



**Organización  
Panamericana  
de la Salud**

Oficina Regional de la  
Organización Mundial de la Salud



---

## 16ª REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA (RIMSA 16)

“Agricultura-Salud-Medio Ambiente: sumando esfuerzos para el bienestar de los pueblos de las Américas”

Santiago, Chile, 26-27 de julio del 2012

---

*Punto 2.1 del Agenda Provisional*

RIMSA16/2.1 (Esp.)  
22 junio 2012  
ORIGINAL: ESPAÑOL

### **Articulación agricultura, salud pública y medio ambiente para la gestión de riesgos asociados a la producción de alimentos en las Américas: *Experiencias institucionales para asegurar la inocuidad de los alimentos y la calidad nutricional***

Laura Pasculli Henao  
*Consultora en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*

---

#### **RESUMEN**

El presente documento sobre experiencias institucionales para asegurar la inocuidad de los alimentos y la calidad nutricional, se ha preparado con el fin de servir de instrumento de análisis y estudio por parte de los Gobiernos de América Latina de forma que sea útil en la modernización de sus sistemas de control de alimentos.

Este documento, permite que los Gobiernos reflexionen sobre la situación actual de sus sistemas de control de alimentos, y tomen acciones teniendo en cuenta que este tema, ha venido siendo tratado desde el ámbito internacional por la FAO/OMS y que los gobiernos han venido realizando avances para abordar los problemas de inocuidad. Es claro, que existen desafíos en inocuidad que están asociados a la evolución y transformación del sector agroalimentario, el comercio internacional y las exigencias de los consumidores, que requieren de esfuerzos mayores para consolidar políticas públicas e institucionalidad que brinden confianza y credibilidad en la prevención de los riesgos.

Los países deben abordar la problemática de la inocuidad como un bien público basado en decisiones de estado, y que por lo tanto requiere de inversión en la prevención bajo un concepto moderno del análisis del riesgo, para lo cual se requerirá que los cambios y fortalecimiento organizacional de los sistemas de control de alimentos den respuesta a las mejoras en salud pública y a la reducción de cargas a los sistemas de salud, a las necesidades de los consumidores y sus perfiles epidemiológicos, a los cambios y dinámica del sector productivo, a los retos de comercio internacional, entre otros factores externos emergentes, tales como el cambio demográfico, climático, social y de desarrollo económico.

---

*Las opiniones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de los autores, y no representan necesariamente las decisiones, el criterio ni la política de la Organización Mundial de la Salud. Todos los derechos de publicación se reservan a la Organización Panamericana de la Salud. No se puede reseñar, resumir, reproducir, transmitir, distribuir, traducir o adaptar, ni en su totalidad ni en parte, en forma alguna ni por medio alguno, sin previa autorización.*

## CONTENIDO

ANTECEDENTES .....	5
SITUACIÓN ACTUAL: EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA INOCUIDAD Y CALIDAD NUTRICIONAL .....	8
Situación actual de los sistemas de control de alimentos en ALC .....	8
Ausencia de “enfoque de la granja a la mesa” en toda la cadena alimentaria .....	9
Baja aplicación del concepto del concepto de análisis de riesgo dentro de los sistemas de control de alimentos .....	9
Carencia en la adopción de planes estratégicos nacionales .....	12
Ausencia en la definición de responsabilidades del sector privado y de estrategias publico privadas .....	12
ESTUDIO DE CASOS EXITOSOS DE SISTEMAS DE CONTROL DE ALIMENTOS .....	13
Modernización del Sistema de Control de Alimentos de Canadá .....	14
Modernización del Sistema de Control de Alimentos de España .....	18
Análisis de los Procesos de Modernización de los Sistemas de Control de Alimentos de Canadá y España .....	22
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	24
RECOMENDACIONES .....	24
REFERENCIAS .....	26
GLOSARIO .....	26



## ANTECEDENTES

Los sistemas de control de alimentos son responsables por garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos, evitar el engaño al consumidor y garantizar que existe una base sólida para el comercio nacional e internacional de alimentos. Dadas las responsabilidades de los Sistemas de control de alimentos, su base es oficial, de carácter obligatorio y de aplicación no discriminatoria a ningún tipo de alimento, o sistemas de producción, procesamiento o comercialización.

De acuerdo con las tendencias internacionales, los Sistemas de Control de alimentos tienen como enfoque estratégico el desarrollo de las actividades basadas en: a) enfoques preventivos, b) de la “granja a la mesa”, c) con base científica soportada en el análisis de riesgo, y d) transparentes.

En la última década, ha sido preocupación de los Organismos Internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), el promover el fortalecimiento de los sistemas de control de alimentos, preocupación que ha sido compartida y asumida por muchos gobiernos, quienes motivados en su gran mayoría por problemas de inocuidad de los alimentos y de comercio internacional han realizado esfuerzos por mejorar la capacidad institucional y dar nuevas orientaciones a sus sistemas de control.

Las motivaciones sobre las preocupaciones en la institucionalidad para cada País son diversas, pero pueden resumirse en asuntos de: a) salud pública, b) comercio internacional, c) crisis alimentarias, d) nuevos desarrollos de la industria de alimentos, e) preocupaciones de los consumidores, f) factores de contexto como el cambio climático, desastres naturales, prácticas fraudulentas, contrabando, entre otras.

Sin embargo, las motivaciones sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de control de alimentos deben ser analizadas frente a la institucionalidad que lo soporta, ya que este es el motor del sistema. Desde esta perspectiva, surgen entonces otros interrogantes que requieren ser analizados para garantizar que efectivamente la institucionalidad en inocuidad y calidad cumpla su rol a cabalidad y se manifieste en mejoras para la salud pública.

Los interrogantes alrededor de la institucionalidad están relacionados con aspectos como:

- a) la eficacia, eficiencia y enfoque estratégico de los sistemas de control de alimentos;
- b) la capacidad de respuesta ante las emergencias;
- c) la credibilidad y confianza de los consumidores;
- d) los costos fiscales elevados;
- e) los roles, responsabilidades y duplicidad o ausencia de competencias;
- f) la existencia de estándares diferentes para productos locales, nacionales e internacionales y;
- g) la disponibilidad de sistemas de vigilancia coordinados que permitan relacionar el impacto en la reducción de enfermedades transmitidas por alimentos y la eficacia del Sistema de control de alimentos.

Es necesario reconocer, que a lo largo de la historia, la institucionalidad de los sistemas de control de alimentos, había respondido de manera reactiva frente a las crisis alimentarias, y que hasta hace algo más de una década, el enfoque de la inspección obedecía a esquemas de verificación de cumplimiento de requisitos de infraestructura y calidad sobre el producto final, sistemas poco dinámicos, con estructuras institucionales pesadas o cada vez más debilitadas, y con resultados pobres frente a las necesidades de salud pública, del consumidor, del sector de alimentos y del comercio internacional.

La dinámica institucional en materia de inocuidad de los alimentos ha cambiado poco a poco en el enfoque del modelo institucional y estratégico, y la experticia de organismos internacionales FAO/OMS/OMC, y países desarrollados han marcado la tendencia para que los sistemas migren hacia nuevos esquemas integrales basados

en la prevención, que involucran el concepto del riesgo y que abordan toda la cadena alimentaria hasta el consumidor final, con estructuras sólidas técnicas y científicas, ágiles, eficientes y oportunas.

Sin embargo, no siempre ha existido preocupación por fortalecer los sistemas de inocuidad de alimentos, a lo largo de la historia se han presentado periodos donde la institucionalidad se vio paralizada en su desarrollo, al punto que en muchos países ocurrieron reducciones presupuestales, de personal y coexistía la tendencia a ser desmanteladas, lo que se tradujo en pérdidas de la institucionalidad y prioridad en la agenda de los Gobiernos. Tan solo hasta las crisis que afectaron el comercio internacional, el tema ha sido nuevamente puesto como prioridad.

Si bien, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), promueven el fortalecimiento de los sistemas de control de alimentos, la decisión de hacerlo se encuentra en manos de cada país, y depende de la importancia con que se asuma el tema, del compromiso político, económico y regulatorio por avanzar en materia de inocuidad, factores que conjugados permiten evolucionar y fortalecer la institucionalidad.

Los primeros cambios institucionales obedecieron a razones de eficiencia, duplicidad de funciones y reformas fiscales<sup>1</sup>, los siguientes cambios fueron motivados por las crisis alimentarias, especialmente la surgida en el Reino Unido por BSE en 1996, en donde fue cuestionada la confianza por parte de los consumidores en la institucionalidad responsable de la inocuidad, haciendo evidentes problemas de fondo relativos a la capacidad y enfoque de prevención, oportunidad de respuesta y eficacia de las acciones.

No obstante, si bien la preocupación en salud pública por las Enfermedades Transmitidas por Alimentos, ETA<sup>2</sup> debe ser la principal motivación, se observa que particularmente en los países en vía de desarrollo, el impulso del fortalecimiento institucional ha surgido por el comercio internacional.

