

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)**

**ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS DE
PARAGUAY Y URUGUAY**
**Fortalezas, debilidades y la posibilidad de involucrar a otros países de la
región del cono sur de América**

GABRIELLA CAMPÓN DE DIEU

PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OPTAR POR EL TÍTULO DE MÁSTER EN GERENCIA DE PROGRAMAS SANITARIOS EN
INOCUIDAD DE ALIMENTOS

San José, Costa Rica
Febrero de 2010

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, agradecer al Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) y al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) porque consideraron que merecía llevar adelante este sueño, con intenciones de cooperar en un futuro con la Región plasmando en ella los conocimientos adquiridos.

En segundo lugar, quiero agradecer de corazón y dedicar este trabajo a mis hijos Santiago y Romina, por su gran paciencia y amor, a mi madre, a mis hermanos y al resto de la familia por soportarme en las situaciones difíciles en las que me “desaparecía” algunos días, especialmente los fines de semana para estudiar y conseguir cursar la Maestría.

En tercer lugar, agradecer a todos los excelentes profesores que tuve durante los cursos y a mis compañeros, que me enseñaron mucho sobre inocuidad de los alimentos y sobre la amistad y el compañerismo fuera de fronteras.

Por último a todos los “profesores” que tuve fuera de los cursos, desde mi tutor, el Dr. Edgardo Vitale, hasta los propios integrantes del CVP y del IICA. Agradecer finalmente al resto de mis amigos del alma por la paciencia ante mis “ausencias”.

Aprendí no sólo de inocuidad de los alimentos sino de la vida misma.

A TODOS, ¡GRACIAS!

**UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
(UCI)**

**Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad
como Requisito parcial para optar al grado de
Máster en Gerencia de Programas Sanitarios en Inocuidad de
Alimentos**

EDGARDO VITALE

DIRECTOR DEL PROYECTO

OLIVIER CHASSOT

DIRECTOR DEL PROGRAMA

GABRIELLA CAMPÓN DE DIEU

SUSTENTANTE

INDICE GENERAL

RESUMEN EJECUTIVO	VII
LISTA DE FIGURAS	XII
LISTA DE ABREVIATURAS	XIII
1 INTRODUCCIÓN	1
2 OBJETIVOS	7
2.1 OBJETIVO GENERAL	7
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
3 MARCO TEORICO	8
3.1 SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS	8
3.1.1 MARCO LEGAL PARA LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA	8
3.1.2 CONTROLES NO OFICIALES O NORMAS PRIVADAS	18
3.2 HERRAMIENTAS PARA ENFRENTAR LOS CAMBIOS	22
3.2.1 CAPACIDAD TECNICA	23
3.2.2 CAPITAL HUMANO Y FINANCIERO	24
3.2.3 INTERACCION CON EL SECTOR PRIVADO.....	24
3.2.4 PROTECCION DE LA SALUD PÚBLICA Y ACCESO A MERCADOS.....	25
3.3 PRINCIPALES ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA EN LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS SEGÚN LA APRECIACION DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA	28
3.3.1 CAPACIDAD DEL RECURSO HUMANO	28
3.3.2 SISTEMAS NACIONALES Y REGIONALES DE VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA PARA ETA	29
3.3.3 ANALISIS DE RIESGOS.....	41
3.3.4 SISTEMA DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS.....	47
3.3.5 SERVICIOS DE LABORATORIOS	53
3.3.6 ARMONIZACION	54
3.3.7 POLITICAS PÚBLICAS DE ESTADO.....	57
3.3.8 INVESTIGACION, CONOCIMIENTO Y POLITICAS PÚBLICAS EN EL NUEVO CONTEXTO LATINOAMERICANO	60
3.4 ESTADO DEL ARTE DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS EN EL MUNDO	64
3.4.1 CANADA.....	65
3.4.2 OTROS EJEMPLOS DE SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS A NIVEL MUNDIAL.....	71
3.5 ESTADO DEL ARTE DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS EN LA REGION DEL CONO SUR DE AMERICA	74
3.5.1 CHILE.....	75
3.5.2 BRASIL.....	76
3.5.3 URUGUAY: SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS	78
3.5.4 PARAGUAY: SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS	85
3.6 COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL	92
4 METODOLOGÍA	97
4.1 MARCO METODOLÓGICO GENERAL.....	97

4.2	MÉTODOS, TÉCNICAS Y PLANIFICACIÓN	98
4.3	VALIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA	101
5	RESULTADOS Y DISCUSION.....	101
5.1	MARCO LEGAL	102
5.2	CAPACIDAD TÉCNICA	104
5.3	SISTEMAS DE VIGILANCIA.....	104
5.4	SISTEMAS DE CONTROL	105
5.5	ENFOQUES BASADOS EN ANÁLISIS DE RIESGOS (AR)	106
5.6	CAPITAL HUMANO Y FINANCIERO.....	108
5.7	INTERACCIÓN SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO.....	110
6	CONCLUSIONES.....	113
7	RECOMENDACIONES.....	119
8	BIBLIOGRAFIA.....	122
9	ARTICULO CIENTÍFICO PARA PUBLICACIÓN.....	131
10	ANEXOS.....	139
10.1	ANEXO 1: ACTA Y ALCANCE DEL PROYECTO.....	140
10.2	ANEXO 2: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	145
10.3	ANEXO 3: CUESTIONARIO URUGUAY	146
10.4	ANEXO 4: CUESTIONARIO PARAGUAY	147

RESUMEN EJECUTIVO

Millones de personas son anualmente afectadas por enfermedades de transmisión alimentaria (ETA), algunas de las cuales pueden resultar fatales o provocar secuelas graves. Asimismo las ETA inciden en las economías familiares, nacionales y regionales. La garantía de la inocuidad y calidad para las exportaciones de alimentos promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

El creciente comercio internacional, los cambios registrados en las pautas mundiales de la producción alimentaria, en los hábitos alimenticios, la tecnología, las expectativas públicas de protección sanitaria y muchos otros factores han creado un entorno cada vez más exigente para los *Sistemas de Inocuidad de los Alimentos*. Una gran diversidad de peligros transmitidos por los alimentos, plantean riesgos para la salud y obstáculos al comercio internacional. Estos riesgos deben evaluarse y gestionarse para atender los objetivos nacionales y regionales, que constituyen un conjunto cada vez más amplio y complejo.

El objetivo de este trabajo es analizar el estado actual de los sistemas de inocuidad de alimentos de Paraguay y Uruguay incluyendo otros ejemplos regionales, permitiendo conocer las fortalezas, debilidades y particularidades en éstos, detectando las necesidades de asistencia y cooperación para el fortalecimiento de dichos sistemas, contribuyendo a una mayor protección de la salud de los consumidores nacionales y la de los mercados compradores, limitando así las restricciones que se pudieran generar al comercio y potenciando su crecimiento.

El estudio se lleva adelante a través de un método mixto de investigación, basado principalmente en revisión bibliográfica y en un cuestionario a los países, el que es validado por el Jefe del Servicio Veterinario Oficial de ambos países. Asimismo se realizaron entrevistas personales a los especialistas del tema de la Región del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) y a otros actores de la cadena agroalimentaria.

La principal limitante a nivel de los países del CVP, está referida a la falta de una política de estado que sustente y relacione a los distintos actores del sistema de inocuidad de los alimentos con enfoque de “cadena agroalimentaria”. Las políticas de inocuidad de alimentos adoptadas por los gobiernos deberían estar enmarcadas en la nueva concepción de política pública (PP), sostenible e integrada en cadena, basadas en enfoques científicos y consistentes con las metas de protección a la población (ALOP) y los objetivos de inocuidad (FSO), en consonancia con el cumplimiento del marco regulatorio internacional.

De esa manera se lograría el desarrollo de eficientes y bien equipados programas de monitoreo de alimentos, de la vigilancia epidemiológica y servicios de laboratorios, de un programa de inspección bien estructurado y coordinado, con capacidad de respuesta ante emergencias o infracciones a la normativa, así como acciones de gestión integradas y coordinadas con el sector privado.

Otra limitante es la falta de un marco normativo adaptado a los cambios, por lo que se hace imprescindible mejorar la normativa vigente en estos países y en la Región toda, sistematizando, organizando y coordinando la misma dentro de los organismos de cada país y generando el marco necesario e imprescindible para la creación de un organismo rector en esta materia.

Tales desafíos exigirán un fuerte compromiso político y normativo, a nivel nacional e internacional, así como de la cooperación de los organismos internacionales.

Una de las fortalezas detectadas en ambos países es el aseguramiento de la inocuidad y calidad de los alimentos de exportación (carnes y subproductos) a través de planteamientos preventivos, Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES), e inclusive HACCP para los mercados que lo soliciten. Esto ha hecho posible el desarrollo del comercio internacional de esos productos tanto en Paraguay como en Uruguay.

La cooperación técnica internacional y regional ha sido y continúa siendo muy valiosa. Ejemplos de ello lo constituyen el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) asesorando y articulando procesos, facilitando la armonización según el marco regulatorio internacional y promoviendo los cambios necesarios para generar las políticas públicas con mayor participación ciudadana; promoviendo el enfoque de análisis de riesgos en los procesos y generando responsabilidades compartidas entre el sector oficial y el privado para asegurar así la inocuidad en todas las etapas de producción, elaboración, almacenamiento y distribución. Objetivo final: Sistemas de Inocuidad de Alimentos creíbles y sostenibles en el tiempo, integrados cumpliendo el concepto del “campo a la mesa”.

Estos procesos deben estar dinamizados dentro de un marco de investigación aplicada, basada en la realidad de estos países y apoyado por las tecnologías de la información y comunicación (TIC), colaborando en la gestión a través de redes para compartir el conocimiento regional, la información-comunicación y la capacitación-educación de los actores del Sistema.

Finalmente, la cooperación regional e internacional puede estar orientada a la intención de los países de la Región de alcanzar una entidad regional que pueda dar seguimiento a las acciones del discontinuado Instituto Panamericano de

Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), en cuanto a las iniciativas regionales logradas por éste en apoyo a los programas nacionales en inocuidad de los alimentos.

ABSTRACT

Every year millions of people are affected by Foodborne Diseases, and some of these illnesses can be mortal or can deeply hurt people. Not only the Foodborne Diseases can have influence upon people's health, but also on national, regional and even familiar economies. The international food trade is promoted by securing the food safe chain. This indeed helps to encourage the growth of the economies and also helps to decrease poverty.

From another point of view many factors such as the growing international trade, the changes applied to conditions for food production as well as to eating habits all over the world, the technology in continue developing, the public expectations on food protection and another factors, have created a highly demanding platform for Food Safety Systems. Risks for health and difficulties for international trade depend on food conditions. These risks must be evaluated and managed in order to attend national and regional objectives, which are every time more complex and extensive.

This work aims to study the state of Food Safety Systems in Paraguay and Uruguay, including other examples in the Region. It will help to find out the strengths, the weaknesses and the particular features in such systems, detecting the needs of cooperation and help. Besides it will contribute to ensure the consumers' and/or customers' health protection, restricting the limitations applied on trade and making its growth easier.

The methodology used is mixed. It's mainly based on a bibliography review and on a questionnaire in both countries, which is validated by the respective Veterinarian Official Service Chief. Personal interviews were made as well, to experts from the region belonging to the Veterinarian Permanent Committee of the Southern Cone (CVP) and another people who takes part in the agriculture- food chain.

In the CVP countries, the main restriction was found in the lack of a state policy that may sustain and connect the different actors involved in the Food Safety System, focusing on the agriculture- food chain.

The food safety policies to be adopted by the governments should be conditioned by the new public policy concept (PP), sustained and built in chain, based on a scientific point of view and substantial to the appropriate level of protection (ALOP) and the safety objective (FSO), according to the international laws.

This way it will be possible to obtain satisfactory and well equipped programmes in food monitoring, epidemiologic supervision and lab services and also a coordinated and structured inspection programme that may quickly detect and respond to

emergencies and law infractions. As well as get comprehensive management actions, this may be coordinated with the private sector.

Another restriction is the lack of a ruling frame law that may tolerate changes. So it is essential to improve the present laws not only in these countries but also in the whole Region. This improvement must tend to systematize, organize and coordinate the laws within the different institutions in each country, as well as create the conditions to generate a special agency in this matter.

Such challenges will claim for strong political and legal efforts, not only in the national and international stages but also for the international institutions cooperation.

Strength has been detected in both countries, it is the guarantee of safety and quality applied to food for export (meat and by-products). It's obtained through preventive set ups, Good Manufacturing Practices (GMPs) and the Sanitation Standard Operating Procedures (SSOP's) and even Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) for the markets which ask for it. This situation has allowed the international trade development for these products, in Paraguay as well as in Uruguay.

International and regional technical cooperation has been highly valuable, and it will go on this way. For example the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) and the Pan American Health Organization (PAHO) have given advice and help in different processes. They have made easier the adjustment to international laws and also have promoted the necessary changes to generate public policies that imply higher citizen involvement. They have promoted the use of risk analysis focused in the processes, thus generating shared responsibilities for the public and private spheres and assuring the food safety during all the stages, production, elaboration, storage and distribution. Final objective: built-in Food Safety Systems, following the idea "from farm to table", believable and sustainable as time goes by.

These processes must be followed by an applied investigation frame, based on these countries actuality and on the information and communication's technologies (ICT). They must get the management collaboration through regional knowledge nets, reaching the information-communication and the training for the different actors involved within the System.

Eventually, the regional and international cooperation can be focused on these countries will for generating a regional institution that could continue the work of the INPPAZ.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 DINÁMICA AGROALIMENTARIA MUNDIAL.....	10
FIGURA 2 CADENA AGROALIMENTARIA.....	32
FIGURA 3 IMPACTO-CARGA DE LAS ENFERMEDADES TRANSMITIDAS POR ALIMENTOS.....	37
FIGURA 4 MISIÓN Y CARACTERÍSTICAS DESEABLES DE LA AUTORIDAD COMPETENTE EN INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS, EN TÉRMINOS DE MANEJO Y LEGISLACIÓN.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNS	Servicio de calidad de los alimentos y normas alimentarias de la FAO
ALOP	Metas de protección a la población
AR	Análisis de riesgo
BM	Banco Mundial
BPM	Buenas prácticas de manufactura
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CCLAC	Comité de Coordinación FAO/OMS para América Latina y el Caribe
CDC	Centro para el control y prevención de enfermedades del USDA
CFIA	Organismo canadiense de inspección de alimentos
CFIS	Sistema canadiense de inspección de los alimentos
CFS	Comité de seguridad alimentaria mundial de la FAO
CIPF	Convención internacional de protección fitosanitaria.
CODEX	Programa conjunto de la FAO y la OMS
COPAIA	Comisión Panamericana de Inocuidad de los Alimentos
CVP	Comité Veterinario Permanente del Cono Sur integrado por los SVO de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay
DSA	Departamento de Salud Animal -MAPA
DFIP	Departamento de Fiscalización de Insumos Pecuarios
DIPOA	Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal -MAPA
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos-MGAP
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas-MGAP
ER	Evaluación de riesgos
ERM	Evaluación de riesgos microbiológicos
ETA	Enfermedades de los seres humanos transmitidas por los alimentos.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDA	Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos
FOOD NET	Red de vigilancia activa de ETA del CDC-USDA

GAO	Oficina de responsabilidad gubernamental de Estados Unidos de América
HACCP	Análisis de Peligros y Control de Puntos Críticos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INFOSAN	Red internacional de autoridades en inocuidad de los alimentos
INPPAZ	Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis
JECFA	Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios
JEMRA	Expertos sobre evaluación de riesgos microbiológicos de FAO-OMS
LEGALIM	Sistema de Información Regional de Normativas Alimentarias
LPC	Alimentos Listos para el Consumo
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PED	Países en desarrollo
POES	Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RILAA	Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos
RIMSA	Reunión Interamericana a nivel Ministerial, en Salud y Agricultura
SENACSA	Servicio Nacional de Salud Animal
SGT-III	Subgrupos de Trabajo Nos III «Normas Técnicas»
SIRVETA	Sistema Regional de Vigilancia de ETA
SVO	Servicio Veterinario Oficial
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

1 INTRODUCCIÓN

Antecedentes

La inocuidad de los alimentos es prioritaria en la salud pública y el logro de un suministro inocuo de alimentos presenta grandes desafíos para los funcionarios nacionales encargados de la materia. Millones de personas son anualmente afectadas por enfermedades de transmisión alimentaria (ETA), algunas de las cuales pueden resultar fatales o provocar secuelas graves. Las ETA no solamente afectan la salud de las personas sino que también inciden en las economías familiares y nacionales. Por otra parte, el creciente comercio internacional, las migraciones y los viajes encierran el potencial de aumentar la difusión de agentes patógenos y de contaminantes peligrosos en los alimentos. Asimismo los cambios registrados en las pautas mundiales de la producción alimentaria, en los hábitos alimenticios, la tecnología, las expectativas públicas de protección sanitaria y muchos otros factores han creado un entorno cada vez más exigente para los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos. Una gran diversidad de peligros transmitidos por los alimentos, plantean riesgos para la salud y obstáculos al comercio internacional. Estos riesgos deben evaluarse y gestionarse para atender los objetivos nacionales y regionales, que constituyen un conjunto cada vez más amplio y complejo.

Para FAO-OMS (2005) se hace imprescindible la existencia de un Sistema Nacional y Regional de Vigilancia Epidemiológica para enfermedades de transmisión alimentaria para velar por la Salud Pública, monitoreando los eventos que pueden afectar la misma y así tomar medidas preventivas y correctivas; específicamente pueden guiar el planeamiento, implementación y evaluación de programas para prevenir y controlar enfermedades. De la misma manera, un Sistema de control de los alimentos es prioritario para diseñar un plan regulador

obligatorio con estrategias preventivas y educativas que protejan toda la cadena agroalimentaria. Por ello, un sistema ideal de control de los alimentos debería incluir la observancia eficaz de los requisitos obligatorios, incluyendo actividades de capacitación y educación, programas de difusión comunitaria y promoción del cumplimiento voluntario. La introducción de planteamientos preventivos, como el análisis de riesgos y de los puntos críticos de control (HACCP), ha conseguido que el sector privado asuma mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control. Este planteamiento integrador facilita una mayor protección del consumidor, estimula eficazmente la agricultura y el sector de la elaboración de los alimentos y promueve el comercio nacional y principalmente vehiculiza el comercio internacional de alimentos.

