaborar el proyecto de ley que cree el Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos y la Autoridad Chilena de la Seguridad de los Alimentos; iv) coordinar a los organismos públicos que tengan competencia asociadas a la seguridad e inocuidad de los alimentos; y v) elaborar y entregar a la Presidencia de la

República un informe anual de evaluación del desempeño de la institucionalidad de seguridad alimentaria, entre otras (Ladrón, Matus y Niño, 2006).

Para su implementación se propuso avanzar en el establecimiento de un sistema o modelo integrado con una autoridad única que tenga el rol rector sobre todo el sistema, en el que los organismos sectoriales existentes sean responsables de la ejecución de las acciones. Esa modalidad institucional permitiría avanzar desde la situación de organismos múltiples hacia la creación paulatina de una autoridad única nacional, la Autoridad Chilena de Inocuidad de los Alimentos (ACHIA), que tendría un carácter colegiado. La misma estaría encargada de formular las políticas en materia de inocuidad, así como de elaborar los reglamentos, normas y guías técnicas para los diversos alimentos y sus componentes que se producen y consumen en el país (MSGP y otros, 2004). Además, esta Agencia tendría competencia sobre todo tipo de alimentos (agropecuarios o marinos) y sobre toda la cadena, al tiempo que velaría porque los productos alimentarios importados por el país cumplan con los requisitos de inocuidad.

#### 4.3. PARA LA PREVENCIÓN EN LOS ESLABONES DE LA CADENA DE ALIMENTOS

A diferencia de los casos anteriores cuyo ámbito era nacional, en este caso los programas y acciones van dirigidos a las unidades de producción, transformación, comercialización, expendio y preparación de los alimentos. Las experiencias en este campo son muchas, con resultados y aprendizajes importantes en todo el continente. Entre ellas se quiere destacar una en particular, por cuanto parte de la decisión de no trabajar con un doble estándar de calidad (uno exigente para el mercado externo y otro más laxo para productos orientados hacia el mercado interno). Se de un programa elaborado por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) de Argentina para instrumentar el Sistema de Control de la Producción y Comercialización de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR), con el fin de afianzar el fomento de las buenas prácticas agrícolas y de manufactura en las distintas etapas de producción, elaboración, almacenamiento y comercialización de estos productos. El objetivo final es el de garantizar al consumidor alimentos sanos, genuinos y debidamente etiquetados (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, s/f).

SICOFHOR se creó por la existencia de niveles de inconformidad de estos productos en el mercado interno, por presentar residuos de plaguicidas y contaminantes biológicos, la falta de satisfacción de las frutas argentinas en el comercio internacional y por las mayores exigencias de inocuidad de los alimentos. El programa unifica estándares

de calidad, tanto para el mercado interno como para la exportación; contempla también la creación de un sistema de monitoreo y vigilancia, la promoción de medidas para reducir los riesgos de contaminación y la puesta en marcha de programas que aseguren la calidad de procesos y productos. Su implementación se programó en dos fases: una preliminar de información, sensibilización, difusión y capacitación para operadores, productores, empacadores, mercados concentradores (mercados mayoristas), supermercados e inspectores; y la otra de instrumentación del sistema de control, realizada a su vez en cuatro etapas que se describen a continuación. La primera corresponde a la identificación de los productos frutihortícolas frescos, cuyo objetivo es conocer en forma inmediata su especie; zona de producción o país de origen; firma empacadora; productora o importadora, y categoría-grado de selección; generando así un mecanismo de rastreabilidad confiable para el producto. La segunda se orientaba a la determinación de la calidad de los productos, con el objetivo de corroborar que la calidad comercial especificada en el rótulo (establecida en la primera etapa) coincida con la calidad del producto al cual pertenece dicha identificación. De esta manera el consumidor tendrá acceso a esa información y podrá optar entre distintas calidades de un mismo producto. La tercera consiste en la determinación de residuos de pesticidas y si los mismos se encuentran por encima del límite máximo permitido por la legislación vigente. La cuarta se orientaba a la determinación de presencia de contaminantes microbiológicos en los productos y que puedan afectar su inocuidad (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).