En este sentido, las crisis alimentarias han motivado la evaluación de los gobiernos para realmente darse cuenta de la necesidad de contar con sistemas de control de alimentos que sean capaces de prevenir y responder ante cualquier situación adversa.

Estos eventos, implican altos costos por enfermedades, muertes, ausentismos laborales, crisis económicas en sectores productivos, pérdida de mercados, y por su puesto un alto costo político para los gobiernos a causa de la legítima inconformidad de los consumidores, empresarios y comerciantes afectados. Ejemplos recientes de ello, son los casos de contaminación intencional de melanina en leche en China<sup>3</sup>, el de *Escherichia coli O104:H4* en germinados de soja en Alemania, el renombrado caso de Encefalopatía Espongiforme Bovina en el Reino Unido, entre otros tantos.

En el caso del *Escherichia coli O104:H4*, este brote surgió en Alemania y ocasionó la muerte de 34 personas<sup>4</sup>, 530 infectadas y hubo 1768 casos sospechosos en 16 países contabilizando la Unión Europea, el Reino Unido y Estados Unidos, y erróneamente en el mundo ha sido conocida como el brote de *E.Coli* en Pepinos Españoles, luego de las investigaciones conducidas por las autoridades de la Unión Europea, se encontró que el origen del problema provenía de germinados de soja importados. Este problema ocasionó el cierre del mercado de los pepinos y de otros vegetales de España y otros países europeos al interior de la Unión Europea, Rusia y en los países árabes, generando pérdidas económicas para los productores españoles alrededor de 200 millones de euros semanales, razón por la cual la Comisión Europea emprendió unas ayudas para los productores de vegetales de la región.

---

<sup>1</sup> Canadá y Dinamarca

<sup>2</sup> En EEUU, por ejemplo, 1 de cada 6 habitantes padece una ETA, 28000 son hospitalizados y 3000 mueren al año

<sup>3</sup> De acuerdo con datos del Ministerio de Salud de China, hubo cerca de 300.000 niños enfermos, alrededor de 40.000 niños recibieron tratamiento médico relacionado con el consumo de fórmulas infantiles contaminadas con melanina, cerca de 12900 niños fueron hospitalizados y al menos 6 fallecieron.

<sup>4</sup> 32 Personas fallecieron en Alemania, 1 en Suecia y 1 en Francia a Junio 6 de 2011.

El caso de EEB y la nueva variante de ECJ (enfermedad de Creutzfeldt-Jakob), es el caso de mayor renombre internacional por su impacto económico que trajo consecuencias en las ventas internas de productos de carne de res y la pérdida de los mercados de exportación. El precio del ganado vacuno se redujo en más del 25%, la crisis por lo tanto acabó una industria que se estimó en un valor de £ 3.2bn por año (0,5% del PIB del Reino Unido) y que empleaba 130.000 trabajadores (0,5% del empleo total)<sup>5</sup>. El total de pérdidas económicas a la nación, por cuenta de la EEB en el año después de la crisis 1996/1997 se estima en entre £ 740 millones y £ 980 millones equivalente a entre 0,1% y 0,2% del ingreso nacional (PIB) del Reino Unido<sup>6</sup>.

La segunda situación, y quizás la que más impulso le ha dado a la evolución de la institucionalidad para el control de alimentos ha sido el comercio internacional. Desde la creación de la OMC en 1995, el comercio de alimentos ha crecido y ha desaparecido la estacionalidad, se ha incrementado la diversificación de productos y sabores, siendo beneficioso para la economía mundial.

En América Latina, se debe señalar que las reformas institucionales, en su mayoría han sido motivadas por los acuerdos de libre comercio que han negociado los países, y la necesidad de abordar los nuevos mercados, con lo cual las mejoras en los sistemas de control se han orientado a generar la infraestructura institucional y cumplimiento de requisitos sanitarios para el mercado de destino, así como los requerimientos del sistemas de inspección específicos para atender el comercio internacional.

Lo anterior, ocasiona distorsiones de los sistemas de inocuidad principalmente por la aparición de estándares diferentes para productores locales, nacionales e internacionales, y el fortalecimiento de la institucionalidad exclusivamente en las áreas que son requeridas para responder al comercio internacional<sup>7</sup>.

Por otro lado, existen otros factores de preocupación de la OMS y de los países, relacionados con las enfermedades no transmisibles<sup>8</sup>, donde la calidad nutricional juega un rol muy importante, ya que, en su mayoría las causas de estas enfermedades están asociadas a estilos de vida no saludables.

Las preocupaciones de las enfermedades no transmisibles impactan en los sistemas de control de alimentos, por lo tanto, los aspectos nutricionales son un componente del sistema, ya que tratan un tema de salud pública y de interés por parte de los consumidores, quienes requieren disponer de dietas más saludables y nutritivas.

De acuerdo con los antecedentes anteriores, surgen interrogantes como: Qué está sucediendo en el mundo con la instituciones responsables de garantizar inocuidad y calidad nutricional?, Qué tipo de Sistema de Control requieren los países?, cómo se han venido preparando los países para abordar esta necesidad?.

---

<sup>5</sup> Estudio, realizado por la firma privada de consultoría DTZ Piedad, cubierto el primer año de la crisis, entre marzo de 1996 marzo de 1997, y fue comisionado por el Departamento de Agricultura del Reino Unido y el Tesoro.

<sup>6</sup> Entre la mitad y dos tercios de este costo se explica por la caída en el valor añadido de la producción de carne. Este costo habría sido mayor si no hubiera sido porque mayoristas, fabricantes, minoristas y consumidores cambiaron a otros productos cárnicos del Reino Unido como una alternativa a la carne, lo que aumenta la producción y el empleo en otras partes de la economía del Reino Unido. El resto de la pérdida nacional fue el resultado de los costos de operación los diversos planes públicos, los costos de cumplimiento asociados con los nuevos requisitos legales y los costos asociados con los ajustes de la producción a los mercados de nuevos servicios.

<sup>7</sup> Henson, S.J. (2008). The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets. **Journal of International Agricultural Trade and Development**, 4 (1), 63-81.

<sup>8</sup> Las enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer y enfermedades respiratorias crónicas fueron las causantes de 35 millones de muertes en 2005. Esta cifra representa el 60% del total mundial de muertes. El 80% de las muertes por enfermedades no transmisibles se registra en países de ingresos bajos y medianos, y aproximadamente 16 millones corresponden a personas de menos de 70 años. Se prevé que el total de muertes por enfermedades no transmisibles aumente otro 17% en los próximos 10 años.

## SITUACIÓN ACTUAL: EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA INOCUIDAD Y CALIDAD NUTRICIONAL

### Situación actual de los sistemas de control de alimentos en ALC

La FAO/OMS han señalado que los sistemas de control de alimentos deben abordar todos los alimentos bien sea nacionales o importados, y deben contar con 5 componentes básicos: a) Legislación; b) Gestión del control de alimentos; c) Servicios de inspección; d) Laboratorios y; e) Información, comunicación, educación y capacitación. Y responder a los principios de: concepto integrado “de la granja a la mesa”, análisis de riesgo, transparencia y evaluación de los efectos regulatorios.

Los componentes y principios, brindan a los países los elementos básicos que se deben tener en cuenta para poner en funcionamiento un sistema de control de alimentos que permitan reducir y prevenir los riesgos mejorando la salud pública y por ende, el comercio.

El desafío de los países está en contar con sistemas de control de alimentos que respondan a las orientaciones brindadas, y que se adecuen a la realidad de cada uno con su industria, comercio, costumbres, población, estructura gubernamental, capacidad económica, entre otros, factores.

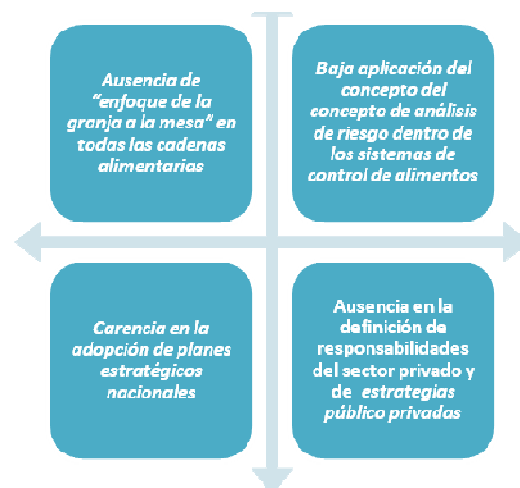
La aplicación de los cambios en los sistemas de control relacionado exclusivamente a los temas de comercio<sup>9</sup> genera el desarrollo de componentes del sistema de forma fragmentada y sin orientación estratégica generando un *doble estándar*.