Todos estos temas revisten especial importancia para los países en desarrollo (PED) que tratan de mejorar la inocuidad de los alimentos para proteger la salud pública de sus sociedades y lograr mejores exportaciones de sus productos, pero tal desafío exigirá un fuerte compromiso político y normativo, a nivel nacional e internacional.

Oportunidades en la producción de alimentos inocuos

La inocuidad y la calidad de los alimentos son imprescindibles para la seguridad alimentaria, la salud pública y el desarrollo económico. La mejora de la inocuidad de los alimentos es condición necesaria para aumentar la seguridad alimentaria, que se consigue cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). La garantía de la inocuidad y calidad de las

exportaciones de alimentos promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza (FAO 2007).

El Cono Sur de América se destaca por ser uno de los “polos” agroalimentarios más importantes del mundo, siendo un gran exportador de alimentos. La contaminación de alimentos puede afectar dicho comercio internacional por rechazos en los países compradores, lo que genera consecuencias serias en las economías de los países productores. De acuerdo con datos de la Administración de Alimentos y Drogas (FDA, 2009) de Estados Unidos, se produjeron 3.645 rechazos de alimentos provenientes de la región en el período septiembre 2004 a septiembre 2005, de los cuales, el 77% es atribuible a problemas de inocuidad. Es un tema de indudable incidencia.

La disponibilidad de alimentos sanos y seguros es el resultado de un enfoque integrado en que todos los participantes de la cadena comparten responsabilidades específicas e implica asegurar la inocuidad en todas las etapas de producción, elaboración, almacenamiento y distribución, situación que involucra la participación activa de diversos sectores, de manera que los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos deben propender a establecer mecanismos de colaboración e interacción entre gobierno, industria, academia, comercio y consumidores. La protección sólo tendrá lugar si todos los sectores de la cadena actúan de forma integrada y los sistemas de control de los alimentos tienen en cuenta todas las fases de dicha cadena (CE, 2007). Los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en todos los países están conformados por instituciones de diferentes ministerios o secretarías que muestran en mayor o menor medida problemas de coordinación y de competencia tanto intra como inter institucional que son el reflejo de los instrumentos legales que respaldan el accionar de dichas instituciones. Este hecho, que genera duplicaciones pero también vacíos en el control, es quizás uno de los grandes retos que enfrentan los sistemas actuales.

En la actualidad las limitaciones existentes a nivel de legislación y de los sistemas de control inciden en que no se esté aplicando el enfoque ideal de cadena agroalimentaria.

Es necesario un esfuerzo conjunto para generar conciencia sobre la necesidad de una gestión del conocimiento en este tema, donde es prioritaria la creación de redes de información nacionales a partir de las cuales también se coordinen los distintos actores del sector público y privado. Asimismo es necesaria una acción coordinada regional, cuyo ejemplo puede encontrarse en el ex INPPAZ, el cual desarrolló iniciativas regionales en apoyo a los programas nacionales, tales como el Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (SIRVETA, 2009).

Por otro lado, se necesita mayor información sobre las ETA para trazar desde los gobiernos políticas adecuadas y asignar los recursos en forma eficiente para la prevención y control de estas enfermedades.

Justificación

El comercio regional e internacional de los alimentos forma parte de la estrategia para el desarrollo social y económico de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe. Informes de la FAO sobre Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe (1988), indican que de 33 países, 23 son netamente exportadores de alimentos. La exportación de alimentos representa en promedio el 33 por ciento de las exportaciones de la región lo cual refleja la importancia de esta actividad para los países del área y explica por qué la liberalización del comercio de alimentos prioritarios, forma parte de diversos tratados comerciales que se han establecido en la región.

Por otro lado, la Región que conforman Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en el marco del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) y del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP), es la mayor proveedora de carne del mundo, exportando alrededor del 50% del mercado mundial (tomando también en cuenta la carne porcina y aviar) (CAS/IICA, 2007). Asimismo existe una alta producción y exportación de productos lácteos, carne ovina, cueros, lanas etc. Se puede afirmar que el buen manejo de la salud animal e inocuidad de los alimentos en la Región afecta de forma significativa la seguridad alimentaria del mundo, definida ésta por la FAO en términos de abastecimiento e inocuidad de los alimentos.

Como se ha explicado, la contaminación de alimentos tiene grandes repercusiones para la salud pública, el comercio de estos productos y las economías de los países. Las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA) constituyen un problema muy expandido y creciente de salud pública en el mundo afectando principalmente a niños, embarazadas y personas de edad. De acuerdo con la información del SIRVETA, coordinado por el INPPAZ de la OPS/OMS y a pesar del subregistro, se informaron 6.930 brotes de ETA en países de América entre 1993 y 2002, de los cuales el 17,8% se debió a pescados, 16,1% a agua, 11,7% a carnes rojas y 2.6% a frutas y hortalizas.

Como consecuencia de lo anterior, el acceso de los países a los mercados de exportación de los alimentos continuará dependiendo de su capacidad de cumplir los requisitos reglamentarios de los países importadores. La creación y sostenimiento de la demanda de sus productos alimentarios en los mercados mundiales presupone la confianza por parte de los importadores y consumidores en la integridad de sus sistemas alimentarios. Como la producción agropecuaria es el punto central de las economías de la mayor parte de los países en desarrollo, estas medidas de protección de los alimentos revisten importancia

fundamental. Asimismo el poder cumplir con las reglamentaciones internacionales facilitará el comercio. El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2009) sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) insta a los Estados Miembros que apliquen únicamente medidas de protección que estén basadas en principios científicos, sólo cuando sea necesario y no de forma que pueda constituir una restricción camuflada del comercio internacional. Para cumplir con ese fin, la FAO está apoyando a los países a poner en práctica el Codex Alimentarius, a través de proyectos de cooperación técnica y asistencia directa. Esta cooperación comprende la actualización y armonización de la legislación alimentaria con las del Codex, el mejoramiento de los servicios de análisis de alimentos y las capacidades de inspección, y el fortalecimiento de los Comités Nacionales del Codex.

Los gobiernos debieran volver a incluir estos temas en sus agendas políticas y pensar en estrategias nacionales y regionales que protejan a sus consumidores y proyecten a la región en el comercio internacional de productos agropecuarios. Las políticas de inocuidad de alimentos adoptadas debieran ser consistentes con las metas de protección a la población y el cumplimiento de tratados internacionales, lo que determina la situación de salud pública y socioeconómica del país o Región.

Para la FAO (2005), los países que han revisado o actualizado sus sistemas de control de los alimentos, han conseguido una mayor eficiencia, capacidad de supervisión de la inocuidad de los alimentos de la “granja a la mesa” y mayor acceso al mercado internacional. Además de la objetividad en las medidas de protección y de la integración de sus actividades, se está logrando el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de los Alimentos”.

Se hace necesario comenzar a tener una visión integradora de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos, desde lo nacional a lo regional, para lograr enfrentar todos los desafíos planteados.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los sistemas de inocuidad de alimentos de Paraguay y Uruguay, permitiendo conocer las fortalezas, debilidades y particularidades en ambos, detectando las necesidades de asistencia para el fortalecimiento de dichos sistemas, contribuyendo a una mayor protección de la salud de los consumidores nacionales y la de los países importadores, limitando así las restricciones que se pudieran generar al comercio, potenciando su crecimiento.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Determinar la capacidad técnica de los servicios de inocuidad de los alimentos de Paraguay y Uruguay; así como la interacción con el sector privado.
2. Analizar el capital humano y financiero de dichos servicios.
3. Valorar la legislación nacional y el cumplimiento de la normativa internacional en inocuidad de alimentos.
4. Documentar la asistencia técnica implementada por los organismos internacionales referentes, para el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de Alimentos”.
5. Establecer recomendaciones con base a las debilidades detectadas en los “Sistemas de Inocuidad de los Alimentos”, para diagnosticar las necesidades de asistencia técnica y financiera, así como la posibilidad de crear una entidad regional en la materia.

3 MARCO TEORICO

3.1 SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

3.1.1 MARCO LEGAL PARA LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA

Es interesante describir la evolución que ha tenido el control de los alimentos en América del Sur desde la Edición Oficial Revisada del Código Latinoamericano de Alimentos, que fue publicada en español en el año 1960 (MAGP, 2009). La importancia del Código Latinoamericano de Alimentos, además de su valor intrínseco, radica en que fue -conjuntamente con la Legislación Europea-, la fuente del Codex Alimentarius. El interés mundial por la protección de alimentos lleva a que sus conceptos se expongan y debatan en foros internacionales, con el objetivo de crear un Código Mundial sobre alimentos. En este marco, en 1962, tras la Conferencia de la FAO y la Asamblea Mundial de la Salud, se aprueban por primera vez los Estatutos y el Reglamento de la Comisión del Codex Alimentarius. Este conjunto de normas alimentarias aceptadas internacionalmente tienen como finalidad proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de alimentos.

Resulta indudable que el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay por la firma del Acta Final de Marrakech en abril de 1994 y en vigor a partir del 1º de enero de 1995, creó un nuevo orden en la economía mundial y en el comercio internacional de mercancías.

La OMC es la sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) establecido en 1947. El Acuerdo sobre la OMC contiene 29 textos jurídicos individuales que abarcan desde la agricultura a las textiles, desde los servicios, las normas de origen y la propiedad intelectual. Es un sistema de normas consagrado al logro de una competencia libre, leal y sin

distorsiones. Se creó así la necesidad de protegerse ante la eventual utilización de otras barreras que restrinjan el comercio, como pueden ser medidas sanitarias y fitosanitarias en el caso de productos animales o vegetales –o derivados de los mismos- y por lo tanto fue incluido un Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF o SPS) a efectos de prevenir el uso injustificado de requerimientos sanitarios para la restricción del comercio internacional de estos productos. Es importante asimismo mencionar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) que trata de garantizar que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de prueba y certificación, no creen asimismo obstáculos innecesarios al comercio. En estas últimas normas se incluyen entre otras, las relacionadas con la calidad, envases y etiquetado.

En este orden, los gobiernos tienen el derecho de establecer su propio nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria también denominado nivel de riesgo aceptable. Sin embargo, para facilitar el comercio, se alienta a los países a que armonicen sus medidas. Por “armonización” se entiende que el establecimiento de medidas nacionales en esta materia debe basarse en normas, directrices y recomendaciones internacionales cuando existan. En el Acuerdo MSF se reconocen expresamente tres organizaciones intergubernamentales, llamadas las “tres hermanas”, que aportan al cumplimiento del punto 3.1 del artículo 3 de dicho Acuerdo: “...los Miembros basarán sus medidas Sanitarias y Fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales.....”, ellas son:

- la Comisión del Codex Alimentarius (CCA), órgano auxiliar de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en materia de inocuidad de alimentos.

- la ex Oficina Internacional de Epizootias (OIE) (ahora llamada Organización Mundial de Sanidad Animal), en materia de sanidad animal.
- la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), órgano auxiliar de FAO, en materia de preservación de los vegetales.

Según el Acuerdo MSF (OMC, 2009), si bien el establecimiento de medidas nacionales debe basarse en las normas, directrices y recomendaciones de las organizaciones precedentemente mencionadas, los países pueden establecer medidas más estrictas si disponen de una justificación científica o se puede demostrar que la norma internacional resulta insuficiente para garantizar el nivel de riesgo aceptable.

De esa manera, se genera la dinámica agroalimentaria mundial (Figura 1).

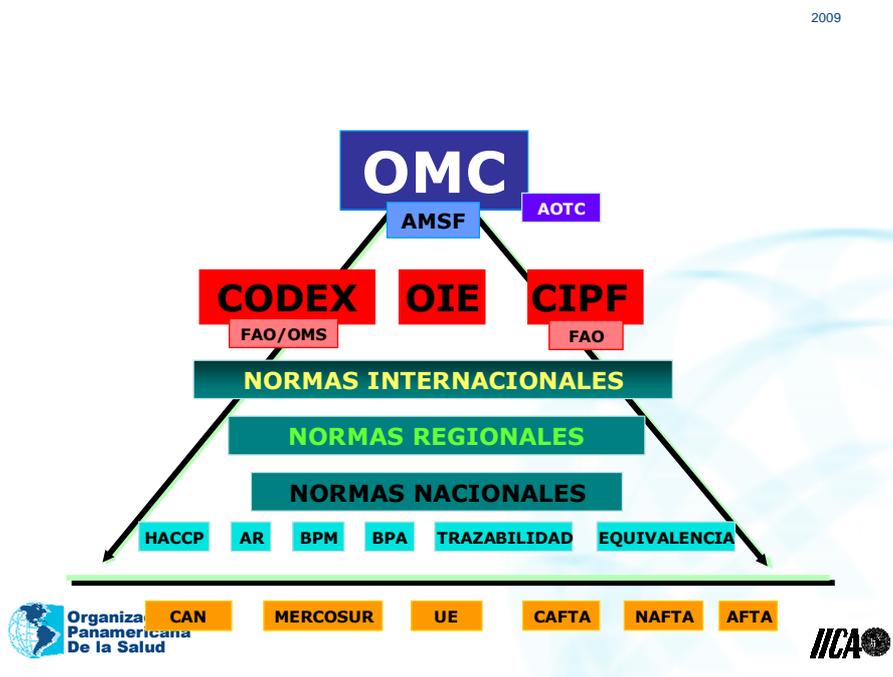


Figura 1 Dinámica agroalimentaria mundial.

Fuente OPS-IICA (2009)

Por otro lado, resulta interesante describir la evolución en la orientación que los países le han dado al manejo de la inocuidad alimentaria. Para E. Pérez (2009)¹, la década del noventa en nuestros países se caracterizó por contar con sistemas de inocuidad de alimentos orientados al comercio internacional en donde predominaba el doble estándar, uno dirigido a este último y otro al mercado interno de los países. Afortunadamente esta tendencia se ha ido revirtiendo y en esta década la visión es alcanzar un único estándar, protegiendo de la misma manera al consumidor nacional.

Para R. Nin (2009) y según los antecedentes de este trabajo, los brotes de ETA que se han sucedido en todo el mundo, unidos a la tensión que provocan los medios de comunicación y a la preocupación de los consumidores, han desencadenado un interés sin precedentes en materia de control de los alimentos, en la normativa alimentaria y en las infraestructuras internas de cada país que rigen la inocuidad alimentaria. Las preocupaciones concretas sobre los riesgos alimentarios se han centrado en general en los siguientes aspectos: riesgos microbiológicos, residuos de plaguicidas, utilización inadecuada de los aditivos alimentarios, contaminantes químicos, incluidas las toxinas biológicas y adulteración.

No cabe duda de que el derecho alimentario es un derecho reciente, moderno, que ha evolucionado rápidamente para adaptarse a los nuevos conocimientos de las ciencias, a la expansión de los mercados, a los cambios demográficos y a las nuevas expectativas del consumidor actual.

• ¹ Pérez, E. 2009. Los Sistemas de Inocuidad de Alimentos en la Región. (entrevista). OPS (Organización Panamericana de la Salud). BR.

Vale la pena aclarar que se hablará de “seguridad alimentaria” en términos de abastecimiento e inocuidad, ya que en español se emplea este término genérico para englobar dos aspectos diferentes, aunque complementarios: por un lado, el de la Seguridad Sanitaria Alimentaria o Inocuidad Alimentaria, relacionada con la higiene y sanidad, designada en inglés como “Food Safety” y por otro la Seguridad de Aprovechamiento de Alimentos, o sea el acceso por parte de la población a una cantidad adecuada de alimentos, llamada en inglés “Food Security”. Para la FAO, “Seguridad de Alimentos” se da cuando existe suficiente disponibilidad de alimentos inocuos para proveer las necesidades de una población. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) es el foro de las Naciones Unidas para el examen y el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial. También examina la problemática referente a la situación de la alimentación mundial. Se creó como resultado de la crisis alimentaria del decenio de 1970 por recomendación de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974. Según este Comité existe “Seguridad Alimentaria” cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).

Datos manejados por el CFS (2009) estiman que más de 1.000 millones de personas, es decir uno de cada seis seres humanos, pueden estar padeciendo subnutrición. Por otro lado, el aumento de precios de los alimentos en 2007-08, seguido de la crisis económica y financiera en 2009, ha intensificado la sensibilización sobre la pobreza y el hambre en todo el mundo. La comunidad internacional se está movilizando con el fin de afrontar esta situación y erradicar el hambre de la faz de la Tierra. En esta realidad tienen incidencia profunda, tanto los temas de seguridad alimentaria, como los factores

económicos que directamente inciden en la posibilidad de contar con alimentos.

Las reformas del CFS se han concebido a fin de concentrar la visión y la función del Comité en los esfuerzos mundiales de coordinación encaminados a eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria para todos.

A partir de esta información se puede afirmar que la visión y el compromiso de los gobiernos acerca del tema a nivel mundial debe ser integrador, tomando en cuenta las necesidades y realidades de cada país, garantizando que la seguridad alimentaria sea tomada en el amplio sentido de su significado, definido así por la FAO.

Analizando el contexto en el que debe aplicarse el derecho alimentario y más concretamente la “seguridad alimentaria”, está presidido, como se citaba anteriormente, por la globalización económica, la circulación y el consumo de los más variados productos y la mundialización del mercado alimentario, así como el cambio de hábitos y de necesidades por parte del consumidor, la introducción de nuevos alimentos y productos alimentarios y la industrialización-tecnificación del proceso productivo alimentario. Asimismo, es fundamental tener presente que la materia prima esencial para llegar a tener una educación y una legislación alimentaria apropiada es la información, por lo que el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) pasa a jugar un papel preponderante en la formación y difusión de este conocimiento. Un ejemplo interesante lo constituye el sistema del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, que brinda la información legislativa alimentaria actualizada (nacional e internacional) en textos completos y constituye una herramienta de gran valor no sólo para las empresas privadas y los organismos públicos sino también para los consumidores: información accesible para toda la cadena alimentaria.

Algunos ejemplos pueden ser tomados como marco para analizar la legislación en este tema. En un trabajo presentado por Sudáfrica en el segundo foro mundial FAO/OMS de autoridades de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos en el 2004 -y calificado por los expertos de la Región del Cono Sur de América como una excelente presentación- se expresó que la *legislación de inocuidad de los alimentos* debería proporcionar una base sólida al sistema nacional para la prestación de servicios de control e inspección de los alimentos que debería cumplir, por lo menos, los siguientes criterios mínimos:

- ✓ Reunir los requisitos necesarios para cumplir y adherirse a los patrones y normas nacionales e internacionales;
- ✓ Utilización eficaz de los recursos con una política clara sobre los bienes privados frente a los públicos;
- ✓ Determinar las actividades que sean funciones obligatorias del Estado (financiadas por el Estado) frente a las funciones que pueden subcontratarse o ser realizadas por el sector privado.