El sistema contempla también la realización de un Plan Operativo de Control Frutihortícola en los locales de las grandes superficies y de ventas minoristas de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo debía realizarse en la zona de recepción de depósito de los productos, para determinar su origen, canal de comercialización, destino y rotulado, con el fin de asegurar que la mercadería de venta directa al público cumpliera con la legislación referida a su identificación y/o rotulación e inocuidad.

Por otro lado, SICOFHOR plantea exigencias a los productores locales de empaque para la identificación y registro del establecimiento, la verificación de las condiciones de higiene y seguridad alimentaria, la identificación de la mercadería, la información sobre uso de aditivos permitidos y la implementación gradual de los Procedimientos Operativos de Estándar de Saneamiento (POE) y de las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM). Para los mercados concentradores y depósitos solicita inscripción y registro, así como la designación de un responsable técnico, la puesta en marcha de un manual POE, el con-

trol del rotulado y etiquetado de los productos, la toma de muestras para análisis y la existencia de un laboratorio propio o de terceros. Así mismo, el sistema contempla un régimen de sanciones o penalidades; no obstante prevé agotar todos los mecanismos para persuadir a los actores de la cadena productiva para que, movidos por su propia convicción, se adecúen gradualmente a los requerimientos del programa.

Finalmente debe acotarse que institucionalmente se crea un Comité Técnico Asesor Frutihortícola, bajo la órbita del SENASA, que promueve la adecuación de los mercados concentradores, sus operadores y productores.

## 5. CONCLUSIONES

Para producir alimentos inocuos y de calidad en la actualidad, bajo condiciones de sostenibilidad tanto económica como ambiental, es necesario abordar dos aspectos que constituyen las bases del enfoque propuesto por la FAO y la OMS. El primero es la prevención de la contaminación, así como los problemas en el eslabón de la cadena de alimentos donde se originan; el segundo es el de las responsabilidades que reconoce que todos los agentes de la cadena de alimentos, directos o indirectos, son garantes de suministrar alimentos inocuos, sanos y nutritivos.

En el artículo se expusieron las competencias más importantes de quienes participan en el aseguramiento y control de la inocuidad y la calidad de los alimentos, las cuales deben ser asumidas en conjunto para lograr procesos de producción donde los riesgos disminuyan significativamente. Sin embargo se quiere destacar el rol trascendental que juega el Estado, dado que debe proveer las condiciones jurídicas e institucionales para garantizar la inocuidad y calidad en los alimentos.

En lo jurídico es necesario dotar al país de un marco legal y regulatorio moderno, que sea compatible con la realidad social y económica en la que van a operar esas normas, para que efectivamente se puedan cumplir. Este marco debe ser susceptible de ser adaptado a los cambios que frecuentemente ocurren en el campo de la alimentación y estar armonizado con la normativa internacional, particularmente con el *Codex Alimentarius*.

En lo institucional se requiere fortalecer el sistema nacional de control de los alimentos, ya que las instituciones que lo conforman son las que permiten hacer operativos correspondientes a la legislación y reglamentación, la gestión del control de los alimentos, la inspección y los servicios de laboratorio y lo concerniente a la información, educación y comunicación. La mayoría de los países de la región enfrentan el desafío de contar con un sistema de control de la inocuidad y calidad de los alimentos adaptado a las necesidades del país, que se caracterice por la eficiencia y eficacia en el desempeño de

sus funciones. En la actualidad existe la tendencia a la conformación de sistemas integrados de control; sin embargo cada país debe adoptar aquel sistema que le permita, partiendo de su realidad y su institucionalidad actual, llegar al sistema que más le convenga.

Otro aspecto esencial para garantizar alimentos inocuos y de calidad es que los agentes de la cadena de alimentos cuenten con sistemas de aseguramiento de la calidad basados en las buenas prácticas. Proveerse de estos sistemas es una responsabilidad que recae mayormente en estos propios agentes, si bien el Estado debe fomentar y apoyar su adopción, particularmente en los pequeños y medianos productores, transformadores y comercializadores y manipuladores de alimentos.