Es así, que cuando un sistema de control de alimentos, ha sido modernizado únicamente con fines de exportación, se generan regulaciones e institucionalidad paralela al interior del país, haciendo que existan: programas de inspección, adopción de sistemas preventivos como la BPA, BPM y HACCP, programas de control de patógenos y de control de residuos, personal y capacidad de laboratorios exclusivamente para los productos exportados, dejando por fuera el resto de productos nacionales.

Es claro, que un esquema planteado con fines de exportación únicamente beneficia a un grupo de empresas, y sin bien, se comienza a generar un cambio en el país, la institucionalidad, no aborda los problemas de inocuidad de manera integral, dejando de lado las preocupaciones de prevención y reducción de riesgos a nivel nacional y los problemas de salud pública desatendidos.

Las principales causas de fragmentación y orientación estratégica basadas en esquemas institucionales de doble estándar son:

**Figura 1.** Principales causas de fragmentación y orientación estratégica basadas en esquemas institucionales de doble estándar



<sup>9</sup> Como ha venido ocurriendo en los Sistemas de Control de Alimentos en América Latina



## **Ausencia de “enfoque de la granja a la mesa” en toda la cadena alimentaria**

Ocurre principalmente debido a la ausencia de políticas generales que brinden el enfoque tanto a nivel del sistema de control a alimentos como al nivel del sector agroalimentario, donde aún persiste la individualidad de responsabilidad en la cadena dificultando que la prevención de los riesgos se realice con enfoque de cadena. El desarrollo de estas políticas en los países ha evolucionado de la siguiente manera:

- a. *Desarrollo de políticas, regulación y cumplimiento obligatorio exclusivo para los grupos de alimentos objeto de exportación.* Es así como se observa que pocas industrias y sectores, adoptan sistemas preventivos de inocuidad como las buenas prácticas agrícolas, las buenas prácticas de manufactura y el Sistema HACCP. Los mejores ejemplos están en el sector de pescados y mariscos, frutas y de carnes para exportación, así, se observa, que para el sector de la Pesca en Ecuador, Colombia y Perú, se cuenta con regulaciones específicas para los productos de exportación<sup>10</sup>, diferentes de los productos nacionales, en las cuales es obligatorio procesos de: inspección oficial con base en riesgos, registros, frecuencias y responsables, Sistema HACCP, y los Planes de Residuos y Contaminantes Químicos.
- b. *Desarrollo de políticas, regulación para la industria en general con aplicación voluntaria u obligatoria de sistemas preventivos de inocuidad.* En estos casos, la aplicación de los sistemas preventivos de inocuidad no ha funcionado debido a la capacidad institucional oficial para hacer cumplir las regulaciones y a la ausencia de estrategias para que el sector privado implemente dichos sistemas. Así por ejemplo, ocurre que existe regulación de obligatoriedad para el cumplimiento de normas básicas de higiene, como por ejemplo las buenas prácticas de manufactura<sup>11</sup> y el sector privado no lo ha implementado y por parte de las autoridades de control tampoco se vigila.
- c. *Existen por ejemplo, regulaciones de promoción del Sistema HACCP para que se ha adoptado de forma voluntaria, que por su condición de “voluntario”, no es aplicado por la industria, y que tampoco es promovido en su adopción por la institucionalidad pública, con lo cual permanece en la regulación sin ningún impacto positivo en mejoras para los sistemas de control de alimentos, ni la reducción de riesgos en inocuidad.*
- d. *Factores propios de los sectores productivos, como la falta de integración de las cadenas alimentarias, los aspectos culturales, el nivel educativo, la ausencia de fuentes de información confiable, programas de asistencia técnica, la informalidad empresarial, entre otros, dificultan la adopción del enfoque de “la granja a la mesa”*

## **Baja aplicación del concepto del concepto de análisis de riesgo dentro de los sistemas de control de alimentos.**

Este concepto, aún no ha sido comprendido integralmente en su dimensión dentro de la institucionalidad de los países en ALC, dado que los sistemas de control de alimentos continúan operando bajo esquemas donde no se realiza una valoración del riesgo para determinar las intervenciones oficiales y los requerimientos de la industria.

- a. *Al no existir claridad sobre el enfoque de riesgo, los sistemas de control han venido trabajando sin realizar un análisis sobre si sus políticas y regulaciones son efectivas para: a) atender, mitigar y controlar los riesgos, b) flexibles y capaces de adaptarse a los nuevos riesgos, c) económicamente viables, o necesarias. La ausencia en el cambio de concepto, incluso se refleja en la forma como los inspectores realizan sus actividades.*
- b. *Es claro que la base de los sistemas de control de alimentos debe ser el análisis de riesgos, ejemplo de ello, es que existen muchos casos exitosos de modernización de sistemas de control de alimentos que han*

<sup>10</sup> Principalmente a Europa y EEUU

<sup>11</sup> Por ejemplo en Colombia, el Decreto 3075 de 1997 así lo establece.

*incorporado el concepto a su institucionalidad de formas diversas, bien sea integrado en una única institución las actividades de evaluación, gestión y comunicación del riesgo, o disponiendo de institucionalidades independientes para realizar las actividades de evaluación, gestión y comunicación.*

- c. *Al respecto, las dificultades en su adopción parten de la ausencia y compromiso en las decisiones que deben adoptar los Gobiernos para establecer cómo se va abordar el tema?, quién va a ser responsable?, y cuántos y qué tipo de recursos son necesarios?, así como garantizar la continuidad de políticas, más allá de los periodos de gobierno.*
- d. *Una vez las decisiones han sido adoptadas, el proceso de implementación en evaluación de riesgos parte del aprovechamiento de los recursos ya disponibles por parte de los equipos de trabajo, como por ejemplo, los datos de evaluaciones de riesgos realizadas en el ámbito internacional por el Comité Mixto FAO/OMS de expertos en aditivos, medicamentos veterinarios, residuos de plaguicidas, etc.; la organización de datos disponibles, el desarrollo de sistemas de información para la consecución de datos, la formación del personal en la materia y la definición de planes estratégicos con metas definidas para la construcción de la capacidad mínima requerida en el país.*
- e. *En cuanto a la gestión del riesgo, tal vez el componente donde existe mayor capacidad en los países, y también menor eficiencia y eficacia en los resultados, como por ejemplo en la adopción del Sistema HACCP, existe un buen nivel de conocimiento, algunas capacidades desarrolladas en formación de personal, pero no se ha logrado dar el paso para que sea un elemento base que la industria cumpla y que las autoridades pongan en funcionamiento de forma plena con todos sus funcionarios.*
- f. *Algunas dificultades en la aplicación del concepto de gestión del riesgo, ámbito pueden resumirse en:*
  - i. Ausencia en la definición de las políticas basadas en riesgo, lo que no permite contar con un sistema de inspección basado en riesgo, y mantener los inspectores operan bajo esquemas tradicionales de inspección, con frecuencia de inspecciones sin definición de riesgo, entre otras.
  - ii. Deficiente definición de competencias. En muchos países no existen políticas claras sobre responsabilidades, bien sea por que se presenta duplicidad o superposición de competencias, o porque no se encuentra definida la responsabilidad generando ambigüedades.

Lo anterior, dificulta la relación de articulación entre las instituciones responsables de la inocuidad, bien sea porque existe más de una institución que aborda un tema específico, o porque al contrario nadie realiza la actividad y al momento de ser abordado el tema, se generan conflictos sobre quien debería estar trabajando el asunto.

Es así, como es frecuente encontrar falta de claridad en las competencias para los programas de control de inocuidad para frutas y vegetales entre agricultura y salud, o problemas con la superposición de competencias para las plantas de sacrificio de animales.

En este último caso, en algunos países, existen competencias distribuidas para las plantas de exportación, en autoridades en agricultura; y para las plantas de consumo nacional en autoridades en salud, con capacidad, infraestructura, legislación y personal que opera bajo estándares diferentes, sin orientación hacia la prevención de riesgos de ETA, lo que constituye la ausencia en el desarrollo de definición de objetivos de inocuidad, niveles adecuados de protección, planes estratégicos en pro de la prevención de riesgos alimentarios.

- ***Falta de articulación en las actividades del sistema de control de alimentos entre agricultura, salud y ambiente***, lo que no permite trabajar bajo el enfoque de “la granja a la mesa”, compartir información, definir estrategias conjuntas, entre otras.

Los problemas de articulación ocurren por la ausencia de mecanismos que permitan generar planes, intervenciones y acciones con metas definidas, es así como por ejemplo, no es posible establecer si las

intervenciones del sistema de inspección está siendo efectivo en la reducción de ETA, o si las intervenciones de las autoridades sanitarias de agricultura son suficientes para abordar los problemas de inocuidad que encuentran las autoridades de salud.

Algunos de los problemas de articulación también ocurren incluso al interior del mismo sector, por ejemplo, en el sector salud es frecuente encontrar un órgano nacional y autoridades locales<sup>12</sup> que ausentes de capacidad institucional no pueden hacer cumplir las disposiciones de políticas, así mismo ocurre, que falta definir políticas claras, metas, sistemas de seguimiento y evaluación, y procesos de retroalimentación entre los niveles institucionales.