Según este trabajo, en general, el establecimiento y la inspección de patrones y normas debería ser una competencia del Estado, mientras que determinadas funciones de inspección y certificación podrían subcontratarse o constituir prestaciones de pago por los usuarios.

Otro criterio mínimo para establecer una legislación en inocuidad de alimentos para Sudáfrica (FAO/OMS, 2004), es que el sistema debe reunir las condiciones para alcanzar los objetivos de inocuidad de los alimentos de un país y debe garantizar el nivel requerido de protección de la salud humana, animal y vegetal; así como que el sistema debe estar en condiciones de prestar apoyo a la producción, es decir, facilitar y promover el comercio; asimismo

debe reunir los requisitos para suministrar productos en función de las necesidades del país y no inhibir o desalentar la producción y el comercio; finalmente el trabajo señala que el proceso de adopción de decisiones y la formulación de políticas debe ser acorde con los criterios internacionales, es decir, debe estar justificado científicamente.

Asimismo y como otro ejemplo, Uruguay presentó en el Foro Mundial de alto nivel sobre seguridad alimentaria en Beijing en el 2007, la propuesta de agencia uruguaya de inocuidad alimentaria (AUSA), en la que destacaba los objetivos particulares de la norma alimentaria:

- ✓ Garantizar el funcionamiento eficaz del mercado interior;
- ✓ Proporcionar un nivel elevado de protección de la salud;
- ✓ Introducir los Sistemas de Autocontrol (ISO 22000);
- ✓ Garantizar coherencia, racionalidad y claridad de la normativa;
- ✓ El desarrollo de la legislación debe ser transparente y debe basarse en el conocimiento científico;
- ✓ Utilizar el principio de precaución;
- ✓ Respetar el derecho del consumidor a recibir información exacta;
- ✓ Asegurar la trazabilidad de alimentos, raciones animales, ingredientes y animales;
- ✓ La responsabilidad primordial de la sanidad e higiene de los alimentos y las raciones, recae en las empresas y
- ✓ Establecer la obligación de que sólo se comercialicen alimentos y raciones seguras.

El Foro, contó con la participación de más de 60 países y organizaciones internacionales bajo el liderazgo de la Administración de Calidad, Supervisión, Inspección y Cuarentena (AQSIQ), el Ministerio de Salud de la República Popular China, la OMS y la FAO en representación de la Comunidad Internacional, y se desarrolló entre los días 26 y 27 de noviembre de 2007.

Como resultado de las presentaciones y deliberaciones de los países integrantes de este foro, se elaboró la Declaración de Beijing sobre “Seguridad Alimentaria”. El documento, en sus puntos fundamentales reconoce que:

- ✓ La atención de la seguridad alimentaria es una función esencial de salud pública que protege a los consumidores de riesgos de salud ocasionados por peligros biológicos, químicos y físicos en alimentos así como otras situaciones relacionadas a los alimentos;
- ✓ Los riesgos alimentarios, de no ser controlados, pueden ser causas de enfermedades y muerte prematura así como de pérdida de productividad y disminución de oportunidades económicas;
- ✓ La aplicación desigual de medidas para la seguridad alimentaria entre países así como dentro de los mismos, puede socavar la seguridad alimentaria global;
- ✓ Los sistemas integrados de vigilancia en seguridad alimentaria son más adecuados para tratar los peligros potenciales a lo largo de la cadena alimentaria, desde la producción al consumo;
- ✓ Las medidas de seguridad alimentaria deberían basarse en evidencia científica sólida y en los principios de análisis de riesgo y no deberían crear barreras innecesarias al comercio
- ✓ La producción de alimentos seguros es, ante todo, la responsabilidad de la industria alimentaria
- ✓ La educación de los consumidores es crucial para promover prácticas de alimentación segura en el hogar y la comunicación interactiva con los consumidores es importante para asegurar que los valores y expectativas sociales estén incluidas en el proceso de toma de decisiones

Y ante esto, el foro insta a:

- ✓ Establecer autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria como cuerpos de salud pública independientes y confiables dentro de un marco legal comprensivo que abarque desde la producción hasta el consumo
- ✓ Desarrollar regulaciones transparentes basadas en análisis de riesgo para garantizar la seguridad en el suministro de alimentos desde la producción hasta el consumo, en concordancia con la orientación de la Comisión Codex Alimentarius y otros cuerpos internacionales relevantes en la fijación de estándares;
- ✓ Asegurar el fortalecimiento adecuado y efectivo en la legislación sobre seguridad alimentaria, utilizando en lo posible, inspecciones basadas en Análisis de Riesgo y el enfoque de Punto Crítico de Control;
- ✓ Establecer programas de monitoreo a los alimentos y la dieta total que se vinculen a sistemas de vigilancia de enfermedades de naturaleza humana y alimentaria – animal a los efectos de obtener información rápida y fidedigna sobre la prevalencia y emergencia de enfermedades y amenazas de índole alimentaria en el suministro de alimentos;
- ✓ Establecer procedimientos, incluyendo sistemas de rastreo y registro en conjunto con la industria para identificar rápidamente, investigar y controlar incidentes de seguridad alimentaria y notificar a la OMS sobre aquellos casos que caen bajo las Regulaciones Internacionales de Salud a través de la Red Internacional de Autoridades en Seguridad Alimentaria y los Centros Focales Nacionales de IHR
- ✓ Agilizar el refuerzo de las capacidades de seguridad alimentaria, particularmente de países en desarrollo a través de cooperación efectiva entre países en desarrollo y desarrollados como forma de asegurar alimentación segura para todos.

3.1.2 CONTROLES NO OFICIALES O NORMAS PRIVADAS

Si bien el comercio internacional de alimentos es regido por las normas públicas, es un hecho la aparición de las normas privadas y éstas deben tomarse en consideración. A continuación se citan algunas de ellas para tener de referencia.

3.1.2.1 Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EUREPGAP)

El sistema de Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EUREPGAP, 2009) se estableció con el objetivo específico de controlar los aspectos relacionados con la inocuidad de los alimentos a nivel del productor. El Grupo de Trabajo Europeo de Minoristas (Eurep) utiliza las buenas prácticas agrícolas (BPA) como una norma de producción para la certificación de dichas prácticas en el sector de la agricultura y la horticultura. Se pueden certificar con esta norma todos los tipos de productos agrícolas destinados al consumo humano. EUREPGAP se basa en los principios de la prevención de riesgos, el análisis de riesgos (entre otros, mediante el Análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC o HACCP), la agricultura sostenible mediante el manejo integrado de plagas (MIP) y la ordenación integrada de cultivos, utilizando las tecnologías existentes con objeto de introducir mejoras continuas en los sistemas de explotación agrícola.

3.1.2.2 La Organización Internacional de Normalización (ISO)

Las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) contribuyen a que la promoción, elaboración y suministro de productos y la prestación de servicios sean más eficaces, seguros y salubres. Permiten que el comercio entre países sea más fácil y justo. Asimismo, proporcionan a los

gobiernos una base técnica para la legislación en materia de sanidad, inocuidad y medio ambiente.

Para tratar de avanzar en una propuesta internacional que permita en un futuro próximo hablar el mismo lenguaje en los distintos escenarios de comercio, la organización mundial de normalización ISO ha desarrollado la norma ISO 22000:2005 - Sistemas de Gestión de la Seguridad Alimentaria – Requisitos para las organizaciones de la cadena alimentaria.

Esta norma, publicada el 30 de agosto de 2005, recoge todos los requisitos necesarios para garantizar la capacidad de suministrar de manera continua alimentos seguros y legales. La ISO 22000:2005 se basa en la implementación del HACCP siguiendo los principios establecidos en el Codex Alimentarius y teniendo en cuenta los requisitos de la ISO 9001:2000 y su estructura.

Está diseñada de manera que cualquier organización perteneciente a la cadena alimentaria pueda implementar un sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos. Esto abarca la producción primaria, industrias, operadores de transporte y almacenamiento, empresas de logística que manipulan alimentos, comerciantes y servicios de alimentación.

La norma ISO 22000, por lo tanto, está diseñada para permitir que todas las organizaciones dentro de la cadena de alimentos puedan poner en práctica un Sistema de Gestión de Seguridad Alimentaria. Apoyada por el acuerdo internacional, armoniza las exigencias de la gestión de la seguridad alimentaria para el suministro en toda la cadena y ofrece una solución única para una buena práctica a nivel mundial.

Las normas de la ISO son voluntarias. Como organización no gubernamental, la ISO no tiene autoridad jurídica para obligar a su cumplimiento. Un

determinado porcentaje de normas de la ISO, principalmente las que conciernen a la salud, a la inocuidad o al medio ambiente, se han adoptado en algunos países como parte de su marco reglamentario, o se hace referencia a ellas en la legislación utilizándose como base técnica. Esas adopciones son decisiones soberanas tomadas por las autoridades de reglamentación o los gobiernos del país de que se trate; la ISO por sí misma no reglamenta ni legisla.

Sin embargo, aunque las normas de la ISO son voluntarias, pueden llegar a ser un requisito de mercado, como ha sucedido en el caso de los sistemas de gestión de calidad ISO 9000. Los países en desarrollo, en concreto, dada la escasez de recursos que padecen, tienen mucho que ganar ante este caudal de conocimientos. Para ellos, las normas de la ISO constituyen un recurso importante tanto para adquirir unos conocimientos tecnológicos que según el consenso internacional constituyen la tecnología más avanzada, como para aumentar su capacidad de exportación y de competencia en los mercados mundiales.

Para L. Fonalleras (2008), los sistemas nacionales abocados a proteger la salud de los consumidores, asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos, mejorar la sanidad animal y vegetal, están regidos por las *normas públicas*.

Aún así, según la especialista, es indudable la incidencia directa y creciente que las *normas privadas* tienen en el comercio de alimentos, con los problemas que conllevan, insuficiente transparencia, escasa fundamentación científica, ausencia de principios de armonización y equivalencia, carencia de proporcionalidad de la medida, falta de participación de quienes deben velar

por los intereses públicos en la negociación del Acuerdo MSF y el incremento en costos, complejidad, confusión y doble estándar.

No se puede desconocer la forma en que los esquemas privados inciden en la integración de los pequeños productores y producciones familiares, dejándolos en posiciones desventajosas respecto de la cadena de producción y las posibilidades de acceder a mercados por si solos o integrando otras organizaciones.

Según L. Fonalleras (2008) las normas privadas en su origen han tenido un propósito de aseguramiento positivo para un grupo de clientes, el problema se plantea cuando con el paso del tiempo estas normas llegan a distorsionar el mercado por arbitrariedades o discriminación. A partir de la década de 1990 los productores de alimentos, principalmente en los países en desarrollo agroexportadores, han ido con el tiempo y en forma paulatina acostumbrándose a las exigencias de sus clientes, incrementándose e intensificándose en el tiempo. Para la especialista, esto hace ver con “naturalidad” cualquier exigencia establecida por el cliente para la aceptación de la producción – acceso a mercados – no realizándose un análisis razonado y científico de las normas solicitadas por las organizaciones privadas. Es así que llega a requerirse que se dé testimonio de niveles de residuos de plaguicidas que se encuentran por debajo de lo detectable por métodos de análisis aceptados.

Asimismo Fonalleras (2008) se plantea las siguientes interrogantes: ¿Puede un supermercado en Francia o Alemania, u otro país, decir o dictaminar que es lo que Uruguay, u otro país, puede exportar o las condiciones en las que debe hacerlo? ¿O no sería Francia o Alemania, como Estados, quienes deberían definirlo?

La OIE (2009) convocó en junio de 2009 a un Grupo *ad hoc* de expertos sobre las normas privadas para la seguridad sanitaria y el bienestar animal con el fin de examinar las ventajas y los problemas que presentan actualmente o que pueden presentar en el futuro las normas privadas para la seguridad sanitaria y el bienestar animal en el comercio internacional. El Grupo *ad hoc* elaboró un cuestionario que se envió a todos los Miembros de la OIE y a organizaciones pertinentes que han firmado un acuerdo oficial con la OIE. Los resultados del cuestionario se analizaron durante la reunión de noviembre de 2009 de este Grupo *ad hoc* . El informe de este encuentro, junto con el informe completo de las respuestas del cuestionario, se presentará a la Comisión de Normas Sanitarias para los Animales Terrestres, que volverá a reunirse en febrero de 2010. Vale la pena destacar que las respuestas dadas al cuestionario muestran diferencias significativas entre los puntos de vista de los países desarrollados y de los países en desarrollo. Igualmente, confirman la posición diferente de los Miembros de la OIE con respecto a las normas privadas de seguridad sanitaria y las normas privadas de bienestar animal.

Surge de lo precedente y de las distintas opiniones de expertos, así como del razonamiento justificativo de quienes las promueven, que las normas privadas serían aceptables objetivamente, si resultaran como propuestas para los organismos internacionales de regulación (Codex Alimentarios, etc.), quienes tendrían en última instancia y como consecuencia de lo que son, la responsabilidad de instrumentar dichas propuestas o modificarlas, o simplemente descartarlas, según su criterio y responsabilidad.

3.2 HERRAMIENTAS PARA ENFRENTAR LOS CAMBIOS

Para enfrentar los desafíos dentro de la única constante en este marco general, el cambio, los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos deben conocer sus debilidades y fortalezas para mejorar su desempeño.

Con el objetivo de contribuir a este esfuerzo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) trabajaron conjuntamente en el desarrollo de la herramienta Diseño, Visión y Estrategia (DVE), originalmente creada por el IICA, como instrumento para asistir a los servicios nacionales responsables de la inocuidad de los alimentos en la caracterización de su nivel actual de desempeño, en la creación de una visión compartida con el sector privado sobre cómo deberán desempeñarse los servicios en el futuro individualmente y en relación con otros servicios del sistema nacional en el establecimiento de prioridades, la facilitación del planeamiento de una estrategia destinada a dar cumplimiento a sus grandes responsabilidades ante el consumidor y en el pleno aprovechamiento de las nuevas oportunidades y compromisos que plantea la globalización.

Para estas instituciones, los países con sistemas de inocuidad de alimentos altamente prestigiados cuentan con servicios que tienen en común cuatro componentes fundamentales: capacidad técnica para enfrentar los problemas actuales y nuevos en base a principios científicos; capital humano y financiero para atraer recursos y contratar profesionales con habilidades técnicas y de liderazgo; interacción con el sector privado para mantener el curso, definir necesidades y ejecutar programas y servicios conjuntos y capacidad para salvaguardar la salud pública y el acceso a los mercados mediante el cumplimiento de normas y reglamentos vigentes, con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de estas normas.

3.2.1 CAPACIDAD TECNICA

Según el IICA y la OPS (2008), es la capacidad de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos para establecer y aplicar medidas sanitarias y procedimientos con base científica. Este componente en un sistema ideal de

de inocuidad de alimentos, posee distintas competencias como la capacidad de diagnóstico y análisis de alimentos; la capacidad de detección temprana y de respuesta ante emergencias; los servicios de inspección y registro que aseguren el cumplimiento de las normas en toda la cadena; la vigilancia necesaria para mantener un proceso continuo de recolección sistemática, análisis e interpretación de datos; la capacidad de detectar anticipadamente asuntos emergentes; adoptar decisiones y tomar medidas en base a principios y pruebas científicas como el análisis de riesgo y finalmente la capacidad de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos para la innovación técnica, de actualizarse según avances científicos y sobre normas y directrices del CODEX Alimentarius.

3.2.2 CAPITAL HUMANO Y FINANCIERO

Para el IICA y la OPS (2008), es la sostenibilidad institucional y financiera, sobre la base del nivel de idoneidad profesional y de recursos financieros disponibles. Se destacan el talento humano, la capacitación, fuentes de financiamiento, estabilidad de políticas y programas, fondos de contingencia, independencia técnica y capacidad de inversión y crecimiento.

3.2.3 INTERACCION CON EL SECTOR PRIVADO

Según el IICA y la OPS (2008), es la capacidad de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos de cooperar y participar con el sector privado en la implementación de programas y actividades. Se destacan como competencias críticas la capacidad del servicio de informar y comunicar fluidamente al sector público y a sus usuarios, actividades y programas, manteniendo el diálogo necesario sobre las regulaciones propuestas y vigentes, a fin de obtener comentarios y mejorar programas y servicios.

Asimismo el servicio nacional de inocuidad de alimentos es capaz de comunicar a las autoridades o punto focal en MSF los cambios en normas o reglamentaciones nacionales sobre el tema, a fin de notificar a la OMC y contrapartes comerciales, según lo exigido por el Acuerdo sobre Aplicación de MSF. Es importante también otras competencias críticas como la representación oficial ante instancias internacionales como el Comité de MSF de la OMC y el Codex Alimentarius (vía Comité Nacional del Codex); la acreditación a terceros de brindar servicios específicos (auditorías externas); capacidad de respuesta ante necesidades de usuarios y finalmente la capacidad del servicio y del sector privado de implementar anualmente programas conjuntos.

3.2.4 PROTECCION DE LA SALUD PÚBLICA Y ACCESO A MERCADOS

Para el IICA y la OPS (2008), es la capacidad y autoridad de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos de proteger la salud pública y brindar apoyo al acceso, mantenimiento y ampliación de los mercados. Este componente tiene varias competencias críticas: el establecimiento de la reglamentación sobre inocuidad de alimentos y el cumplimiento de la misma; la armonización para asegurar que la reglamentación nacional sea congruente con las normas, directrices y recomendaciones internacionales; la certificación para certificar productos y procesos de acuerdo con las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes; acuerdos de equivalencia para negociar, implementar y mantener acuerdos con otros países relacionados con la inocuidad de los alimentos en cuanto a la reglamentación, normas y procesos comprendidos en los mandatos del servicio.

Otra competencia crítica dentro de este componente, es la rastreabilidad para asegurar antecedentes, ubicación y distribución de todo alimento y producto relacionado a través de toda la cadena agroalimentaria y por último, la

transparencia del servicio para notificar su reglamento nacional a la autoridad sanitaria y fitosanitaria nacional, al punto focal y/o directamente a la OMC. Asimismo notificar a la red INFOSAN de toda emergencia real o potencial, de acuerdo con procedimientos de dichas organizaciones.

En resumen, para cada uno de los cuatro componentes, el DVE describe de 5 a 8 competencias críticas (variables), cada una con diferentes niveles de avance. El IICA y la OPS, a solicitud de los países, invitan a toda la cadena agroalimentaria en cada país para aplicar el DVE y determinar el grado de ese avance.