De las experiencias presentadas se puede afirmar que todas dan cuenta de aprendizajes que pueden resultar de utilidad para la región. En el caso del proyecto de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, destaca el reconocimiento de los países con deficiencias en sus legislaciones alimentarias y el esfuerzo para mejorarlas y armonizarlas con las normas del Códex. La experiencia de Chile muestra como un país exitoso en su política de producción y exportación de alimentos consideró que necesitaba adecuar su sistema de control de alimentos a las nuevas exigencias actuales y futuras. Fue a través de un proceso de consulta, discusión, disensos, consensos y acuerdos, que diseñó (partiendo de las instituciones vigentes) el sistema de control sanitario de los alimentos que en los años venideros le permitirá garantizar alimentos inocuos y de calidad a sus consumidores y a los de los países receptores de sus exportaciones.

La experiencia argentina muestra cómo poner en práctica en una cadena de alimentos (la de frutas y hortalizas) un proceso de mejoramiento para garantizar alimentos inocuos y de calidad. La misma se ha presentado bajo una visión que enfatiza en trabajar con el mismo estándar de calidad los productos destinados tanto al mercado nacional como al internacional.

Vale destacar que en estas experiencias se ha evidenciado que la participación de los agentes de las cadenas y los responsables de asegurar los alimentos sanos han sido determinantes para llevarlas a cabo. No obstante, son aún muchos los retos y tareas pendientes, para lo cual se debe reafirmar que para lograr los cambios que se requieren es necesaria la cooperación y coordinación entre todos los responsables de dotar a la sociedad de alimentos de calidad, que se reconoce no es una tarea fácil. Esa cooperación y coordinación debe ir más de allá las fronteras nacionales pues los problemas de inocuidad y calidad de los alimentos trascienden las fronteras y sus soluciones también. Es importante vincularse con los organismos internacionales, como la FAO y la OMS, que trabajan en estos

temas.

A medida que los sistemas alimentarios se hacen más complejos y se incremente la integración y el comercio internacional de alimentos, será cada vez más difícil para los países resolver los problemas de inocuidad individualmente, requiriéndose por lo tanto un esfuerzo de colaboración internacional encaminado a elaborar estrategias integrales y preventivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABALAKA, J. A. 1999. *Cómo asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos: volver a los principios fundamentales y aplicar el control de calidad a lo largo de toda la cadena alimentaria. La función de los gobiernos al respecto*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a Partir del Año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. Melbourne, Australia.

ABLAN, Elvira. 1999. *La calidad en el Sistema Agroalimentario Español*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía (IEG) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

AGROPARLAMENTO (s/f). *Políticas Agropecuarias*. En: <http://www.agroparlamento.com.ar/agroparlamento/archivo/0297.asp>; consulta: 18/07/2006.

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE CHILE, ASOEX. 2005. *Memoria ASOEX 1935-2005 «Juntos, nuestra fruta vale más»*. Santiago de Chile: ASOEX.

BOUTRIF, Ezzeddine; BESSEY, Catherine. 1999. *Enfoques básicos de la protección de los consumidores-Modelo de Ley Alimentaria FAO-OMS: Procedimientos de control*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a Partir del Año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. Melbourne, Australia.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, CCE. 2000. *Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria*. Bruselas: CE, COM (1999) 719 final.

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA-COMITÉ NACIONAL DEL CODEX ALIMENTARIUS, INTN-CONACAP. 2002. *Fortalecimiento del Punto Focal y del Comité Nacional del Códex Alimentarius (CONACAP)*. Proyecto TCP/PAR/2801 (A). En: <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/Códex/par2801/pdf/par2801.pdf>; consulta: 18/07/2006.

GROTH, Edgard. (1999). *Garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos: Retorno a los principios fundamentales-Control de la calidad a lo largo de la cadena alimentaria Función de los consumidores*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a partir del año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. Melbourne, Australia.

LADRÓN, César; MATUS, Patricia; NIÑO, Alberto. (2006). *Apoyo a la implementación de la Agencia Chilena para la inocuidad alimentaria*. Santiago de Chile, Informe final de proyecto.

LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. (2006). *Acta Acuerdo entre el Ministerio de la Producción, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, y el Mercado Central de Buenos Aires, a los fines de la Implementación del Sistema de Control de Productos Frutibortícolas Frescos (SICOFHOR)*. En: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/html/ley1147.html>; consulta: 18/07/2006.

MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS. (s/f). *Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control (HCCP)*. Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario y Ganadería Dirección de Desarrollo Agropecuario. Dirección de Alimentación.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA Y OTROS, MSGP (2004). *Propuesta de Nueva Institucionalidad para la seguridad de los Alimentos: Hacia un modelo integrado. Foro-Taller Institucionalidad en la Seguridad Sanitaria de los Alimentos*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

MORÓN, Cecilio; DÁRDANO, Carmen. 2001. *Importancia del Códex Alimentarius en la seguridad alimentaria y el comercio de alimentos*. Santo Domingo (República Dominicana): FAO, Proyecto TCP/RLA/0065 «Fortalecimiento de los Comités Nacionales del Códex y Aplicación de las Normas del Códex Alimentarius»

OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2006. *Fortalecimiento de los comités nacionales del Códex y aplicación de las normas del Codex alimentarius*. En: <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/Codex/rla0065/0065.htm>; consulta: 13/07/2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO. 2003a. *Estrategia de la FAO Relativa al Enfoque de Calidad e Inocuidad de los Alimentos Basado en la Cadena Alimentaria: Documento Marco para la Formulación de la Futura Orientación Estratégica*. Comité de Agricultura. 17° Período de Sesiones. Roma: FAO.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO. 2003b. *Informe del Taller Subregional sobre Análisis de la Normativa Alimentaria Nacional y Procedimientos para su Armonización con las Normas del Códex*. Quito: FAO, Proyecto TCP/RLA/2904.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO. 2003c. *Elaboración de un Marco para las Buenas Prácticas Agrícolas*. Comité de Agricultura. 17° período de sesiones. Roma: FAO.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, FAO-OMS. 2005. *Sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y El Caribe: análisis de la situación*. Conferencia Regional FAO-OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe. San José, Costa Rica.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, FAO-OMS. 2004. *Refuerzo de los Servicios Oficiales de Control de la Inocuidad de los Alimentos*. Segundo Foro Mundial FAO-OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los Alimentos. Tailandia.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO. 2000. *Fortalecimiento de los Comités Nacionales del Códex y aplicación de las normas del Códex Alimentarius*. Proyecto TCP/RLA/0065 (A). En: <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/Codex/pdf/rla0065d.pdf>; consulta: 18/07/2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO Y OTROS. 2002. *Fortalecimiento de la gestión de los Comités Nacionales del Códex Alimentarius en los Países Andinos*. Proyecto TCP/RLA/2904 (A). En: <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/Codex/rla2904/pdf/rla2904.pdf>; consulta: 18/07/2006.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN-ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 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*. Roma: FAO, Estudios Alimentación y Nutrición, 76.

SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA, SENASA. (s/f). *Sistema de Control de Productos Frutibortícolas Frescos (SICOFHOR)*. En: <http://www.senasa.gov.ar/oldweb/fiscalizacion/sicofhor.php>; consulta: 10/05/2006

STRAUSS, Martin. 1999. *Garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos: Retorno a los principios fundamentales-Control de la calidad a lo largo de la cadena alimentaria Función de la industria*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a partir del año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. Melbourne, Australia.

TONTISIRIN, Kraissid; SIRANUJATA, Songsak; BHATTACHARJEE, Lalita 1999. *Garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos: retorno a los principios fundamentales-control de calidad a lo largo de la cadena alimentaria: función de las instituciones académicas*. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a Partir del Año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. Melbourne, Australia

UNIVERSITY OF MARYLAND. 2002. *Mejorando la Seguridad y Calidad de Frutas y Hortalizas Frescas: Manual de Formación para Instructores*. Maryland (E.E.UU.): University of Maryland.