- **Disponibilidad de Recursos e infraestructura.** En el caso de los recursos para la operación de los sistemas de control de alimentos, se han venido presentado diversas situaciones que afectan la capacidad de operación, algunas de estas situaciones son:
  - i. Disminución de los recursos, al punto de generar “desmantelamiento” en las instituciones, producto de recortes fiscales.
  - ii. Recursos limitados que obligan a priorizar el desarrollo de actividades, dejando por fuera áreas importantes, normalmente los temas relacionados con vigilancia epidemiológica, estudios científicos, planes de control y muestreo, son los más afectados en materia de recursos.
  - iii. Baja inversión en el fortalecimiento de laboratorios oficiales de referencia y ausencia de redes de laboratorios.

Personal insuficiente, producto de la ausencia de programas de relevo generacional y recorte en el número de personal. También ocurre que hay áreas técnicas y científicas que no cuentan con expertos bien sea por disponibilidad de los mismos en el país, o porque las condiciones salariales no son atractivas, lo cual dificulta disponer de masa crítica con alto nivel de especialización. Así mismo, en muchos países o en algunos sectores de la institucionalidad es frecuente encontrar una alta rotación de personal, con los consecuentes problemas de formación y continuidad para el desarrollo e implementación de políticas y programas.

- **Deficiencia o ausencia de sistemas de información.** La ausencia o deficiencia de los sistemas dificulta la disponibilidad de información para su análisis, la caracterización de situaciones presentadas, o predecir el comportamiento y tendencia sobre asuntos relativos a inocuidad, dificultando la toma oportuna y eficiente de decisiones.

En cuanto a comunicación del riesgo, es el componente que requiere mayor fortalecimiento en ALC, ya que con frecuencia se carece de la definición de responsabilidades y estrategias de comunicación orientadas a todos los socios de la cadena y el consumidor.

Con frecuencia no existen fuentes oficiales para los consumidores que permita conocer y dimensionar la verdad sobre los riesgos, la forma de abordarlos y sus implicaciones a la salud pública. Normalmente en circunstancias de crisis se activan los sistemas de comunicación, pero no es una práctica permanente de los sistemas de control de alimentos.

Cuando las estrategias de comunicación del riesgo no están claramente establecidas, las labores del Sistema de control se vuelven más complejas porque no se está trabajando en informar y educar en la prevención de los mismos, ni en la comprensión de las soluciones, sobre cómo y por qué es importante gestionar de una u otra forma los riesgos.

---

<sup>12</sup> Los recursos y la priorización de acciones en control de alimentos del nivel local, en la mayoría de los países de ALC dependen de los Gobierno Locales.

### **Carencia en la adopción de planes estratégicos nacionales.**

Los países no cuentan con objetivos en inocuidad y por lo tanto carecen de estrategias que permitan lograr que el sistema de control de alimentos avance con un norte definido, lo que dificulta la medición de la efectividad de las acciones, e intervenciones y puede estar generando baja efectividad en los resultados de prevención y control de ETA y generando costos sin resultados efectivos.

Para ello, es necesario analizar los principales problemas asociados a inocuidad y la realidad específica de cada país y de sus sistemas de producción, con el fin de establecer las intervenciones apropiadas, los niveles de inversión y la definición de metas globales y parciales que permitan avanzar en el mejoramiento hacia sistemas de producción inocuos.

Así mismo, es relevante que se realice la definición de una línea base soportada en información sobre los problemas de inocuidad y los mecanismos de medición y evaluación del impacto de las intervenciones.

### **Ausencia en la definición de responsabilidades del sector privado y de estrategias público privadas.**

El sector privado tiene un rol primario en el control y reducción de los riesgos, y mientras este no sea consciente de su responsabilidad en la adopción de las acciones de gestión del riesgo en sus sistemas productivos y de comercialización, la labor de control será más difícil. En muchos países el rol del sector privado como primer responsable de la inocuidad se encuentra establecido en las políticas públicas, lo que facilita la labor e intervenciones del Sistema de control de alimentos y la colaboración entre el sector público y privado para alcanzar los propósitos de salud pública.

Cuando existe interacción y cooperación entre el sector público y privado, es posible determinar las necesidades de conocimiento, recursos y requerimientos que faciliten la adopción de las regulaciones para generar acciones conjuntas orientadas al cumplimiento participativo. La interacción público - privada respetando los roles de cada uno permite fortalecer y focalizar la capacidad pública hacia acciones específicas y más eficientes en su desarrollo, y a la industria a avanzar de forma ágil y eficiente en el desarrollo de su responsabilidad en inocuidad.

Este concepto, en muchos países en ALC no está afianzado, y aún se perfila el papel de las instituciones públicas del sistema de control como coercitivo, impositivo y distante a los propósitos de la industria, en lugar de colaborativo y con propósitos afines.

De acuerdo con la condición socio económica y cultural propia de la región en su mayoría las empresas de alimentos son de escala mediana y pequeña, por lo que se hace más necesario un trabajo conjunto entre el sector privado y público en el entendimiento de los requisitos sanitarios y de inocuidad que permitan avanzar en el cumplimiento y gestión de los riesgos atendiendo a los esquemas de prevención y mitigación mediante mecanismos y estrategias graduales.

Frente a estas situaciones, la alianza público-privada es responsable por generar estrategias para avanzar en la implementación de los programas de inocuidad, a través de programas de asistencia técnica, formación, financiamiento, publicaciones, videos o la preparación de cualquier material que contribuya en la orientación de los sectores productivos de forma que se avance en la mejora de las condiciones de inocuidad.

Algunas iniciativas donde ha concurrido el trabajo en equipo de los sectores público y privado han evolucionado de esquemas voluntarios hasta convertirse en políticas públicas con un alto impacto en los sistemas de inocuidad, como por ejemplo: a) sistemas de retirada de productos del mercado, b) sistemas de trazabilidad, c) programas de calificación de proveedores, d) campañas de información al consumidor, e) certificaciones privadas, y f) acreditaciones o autorizaciones de privados para apoyar labores específicas de las instituciones públicas.

## **ESTUDIO DE CASOS EXITOSOS DE SISTEMAS DE CONTROL DE ALIMENTOS**

Existen muchos modelos institucionales que han sido implementados con éxito en la última década en varios países, donde se ha logrado que los componentes del Sistema de control de alimentos se articulen, fortalezcan y mejoren de forma integral para atender las necesidades en prevención y reducción de riesgos, capacidad de respuesta, y comercio.

Algunos de estos casos, muestran que los procesos de fortalecimiento que se han realizado en países desarrollados generaron la articulación del sistema de control de alimentos alrededor de una institución como son los casos de España y Canadá.

La nueva institucionalidad en los casos de España y Canadá, si bien se han desarrollado vinculados a un órgano responsable del Sistema de Control de Alimentos, presentan diferencias en sus modelos organizacionales, y forma de abordar los componentes y principios del sistema.

En el caso de Canadá, la Agencia Canadiense de Inspección de alimentos (CFIA), actúa bajo el esquema organizacional basado en un sistema de organismo único responsable del control de los alimentos según la clasificación de FAO/OMS.

En este caso se han integrado los principios de cadena agroalimentaria, análisis de riesgos y enfoque preventivo, por lo que la CFIA es quien ejerce las actividades de evaluación, gestión y comunicación de riesgos, y tiene capacidad de intervención en todos los eslabones de la cadena alimentaria no solo en inocuidad de los alimentos, sino también en salud animal y sanidad vegetal. Cuenta con capacidad científica, técnica, operativa, y funciones de inspección, vigilancia y control, y se rige por las políticas establecidas por *Health Canada*.

Por su parte, la AESAN si bien es un organismo único responsable de garantizar la inocuidad y brindar la información al consumidor, su esquema organizacional obedece a un sistema integrado según la clasificación de FAO/OMS, toda vez, que su rol es el de coordinar todo el sistema de control de alimentos articulando las administraciones públicas<sup>13</sup>, los consumidores y el sector de alimentos para realizar las actividades de gestión del riesgo. Así mismo, desarrolla evaluaciones de riesgo y acciones de comunicación del riesgo y actúa como punto de enlace entre la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y las diferentes autoridades nacionales en seguridad alimentaria, institutos de investigación, consumidores y otras partes implicadas. El trabajo, igualmente, se orienta bajo el esquema de la prevención y la cadena alimentaria (“de la granja a la mesa”).

A continuación se realiza un análisis de cada uno de los procesos de modernización organizacional de Canadá y España teniendo en cuenta los principios y componentes del sistema de control de alimentos y análisis comparativo de los beneficios obtenidos.

---

<sup>13</sup> La parte operativa de inspección y cumplimiento la realizan las administraciones públicas (comunidades autónomas) dentro del sistema de control de alimentos.