Algunos resultados cualitativos según la OPS/OMS (2009) de la aplicación del DVE en países de la Región, corresponden a los comentarios de parte del sector privado, que determinan un aumento en su grado de conciencia: "...es la primera vez que somos tomados en cuenta y que participamos en un proceso de este tipo" e identificando roles ampliados en la cadena alimentaria (consumo local y exportación): "...a partir de este instrumento, los sectores público y privado podemos conocer los productos y servicios que debe entregar el servicio oficial".

Asimismo, otro comentario de parte del sector oficial donde se ha aplicado el DVE señala que se está logrando identificar responsabilidades únicas y compartidas: "...hay competencias del servicio oficial que no se pueden delegar, pero existen otras áreas en las que podemos unir esfuerzos", así como también se visualiza que se ha identificado como un mecanismo de inversión: "... esperamos definir de manera conjunta las áreas que es necesario fortalecer... y eso significa disposición y esfuerzos a nivel de recursos financieros, humanos, tecnológicos".

En definitiva, tanto el IICA como la OPS visualizan al DVE como la herramienta para promover el liderazgo del sector oficial para fijar la dirección estratégica y responder al espacio que está abriendo el sector privado en el tema de inocuidad de los alimentos.

Se puede afirmar entonces que un sistema de inocuidad de los alimentos planteado como *ideal* se puede definir dentro de este marco de referencia, como aquel cuyo sistema de regulación de alimentos identifica las responsabilidades de los integrantes de la cadena; limita y define las obligaciones de las autoridades públicas; reconoce las obligaciones internacionales; define mecanismos de control y de sanción; protege el derecho de los consumidores; se encuentra en consonancia con los avances de la ciencia y la tecnología y se encuentra armonizado con estándares internacionales; asimismo posee en su estructura el funcionamiento efectivo y coordinado del comité nacional del Codex Alimentarius, del punto focal y de sus respectivos comités técnicos.

Con esta nueva herramienta DVE, los países de la Región podrán mejorar integralmente los servicios de inocuidad de alimentos; contribuir a la salud pública disminuyendo el impacto social y económico de las ETA; fortalecer y mantener el estatus sanitario; transmitir confianza, credibilidad y transparencia a socios comerciales; agilizar el comercio y aumentar competitividad.

Se puede inferir que la aplicación del DVE permitirá alcanzar resultados que pueden ser insumos para ayudar a:

- ✓ establecer el desempeño global en cada uno de los cuatro componentes;
- ✓ calificar el desempeño relativo en cada una de las competencias críticas;

- ✓ comparar el desempeño de cada servicio nacional de inocuidad de alimentos con el de homólogos del sistema nacional, de la región o del mundo, con el fin de explorar áreas para la cooperación o negociación;
- ✓ detectar las diferencias en las respuestas de distintos usuarios con miras a llegar a un punto de vista común;
- ✓ fomentar una comprensión común para alcanzar niveles superiores de modernización;
- ✓ contribuir a la determinación de los beneficios y costos de invertir en servicios nacionales de inocuidad de alimentos y de obtener asistencia de organismos de cooperación financiera y técnica;
- ✓ crear la base para establecer mecanismos de rutina para el seguimiento, a fin de evaluar el nivel global de desempeño del sistema nacional de inocuidad de alimentos a lo largo del tiempo y
- ✓ contribuir a definir y especificar los objetivos y necesidades cuando se solicita apoyo financiero (donaciones).

3.3 PRINCIPALES ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA EN LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS SEGÚN LA APRECIACION DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA

3.3.1 CAPACIDAD DEL RECURSO HUMANO

Según Y. Mizrahi (2004) durante las últimas décadas, el componente capacitación ha sido definido como prioritario y ha tenido que ser fortalecido para alcanzar el desarrollo de las comunidades, sobre todo en los países en desarrollo. Según la autora, el fortalecimiento de capacidades es necesario tanto en las instituciones públicas como privadas para alcanzar los desafíos de un desarrollo sustentable. Es a partir de esa necesidad que los posibles organismos donantes de recursos financieros y las instituciones de

cooperación técnica, incluyen en sus estrategias programas de fortalecimiento de capacidades.

En los diferentes aspectos del sistema que se describirán a continuación, se apreciará que el componente de “capacidad” es fundamental para lograr el desarrollo mencionado.

3.3.2 *SISTEMAS NACIONALES Y REGIONALES DE VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA PARA ETA*

Durante los últimos decenios, la incidencia cada vez mayor de enfermedades transmitidas por los alimentos parece estar relacionada en muchos países con un aumento de las enfermedades provocadas por la presencia de microorganismos en los alimentos. Esta preocupación se ha expresado en las reuniones de los órganos rectores y en la Comisión del Codex Alimentarius. Para estas instituciones, no es fácil diferenciar si el aumento indicado es real o si es el resultado de los cambios registrados en otras esferas, por ejemplo una mayor vigilancia de las enfermedades o mejores métodos de detección de los microorganismos en los alimentos. Sin embargo, la cuestión importante es determinar si los instrumentos nuevos o las actuaciones revisadas y mejoradas nos pueden ayudar a reducir la carga de enfermedad y proporcionar alimentos más inocuos. Afortunadamente se han ido desarrollando nuevos instrumentos que pueden facilitar las actuaciones.

Desde 1991, el Consejo Directivo de la OPS, en su Plan de Acción del Programa Regional de Cooperación Técnica en Protección de Alimentos, decidió aconsejar y apoyar el establecimiento de Sistemas Nacionales de Vigilancia Epidemiológica de las ETA (Sistema VETA). El SISTEMA VETA es un sistema de información simple, oportuno, continuo, de las enfermedades que se adquieren por el consumo de alimentos y/o agua, que incluye la

investigación de los factores determinantes y los agentes causales de la entidad, así como el establecimiento del diagnóstico de la situación, permitiendo la formulación de estrategias de acción para la prevención y control.

Según la OMS (2006) la vigilancia epidemiológica es un instrumento valioso para la estimación de la carga de dichas enfermedades, la determinación de las prioridades en materia de salud pública, la evaluación de los programas de prevención y lucha contra las enfermedades y la determinación del costo relativo de las medidas de lucha. Permite una detección y una respuesta rápidas ante los brotes de enfermedades y ayuda a identificar las cuestiones que van surgiendo en relación con la inocuidad de los alimentos y las necesidades de investigación. Por tal motivo se debe mejorar la capacidad de análisis y uso de la información, incluyendo la comunicación de información y la retroalimentación a los distintos niveles del sistema. Además, es una fuente importante de información para realizar la evaluación del riesgo como parte del nuevo marco del análisis del riesgo.

Para E. Pérez (2009) de la OPS los datos de un buen sistema de vigilancia son insumos importantes para la aplicación de modelos de análisis de riesgos. Los datos suministrados por un sistema de vigilancia no deben utilizarse para comparaciones entre países, debido a las diferencias existentes en cobertura y calidad de los sistemas de vigilancia epidemiológica; deben ser analizados en el contexto de cada uno de los países, valorando las diferencias geográficas y la capacidad operacional del sistema nacional para una correcta interpretación de los mismos.

Para la OPS/OMS (2009), los requisitos para organizar una adecuada vigilancia de las ETA comprenden la decisión política y técnica, la articulación

del componente ETA al sistema nacional de vigilancia y al sistema de inocuidad de alimentos, la participación coordinada con el laboratorio, un plan de capacitación continua en servicio y recursos apropiados para garantizar la sostenibilidad.

Para estas instituciones, los nuevos desafíos para la vigilancia de las ETA están dados por la participación de los reservorios animales, las infecciones subclínicas, la calidad de la alimentación de animales, la apariencia "normal" de los alimentos contaminados, nuevos agentes y vehículos y nuevas tecnologías aplicadas a la producción, procesamiento, conservación y distribución. El peligro de contaminación deliberada de los alimentos o el agua implica el desarrollo de nuevos enfoques y desafíos para la vigilancia.

Según E. Pérez (2009), la investigación de brotes debe llegar a poder caracterizar los escenarios de riesgo donde más probablemente se contaminó el alimento en la cadena agroalimentaria, la etapa o etapas durante su cosecha, distribución, transformación industrial (casera, ventas ambulantes, grandes industrias etc.) en la cual un contaminante o peligro químico tuvo la probabilidad de ocurrir o un contaminante o peligro biológico que contaminó o recontaminó a un alimento tuvo la probabilidad de sobrevivir, multiplicarse y de producir toxinas sin producir cambios organolépticos perceptibles por el consumidor. Esto enfatiza la importancia del trabajo en equipo y la interacción con los actores sociales involucrados en la respuesta (Figura 2). Esta caracterización se enriquecerá con la información que el análisis general de salud puede aportar respecto a otros determinantes sociales, económicos, demográficos y ecológicos, particularmente en el nivel local.

2009

Es indispensable conocer la cadena para estructurar un sistema de vigilancia en ETA



Figura 2 Cadena agroalimentaria.

Fuente OPS-IICA (2009)

Una adecuada gestión de la vigilancia implica el mejoramiento de la detección de brotes, casos y factores de riesgo y ampliación de las fuentes de información, análisis y uso en los diferentes niveles e instancias de la infraestructura de salud pública, elaboración de las caracterizaciones de los escenarios de riesgo y respuesta al interior de los países y fortalecimiento de las capacidades con énfasis en el nivel local.

Según el informe de la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe (2005), los datos sobre la vigilancia tienen una importancia fundamental para realizar una evaluación del riesgo y en último término formular opciones de gestión del riesgo y aplicar la comunicación del riesgo. Por lo tanto, la vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria es un instrumento importante para mantener la

inocuidad del suministro de productos alimenticios. Lamentablemente y de acuerdo a este informe, la existencia de un marco legal desactualizado es una limitante para los sistemas de vigilancia de ETA, por lo que se puede decir, tomando en cuenta los antecedentes descritos, que la principal limitante es la legislación que cada país tenga sobre inocuidad de alimentos.

Por otro lado, es preocupante el desconocimiento de la realidad de la situación de las ETA, en los Estados Unidos por ejemplo, la incidencia de las ETA es documentada a través de “The Foodborne Diseases Active Surveillance Network” (FoodNet) del Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC) del Departamento de Agricultura de ese país (USDA), se usa un sistema de reporte por las agencias que investigan estas enfermedades en aproximadamente el 13% de su población. De los 10 patógenos rastreados por FoodNet, Salmonella, Campylobacter y Shigella son las responsables de la mayoría de los casos. Según Mead et al. (1999), cuando el número estimado de casos como la tasa de mortalidad son considerados en los estudios de las ETA provocadas por bacterias, virus y parásitos, la Salmonella causa el 31 % de las muertes, seguida de la Listeria (el 28 %), Campylobacter (el 5 %) y Escherichia coli O157:H7 (el 3 %). Según la comunidad científica, estos son los casos reportados, pero la verdadera incidencia (no reportada) de las ETA, está subestimada. De los 13.8 millones de casos estimados de ETA debido a agentes conocidos, aproximadamente el 30 % es debido a bacterias, los casos restantes serían debido a parásitos (3 %) y virus (67 %) (Mead et al., 1999).

Asimismo se estima que cada año en los Estados Unidos de América se registran aproximadamente 76 millones de casos de ETA, 325.000 hospitalizaciones y 5.000 defunciones (Mead et al., 1999) y en Inglaterra y Gales se registran 2.366.000 casos de EA, 21.138 hospitalizaciones y 718 defunciones anualmente (Adak et al., 2000).

La creación por ejemplo de la Foodnet, por parte de los Estados Unidos de América, ha permitido tener una mayor vigilancia, de manera tal que en el mes de marzo de 2000, el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC), ubicado en Atlanta, informó que globalmente las enfermedades de origen alimentario declinaron entre 1996 y 1999 ampliamente debidas a la campilobacteriosis, la cual disminuyó a 26 por ciento y la shigelosis en 44 por ciento. Además, los casos de *Escherichia coli* O157:H7 disminuyeron en un 22 por ciento y la incidencia global de salmonelosis disminuyó en 15 por ciento de 1996 a 1998, aún cuando, en 1999 la tasa se incrementó en un 20 por ciento (Cimons, 2000).

A nivel mundial todavía se ignora la magnitud total de la carga de morbilidad y el costo del combate a las ETA, pero se considera que sus repercusiones son importantes y que afectan en particular a lo siguiente (INFOSAN, 2008):

a) Seguridad alimentaria (sanitaria) mundial:

Como consecuencia de la globalización de la comercialización y la distribución de alimentos, los productos alimenticios contaminados, de forma accidental o deliberada, pueden afectar a la salud de personas de un gran número de países simultáneamente.

b) Economía:

Basta la identificación de un solo ingrediente alimentario contaminado para que haya que retirar del mercado grandes cantidades de alimentos, con las enormes pérdidas económicas derivadas de los embargos comerciales. La crisis de la dioxina registrada en Bélgica en 1999 tuvo para el sector agropecuario y la industria alimentaria un costo de US\$ 1.540 millones; así como aproximadamente los 120 mil episodios de ETA en Nueva Zelanda en el 2000 fueron calculados en 88 millones de dólares estadounidenses (Scott et al. 2000).

Para R. Molins (2007), es importante desarrollar o adaptar una metodología efectiva para estimar el *costo real de las ETA*, aún en ausencia de un sistema nacional de vigilancia epidemiológica. Conocer el costo nacional de las ETA es determinante para que el planificador sopesa el costo/beneficio para el país de invertir en mejorar el sistema nacional de inocuidad de alimentos. El resultado común de la falta de visibilidad del costo económico y social de las enfermedades transmitidas por alimentos surge de la ausencia de una política nacional de calidad e inocuidad de alimentos. Este tema en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos nacionales continúa ausente, con el consecuente abandono o inexistencia del sistema nacional de control de alimentos.

c) Desarrollo:

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la meta general de disminución de la pobreza, dependerá en parte de que se consiga reducir la carga de ETA, en particular entre grupos vulnerables.

Para lograr resultados, se deben de haber descripto previamente aspectos fundamentales del sistema de salud, que en general no son tomados en cuenta, como la cuantificación del número de casos y la cualificación por tipo de ETA, que son tareas sumamente difíciles de llevar a cabo debido a diversas razones:

a) Recursos

El sistema nacional de salud posiblemente carece de recursos para diagnosticar mediante pruebas de laboratorio el agente etiológico de cada caso que se presenta a consulta. Por consiguiente, no hay reporte de casos por ETA específica (por ejemplo, salmonelosis, campilobacteriosis, etc.).

b) Baja notificación

Aún en países con un eficiente sistema de vigilancia epidemiológica y con leyes que obligan a reportar todo caso de las ETA más serias, solamente

alrededor del 10% de las personas que sufren un episodio de enfermedad gastrointestinal buscan asistencia médica (FAO, 2002). Esto se debe a que las personas afectadas frecuentemente se recuperan en menos de 48 horas. Adicionalmente, no es raro que el médico no reporte el caso debido al papeleo que esto implica.

Todos estos elementos nos brindan información útil para la evaluación del desempeño de los servicios de salud y de esa manera, la posibilidad de mejorar los aspectos que no están bien. Al contar con los impactos socioeconómicos de las ETA, se irá reconociendo la importancia que tienen en la salud de la sociedad.

Para E. Pérez (2009), existen pocos estudios de carga de la ETA para Latinoamérica y el Caribe y como ya se ha descrito, como la mayoría de las ETA no son reportadas, la dimensión real del problema sigue siendo desconocida (Figura 3). Países como Estados Unidos, Canadá y Holanda, han desarrollado investigaciones y metodologías para conocer el impacto de estas enfermedades.

Para el especialista de la OPS los países en desarrollo (PED) deben seguir trabajando en ese sentido para conocer su situación.

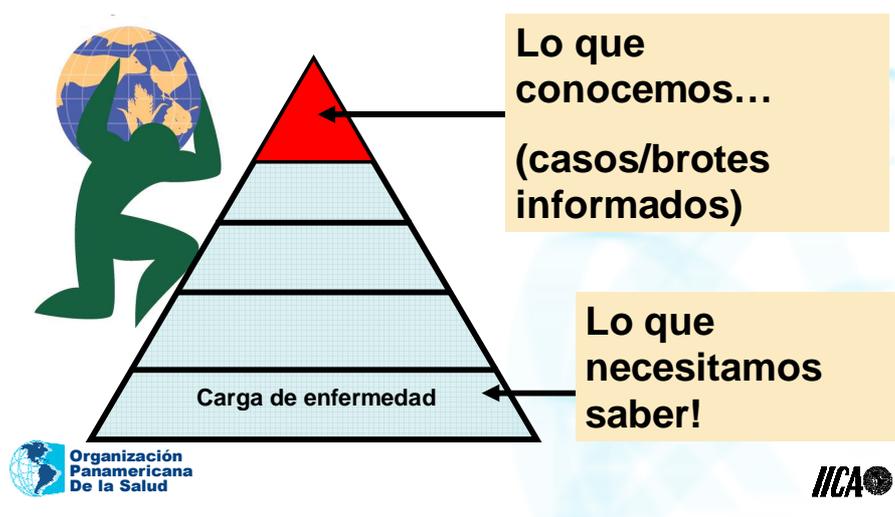


Figura 3 Impacto-carga de las enfermedades transmitidas por alimentos
(OMS, 2009)

Es difícil encontrar estudios significativos para evaluar la carga de enfermedad por ETA en la Región del CVP. La incidencia (notificada) de enfermedades es el indicador de salud pública más utilizado para cuantificar las repercusiones sanitarias de las ETA causadas por microorganismos.

Para E. Pérez (2009) en el mundo se aplica una amplia variedad de planteamientos para vincular las enfermedades humanas con determinadas fuentes alimentarias responsables. El esfuerzo se ha centrado en gran parte en la carga de enfermedades entéricas. Entre los procedimientos de vinculación utilizados actualmente se cuentan la subtipificación microbiana, la exposición a agentes microbianos y sustancias químicas y la evaluación de riesgos, la opinión de expertos y el análisis de los datos sobre brotes, los estudios de casos y los estudios de intervenciones. Cada método de atribución de origen

tiene ventajas e inconvenientes y aborda diferentes puntos de contaminación en la cadena alimentaria.

La OMS ha encarado el problema de carencia de datos mundial sobre la carga de ETA, a través de la creación del FERG, “First formal meeting of the foodborne disease burden epidemiology reference group” que tiene entre sus cometidos, reunir, evaluar y notificar las estimaciones de la actual carga de enfermedades de transmisión alimentaria; realizar exámenes epidemiológicos sobre mortalidad, morbilidad y discapacidad para cada una de las principales ETA; proporcionar modelos para la estimación de la carga de ETA donde se carezca de datos; elaborar modelos de vinculación con causas y orígenes para estimar la proporción de enfermedades transmitidas por los alimentos y crear instrumentos de uso fácil en los estudios sobre la carga de ETA a nivel de país.

Por otro lado, existe un instrumento importante a nivel mundial, la red INFOSAN (OMS, 2009), que permite a las instancias responsables de la inocuidad de los alimentos y otros organismos competentes en la materia intercambiar información sobre el tema y mejorar su colaboración mutua en los planos tanto nacional como internacional. INFOSAN Emergency, servicio integrado en INFOSAN, permite la interacción entre los puntos de contacto oficiales en los países, en caso de alerta sobre brotes u otras emergencias sanitarias de importancia internacional, y facilita el intercambio rápido de información. La finalidad de INFOSAN Emergency es complementar y apoyar la labor de la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la OMS (GOARN). Desde su sede en Ginebra, la OMS mantiene y gestiona la red INFOSAN, que cuenta actualmente con 177 Estados Miembros.

Por ejemplo el programa GSS de la OMS (2009) forma parte de las acciones destinadas a fortalecer la capacidad de vigilancia y control de las principales

enfermedades de transmisión alimentaria de los Estados Miembros y pretende contribuir al esfuerzo mundial para contener la resistencia a los antimicrobianos de los patógenos de transmisión alimentaria.

Si se toman en cuenta algunos ejemplos de los sistemas de vigilancia de esta Región (OPS, 2000), según la experiencia de Uruguay en 1991, el sistema de vigilancia de ETA (VETA), debiera tener como objetivo general lograr el estado de situación de las ETA en el país, para permitir implementar las medidas de prevención y control. Los objetivos específicos de tal sistema son: • Diseñar un flujograma de información para el manejo adecuado de las ETAs • Identificar un modelo para la investigación epidemiológica frente a la notificación de las mismas. • Favorecer la integración entre las distintas instituciones intervinientes. • Facilitar permanentemente la información actualizada de la situación de las ETA en el país y la región.

Otro ejemplo lo constituye el caso de Chile (A. Olea, 2005), en que la estrategia de vigilancia epidemiológica en ETA se encuentra dentro de una normativa específica, donde están definidos los actores y hay informes finales con la comunicación a los actores involucrados. La vigilancia cumple con los siguientes pasos:

- Médico clínico detecta brote en los servicios clínicos e informa a Delegado Epidemiología.
- Delegado informa a Epidemiología del Servicio de Salud correspondiente. A través de Salud Ambiental se detectan brotes por denuncias de la comunidad.
- Epidemiología y Salud Ambiental realizan la investigación del brote. Las muestras de alimentos y agua van al Laboratorio Bromatológico; las muestra clínicas, al Laboratorio Clínico.

- Terminada la investigación y conocidos los resultados del Laboratorio se realiza el "informe final del brote de ETA" que es remitido por Epidemiología del Servicio vía electrónica al Departamento de Estadísticas del Ministerio de Salud. DEIS consolida y valida la información.
- El Departamento de Epidemiología del Ministerio y Control de alimentos realizan análisis de los datos y difunden la información al sistema.

A. Olea (2005), también expone el caso de la Pulse Net en Chile, donde la red colaboró en:

- Reforzar la vigilancia de las ETA:
 - Incentivar la notificación
 - Reforzar la investigación de brotes en forma conjunta epi-ambiente y capacitar en investigación de brotes y técnicas de muestreo en terreno
 - Aumentar la capacidad de identificación de agente causal
 - Fortalecer la Notificación en línea
 - Difusión de la información en forma periódica
- ISP realiza subtipificación molecular desde 1998 para diversos patógenos
- Elaboración de Propuesta de Genotipificación por Electroforesis de Campo Pulsado (PFGE), para el sistema de Vigilancia de Enfermedades Transmitidas por Alimentos de Chile.

En los ejemplos se puede apreciar que el enfoque de cadena es prioritario para implementar un sistema VETA en forma ordenada y efectiva.

La "gestión del conocimiento" debe darse no sólo a nivel nacional sino a nivel regional, caso del (ex) INPPAZ en el que se desarrollaron iniciativas regionales en apoyo a los programas nacionales, tales como el Sistema Regional de

Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (SIRVETA) y la Red Regional de Subtipificación Molecular para la Vigilancia de ETA (PulseNet). A partir de esta última, se obtiene la disponibilidad inmediata de perfiles de PFGE para cepas de patógenos, que permite ligar cepas específicas con probables brotes por alimentos. Se aprecia la gran utilidad de la información y el conocimiento generado sobre las ETA en esta Región. Significa una gran pérdida que el INPPAZ se haya discontinuado.

3.3.3 ANALISIS DE RIESGOS

El Manual FAO/OMS de Lineamientos Generales y Marco de Referencia sobre Análisis de Riesgo relacionado con la Inocuidad de los Alimentos refuerza la aplicación del análisis de riesgo considerado como un enfoque preventivo y científicamente basado para la búsqueda de soluciones sólidas y coherentes a los problemas de inocuidad de los alimentos. Para estas instituciones, el análisis de riesgos (AR), es un planteamiento sistemático y disciplinado para tomar decisiones sobre la inocuidad de los alimentos, que se ha desarrollado fundamentalmente en los dos últimos decenios e incluye tres grandes componentes: la evaluación de riesgos, gestión de riesgos y la comunicación de dichos riesgos. El uso del análisis de riesgos debe estar centrado en un sistema de control de alimentos, de esa forma, puede promover mejoras constantes en la salud pública y servir de base para ampliar el comercio internacional de alimentos.

Es así que para la FAO y OMS (2007) el AR se utiliza para elaborar una estimación de los riesgos para la salud y la seguridad humanas, identificar y aplicar medidas adecuadas para controlar los riesgos y comunicarse con las partes interesadas para notificar los riesgos y las medidas implementadas. Puede utilizarse para respaldar y mejorar la elaboración de normas, así como para abordar cuestiones de inocuidad de los alimentos resultantes de los

nuevos peligros o de desajustes en los sistemas de control de los alimentos. Ofrece a los encargados de la reglamentación de la inocuidad de los alimentos la información y las pruebas que necesitan para una toma eficaz de decisiones, lo que contribuiría a mejorar los resultados en el terreno de la inocuidad de los alimentos y de la salud pública. Cualquiera que sea el contexto institucional, la disciplina del análisis de riesgos ofrece un instrumento que todas las autoridades responsables de la inocuidad de los alimentos pueden utilizar para conseguir progresos significativos en ese terreno.

Según estas organizaciones, como ocurre en cualquier modelo, se necesitan instrumentos para la aplicación del paradigma del análisis de riesgos. La evaluación de riesgos (ER) es el componente con una base científica del análisis de riesgos. La ciencia ha permitido acumular abundantes conocimientos sobre los organismos microscópicos, su crecimiento, supervivencia y muerte, incluso sobre su estructura genética. Una ERM nos ofrece un marco para organizar todo dato recopilado e información obtenida para conocer mejor la interacción entre los microorganismos, los alimentos y las enfermedades humanas. Nos permite estimar el riesgo para la salud humana de la presencia de determinados microorganismos en los alimentos y nos ofrece un instrumento con el cual podemos comparar y evaluar distintas hipótesis, así como identificar qué tipos de datos son necesarios para la estimación y optimización de las intervenciones de atenuación. Sin embargo, se reconoce que la realización de una ER, sobre todo la cuantitativa, es una tarea que exige un enfoque multidisciplinario y el uso de abundantes recursos; vale la pena aclarar que ésta es difícil de aplicar a peligros biológicos, no así a peligros químicos y físicos.

La FAO y la OMS han promovido la formación e identificación de expertos para generar datos en la región que puedan servir para las actividades del JEMRA.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo MSF, la importancia del AR ha ido en aumento. Implica 3 pasos fundamentales: evaluación del riesgo (ER) (proceso de identificación de peligros y caracterización del riesgo de enfermedad (que a su vez consta de tres pasos: caracterización del peligro, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo), gestión del riesgo (toma de las decisiones más aceptables (técnica-social-económica-política; e implementación de las estrategias adecuadas) y comunicación del riesgo a la partes interesadas.

El AR es normalmente realizado por organismos o autoridades sanitarias de regulación o una estructura mayor que una empresa (cámaras o asociaciones) y puede tener por objeto el control de un tipo de problema particular en un tipo de industria, por ejemplo, Listeriosis en alimentos listos para el consumo, en los que podría verse afectada la salud pública (FAO-OMS, 2004).

Para Gabriela Catalani (2009)², existen actividades preliminares al AR que deben seguirse:

- a) Identificar y describir la cuestión relacionada a la inocuidad de los alimentos: detectado por la autoridad de inspección nacional, por rechazos de alimentos, programas de seguimiento, vigilancia de ETA, programas de toxicología, investigación brotes, evaluación tecnológica de alimentos, dificultades detectadas para el cumplimiento de normas (productores), etc.
- b) Establecer el Perfil del riesgo: recopilar información del peligro, alimento o grupo de alimento. Etapa de aparición del peligro, frecuencia y distribución de la aparición, identificación de posibles riesgos basado en publicaciones científicas, quién genera riesgo, quién se beneficia, quién lo padece, prácticas actuales de control de riesgos (nivel productivo, regulatorio y control oficial),

² Catalani, G. 2009. Análisis de riesgos (entrevista) Punto focal CODEX. AR

lagunas existentes que una ER podría resolver, repercusiones de alternativas de gestión sanitaria frente a obligaciones del Acuerdo MSF/OMC.

c) Establecer la política de ER: Permite determinar el nivel adecuado de protección de la salud y el alcance de la ER que puede requerirse. Esta etapa incumbe al gestor de riesgo.

Para J. Romero (2009) la sistematización de la información existente ya podría ser una herramienta básica para tomar medidas de gestión del riesgo; iniciar con epidemiología básica y luego fortalecer la vigilancia activa; contar con datos de hábitos de consumo de alimentos, conociendo dónde y cuándo, así como cantidad de consumo por grupo poblacional. El autor señala que se debe asegurar la disponibilidad de medios sostenibles para recopilar datos y manejarlos con calidad; dirigir la investigación para identificar las características de los agentes patógenos y su capacidad de supervivencia a lo largo de la cadena alimentaria considerando la especificidad de la matriz alimentaria. J. Romero (2009), afirma que los perfiles de riesgo suelen ser suficientes en la mayoría de casos.

Por otro lado, las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES) son los principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento, junto a la implementación del HACCP y del cual el Codex Alimentarius ha tomado base para la implementación de un manual que ayude a la elaboración de los alimentos inocuos (CAC-RCP-1 1969- Rev. 1997) y del cual muchos países han incorporado en su legislación, otorgándole de este modo un carácter de obligatoriedad.

Para Jouve (2000), uno de los sistemas de control a través del cual se pretende asegurar la producción de alimentos sanos e inocuos a nivel mundial

es el sistema de Análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP), el cual es efectivo si previamente se ha logrado que en el sistema de producción se apliquen buenas prácticas higiénicas y buenas prácticas agrícolas o de manufactura. Una evaluación de riesgos microbiológicos (ERM) en la producción y preparación de alimentos puede ayudar como apoyo al sistema HACCP, para el análisis de peligros y permite implementar objetivamente límites críticos. Una ERM en la distribución de alimentos sirve para determinar peligros no controlados, riesgo aceptable vs. inaceptable y retiros del mercado. De todas formas, sería necesario contar con una evaluación de riesgos para cada patógeno y cada alimento, por lo que es una herramienta muy costosa para aplicar en empresas, sobre todo si en nuestras regiones la cultura de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es muy fuerte.

En 1993, la Comisión del Codex Alimentarius respaldó el sistema HACCP, considerándolo como el enfoque más económico para asegurar la inocuidad de los alimentos. Pero las empresas y los países deberían también tener en cuenta la importancia que empieza a tener el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos para consumo interno. En este sentido, se necesitará un esfuerzo conjunto entre gobierno e industria para apoyar mecanismos que faciliten la adopción del sistema HACCP en la pequeña y mediana empresa y en la producción artesanal, sectores mayoritarios en la industria alimentaria, pero que afrontan serias limitaciones (A. Inda, 2003).

La ERM permite estimar el riesgo para la salud asociado a determinado patógeno y alimento. Los componentes de la evaluación de riesgos microbiológicos (ERM) son los siguientes:

Identificación del peligro: uso de información biológica, epidemiológica y otra pertinente que relacione agentes biológicos y sus fuentes de contaminación en alimentos con la presencia de enfermedad en consumidores

Evaluación de la exposición: determinación de la probabilidad de consumir el patógeno en relación a la cantidad consumida

Evaluación de dosis-respuesta: estimación de la relación entre la cantidad de un patógeno y la frecuencia y magnitud de efectos adversos a la salud en una población

Caracterización del riesgo: combina información obtenida en los dos pasos anteriores para cada peligro para estimar la probabilidad y magnitud de la enfermedad bajo determinadas condiciones de exposición

Existe una gran necesidad de investigación para aportar información útil en ERM. Toda ERM tiene un propósito y, decisiones basadas en la ERM, permiten un proceso transparente y trazar escenarios y asunciones. Según A. Castillo (2009), los propósitos pueden ser personales; de producción y preparación de alimentos; de la distribución de alimentos; gubernamentales y que atañan al comercio internacional.

LA ERM debe ser conducida atendiendo a los Principios y Lineamientos para Conducir Evaluación de Riesgos Microbianos del CODEX.

Dos de las ventajas de la ERM es que permite establecer el nivel adecuado de protección (ALOP) y éstos los objetivos de inocuidad (FSO). El ALOP se refiere a la dosis de un determinado patógeno que es consumida consuetudinariamente por una población, sin que eso impacte la salud pública. Es a partir del ALOP que la industria puede tener un dato confiable para establecer objetivos de inocuidad de alimentos (FSO). Generalmente los ALOP

serán establecidos en un contexto de mejora continua en relación con la disminución progresiva en la ocurrencia de la enfermedad.

El objetivo de inocuidad de los alimentos (FSO) no es una cantidad de microorganismos sino que puede ser un conjunto de condiciones de producción de un alimento que resulten en la producción dentro del ALOP. Se puede definir como la máxima frecuencia y/o concentración de un peligro microbiológico presente en un alimento al momento del consumo, que permite alcanzar el ALOP. Este valor es un objetivo operativo establecido por las autoridades, relacionando los objetivos de salud pública y los criterios usados en la industria.

La presión mundial por la existencia de libres mercados y libre tránsito, hace que sea necesario poder cuantificar los riesgos de introducir enfermedades provenientes de otros países como producto de ese intercambio. Asimismo es interesante destacar que la decisión sobre el bloqueo comercial, debe ser justificada científicamente mediante evaluación de riesgos y de acuerdo a las normas internacionales (CODEX-OMC-CIPF-OIE).

3.3.4 SISTEMA DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

La AGNS de la FAO (2009) ha entendido al control de los alimentos como la “...actividad reguladora obligatoria de cumplimiento realizada por las autoridades nacionales o locales para proteger al consumidor y garantizar que todos los alimentos, durante su producción, manipulación, almacenamiento, elaboración y distribución sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano, cumplan los requisitos de inocuidad y calidad y estén etiquetados de forma objetiva y precisa, de acuerdo con las disposiciones de la ley”. La responsabilidad máxima del control de los alimentos es imponer las leyes alimentarias de protección al consumidor frente a alimentos peligrosos,

impuros y fraudulentamente presentados, prohibiendo la venta de alimentos que no tienen la naturaleza, sustancia o calidad exigidas por el comprador. Hace referencia a la integración de un planteamiento regulador obligatorio con estrategias preventivas y educativas que protejan toda la cadena alimentaria.

Según la FAO (2007), los sistemas nacionales eficaces de control de los alimentos son fundamentales para garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos. El fortalecimiento de la capacidad es condición necesaria para hacer frente a esas preocupaciones y lograr un desarrollo sostenible de las comunidades (Y. Mizrahi, 2004).

Así pues, para la FAO (2007) el sistema de control de los alimentos es el marco institucional oficial, a nivel nacional y subnacional, para garantizar la inocuidad y la calidad de los alimentos suministrados. Los elementos centrales del sistema integrado de control de los alimentos son los siguientes:

- Gestión del control de los alimentos
- Legislación, reglamentación y normas alimentarias
- Servicios de inspección
- Garantía de la calidad y buenas prácticas
- Servicios de laboratorio
- Información, educación, comunicación y capacitación

Según esta institución, los principales objetivos del sistema nacional de control de los alimentos son los siguientes: i) proteger la salud pública reduciendo el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos, ii) proteger a los consumidores de alimentos insalubres, malsanos, indebidamente etiquetados o adulterados y iii) contribuir al desarrollo económico manteniendo la confianza de los consumidores en el sistema alimentario y estableciendo una base normativa sólida para el comercio nacional e internacional de alimentos.

Para ello, la FAO (2007) recomienda que el sistema establezca el control en toda la cadena agroalimentaria: suministro de insumos agrícolas (fertilizantes, plaguicidas, piensos, medicamentos veterinarios, etc.); producción primaria; (agricultores, pescadores, piscicultores, etc.); elaboración primaria de los alimentos (en la explotación, lecherías, mataderos, molinos, etc.); elaboración secundaria de los alimentos (fermentación, cocción, enlatado, congelación, secado, etc.); distribución de los alimentos (nacional/internacional, importación/exportación); venta al por menor de los alimentos (tiendas, supermercados, etc.); servicios de comidas (restaurantes, venta callejera, hospitales, escuelas, etc.); preparación doméstica de los alimentos .

Los programas de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos deben incluir aspectos tan importantes como asegurar el cumplimiento de la legislación vigente, para lo cual es necesario utilizar Programas de Manejo Integrado de Plagas, Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Programas Operativos Estandarizados de Sanitización y el Sistema de Análisis de Peligros y de los Puntos Críticos de Control (HACCP) (FAO, 2005).

La situación de estos sistemas de aseguramiento de calidad e inocuidad en los países es variable. La aplicación del sistema HACCP ha estado focalizada mayoritariamente, por exigencias del mercado externo, en el sector exportador como el sector pesquero donde la industria lo ha implantado con gran éxito. En algunos países se otorgan certificados oficiales de exportación sólo a empresas que tienen habilitado el sistema HACCP (FAO, 2005).