## Modernización del Sistema de Control de Alimentos de Canadá

Análisis del Sistema de Control de Alimentos de Canadá	Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA)
<b>Responsabilidades</b>	La inocuidad de los alimentos en el Canadá es una responsabilidad compartida entre el Gobierno Federal (Ministerio de Salud y la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA), los gobiernos provinciales/territoriales, el sector alimentario y los consumidores.
<b>Ámbito de Aplicación</b>	La inocuidad de los alimentos; la salud de los animales, productos y subproductos de origen animal; productos biológicos veterinarios o cualquier otro aspecto relacionado con la salud animal; y la sanidad de las plantas y sus productos, y las semillas.
<b>Responsabilidades</b>	<p>La CFIA hace cumplir las políticas y normas, establecidos por <i>Health Canada</i>, la inocuidad y calidad nutricional de todos los alimentos vendidos en Canadá.</p> <p>La CFIA verifica el cumplimiento de la industria con leyes federales y regulaciones a través de actividades que incluyen el registro y la inspección de mataderos y plantas procesadoras de alimentos, y la prueba de productos.</p>
<b>Objetivo Principal</b>	<p>Sobresalir como un regulador basado en la ciencia, confianza y respeto por los canadienses y la comunidad internacional</p> <p>Dedicada a la protección de los alimentos, animales y plantas, lo que mejora la salud y el bienestar de las personas de Canadá, el medio ambiente y la economía.</p> <p>En el desempeño de su mandato, y en apoyo de prioridades del Gobierno de Canadá, la CFIA se esfuerza por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger a los canadienses de los riesgos para la salud que pueden prevenirse</li> <li>• Proteger a los consumidores a través de un régimen regulatorio de alimentos, animales y plantas justo que apoya la competencia, los mercados nacionales e internacionales</li> <li>• Sostener las reservas de recursos animales y naturales</li> <li>• Contribuir a la Seguridad Alimentaria y la reserva de recursos agrícolas del Canadá.</li> <li>• Proporcionar una buena gestión como Agencia</li> </ul>
<b>Eslabones de la Cadena</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certifica alimentos, plantas y animales y sus productos que se exportan en todo el mundo</li> <li>• Realiza actividades de cumplimiento y la aplicación de la normativa:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Con los socios comerciales de Canadá,</li> <li>○ En o cerca de la frontera con Canadá,</li> <li>○ En las instalaciones de las plantas de procesamiento de alimentos, y productos de origen animal, a nivel nacional,</li> <li>○ En los puntos de distribución y venta al por menor, o</li> <li>○ En los lugares de servicio de alimentos.</li> </ul> </li> </ul>

<b>Análisis del Sistema de Control de Alimentos de Canadá</b>	<b>Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA)</b>
<b>Articulación con otras entidades</b>	<p>Colabora con las autoridades de salud pública a nivel federal, provincial y municipal para controlar y analizar los alimentos relacionados con los brotes y los peligros potenciales en el suministro de alimentos</p> <p>Con base en las evaluaciones de riesgo para la salud, trabaja con socios interesados tales como asociaciones sectoriales y grupos de protección al consumidor para poner en práctica las medidas de seguridad de los alimentos que protegen a los canadienses.</p> <p>Cuenta con la colaboración de las partes interesadas, como los productores, procesadores, distribuidores y minoristas en acciones tales como cuarentenas control de enfermedades y la retirada de alimentos que sea necesario.</p> <p>En colaboración con las universidades y los defensores de intereses especiales, la CFIA promueve la investigación y desarrollo para mejorar y perfeccionar la seguridad alimentaria y los sistemas de control de la enfermedad.</p> <p>A través de esta estructura de cooperación ayuda a mantener la excelente reputación de Canadá para una agricultura segura y de alta calidad, la acuicultura y la pesca y los productos agroalimentarios.</p>
<b>Legislación</b>	<p>El CFIA es responsable de la administración y cumplimiento de las leyes que regulan las siguientes esferas: sanciones monetarias administrativas en la agricultura y la agroalimentación, productos agrícolas, Inspección de los Alimentos, piensos, fertilizantes, inspección del pescado, salud de los animales, inspección de la carne, , protección de las plantas y semillas.</p> <p>CFIA se encarga también de hacer cumplir las disposiciones de la Ley sobre envasado y etiquetado para la protección de los consumidores y la Ley sobre alimentos y medicamentos, cuando están relacionadas con los alimentos.</p>
<b>Enfoque de la inspección</b>	<p>Utiliza un enfoque basado en riesgo para verificar que productos nacionales e importados cumplen con las normas y regulaciones canadienses. La gestión de riesgos se lleva a cabo mediante el establecimiento y aplicación de los requisitos legislativos y reglamentarios, así como la aplicación de opciones no reglamentarias, como directrices, asesoramiento y educación, y la promoción del cumplimiento voluntario por el sector privado.</p>
<b>Capacidad de hacer cumplir la ley</b>	<p>Tiene autoridad para aplicar las herramientas necesarias en caso de incumplimiento entre las que se encuentran las sanciones monetarias y administrativas, el retiro de los productos, la cancelación de las licencias, además de recomendar al Ministerio Público las acciones que deban tomar al respecto, dependiendo del nivel del incumplimiento.</p>
<b>Sistemas de información</b>	<p>Informa a los canadienses sobre la manipulación segura de alimentos y prácticas de diversos riesgos para la inocuidad alimentaria a través de su página web, hojas de datos de seguridad alimentaria, y la Asociación Canadiense para la Educación sobre la Inocuidad Alimentaria del Consumidor (<a href="http://www.canfightbac.org">www.canfightbac.org</a>).</p> <p>Dentro de la información que proporcionan al consumidor se encuentran: las causas de las ETA, alergias alimentarias, retiradas de alimentos, consejos de inocuidad alimentaria, inspección de restaurantes y servicios de alimentación.</p> <p>Le proporcionan a la industria entre otra la siguiente información: guías de distribuidores, importadores, fabricantes y minoristas.</p>

<b>Análisis del Sistema de Control de Alimentos de Canadá</b>	<b>Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA)</b>
<b>Capacidad de respuesta ante emergencias</b>	Si una emergencia de seguridad alimentaria se produce, el CFIA, en colaboración con <i>Health Canada</i> , organismos provinciales y la industria alimentaria, opera un sistema de respuesta a emergencias el cual funciona 24 horas con el objetivo de realizar la retirada de los alimentos.
<b>Sistemas de alerta</b>	La CFIA, cuenta con un Programa de retirada de producto del mercado y respuesta a emergencias, una vez recibe un reporte de sospecha esta realiza la investigación necesaria y hace las intervenciones requeridas para cada caso en particular.
<b>Programas de Control e Inocuidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa de Mejoramiento de Inocuidad de los Alimentos (FSEP) es el enfoque de la CFIA para fomentar y apoyar el desarrollo, implementación y mantenimiento de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP) en todos los establecimientos registrados a nivel federal.</li> <li>• Los Principios Generales de Higiene de los Alimentos, composición y etiquetado (GPFHCL) están diseñados para servir como una guía para los fabricantes de alimentos de Canadá, e incluye las áreas clave necesarias para el control de la inocuidad, el etiquetado y composición de los alimentos durante la fabricación, procesamiento, almacenamiento o distribución.</li> <li>• La Guía de Inocuidad Alimentaria ofrece una orientación más detallada sobre el desarrollo de una sistema de control preventivo de inocuidad mediante un enfoque sistemático basado en la ciencia y proporciona directrices para evaluar los riesgos de inocuidad de alimentos y establecer las medidas preventivas de control</li> <li>• Programas de control de residuos y contaminantes químicos</li> <li>• Programas de control de patógenos</li> <li>• El programa de monitoreo de alimentos incluye la selección al azar y análisis de muestras de una gran variedad de productos nacionales e importados. Ejemplos de pruebas se llevan a cabo cada año para controlar el nivel de contaminación microbiológica en los alimentos.</li> <li>• Programa de importación y exportación</li> <li>• Programas específicos para carnes pollo y sus productos, huevos y sus productos, frutas y vegetales y sus productos, leche y sus productos, pescados y mariscos, miel, productos procesados y venta de alimentos.</li> </ul>
<b>Relación consumidores y empresarios</b>	<p>Hay varios mecanismos para facilitar la cooperación entre los gobiernos, el sector privado, el mundo académico, los consumidores y las ONG. Mediante un enfoque basado en Sistemas de inspección integrada, el CFIA colabora con los fabricantes e importadores para elaborar y mantener un sistema HACCP.</p> <p>El objetivo de las actividades de observancia y cumplimiento del CFIS es sustituir la dependencia de las inspecciones gubernamentales por una mayor utilización de auditorías públicas de las actividades del sector. Se trata de auditorías basadas en el riesgo, respaldadas por fuertes instrumentos de observancia y aplicación. El grado de supervisión e intervención gubernamental depende del historial de cumplimiento de cada compañía y del riesgo asociado con su producto.</p>