La implementación en los países de los sistemas de aseguramiento de la inocuidad constituye un desafío para el sistema clásico - y no necesariamente efectivo desde el punto de vista de asegurar la inocuidad de alimentos- de

controlar e inspeccionar en uno o dos puntos de la cadena y realizar análisis de laboratorio, el cual deberá adaptarse y contar con personal capacitado ahora enfocado a cumplir labores de auditoría de los sistemas de manejo de inocuidad en la cadena a través de documentación. Igualmente requerirá de un fuerte componente de capacitación a productores, elaboradores, distribuidores y consumidores.

Según la FAO y OMS (2005), el control e inspección de alimentos son responsabilidades compartidas de los ministerios de Salud y Agricultura quienes a través de sus instituciones establecen normativas y programas al respecto. También participan activamente otros organismos y entidades como las municipalidades.

Para estos organismos, en relación al nivel de alimentos elaborados para consumo interno, en todos los países se deben realizar visitas de inspección, programadas o no en base a análisis de riesgo, de verificación de cumplimiento de las normas sanitarias a establecimientos que fabrican, procesan, envasan, acondicionan, almacenan, transportan, distribuyen y comercializan alimentos. Además se deben realizar muestreos para análisis de acuerdo a programaciones anuales. En la mayoría de los países se exige un registro sanitario por planta y por línea de producto mientras que en otros sólo se exige un registro sanitario por planta.

En cuanto a los sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos si bien son de índole dispar, comprenden inspecciones en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos con activa participación de los servicios de Aduana. Para la FAO (2007) se observa en algunos casos dificultades en su ejecución por falta de capacidad técnica y de infraestructura.

La expedición de registros sanitarios es un mecanismo importante en varios países al importar o exportar alimentos procesados. Adicionalmente, cada lote de alimentos procesados y aditivos para alimentos a importarse, debe adjuntar el certificado de análisis de calidad expedido por la autoridad competente del país de origen, debidamente legalizada. En otros países no se exige registros sanitarios y los alimentos importados ingresan al país en base a la certificación de la calidad sanitaria extendida por la autoridad competente del país de origen en la cual se establece la libre comercialización en su propio país. En ambas situaciones se verifica además el cumplimiento de las reglamentaciones nacionales, las que en muchos casos no cumplen con las elementales consideraciones de los análisis efectuados precedentemente.

Las inspecciones a los productos importados se realizan generalmente en forma aleatoria dependiendo del tipo de producto, del origen y de la historia de cumplimiento. Algunos países también contemplan la importación sin restricción en que el importador ingresa a territorio nacional la mercancía correspondiente y dispone de ella de acuerdo con sus intereses. Este concepto, aplicado normalmente en dependencia de la necesidad o interés del país importador, se encuentra absolutamente reñido con las normas y conceptos técnicos.

Un sistema ideal de control de los alimentos debería incluir entonces, requisitos obligatorios, junto con actividades de capacitación y educación, programas de difusión comunitaria y promoción del cumplimiento voluntario. Por consiguiente, el sistema nacional de control de calidad e inocuidad de alimentos debe incluir leyes y regulaciones nacionales adecuadas, inspección, laboratorios analíticos de apoyo y gerencia del sistema de control. Más aún, es indispensable que el sistema incluya canales apropiados de información y comunicación entre la autoridad de control y los diversos actores en la cadena alimentaria, con el

propósito de facilitar el diálogo intersectorial y posibilitar un mejoramiento continuo de la calidad e inocuidad de los productos alimentarios mediante educación, capacitación y la comprensión y adopción de buenas prácticas (FAO, 2005). Se visualiza nuevamente el papel fundamental de las TIC a la hora de gestionar el diálogo y el compartir el conocimiento (E. López, 2003).

Por otro lado, la introducción de planteamientos preventivos, como el análisis de riesgos y de los puntos críticos de control (HACCP), ha conseguido que el sector privado asuma una mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control. Este planteamiento integrador facilita una mayor protección del consumidor, estimula eficazmente la agricultura y el sector de la elaboración de los alimentos y promueve el comercio nacional e internacional de alimentos (FAO, 2009).

Respecto al marco de gestión, la OPS (2009) señala que un sistema ideal propuesto debe poseer una gestión del control de los alimentos cuyos objetivos incluyan, como se explicaba, la salud pública, la seguridad alimentaria, la protección ambiental y que favorezca el comercio de los alimentos. Además, debe integrar la cadena alimentaria; poseer responsabilidad compartida pública – privada y contar con un recurso humano y financiero adecuado. Asimismo, poseer una programación operativa anual y a mediano plazo, con instrumentos de evaluación y seguimiento de las actividades, basando sus decisiones en el análisis de riesgo. Debe contar con un registro de establecimientos de alimentos eficiente y con capacidad de participar en las reuniones del Codex Alimentarius, en acuerdos bilaterales y multilaterales y en otras actividades internacionales de integración.

3.3.5 *SERVICIOS DE LABORATORIOS*

Para la FAO (2005), otra de las competencias a considerar en un sistema nacional y regional de inocuidad de alimentos, es la disponibilidad de laboratorios oficiales de análisis que cumplan con las normativas internacionales de calidad para apoyar los sistemas nacionales y regionales de control e inocuidad de alimentos. De aquellos pertenecientes al sector oficial, algunos actúan como laboratorios nacionales de referencia y en otros sus resultados pueden servir para la obtención de los registros sanitarios.

A nivel continental, los países de la región establecieron en 1997 la Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos (RILAA) con la misión promover y asegurar la inocuidad y calidad de los alimentos, a fin de prevenir enfermedades transmitidas por los alimentos, proteger la salud del consumidor y facilitar el comercio internacional, promoviendo y fortaleciendo el desarrollo e interacción de los laboratorios analíticos dentro del marco de programas nacionales integrados de protección de los alimentos. La FAO y el INPPAZ/OPS actúan como secretaría ex officio de la RILAA.

Por otra parte, ya desde 1997, la Comisión del Codex Alimentarius recomienda que los laboratorios responsables del control de exportación e importación de alimentos cumplan con los requisitos de la norma ISO/IEC 17025 sobre “Requisitos generales relativos a la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración” y sean acreditados por un organismo competente.

Sin embargo, aunque en la región la gran mayoría de los países han homologado la norma ISO/IEC 17025, sólo en algunos se cuenta con laboratorios que estén acreditados. A modo de ejemplo, en 2005, la situación de los laboratorios integrantes de la RILAA muestra que de 19 países participantes de dos proyectos de cooperación técnica de la FAO sobre

“Desarrollo de un sistema integral de aseguramiento de calidad para laboratorios de análisis de alimentos”, en 8 países se cuenta con laboratorios oficiales con sus sistemas de calidad bajo la norma ISO/IEC 17025 y acreditados, en 9 países sus laboratorios están en proceso de implementación y en 2 países se observa un menor grado de avance en la implementación. Las principales falencias se encuentran en los aspectos de recurso humano especializado, infraestructura, capacidad técnica analítica concordante con las metodologías de referencia, ausencia de redes nacionales que favorezcan la descentralización, criterios analíticos no uniformes respecto a metodologías o escasa disponibilidad de materiales de referencia certificados.

3.3.6 *ARMONIZACION*

El Acuerdo MSF de la OMC promueve un trabajo de coordinación internacional que, a través de “las tres hermanas”: OIE-CODEX-CIPF, intenta “armonizar” las medidas nacionales de los distintos países, basándose en normas, directrices y recomendaciones internacionales cuando existan. De todas formas se debe continuar trabajando en ese sentido para llegar a coordinar ordenadamente el trabajo de los distintos organismos, lo que también depende del trabajo ordenado y la participación de los países en dichos ámbitos.

En el caso del MERCOSUR, la armonización de la normativa de alimentos fue realizada a través de diversos Comités Sectoriales MERCOSUR y en el caso de alimentos y bebidas ésta fue desarrollada fundamentalmente a través de los Subgrupos de Trabajo Nos III «Normas Técnicas» (SGT-III) (actualmente denominado «Reglamentos Técnicos»), los cuales realizaron este trabajo a través de la Comisión de Alimentos y Metrología Legal. Este trabajo estuvo vinculado con otros Subgrupos de Trabajo como el N° VIII de Políticas Agrícolas (ENFOQUES/MERCOSUR, 1994). A finales de 1994 el Consejo del Mercado Común había aprobado 7 decisiones y el Grupo del Mercado Común

91 resoluciones en el área de alimentos (Compendio MERCOSUL, 1995). Estas decisiones y resoluciones constituyen el marco legal de actuación en materia de alimentos, desarrollado hasta ahora para los cuatro Estados parte del MERCOSUR.

Según los especialistas entrevistados de estos países, en la mayoría de los países de la Región, existe falta de actualización y armonización de la normativa relativa a importaciones y exportaciones con las normas del Codex. Asimismo en algunos países se necesita la creación de una autoridad rectora nacional, al mismo tiempo que actualizar y armonizar su normativa, basar sus decisiones de inspección y control en el análisis de riesgo e incorporar e integrar a todos los participantes de la cadena. Por ello el rol de los organismos internacionales citados permanentemente (OIE, CIPF, IICA) es fundamental a la hora de asesorar a los países en el proceso de revisión y armonización de sus normativas con aquellas del CODEX.

A nivel del Cono Sur, existe el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP), el que es integrado por las máximas autoridades en sanidad animal e inocuidad de los alimentos, creado en el año 2003 ante la necesidad de hacer más efectivas las medidas tomadas a nivel regional. El Comité tiene un Grupo de Inocuidad de Alimentos y Piensos y está intentando comenzar a armonizar sus legislaciones al respecto, para hacerlas ratificar luego (por los mismos gobiernos) ante el MERCOSUR. La armonización de normas de alimentos y procedimientos de inspección y certificación emprendidos por estos países, es una estrategia que facilita la consolidación de la Región.

El hecho que las normas, guías y recomendaciones del Codex Alimentarius (en el marco de las “tres hermanas”) sean consideradas por la Organización Mundial del Comercio como única base para armonizar medidas sobre

inocuidad de alimentos en el contexto del comercio internacional de alimentos y que esta normativa Codex esté ya considerada en el proceso armonizador del MERCOSUR y CVP, facilita a estos países su inserción internacional.

Es importante destacar que se está llevando adelante el Proyecto entre el MERCOSUR y la UE “Cooperación para la Armonización de Normas y Procedimientos Veterinarios y Fitosanitarios, Inocuidad de alimentos y Producción Agropecuaria Diferenciada Número: ALA/2005/17887”. Este Proyecto UE-MERCOSUR SPS, debiera básicamente poner énfasis en su objetivo general que es “apuntalar” el proceso de integración regional del MERCOSUR a través del apoyo al desarrollo de un sistema de control de alimentos armonizado y equivalente entre los cuatro países del MERCOSUR, y fortalecer lo ya existente. Sería interesante analizar las superposiciones de recursos humanos, financieros y de actividades, respecto a lo que los gobiernos habían logrado con el INPPAZ. Desde su creación, el Instituto había desarrollado un exitoso trabajo, logrando establecer en la Región una plataforma de apoyo a los programas nacionales de inocuidad de alimentos reconocida tanto en el Hemisferio como globalmente, en el caso de legislación alimentaria, una base de datos a texto completo (LEGALIM), entre el resto de iniciativas regionales.

Otro aspecto que merecería un análisis más profundo, son las conclusiones de la 3.a Reunión de la Comisión Panamericana para la Inocuidad de los Alimentos (COPAIA), 2003. En dicha reunión y dentro del marco de la 13ª RIMSA, la Dra. Mirta Roses Periago, Directora de la OSP, señalaba el papel de la COPAIA como instrumento para armonizar las reglas de la inocuidad de los alimentos en las Américas, e indicaba que el INPPAZ podía ser tenido en cuenta como un centro de referencia para la inocuidad alimentaria en el mundo.

La mayor participación de normalizadores de alimentos de los países de esta Región en actividades de la Comisión del Codex Alimentarius y en instancias regionales como el CCLAC, permitirá a estos países tener un mayor impacto en las actividades de normalización internacional.

3.3.7 POLITICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Se necesita establecer políticas públicas (PP) para efectivizar un sistema de inocuidad de alimentos en los países. Para ello es necesario que el Estado aplique un modelo interactivo e iterativo donde las políticas y programas estén formándose continuamente y donde exista un monitoreo y evaluación del proceso (S. Ernesto, 2006). Asimismo se necesita que la comunidad se comporte como una sociedad pro-activa y motivada, permitiendo esa nueva relación estado-sociedad civil. Para lograr que esa relación sea exitosa, se debe (intento de ambas partes) fortalecer los procesos organizativos del sector involucrado en este tipo de producción, capacitando líderes, formando promotores capaces de replicar conocimientos, obteniendo de esa forma un sector de la sociedad empoderado y organizado (con el efecto potenciador al resto de la sociedad que los rodea). Esto implica liderazgo capacitado y acciones colectivas de los diversos actores sociales citados de la comunidad, que puedan enfrentar los retos de esta realidad específica. Estas acciones materializan un proceso que incluye tomar parte en las interpretaciones de la realidad, en las deliberaciones interpretativas, en la elaboración de propuestas de solución, en las negociaciones, en las decisiones, en la movilización de recursos, en asumir responsabilidades y compromisos, en evaluar procesos y resultados; así como poner en práctica habilidades de diálogo, de negociación y de mediación de conflictos. Es lograr fortalecer otras formas de la democracia que permiten establecer alianzas, pactos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Un nuevo tejido público está siendo construido abriendo camino a nuevas acciones políticas de desarrollo y a un nuevo papel del sector

oficial. En este tejido nuevo se fortalecen nuevas formas de gobernabilidad como la gobernanza y la participación de los ciudadanos en la vida pública de las comunidades locales (Couto Rosa, 2004). Asimismo el compromiso de gobierno pasa por hacer efectivo un marco legal y reglamentario, emitiendo las leyes y políticas nacionales y locales que reglamenten la participación ciudadana, fundamentales para que dicha participación sobrevenga.

Para lograr formular una PP exitosa se debiera comenzar tipificando a las empresas de alimentos por tipos, número, tamaño, personal involucrado, la participación de dichas empresas en la economía, su rol y necesidades desde punto de vista económico y sociológico.

A la hora de implementar esta PP, los organismos de cooperación técnica como el IICA y la OPS han jugado un rol importante como articulador e iniciador de estos procesos. En el caso de la aplicación del DVE en Paraguay en el 2008 y Uruguay en el 2009, se implementaron talleres donde se convocaron a todos los actores involucrados para trazar una estrategia altamente participativa buscando una concientización y posterior construcción colectiva del sistema de inocuidad de los alimentos.

Para llegar a tener resultados exitosos, es fundamental una buena coordinación interinstitucional (redes) para llevar adelante de manera transparente y efectiva el proceso. De esa manera el IICA y la OPS-OMS y cumpliendo con las normativas OMC-OIE-CIPF-Codex, deberían dar seguimiento a los resultados obtenidos en el DVE en cada país; ayudar a modernizar los sistemas de inocuidad de alimentos perfeccionando sus mecanismos regulatorios; defender y ayudar a los países en el establecimiento de sistemas basados en riesgos, sostenibles e integrados de inocuidad de alimentos; diseñar a lo largo de toda la cadena de producción de alimentos

medidas de base científica que ayuden a evitar la exposición a niveles inaceptable de agentes microbiológicos y químicos en los alimentos y en cooperación con los demás contrapartes, evaluar, difundir y manejar los riesgos que plantean los alimentos.

Para consolidar el sistema en los países, es fundamental llegar a obtener un bien público intangible: el conocimiento se ha convertido en el recurso clave, desde el punto de vista macroeconómico (organizaciones, empresas), como en el macroeconómico (estados, regiones), además es el único recurso que se incrementa con su uso, generando cada vez mayores ventajas competitivas (E. López, 2003). Se puede afirmar que la única constante es el cambio, por lo que en este marco, la innovación y creación del conocimiento, debieran sí transformarse en constantes, favoreciendo la cultura del conocimiento compartido, aunque esto al principio implicara ciertos riesgos. En ese sentido, los actores involucrados tienen una función y una responsabilidad importantes en el desarrollo de la “Sociedad de la Información”. De esa forma todos tendrán la posibilidad de acceder a la información y conocimiento necesarios a la hora de la toma de decisión (redes). Desde el gobierno, para incluir en su agenda el tema seguridad alimentaria e intentar la aplicación efectiva de los modelos interactivos e iterativos de PP, pasando por toda la cadena hasta el consumidor, con la información y conocimiento necesarios para adquirir determinado producto o no.

Las redes sociales son un instrumento gerencial que privilegia la comprensión de la complejidad de la realidad (variaciones de las interdependencias), generando la capacidad de promover respuestas adaptativas frente a los cambios, debido al aumento de las comunicaciones horizontales. Así, la comunidad pasa a contar con un enorme capital social (Junqueira, 2000). Cuando se analiza la calidad en la implementación de la PP, se debe

contemplar el contexto político en el que se desarrolla, en Paraguay y Uruguay, la figura principal del Presidente y el poder de los parlamentos de proponer y aprobar propuestas de modificaciones a las normas, son actores fundamentales a la hora de que las PP sean adoptadas. En los períodos que se presentaran dificultades políticas, sería importante formar coaliciones con apoyo de los demás partidos políticos y llegar a adoptar una política de estado estable en el tiempo, por la trascendencia que la misma tiene en el tema y sus repercusiones internas y también en las condicionantes para la exportación de productos.

Las modalidades que está asumiendo la gestión participativa y descentralizada del estado-sociedad civil en los países de la Región, ayudará al éxito en la implantación de esta PP, así como a superar los obstáculos que se presentan y los desafíos que le esperan.

3.3.8 INVESTIGACION, CONOCIMIENTO Y POLITICAS PÚBLICAS EN EL NUEVO CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las concepciones de la realidad latinoamericana han ido evolucionando, permitiendo pensar en diferentes formas de concebir la acción de los gobiernos, su responsabilidad social y las maneras de considerar la participación de los diversos actores sociales y en los destinos de sus comunidades. Se comienza a utilizar, como ya se ha descrito, un nuevo término, “gobernanza”, que según la Real Academia Española es el “arte de gobernar” que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En este contexto, es un desafío para los investigadores y las universidades el pensar nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, así como en pensar en cambios importantes en

las concepciones de la producción del conocimiento. Es así que existen dos campos a atender: por un lado los modos de producción del conocimiento, tanto en el saber científico y académico, como la participación del actor social en esa producción. Por otra parte la vinculación entre el conocimiento y la política, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos. Es necesario dar seguimiento a los estudios de caso en los que los investigadores en ciencias sociales han contribuido a la formulación de políticas sociales (Auriat, 1998).

Asimismo, un aspecto importante que hay que tener en cuenta, es el contexto de aplicación del “conocimiento” generado, sumado al análisis de la implicación del conocimiento generado (Klein, 2001).

La creación de los llamados “think tanks” podría ayudar en este proceso. La función de los mismos ha sido cumplida generalmente por centros de investigación alojados en universidades o estrechamente relacionados con ellas. En general y como se explicaba anteriormente, la investigación (no sólo en el ámbito de la inocuidad de los alimentos) incluso cuando se ha ocupado de analizar políticas públicas, ha tenido un fuerte componente teórico y una relativamente baja orientación hacia la resolución de problemas concretos (L. Carrizo, 2001). Se puede decir que en América Latina se está comenzando a revertir esta situación, pero en lo que tiene que ver a “inocuidad alimentaria” el proceso se ha tornado un poco más lento, con algunas diferencias entre países y el tema se está comenzando a incluir en la agenda política de los gobiernos. Por otro lado, en América Latina hay buenos ejemplos de cómo el conocimiento especializado puede instalar problemas en la agenda pública y orientar a los actores hacia determinadas soluciones. En cambio, no es fácil encontrar ejemplos de incidencia directa de centros de investigación sobre

políticas específicas. Para el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay, el bajo impacto de la investigación sobre las políticas no puede explicarse solamente por el sesgo “academicista” que caracteriza la oferta de investigación de los centros. Junto a los problemas detectados del lado de la “oferta”, han existido algunos problemas serios en la “demanda”. En el proyecto de declaración del Foro Mundial sobre el Nexa entre Ciencias Sociales y Políticas puede leerse: "Este Foro declara su convicción de que el mejor empleo de la ciencia social rigurosa puede conducir a políticas más efectivas. Para alcanzar el desarrollo social se requiere un nuevo nexa entre la ciencia social y la política. El conocimiento que la ciencia social busca es precisamente el conocimiento que la política necesita".

¿Lograrán los centros de investigación, acostumbrados a trabajar con criterios estrictamente académicos, aprender a investigar orientándose hacia la resolución de problemas específicos? ¿Lograrán los nuevos gobernantes instaurar un estilo de policy-making?

Las exigencias internacionales para colocar nuestros productos, citadas al principio, hacen que los gobiernos comiencen a prestar más atención a las cadenas alimentarias, la rastreabilidad, la aplicación de MSF y normas privadas, que los obliga a realizar un examen de las instituciones públicas que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. La mayoría de los gobiernos se enfrentan con el desafío de reestructurar las instituciones necesarias para consolidar un sector eficaz de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal. Tradicionalmente, estos asuntos han estado repartidos entre varios ministerios, lo que dividía las responsabilidades y las competencias. A menudo las viejas estructuras resultan rígidas y pueden crear obstáculos innecesarios, lo que impide una coordinación eficaz y

eficiente. El nuevo planteamiento, que tiene en cuenta los sistemas de elaboración y gestión, además de los productos finales, exige una nueva coordinación de los recursos y una gestión coherente del sistema. Algunos países están construyendo nuevas estructuras institucionales, pero como se explicaba, a menudo las exigencias de elaboración de medidas y normas y de certificación de su cumplimiento requieren recursos materiales y humanos complementarios. Es frecuente que los técnicos y profesionales necesiten nueva formación y actualización de sus conocimientos. Hacen falta muchos conocimientos nuevos, como se explicaba al principio, en materia de evaluación de riesgos (preferiblemente en el marco del análisis de riesgo).

Por lo tanto se puede afirmar que América Latina está en un proceso de “aprender haciendo”, con algunos matices entre los países, algunos más avanzados que otros, pero se puede decir que en el área de la investigación aplicada al tema de inocuidad de los alimentos hay mucho por hacer aún. Según Sebastián Galiani (2006), debe existir voluntad política para lograr efectivizar rápidamente los resultados de este tipo de investigación.

Los profesionales en el área de la gestión de la inocuidad alimentaria, deberían compartir con otros profesionales u organizaciones datos, información, conocimiento y tecnologías, convirtiendo el conocimiento tácito en explícito para que pueda ser compartido y utilizado por otros (Nonaka, 1995). Explicaba que esta interacción, facilitada en estos tiempos por los avances de las tecnologías de la información y comunicación, permitirá generar nuevas herramientas, más eficientes en la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos y más rápidas en la reacción frente a un brote de toxiinfección alimentaria. El conocimiento se ha convertido en el recurso clave, desde el punto de vista microeconómico (organizaciones, empresas), como en el macroeconómico (estados, regiones), además es el único recurso que se

incrementa con su uso, generando cada vez mayores ventajas competitivas. Se puede afirmar que la única constante es el cambio, por lo que en este marco, la innovación y creación del conocimiento, debieran sí transformarse en constantes, favoreciendo la cultura del conocimiento compartido.

La investigación aplicada nos permite establecer contacto con la realidad, para conocerla mejor, pudiendo así incrementar el conocimiento y confrontar la teoría con dicha realidad. Se puede afirmar entonces que este tipo de investigación es la búsqueda intencionada de conocimientos o de soluciones a problemas, para encontrar resultados inmediatos en este aspecto (Ramírez 2004).

3.4 ESTADO DEL ARTE DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS EN EL MUNDO

La FAO realizó en el 2003 en forma conjunta con la OMS, una publicación sobre la “Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos”.

Para los autores, los destinatarios de estas directrices son las autoridades nacionales encargadas de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos en defensa de la salud pública y de la protección del consumidor, así como también para una gran variedad de partes interesadas, en particular los grupos de consumidores, las organizaciones industriales y comerciales, los grupos de campesinos y todos los demás grupos y asociaciones que influyen en la política nacional en esta esfera.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2003), tienen gran interés en promover sistemas nacionales de control de los alimentos que estén

basados en principios y directrices de carácter científico y que abarquen todos los sectores de la cadena alimentaria. Ello reviste especial importancia para los países en desarrollo que tratan de mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos y la nutrición, pero exigirá un fuerte compromiso político y normativo.

En esta revisión, se describirán algunos ejemplos de los sistemas de inocuidad de los alimentos a nivel mundial, así como aspectos destacables de dichos sistemas en algunos países de esta Región. Finalmente se realizará la descripción de los sistemas de inocuidad de alimentos en Paraguay y Uruguay.

3.4.1 CANADA

Es interesante describir el sistema de inocuidad de alimentos de Canadá ya que se puede considerar actualmente como uno de los más consolidados del mundo (GAO, 2005). Según el trabajo de FAO (2003), la inocuidad de los alimentos en Canadá es una responsabilidad compartida entre el Gobierno Federal (Ministerio de Salud y Organismo Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA), los gobiernos provinciales/territoriales, el sector alimentario y los consumidores. El sistema de inocuidad de los alimentos se ha elaborado de tal manera que permite tener en cuenta los cambios ocurridos en el carácter de la alimentación, la mayor globalización del comercio de alimentos y las nuevas expectativas de la opinión pública sobre la inocuidad de los alimentos. El sistema de inocuidad de los alimentos está basado en tres principios fundamentales:

- a) la salud de la población debe revestir siempre importancia primordial;
- b) las decisiones normativas deben estar basadas en pruebas científicas; y
- c) todos los sectores y jurisdicciones deben colaborar para proteger a los consumidores.

Marco normativo

La “Ley de alimentos y medicamentos” es el principal instrumento legislativo federal sobre la inocuidad de los alimentos y prohíbe la fabricación y venta de productos peligrosos o adulterados en todo el territorio nacional. La Ley deriva su autoridad del derecho penal y se complementa con reglamentos destinados a garantizar la inocuidad de los alimentos y la calidad nutricional.

Otras medidas legislativas federales sobre el comercio hacen referencia a la Ley de alimentos y medicamentos e imponen requisitos adicionales, por ejemplo, la Ley de productos agrícolas, la Ley sobre inspección de la carne, la Ley sobre inspección del pescado, la Ley sobre piensos, la Ley sobre productos para la lucha contra las plagas, etc.

En el plano local, las provincias y territorios son responsables de la salud pública, en particular de la vigilancia de los alimentos, las investigaciones y la observancia de las normas. Por ello, las provincias y territorios promulgan también medidas legislativas para controlar los alimentos producidos y vendidos dentro de sus propias jurisdicciones. Estas leyes son complementarias de los estatutos federales. La legislación de las provincias y territorios autoriza también a los municipios a promulgar decretos sobre la inspección de alimentos.

Ministerio de Salud

Elaboración de normas y políticas

El Ministerio de Salud del Canadá establece normas políticas que regulan la inocuidad y calidad nutricional de todos los alimentos vendidos en el país. El gobierno tiene la responsabilidad primaria de identificar los riesgos para la salud asociados con el suministro de alimentos, evaluar la gravedad y probabilidad de que se produzcan daños y formular estrategias nacionales para la gestión de riesgos. El Canadá ha adoptado un proceso de análisis de

riesgos que establece un mecanismo común, coherente, completo y científicamente válido para identificar, evaluar y gestionar los posibles riesgos para la salud pública. En consecuencia, todas las decisiones sobre política alimentaria se toman de forma transparente y racional.

El Ministerio de Salud realiza también actividades de vigilancia sobre las enfermedades transmitidas por alimentos, a través de las cuales establece un sistema de detección temprana y una base para evaluar las estrategias de control.

Para garantizar que el sistema federal disponga de un mecanismo de frenos y contrapesos, el Ministro de Salud tiene la responsabilidad de evaluar la eficacia de las actividades del Organismo relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

Organismo Canadiense de Inspección de los Alimentos

El Organismo Canadiense de Inspección de los Alimentos (CFIA) es responsable de aplicar las políticas y normas federales sobre inocuidad de los alimentos.

Misión y objetivos

Con el fin de cumplir su misión de conseguir la inocuidad de los alimentos, el acceso al mercado y la protección del consumidor, el CFIA ha adoptado los siguientes objetivos:

a) contribuir a la inocuidad del suministro de alimentos y a la fiabilidad de la información sobre los productos;

- b) contribuir a mantener la salud de los animales y plantas para la protección de la base de recursos y
- c) facilitar el comercio de alimentos, animales, plantas y sus productos.

Actividades

El CFIA se creó en 1997 y realiza servicios federales de inspección sobre la inocuidad de los alimentos así como de protección de las plantas y de la salud animal. Interviene en virtud de la autoridad conferida a través de 13 leyes federales y 34 conjuntos de reglamentos y desempeña sus funciones a través de 14 programas diferentes.

El CFIA es responsable de todos los servicios de inspección, cumplimiento y cuarentena de los alimentos establecidos con autoridad federal. Antes de 1997, estas actividades eran realizadas por los ministerios de agricultura y agroalimentación, salud, industria y pesca y océanos. El CFIA elabora y administra los programas de inspección, observancia, cumplimiento y control y fija las normas para los servicios. Negocia también asociaciones con otros niveles de gobierno y con organizaciones no gubernamentales (ONG), así como con la industria y los interlocutores comerciales, acerca de los programas de inspección y cumplimiento y ofrece a los laboratorios ayuda para las actividades de inspección, cumplimiento y cuarentena. Decreta también las medidas de retirada de alimentos en situaciones de emergencia y realiza actividades de inspección, seguimiento y cumplimiento a lo largo de toda la cadena alimentaria. El Organismo está respaldado por una red nacional de laboratorios de servicio. Por otro lado, 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, piensos, fertilizantes, inspección del pescado, salud de los animales, inspección de la carne, derechos de los fitogenetistas, protección de las plantas y semillas. El Organismo 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, en cuanto están relacionadas con los alimentos, excepto las disposiciones sobre la salud pública, la inocuidad y la nutrición, que continúan siendo responsabilidad del Ministro de Salud.

Asociaciones en pro de la inocuidad de los alimentos

La coordinación de las actividades del sistema de control alimentario del Canadá se lleva a cabo a través de varios comités y memorandos de entendimiento. Por ejemplo, el Ministerio de Salud y el CFIA participan en actividades internacionales relacionadas con la inocuidad de los alimentos. La coordinación de estas actividades se consigue a través del *Comité del Ministerio de Salud/CFIA* sobre la inocuidad internacional de los alimentos. El Sistema canadiense de inspección de los alimentos (CFIS) es una iniciativa federal-provincial-territorial cuyo objetivo es facilitar la armonización nacional, agilizar el proceso de inspección y reducir las presiones normativas sobre el sector.

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. 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.

El CFIA facilita también la formulación de programas de inocuidad a lo largo de toda la cadena alimentaria mediante iniciativas como el “Programa de inocuidad de los alimentos en las explotaciones agrícolas”.

Uno de los objetivos de todas las iniciativas del CFIS es la armonización con las normas internacionales.

El Protocolo de respuesta en caso de brotes de enfermedades transmitidas por alimentos es una asociación entre los gobiernos provinciales y territoriales, el Ministerio de Salud y el CFIA, en el que se describe una respuesta integrada ante posibles brotes nacionales y regionales de enfermedades transmitidas por alimentos que provoquen altos niveles de morbilidad grave o mortalidad. En el Protocolo se garantiza que todos los organismos responsables sean notificados sin demora y colaboren con el fin de mitigar y contener los riesgos.

Planteamiento basado en el riesgo

El Ministerio de Salud ha adoptado un marco para la toma de decisiones que representa un medio coherente e integrado de identificación, evaluación y gestión de riesgos. De la misma manera, el CFIA ha adoptado también un enfoque basado en el riesgo para los procesos de observancia, cumplimiento y control. El concepto de precaución forma parte del proceso de análisis de riesgos del Ministerio del Salud y el CFIA. 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.

Son varios los factores que se consideran al seleccionar una respuesta adecuada de gestión de riesgos, en particular, la autoridad legislativa, las obligaciones del comercio internacional, las políticas nacionales y la viabilidad, así como factores socioeconómicos como la cultura, las preocupaciones de los consumidores y la demografía.

Ampliación del marco para la inocuidad de los alimentos

El Gobierno del Canadá está examinando la manera de aumentar la eficiencia operacional y garantizar la participación de las partes interesadas en la inocuidad de los alimentos. Los factores que impulsaron al Canadá a examinar y reestructurar su sistema de inspección de alimentos no son exclusivos de este país. La necesidad de utilizar de manera más eficiente los limitados recursos públicos al mismo tiempo que se garantiza la protección del consumidor es un desafío compartido por los países desarrollados y en desarrollo.

3.4.2 OTROS EJEMPLOS DE SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS A NIVEL MUNDIAL

En el año 2005, la oficina de responsabilidad gubernamental (GAO) de los Estados Unidos de América (USA), realizó un estudio sobre la experiencia de la consolidación de los sistemas de inocuidad de los alimentos de siete países desarrollados, para tomarlos como ejemplo y mejorar su propio sistema. El sistema complejo de USA se caracteriza por estar administrado por 15 agencias, teniendo las principales responsabilidades en la inocuidad de los alimentos el Departamento de Agricultura (USDA), la Administración de

Alimentos y Drogas (FDA) y el Departamento de Servicios Humanos y de Salud (HHS). Hasta la fecha y según la GAO (2005), muchos esfuerzos se han hecho para lograr consolidar el sistema, sin lograr el objetivo deseado. Esta oficina reportó las experiencias de la consolidación de los sistemas de Canadá, Dinamarca, Irlanda y United Kingdom, así como los posteriores de Alemania, Países Bajos y Nueva Zelanda. Describieron las propuestas y desafíos que enfrentaron en toda la cadena y la relación costo-beneficio de estos en el sector oficial y privado. Asimismo destacaron las diferencias según las realidades de cada país, lo que lleva a adaptar el mejoramiento de los sistemas tomando en cuenta esto último.

Los resultados encontrados en esos siete países fueron sin embargo, similares en un aspecto, cada uno había establecido una Agencia en particular para delegar en ella la autoridad competente en la materia, en términos de manejo y legislación. Asimismo estos países se basaron en dos razones principales para llevar adelante dicha consolidación: el interés público sobre la inocuidad de los alimentos en toda la cadena agroalimentaria y la necesidad de mejorar la eficiencia y eficacia de sus programas.

Por otro lado, esos países enfrentaron los desafíos de decidir dónde ubicar la Agencia, dentro de la órbita del Ministerio de Salud, el de Agricultura o independiente a todo ministerio, así como determinar sus funciones y responsabilidades, incidiendo en la concientización del recurso humano sobre la nueva filosofía de la Agencia y sobre mantener sus prioridades.

La GAO (2005) en ese mismo trabajo, encontró que si bien ningún país había analizado los resultados de la consolidación de sus sistemas de inocuidad de los alimentos, el sector oficial afirmaba sistemáticamente que el efecto neto de haber consolidado dicho sistema en su país, había sido beneficioso. El sector

oficial en la mayoría de estos países, afirmó que la consolidación de un nuevo sistema, había incurrido en costos ventajosos al comienzo. Sin embargo, en cada país, el gobierno creía que los costos necesarios para lograr dicha consolidación iban a superar los beneficios obtenidos.

Por otro lado, ese mismo sector oficial, así como la industria y el resto de los actores hasta el consumidor, destacaron una significativa mejora cualitativa en términos de la eficiencia y eficacia de su sistema de inocuidad alimentaria. Esa mejora incluía una menor superposición de inspecciones, una mayor claridad en las responsabilidades y una mejora consistente en la elaboración de leyes y regulaciones. En adición a estos beneficios, el sector oficial de Canadá, Dinamarca y los Países Bajos, identificaron áreas donde se produjeron ahorros como resultados de la consolidación de sus sistemas. Por ejemplo en los Países Bajos, la reducción de las inspecciones llevó a un ahorro de un 25% en los costos administrativos y de personal.

Estas experiencias podrían ser adaptadas a nuestras realidades y ser tomadas en cuenta por el sector político para generar las tan necesitadas políticas públicas sobre el tema.

La posibilidad de crear un organismo especializado, dependerá de la realidad de los países de esta Región, las que deben ser analizadas previamente. En la Figura 4 se describen las características deseables que debiera tener dicho organismo según los organismos internacionales de cooperación.



Figura 4 Misión y características deseables de la autoridad competente en inocuidad de los alimentos, en términos de manejo y legislación.

3.5 ESTADO DEL ARTE DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS EN LA REGION DEL CONO SUR DE AMERICA

Se describirá en primer lugar, la situación de algunos países de la Región del CVP, gracias a las presentaciones y entrevistas de las máximas autoridades en inocuidad de los alimentos de los países del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP), obtenidas en la reunión de su grupo ad hoc de inocuidad de alimentos (GIDEA), realizada en Buenos Aires el 24 y 25 de noviembre de 2009. Luego se describirán los sistemas de inocuidad de los alimentos de los países a analizar, Paraguay y Uruguay.