<b>Análisis del Sistema de Control de Alimentos de Canadá</b>	<b>Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA)</b>
<b>Laboratorios</b>	<p>Realizan pruebas de laboratorio especializadas, investigación y asesoramiento científico por parte de expertos.</p> <p>Una red de laboratorios en todo el país ayuda en la investigación de las preocupaciones del consumidor, y el análisis de plagas y enfermedades. Más de 869.000 pruebas y análisis se llevan a cabo en los laboratorios de la CFIA cada año para verificar que la seguridad alimentaria, salud animal, sanidad vegetal y las normas de calidad. Un adicional de 113.000 pruebas se realiza bajo contrato por los laboratorios privados acreditados.</p>
<b>Personal y educación</b>	<p>Aproximadamente 7.500 empleados para el trabajo de la CFIA en una amplia gama de científicos, cargos técnicos, operativos y administrativos.</p>
<b>Estrategia Nacional de Control de Alimentos</b>	<p>El Plan de Acción de Inocuidad Alimentaria (FSAP, por sus siglas en inglés) es un plan de acción de cinco años (2008-2013) cuyo objetivo es aumentar la colaboración y el intercambio de información entre los socios de gobierno, la industria y los canadienses que permitirá tener mejores herramientas para mitigar los riesgos, controlar las importaciones y tener énfasis en la identificación y prevención de problemas potenciales antes de que ocurran.</p>
<b>Recursos</b>	<p>A través de la Política de Recuperación de Costos la Agencia de Inspección Alimentaria de Canadá la Agencia establece que cargará una tarifa al usuario por los servicios que proporcionan los beneficios directos más allá de las recibidas por el público en general.</p>
<b>Indicadores de Evaluación</b>	<p>Como un organismo regulador, el principal medio por el cual el CFIA lleva a cabo su mandato es mediante la medición de las tasas de cumplimiento de los requisitos legislativos de alimentos, animales y vegetales de Canadá. Las tasas de cumplimiento son un indicador de la medida en que las partes reguladas se han adherido a los actos y reglamentos federales.</p>
<b>Transparencia</b>	<p>Bajo la <i>Ley de Acceso a la Información</i>, cualquier corporación o persona en Canadá puede presentar una solicitud oficial para el Gobierno de los registros de Canadá</p> <p>Se realizan consultas públicas dirigidas a los consumidores y partes interesadas acerca de políticas y programas específicos.</p> <p>Las advertencias públicas, información sobre las retiradas y las comunicaciones relacionadas con las actividades de cumplimiento y ejecución se publican en la web de la Agencia. También se publican los de enjuiciamientos exitosos y las sanciones monetarias administrativas expedidas además de la notificación de acciones coercitiva por parte del CFIA.</p>
<b>Sistemas de Vigilancia de ETA</b>	<p>El protocolo “<i>Canada’s Foodborne Illness Outbreak Response Protocol (FIORP) 2010: To guide a multi-jurisdictional response</i>”, contiene los procedimientos a seguir en relación con las ETA, si se determina luego de una notificación y evaluación de la información la existencia de una ETA se informa al Comité de Coordinación de la Investigación (OICC)</p> <p>El OICC evaluará toda la evidencia disponible que describe el progreso de la epidemia con el fin de determinar cuándo se puede concluir la investigación del brote.</p>

## Modernización del Sistema de Control de Alimentos de España

ASPECTO	AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN
<b>Rol</b>	Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales e Igualdad
<b>Ámbito de Aplicación</b>	<p>La inocuidad de los alimentos en la cadena alimentaria destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y la prevención de la obesidad y los aspectos de calidad con incidencia en la salud.</p> <p>Los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la inocuidad alimentaria.</p>
<b>Responsabilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar las actuaciones relacionadas con la inocuidad alimentaria y la Nutrición;</li> <li>• Instar actuaciones ejecutivas y normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia;</li> <li>• Coordinar el funcionamiento de las redes de alerta; Prestar asesoría técnica;</li> <li>• Actuar como laboratorio de referencia ,</li> <li>• Representar a España en la UE y en organismos internacionales</li> <li>• Actuar como punto de contacto entre la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y las demás partes e instituciones interesadas.</li> </ul>
<b>Objetivo Principal</b>	Garantizar la seguridad alimentaria, promocionar la alimentación saludable, y prevenir la obesidad.
<b>Eslabones de la Cadena</b>	Consideran de manera integral la cadena alimentaria, de la granja a la mesa. La cual comprende la agricultura, ganadería y pesca, la distribución, la industria, el comercio minorista, los bares y restaurantes y los consumidores.
<b>Articulación con otras entidades</b>	AESAN cuenta con una serie de órganos de coordinación y asesoramiento mediante los que por un lado se coordina con los Distintos Departamentos ministeriales en el ámbito de sus respectivas competencias, así como con el resto de Administraciones Públicas y los sectores interesados, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios y además recibe asesoramiento científico. Estos órganos de coordinación y asesoramiento son la Comisión Institucional, el Consejo Consultivo y el Comité Científico.
<b>Legislación</b>	<p>España como estado miembro está obligado a velar por el cumplimiento de ésta legislación comunitaria y para este fin se estableció a nivel comunitario el Reglamento (CE) nº 882/2004 un marco armonizado para la organización de Controles Oficiales. Este Reglamento obliga a los Estados miembros a diseñar y aplicar un Plan Nacional Multianual de Control.</p> <p>España desarrolló el “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015” que proporciona un marco para la realización del control oficial sobre alimentos y piensos donde administraciones públicas, operadores económicos y consumidores encuentren un referente para obligaciones y garantías.</p>
<b>Enfoque de la inspección</b>	Siguiendo los lineamientos del libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria, el enfoque de la inspección es “Análisis del Riesgo”.

<b>ASPECTO</b>	<b>AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN</b>
<b>Capacidad de hacer cumplir la ley</b>	<p>El “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015” en relación a la capacidad jurídica se apega a los establecido en el Real Decreto 1945 de 1983 donde le confieren al inspector el carácter de autoridad y facultades para el levantamiento de actas, la adopción de medidas adicionales en caso de riesgo real o previsible para la salud pública; la toma de muestras; entre otras para garantizar la prevención de riesgos potenciales para el consumidor.</p>
<b>Sistemas de Información</b>	<p>Posee los siguientes sistemas de información con acceso público a través de su página web:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Listado de Laboratorios Europeos de Referencia (EU-RL) y Laboratorios Nacionales de Referencia (LNR).</li> <li>• Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI), AESAN es punto de contacto tanto del sistema de Red de alerta Alimentaria Comunitaria (RASFF), como de contacto centralizador y coordinador del SCIRI y de otros sistemas de alerta internacionales como el INFOSAN.</li> <li>• Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos</li> </ul>
<b>Capacidad de respuesta ante emergencias</b>	<p>El “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015” establece que los planes operativos de emergencia están comprendidos en tres tipos de sistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio rápido de información / redes de alerta</li> <li>• Gestión de las crisis alimentarias</li> <li>• Comunicación de riesgos</li> </ul>
<b>Sistemas de Alerta</b>	<p>El Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI), es un sistema diseñado en forma de red, que permite mantener una constante vigilancia y gestión frente a cualquier riesgo o incidencia que pueda afectar a la salud de los consumidores permitiendo la rápida localización de los productos implicados y la adopción de las medidas adecuadas para la retirada inmediata del mercado de los mismos. Busca garantizar a los consumidores que los productos que se encuentran en mercado son seguros y no presentan riesgos para su salud y su base primordial es el intercambio rápido de información entre las distintas Autoridades competentes. Este sistema se articula con el RASFF e INFOSAN.</p>
<b>Programas de Control e Inocuidad</b>	<p>Como principio básico se encuentra que el Sistema de Inocuidad funciona con el enfoque de la “granja a la mesa”, el operador privado, es responsable por el cumplimiento de la legislación sanitaria. Se realizan controles oficiales para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre sanidad animal y bienestar de los animales.</p> <p>Los controles oficiales para verificar el cumplimiento de las normas orientadas a: a) prevenir, eliminar o reducir a niveles aceptables los riesgos que amenazan directamente o a través del medio ambiente, a las personas y a los animales; b) garantizar prácticas leales y equitativas en el comercio de alimentos y piensos, proteger los intereses de los consumidores incluida la información.</p> <p>“El Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015”, proporciona el marco para la realización del control oficial sobre alimentos y piensos donde administraciones públicas, operadores económicos y consumidores encuentren un referente para obligaciones y garantías. En él se describen, bajo el principio de transparencia de las administraciones públicas, las actividades de control oficial a realizar a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.</p> <p>Las autoridades competentes para el desarrollo de las actividades del Plan son: La Administración General del Estado, las Administración Autónoma y las Administración Local.</p>

ASPECTO	AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN
<p><b>Programas de Control e Inocuidad</b> (continuación)</p>	<p>Existen 28 programas de control oficiales que se agrupan de acuerdo con el organismo competente para su control y coordinación. Así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Programas de control en comercio exterior</b>, ejecutados y coordinados por la Administración General del Estado a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad: Programas de control oficial de importaciones de animales, productos de origen animal no para consumo humano y productos destinados a la alimentación animal y el de control oficial de importaciones de productos alimenticios destinados al consumo humano.</li> <li>• <b>Programas de control oficial en agricultura, ganadería, pesca, y alimentación</b>, ejecutados por las Comunidades Autónomas y coordinados por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, dentro de los cuales se encuentran los programas de control oficial de higiene de la producción primaria en pesca extractiva; de control oficial de higiene de la producción primaria en acuicultura, de control oficial de higiene y sanidad de la producción primaria ganadera; de control oficial de identificación y registro de animales; de control oficial en alimentación animal; de control oficial de bienestar animal en explotaciones ganaderas y durante el transporte de animales, de control oficial del uso racional de los medicamentos veterinarios; de control oficial de las condiciones higiénico-sanitarias de la producción de leche cruda de vaca, oveja y cabra; de control oficial de subproductos de origen animal no destinado a consumo humano en establecimientos y medios de transporte SANDACH, de control oficial de sanidad vegetal, el sistema de control oficial de la calidad comercial alimentaria, el programa de control oficial de la calidad diferenciada vinculada a un origen geográfico y especialidades tradicionales garantizadas, antes de la comercialización y el programa de control oficial de la producción ecológica.</li> <li>• <b>Programas de control oficial en establecimientos alimentarios</b>, ejecutados por las Comunidades Autónomas y coordinados por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, donde se encuentran los programas de control general de establecimientos alimentarios, de control de los autocontroles en la industria alimentaria, de control de riesgos biológicos en alimentos; de control de toxinas biológicas: biotoxinas marinas en productos alimenticios, de control de contaminantes en alimentos, de control de residuos de plaguicidas en mercado, de control de ingredientes tecnológicos en alimentos, de control de materiales en contacto con alimentos; de control de residuos de medicamentos, de control de alimentos irradiados, de control de alérgenos y sustancias que provocan intolerancias en los alimentos, de control de alimentos biotecnológicos (OMG's) en los alimentos y de control del bienestar animal en matadero</li> </ul>
<p><b>Relación consumidores y empresarios</b></p>	<p>Dentro de la legislación nacional de la AESAN se encuentran contempladas en relación con la Defensa de los Consumidores y la protección de sus derechos, además de las sanciones aplicadas en caso de la violación de los mismos</p>
<p><b>Laboratorios</b></p>	<p>El soporte analítico de los diferentes programas de control oficial en España se estructura en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratorios del control oficial designados por las autoridades competentes para realizar el análisis de las muestras tomadas en los controles oficiales y funcionan conforme a las normas europeas;</li> <li>• Laboratorios nacionales de referencia que abarcan todos los ámbitos de la legislación sobre piensos y alimentos y de la sanidad animal y de la sanidad vegetal, y en particular aquellos en los que se requieren resultados precisos de análisis y diagnósticos; y</li> <li>• Laboratorios de referencia de la UE.</li> </ul>

ASPECTO	AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN
<b>Personal y Educación</b>	<p>Está compuesta por un equipo multidisciplinario que trabaja bajo la dirección del Equipo Directivo. La Comisión Europea dispone de la iniciativa Better Training for Safer Food (Mejor formación para una alimentación más segura) destinada al personal encargado de realizar las tareas de control oficial de todos los Estados miembros a través de la oferta de cursos de formación acerca de normativa comunitaria en materia de alimentos y piensos, salud pública y salud y bienestar animal. Estos cursos son sufragados íntegramente por la Comisión Europea y se dictan con el fin de asegurar que los controles se realizan de manera uniforme, objetiva y adecuada.</p> <p>Adicionalmente existen mecanismos obligatorios de formación autonómica y local a través de las administraciones públicas autonómicas y locales (ayuntamientos, diputaciones provinciales, etc.) establecen sus propios programas de formación, con el fin de que el personal que realiza los controles oficiales tenga la formación, habilidades y competencia necesarias para llevarlos a cabo de manera efectiva, y también se encuentran las iniciativas de formación estatal, que se aprueba anualmente una programación de cursos de formación, de tipo general y específico, que organiza cada Ministerio.</p>
<b>Estrategia Nacional de Control de Alimentos</b>	<p>El “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015” en él se describen, bajo el principio de transparencia de las administraciones públicas, las actividades de control oficial a realizar a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta los puntos de venta al consumidor final.</p>
<b>Recursos</b>	<p>Disponibles en el ámbito nacional, y local.</p>
<b>Indicadores de Evaluación</b>	<p>Informes anuales del cumplimiento del “Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2011-2015”, donde se establecen los objetivos estratégicos.</p>
<b>Transparencia</b>	<p>El Reglamento marco de seguridad alimentaria reconoce la importancia de generar confianza por parte de los consumidores a través de la transparencia en la legislación y la consulta pública, unido a la comunicación de los aspectos relacionados con la inocuidad de los alimentos y la transparencia en los dictámenes científicos.</p>
<b>Sistemas de Vigilancia de ETA</b>	<p>La legislación europea establece medidas específicas de vigilancia de las zoonosis y los agentes zoonóticos de transmisión alimentaria, así como la debida investigación epidemiológica de los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos. Esta se realiza a través del Centro Nacional de epidemiología y del Instituto de Salud Carlos III.</p>

## **Análisis de los Procesos de Modernización de los Sistemas de Control de Alimentos de Canadá y España**

Como se observó en los casos de modernización de los Sistemas de Control de alimento de Canadá y España, se logró mejorar la comunicación con los consumidores y la coherencia en las acciones de inspección a pesar de contar con modelos organizacionales diferentes, a través de la definición clara de responsabilidades y políticas de orden general para toda la industria con fines de incrementar la inocuidad.

La definición de políticas basadas en la prevención, el enfoque de “la granja a la mesa” y la adopción del enfoque de análisis de riesgos, en ambos casos se ve reflejada en el Sistema de Control de alimentos, aunque se desarrolle de forma diferente, ya que para el caso de Canadá lo realiza la misma agencia, y en el caso de España se articulen las acciones de análisis de riesgos a través de la coordinación de AESAN, lo que constituye un reto permanente para no perder el norte en el proceso de articulación interinstitucional, así como lo es para Canadá mantener su carácter de independencia técnica y científica.

En materia de eficiencia de costos no es posible dimensionar integralmente si existió reducción de costos en el caso de España, lo que sí es posible observar en el caso de Canadá donde se concentraron todas las actividades en una sola agencia, aunque ambos sistemas cuentan con enfoque de riesgo en sus sistemas de inspección lo que los hace más eficientes en sus intervenciones dentro de la cadena alimentaria.

Es importante destacar que en ambos casos, existen planes y estrategias de inocuidad en el mediano plazo, que cumplen con los propósitos que cada país se ha establecido en materia de inocuidad de los alimentos, y que con el apoyo y responsabilidad definida para el sector privado, los propósitos de los planes son más fáciles de cumplir.

Algunos de los aspectos relevantes en la mejora de los sistemas de control de alimentos son presentados a continuación:

ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE ALIMENTOS	CANADA (CFIA)	ESPAÑA (AESAN)
Tipo de estructura organizacional	Sistema de organismo único	Sistema integrado
Existe coordinación entre las entidades involucradas en las acciones en inocuidad de alimentos?	Sí, es el único órgano responsable	Sí, es su función primordial
El sistema de inspección es basado en el riesgo?	Sí, apalanca todos los componentes: Evaluación, gestión y comunicación de riesgos.	Sí, desarrolla acciones compartidas de Evaluación de riesgos con AESA quien es responsable directa al igual que en comunicación del riesgo, y coordina las acciones de gestión del riesgo y ejecuta algunas directamente.
Se mejora la prestación de servicios, proporcionando un contacto único para los consumidores y clientes de la industria?	Sí	Sí
Existe una comunicación más eficiente entre autoridades y otras agencias oficiales?	Sí	Sí, a todos los niveles: nacional, regional y local
Existen responsabilidades definidas en la políticas?	Sí, incluyendo los productores	Sí, incluye a los productores
Se reducen las deficiencias en la supervisión?	Sí, están todas bajo la responsabilidad de CFIA	Sí, establecer las funciones de cada nivel institucional
Existe el enfoque de la granja a la mesa?	Sí	Sí
Se involucra el concepto de la prevención en el Sistema de Control de Alimentos?	Sí	Sí
Mejoraron los sistemas de información?	Sí	Sí
Mejó la rendición de cuentas y la transparencia?	Sí	Sí
Mejó el comercio por tener una posición unificada cuando se trata de organizaciones internacionales o socios comerciales?	Sí	Sí

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Los casos de estudio seleccionados (Canadá y España), realizaron un proceso de modernización de sus sistemas de Control de alimentos basados en el enfoque de riesgo, la prevención y la cadena alimentaria logrando mejorar la inocuidad de sus productos, la credibilidad de los consumidores y la eficiencia en los procesos de control, con modelos organizacionales diferentes.

La definición de políticas en los roles, incluyendo las del sector privado, son fundamentales para la modernización de los sistemas de control de alimentos, ya que brindan la posibilidad de establecer las responsabilidades, mejorar la articulación y reducir la superposición de funciones que generan incertidumbre e ineficiencia a los actores de la cadena, bien sea públicos o privados.

La modernización de los sistemas de control de alimentos basada en objetivos y propósitos de inocuidad, es la base de la definición de los programas y planes que permiten mejorar las condiciones generales de los sistemas de producción y la salud de los consumidores.

La articulación a través de una institución líder del sistema de inocuidad es necesario para generar el desarrollo del enfoque de “la granja a la mesa” y del análisis de riesgos, y el único mecanismo para establecer políticas, planes y estrategias en inocuidad de país, lo cual, es independiente de la estructura organizacional que se defina, siempre que las responsabilidades se encuentren establecidas de forma clara y específica, y se disponga de recursos.

Existen diversos modelos institucionales que permiten alcanzar los propósitos para los cuales se establecen los sistemas de control de inocuidad, los cuales dependen de las características propias de cada país y de la adopción de los componentes y elementos básicos del sistema.

Los procesos de modernización de los sistemas de control de alimentos con el objetivo de apalancar exclusivamente el comercio internacional, no mejoran la inocuidad de los alimentos, ni logran reflejar las inversiones en el sistema en impactos de mejora en la salud pública. Además generan relaciones y alianzas con pocos actores de la cadena y no permiten consolidar confiabilidad en el sistema por parte de los consumidores y socios comerciales.

La implementación de sistemas de control de alimentos, debe ser una política de mediano plazo, que se obedezca a una política de Estado, ya que los países no tienen la capacidad para realizar la modernización completa en un corto tiempo, y deben contar con sistemas de planificación, seguimiento, y metas claramente establecidas.

La articulación público-privada es necesaria para apalancar la capacidad institucional oficial, mejorar su eficiencia y avanzar en inocuidad de alimentos.

## **RECOMENDACIONES**

1. ALC debe aprovechar la experiencias de otros países con casos exitosos de modernización institucional
2. Los modelos y casos exitosos no deben copiarse exactos, éstos requieren ser acoplados a la realidad de cada país
3. Los países deben definir planes y estrategias de inocuidad en función de las condiciones propias de los sistemas de producción
4. Se deben apalancar políticas de estado, no de gobierno para los procesos de modernización de los sistemas de control de alimentos
5. Es necesario, previo al proceso de modernización de los Sistemas de Control de Alimentos definir políticas claras sobre los roles y responsabilidades de los actores públicos y privados



6. La relación del sector público y el privado deben cambiar hacia esquemas de colaboración y cooperación para poder diseñar estrategias conjuntas que permitan impulsar la adopción de las buenas prácticas agrícolas, de manufactura y el Sistema HACCP
7. Es necesario generar confianza del consumidor en el Sistema de Control de Alimentos
8. Cualquier proceso de modernización del sistema de control de alimentos debe perseguir propósitos de mejora de inocuidad que genere impacto en la salud pública.
9. A continuación se presentan algunas reflexiones que deben realizar los Gobiernos para desarrollar procesos de modernización de sus Sistemas de Control de alimentos en ALC:
  - Por qué los Países no adoptan decisiones para fortalecer su institucionalidad de inocuidad de alimentos?
  - Existe definición de roles y responsabilidades?
  - Donde queda el papel del sector privado si no hay responsabilidad, conciencia y educación para cada actor de la cadena. Las responsabilidades recaen solo sobre el estado?
  - La ausencia o deficiente articulación institucional en ALC: Local, regional y nacional, y los celos en los diversos sectores salud, agricultura, comercio y ambiente como interfieren en el desarrollo de los Sistemas de Control de Alimentos?
  - Sistemas de trazabilidad son costosos? Necesario? viables?, existen mecanismos más sencillos para el sector privado?
  - La mayoría de la industria de alimentos de ALC es Pyme que ocurre con la inocuidad? No hay riesgos? Se deben quedar sin cumplir las regulaciones y políticas por el hecho de ser pequeños?
  - Existe claridad de competencias y funciones, responsabilidades institucionales y un líder del Sistema de Control de Alimentos claramente definido?
  - Existen indicadores de eficiencia y eficacia de la institucionalidad? Las acciones e intervenciones del Sistema son correctas? reducen las ETA? Impactan en Salud pública? Previenen?
  - Como está la capacidad de respuesta de las autoridades en ALC?
  - Hay articulación de los sistemas de información?
  - Salud no puede seguir viendo la industria de alimentos y los problemas de inocuidad dentro del Sistema de prevención y promoción
  - Que ha pasado con las normas básicas de higiene y BPM? Por qué hoy no se cumplen en ALC?. Cómo evolucionamos a HACCP?
  - Los registros son sobre productos, no sobre establecimientos, no hay censos de establecimientos ni caracterización de sus condiciones sanitarias. Como se adoptan medidas?
  - Existen metas de corto, mediano y largo plazo para mejorar la inocuidad y reducir las ETA?
  - Por qué el consumidor en ALC no tiene conciencia de inocuidad?
  - Cómo es la relación Institución-industria-consumidor? Siguen siendo los enemigos?
  - Qué ocurre con el personal del Sistema de Control de alimentos? Persiste la alta rotación, inestabilidad laboral, ausencia de capacitación. Los perfiles solo alcanzan hasta nivel profesional y no Maestría ni doctorado?
  - Qué ocurre con los laboratorios? hay redes? Están acreditados? Tienen capacidad de uso de tecnologías de última generación?
  - Existen sistemas de alerta y respuesta a emergencias?
  - Los recursos con los que opera el Sistema de Control de Alimentos son suficientes para la responsabilidad?

## REFERENCIAS

1. AGENCIA EUROPEA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICION. Sobre AESAN. [en línea] [http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/sobre\\_aesan/sobre\\_aesan.shtml](http://www.aesan.msc.es/AESAN/web/sobre_aesan/sobre_aesan.shtml). [citado en 6 de diciembre de 2011].
2. CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY. About the CFIA. [en línea] <http://www.inspection.gc.ca/english/agen/agene.shtml>. [citado en 6 de diciembre de 2011].
3. CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY. Compliance and Enforcement Operational Policy. [en línea] <http://www.inspection.gc.ca/english/agen/transp/comp/pole.shtml> . [citado en 6 de diciembre de 2011].
4. CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY. Canada's Foodborne Illness Outbreak Response Protocol (FIORP) 2010: To guide a multi-jurisdictional response. [en línea] <http://www.phac-aspc.gc.ca/zoono/fiorp-pritioa/index-eng.php>>. [citado en 6 de diciembre de 2011].
5. CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY. Hazard analysis critical control point / food safety enhancement program. [en línea] <http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/polstrat/haccp/hacce.shtml> . [citado en 6 de diciembre de 2011].
6. CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY. Guide to Food Safety [en línea] <http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/gui/guide.shtml>> . [citado en 6 de diciembre de 2011].
7. WEB OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. EEB: balance de la situación en marzo de 2003 [en línea] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/food\\_safety/international\\_dimension\\_enlargement/f83002\\_es.htm#](http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/international_dimension_enlargement/f83002_es.htm#) . [citado en 6 de diciembre de 2011].
8. NIGEL ATKINSON. HEAD OF ECONOMICS (INTERNATIONAL) DIVISION, MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD, LONDON. The Impact of BSE on the UK Economy. [citado en 6 de diciembre de 2011].
9. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. [en línea] <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>html . [citado en 6 de diciembre de 2011].
10. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Prevención y control de las enfermedades no transmisibles: aplicación de la estrategia mundial [en línea] [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/A61/A61\\_8-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_8-sp.pdf) [citado en 6 de diciembre de 2011].
11. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. La cifra de víctimas del hambre alcanza ya los 963 millones [en línea] <http://www.fao.org/news/story/es/item/8836/icode/>>. [citado en 6 de diciembre de 2011].
12. GAO. United States Government Accountability Office. Report to Congressional Requesters. FOOD SAFETY. Experiences of Seven Countries in Consolidating Their Food Safety Systems. Febrero de 2005.

## GLOSARIO

ALC: América Latina y el Caribe

OMS: Organización Mundial de la Salud

FAO: Organización de las naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

HACCP: Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, (por sus siglas en inglés)

BPA: Buenas Prácticas Agrícolas

BPM: Buenas Prácticas de Manufactura

EEB: Encefalopatía Espongiforme Bovina

OMC: Organización Mundial de Comercio

ETA: Enfermedades Transmitidas por Alimentos