3.5.1 CHILE

G. Converti (2009)³ explica que dentro de los cinco ejes orientadores de la labor de este ministerio se encuentra el consolidar a Chile como potencia agroalimentaria. Dentro de ese marco, en agosto de 2005 se crea la Comisión Asesora Presidencial “Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria”, integrada por los Subsecretarios de la Presidencia, Economía, Pesca, Agricultura, Salud Pública y por el Director de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, presidida por el Subsecretario General de la Presidencia. Su misión es asesorar al presidente en todo cuanto diga relación con la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la inocuidad alimentaria y con el desarrollo de un sistema nacional de inocuidad alimentaria, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias.

Según G. Converti (2009), el propósito de la política de estado, oficializada en mayo de 2009, es velar por la inocuidad de los alimentos producidos, elaborados y comercializados en el país con el fin de resguardar la protección de la salud de las personas y de los derechos de los consumidores además de favorecer el desarrollo competitivo y exportador de la industria de los alimentos. Esto a través de un moderno, integrado, eficiente y transparente sistema nacional de inocuidad de los alimentos, basado en los principios científicos del Codex.

• ³ Converti, G. 2009. Creación de la ACHIPIA. (entrevista). Subdepartamento de Industria y Tecnología Pecuaria. División de Protección Pecuaria. Servicio Agrícola y Ganadero de Chile (SAG). CH.

El Plan de Trabajo en esta etapa se diseña para trabajar en el Marco Institucional y el Modelo de Gestión; perfeccionar el marco regulatorio existente; perfeccionar los sistemas de control y vigilancia y avanzar en políticas y acciones para el desarrollo de las capacidades científicas y sectoriales.

Chile ha planteado que el Modelo de Gestión de la Inocuidad de los Alimentos debe estar centrado en los procesos, con una mirada integral, sistémica de la cadena alimentaria en colaboración activa pública privada y con trabajo sectorial basado en la prevención y auto regulación de los productores y comercializadores con la adecuada supervisión y fiscalización pública. Lo anterior con trabajo para alcanzar los niveles deseados de inocuidad basado en el análisis de riesgo, trabajando todos sus componentes.

G. Converte (2009) señala que actualmente el Proyecto de Ley se encuentra en la última etapa de diseño en el Ejecutivo para ser presentado al Parlamento en los próximos meses. Desde la Agencia se coordinan mesas intersectoriales para el diseño de programas integrados que buscan armonizar normas, fiscalización, atribuciones y otros aspectos de temas de inocuidad en a lo menos cinco grandes temas vinculado con alimentos de origen acuícola, pecuario y agrícola y sistemas HACCP y trabajo coordinado en importaciones y exportaciones de productos alimentarios.

3.5.2 *BRASIL*

Según el N. Oliveira da Costa (2009)⁴, se está instrumentando una nueva organización el Sistema brasileiro de Inspección:

-
- 4 Costa da Oliveira N. 2009. Implementação de análise de risco na inocuidade de produtos de origem animal. Ações do mapa. (entrevista). Director del Departamento de Inspección de Productos de Origen Animal (DIPOA) del MAPA de Brasil. BR.

- ✓ Sustitución de la Inspección Tradicional por la Inspección basada en riesgo
- ✓ Aplicación de Pre-requisitos: implementación de los Programas de Auto Control por parte de las empresas (BPM, POES, HACCP)
- ✓ Instrucción de la Normativa nº 09/09 - MAPA
- ✓ Monitoreo de *Listeria monocytogenes* en productos listos para el consumo (LPC)

Lo precedente representa el inicio de la transición del Sistema de Inspección Tradicional al Sistema de Inspección basado en riesgo

Para N. Oliveira (2009), esta *transición* se realizó mediante la revisión del RIISPOA– Decreto nº 30.691/52 y se efectivizó mediante un proceso de Consulta Pública, la cual recibió 3.612 contribuciones, las que actualmente (noviembre de 2009), se encuentran ante la Evaluación de la Consultoría Jurídica del MAPA.

En cuanto a la nueva asignación de *responsabilidades*, la industria es la responsable de velar por la calidad de los productos; el papel del gobierno, Servicio de Inspección Federal (SIF) es verificar el cumplimiento de la legislación a través de evidencias auditables, generadas por la aplicación de programas de autocontrol de las empresas.

Sistema Brasileiro de Inspección de Productos de Origen Animal – SISBI/POA – IN 19 de 24/07/06: su principal objetivo es padronizar y armonizar los procedimientos de Inspección Sanitaria de los productos de origen animal, entre los Servicios de Inspección: Federal – SIF do MAPA, Servicio de Inspección Estadual – SIE de las Secretarías Estaduales de Agricultura y el Servicio de Inspección Municipal – SIM, de los Municipios.

En cuanto a la *capacitación y entrenamiento* realizados, N. Oliveira explica que las acciones abarcaron varios Estados y Municipios: en el período de 2006 a 2009, 644 Médicos Veterinarios de los Servicios de Inspección Estadual y Municipal; el entrenamiento específico abarcó Estados que solicitaron adhesión y los que manifestaron interés de adhesión: 56 Médicos Veterinarios de los Servicios de Inspección Estadual y Municipal en el periodo del 2 al 8 de Agosto/2009 – Curitiba – PR.

3.5.3 URUGUAY: SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

3.5.3.1 Organismos oficiales y legislación agroalimentaria

En Uruguay, la observancia de la inocuidad de los alimentos es responsabilidad de un conjunto de instituciones, los Ministerios de Salud Pública (MSP) y el de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); las Personas Públicas No Estatales como el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de la Leche (INALE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y Obras Sanitarias del Estado, servicio descentralizado responsable del suministro de agua potable y del alcantarillado (OSE) y finalmente, las 19 Intendencias Municipales a través del Congreso de Intendentes.

La legislación en materia de alimentos en Uruguay está comprendida en el Reglamento Bromatológico Nacional aprobado por el Decreto No. 315 de 1994 y actualizado en su tercera edición, año 2008. Para la elaboración de este reglamento se tuvo en cuenta las previsiones en materia alimentaria que plantea el Codex (B. Mandl, 2009).

Según Mandl (2009), en ese marco legislativo se establece, explícitamente en el Artículo 21, que se aplicará el Codex Alimentarius en todos aquellos casos que así se establezca a texto expreso en dicho reglamento. En ese sentido, toda vez que el Codex aprueba una Norma Alimentaria o modifica alguna existente, las autoridades del Ministerio de Salud Pública promueven el trabajo de las comisiones que estudian las posibles modificaciones a introducir en el reglamento nacional para contemplar las resoluciones del Codex.

El Uruguay participa en el proceso de elaboración de Norma Alimentaria a través del Comité Nacional del Codex y de los diversos subgrupos de trabajo que acompañan la labor de los Comités del Codex Alimentarius a nivel internacional. El Comité Nacional del Codex estimula y promueve la creación y el funcionamiento de los Subcomité Técnicos que trabajan en temas normativos específicos. Los Subcomité Técnicos, a través de sus Coordinadores, elevan propuestas acerca de las Normas Alimentarias que se están debatiendo en el Codex Alimentarius y vía Punto de Contacto, previa aprobación del Comité Nacional del Codex, esas propuestas se elevan a los Comité del Codex.

Asimismo y según el cuestionario realizado a las autoridades del país, desde 1935 se atribuye competencia en materia de inocuidad de los alimentos a varios organismos como el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En el caso del MSP, la Dirección General de la Salud (DIGESA), tiene diecinueve Direcciones Departamentales. Tiene como misión regular y controlar los servicios de salud públicos y privados, las tecnologías de salud, los medicamentos, los alimentos y los productos que puedan afectar la salud humana, así como normatizar en los aspectos precedentes y controlar su cumplimiento. El objetivo estratégico de la DIGESA es impulsar la creación de una agencia de alimentos que articule y

coordine las múltiples competencias existentes en el estado a efectos de lograr mayor eficiencia en términos de seguridad alimentaria. Dentro de sus cometidos sustantivos está el asesoramiento en el dictado de normas técnicas relacionadas con el control de la calidad de los medicamentos, alimentos y otros productos sanitarios y controlar el cumplimiento de dichas normas.

En el caso del MGAP, la competencia es cumplida a través de dependencias desconcentradas con especialización en razón de materias como la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG), la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y la Dirección Nacional de la Granja (DIGEGRA). La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) tiene el cometido de garantizar la condición higiénico-sanitaria de los alimentos y los productos de origen animal asegurando su inocuidad, principalmente para el consumo humano, tanto a nivel nacional como internacional. La misma tarea le compete a las otras direcciones, ateniendo a los productos de su especialización.

Por otra parte, los organismos municipales dentro de su jurisdicción también tienen competencia en materia de inocuidad de los alimentos, de acuerdo a su Ley Orgánica No. 9.515 de fecha 1 de noviembre de 1935.

Los organismos públicos no estatales como el Instituto Nacional de Carnes (INAC) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), tienen vinculación de forma sectorial en materia de inocuidad de los alimentos.

El LATU, tiene como misión impulsar y respaldar el desarrollo de la industria alimentaria para mejorar sus productos y procesos, mediante asesoramiento técnico, capacitación y transferencia de tecnologías que promuevan la innovación industrial, la obtención de alimentos inocuos y la mejora de los

procesos de gestión desde el punto de vista tecnológico, empresarial y comercial. Para ello, dentro de sus proyectos alimentarios, se encuentra la Gestión de Inocuidad Alimentaria.

El INAC es creado por Decreto-Ley 15.605 de 27 de julio de 1984 como persona pública no estatal, para la proposición, asesoramiento y ejecución de la Política Nacional de Carnes, cuya determinación corresponde al Poder Ejecutivo. Se coordinará con éste a través del Ministerio de Agricultura y Pesca. El organismo que se crea, en cumplimiento del fin expuesto, tendrá como objetivo promover, regular, coordinar y vigilar la actividad de producción, transformación, comercialización, almacenamiento y transporte de carnes bovina, ovina, equina, porcina, caprina, de ave, de conejo y animal de caza menor, sus menudencias, sub-productos y productos cárnicos.

Dentro de la normativa del MGAP se identificaron más de 15 leyes y una centena de decretos vinculados al tema, revisión de la que puede desprenderse algunas conclusiones.

En el año 2008, vista la necesidad de adecuar el sistema agroalimentario a los nuevos modelos internacionales en vigencia, el Poder Ejecutivo creó a través del Decreto N° 400/008 del 18 de agosto de 2008, la Comisión Interinstitucional para la Seguridad Alimentaria (CISA) coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) e integrada por representantes de las instituciones anteriormente mencionadas (el Instituto Nacional de la Leche, INALE, no la integra), además del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el de Economía y Finanzas (MEF).

La función de la CISA es, además de modernizar, fortalecer y adecuar el sistema agroalimentario a los nuevos modelos internacionales en vigencia, redactar el marco normativo necesario a ser oportunamente propuesto al Poder Legislativo para la creación de un organismo rector en esta materia (R. Nin, 2009).

Según el cuestionario respondido por Uruguay, vale la pena señalar también el rol de la Universidad de la República de este país, la Facultad de Veterinaria cuyo cometido en el tema que nos compete es la docencia, investigación y extensión, a través del Instituto de Ciencia y Tecnología de los Alimentos de origen Animal constituido por diferentes áreas de enseñanza en referencia a Higiene e Inocuidad de los Alimentos (Carne, Pesca, Leche, Salud Pública Veterinaria).

3.5.3.2 *Sistema de vigilancia de ETA en Uruguay*

En el mismo cuestionario de este trabajo, las autoridades uruguayas informan que en 1995 se implementa en el Uruguay el Sistema de Vigilancia Enfermedades Transmitidas por Alimentos el cual involucra a los siguientes organismos:

a) Ministerio de Salud Pública en las áreas asistencial, diagnóstica, educativa e inspectiva (Higiene de los Alimentos en ese momento), b) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, c) Intendencias Municipales de todo el país en las áreas bromatológicas, inspectivas y educativas (manipulación de alimentos), d) Universidad de la República a través de las Facultades de Veterinaria, Ciencias, Medicina, Química y Agronomía, e) Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y f) Obras Sanitarias del Estado (OSE) servicio descentralizado responsable del suministro de agua potable y del alcantarillado.

El Departamento de Epidemiología del MSP es quien directa o indirectamente (a través de la Dirección Departamental o Regional correspondiente) recibe la notificación de una sospecha de un brote de ETA. Con dicha notificación se pone en marcha la investigación epidemiológica la cual consta de las siguientes etapas.

En la primera etapa se procede a verificar que la notificación concuerda con la existencia de un brote de ETA. Una vez efectuada la verificación los investigadores deben trasladarse al lugar. La investigación se inicia con la encuesta alimentaria, que prosigue con la recolección de muestras humanas y el envío al laboratorio de diagnóstico. En tal sentido el Departamento de Laboratorios de Salud Pública actúa como referencia. Luego se realizan tareas de coordinación con los referentes responsables de los estudios bromatológicos y de la inspección de los locales elaboradores y/o comerciales involucrados. Se toman muestras de los restos de alimentos (Intendencias municipales), del agua (OSE) y se adoptan las primeras medidas de control tendientes a interrumpir la transmisión. Se coordina también con los demás referentes mencionados según corresponda.

3.5.3.3 *Capacidad técnica*

En el cuestionario se responde que existe la *capacidad técnica* para establecer y aplicar medidas de inocuidad y procedimientos con base científica. Asimismo y dentro de este componente del sistema, se responde afirmativamente sobre la captación de denuncias de brotes; que se posee capacidad de diagnóstico y análisis de alimentos; que se posee un sistema de control para asegurar el cumplimiento de normas de inocuidad en toda la cadena; que se cuenta con un sistema de vigilancia epidemiológica; que se toman las decisiones y medidas en función de los principios y pruebas científicas y que el sistema posee un

mecanismo de actualización técnica basada en las normas y directrices de inocuidad de alimentos del CODEX Alimentarius-OIE-CIPF.

3.5.3.4 *Enfoques basados en Análisis de riesgo (AR)*

Según la entrevista realizada a H. Lazaneo (2009)⁵, en el sistema de inocuidad de alimentos falta organizar el enfoque basado en AR; hay equipos que ya están trabajando en el tema, así como realizando un esfuerzo en llegar al estándar único, que otorgaría las mismas condiciones de seguridad al consumidor nacional que al mercado externo. De todas formas, el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos para la exportación en Uruguay está dado por la aplicación del sistema HACCP, en el caso de mercados de carne testificados por Estados Unidos y el sistema tradicional liderado por las normativas de la UE, al que se adhieren la mayoría de los países compradores del mundo. Las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES) son los principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento. Sin duda que la cooperación técnica de los organismos internacionales como la FAO, la OPS y el IICA dan la capacitación y el apoyo necesarios para ir consolidando el trabajo basado en AR. El especialista de Uruguay señala además que se está intentando concretar la “agencia de inocuidad de alimentos”. Esta Agencia se propuso en un primer momento pero luego por falta de una política de estado, se abandonó. Con la creación de la CISA se está retomando el tema pero es un procedimiento lento. Además, en lugar de coordinar las actividades se habla de articular las mismas, que hace a la idea de la coparticipación en el sistema de inocuidad,

• ⁵ Lazaneo, H. 2009. Sistemas de Inocuidad de alimentos en Uruguay (entrevista). Director de la División Industria Animal del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), URU.

incluido el sector privado, asignándole una responsabilidad compartida “del campo al plato”, sin el paternalismo del estado. Para Lazaneo (2009), el principal responsable del sistema de inocuidad sería el sector industrial y el gobierno pasaría a ser fiscalizador, todos los procesos se realizarían dentro del marco del análisis de riesgo. Hay debilidades importantes a nivel de consumo interno que hay que encarar; en los Ministerios de Salud hay trabajos encarados al respecto, se debiera intentar equilibrar sectores y no debilitarlos. Según el especialista, se necesita un enfoque más moderno, demostrar el costo/beneficio a los políticos de un planteo así.

Por otro lado, insiste en que el CVP debiera dar como Región, garantías del producto, por lo que existe la necesidad trabajo en equipo por país y regional uniformizando criterios para facilitar el desafío para implementar el análisis de riesgo.

3.5.4 PARAGUAY: SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

3.5.4.1 Organismos oficiales y legislación agroalimentaria

Según datos de la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe (2005) y el cuestionario de este TFG realizado a las autoridades de Paraguay, en el país existen varias instituciones oficiales responsables de la inocuidad de los alimentos que son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), el Ministerio de Industria y Comercio, la Municipalidad de Asunción y otros municipios y gobernaciones en sus respectivas áreas de competencia.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) realiza inspecciones higiénico-sanitarias y toma de muestras de alimentos para su verificación bromatológica en los locales donde elaboran, expenden, almacenan y/o fraccionan alimentos en el país.

La Municipalidad de Asunción realiza el control de alimentos, en el ejido capitalino, de conformidad a las funciones que le atribuye la Ley Orgánica Municipal.

En la actualidad el SENACSA y el SENAWE han asumido las funciones que anteriormente se encontraban a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En efecto al SENACSA le competen las funciones relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y fiscalización de la política nacional de sanidad animal, calidad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal. En ese sentido, el SENACSA tiene a su cargo Programas de fiscalización y verificación de la aplicación de Buenas Prácticas de Manufactura a nivel de Plantas Frigoríficas, Programa Nacional de Control de Residuos en productos de origen animal, Plan Nacional de Control de Residuos en productos de origen animal, Plan Nacional de Reducción de Patógenos (E. Coli 0157 H7, Salmonella sp) en plantas frigoríficas.

Por su parte el SENAWE se encarga de aplicar la política nacional en materia de la sanidad y calidad vegetal, a la producción de semillas y productos vegetales provenientes del uso de la biotecnología. Igualmente ejerce el control e inspección de actividades productivas agropecuarias, forestales, agroindustriales, además de la evaluación y fiscalización de la aplicación de las normas sanitarias y de calidad de productos e insumos, para su comercialización a nivel nacional e internacional.

El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) actúa por designación de los Organismos Oficiales de Control como apoyo técnico en sus actividades de fiscalización (prestación de servicios o asesoramiento de profesionales técnicos) y asimismo de igual modo actúan algunos laboratorios de instituciones académicas como el de la Facultad de Ciencias Químicas.

La Dirección General de Defensa del Consumidor, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y otras dependencias de Defensa del Consumidor de los diferentes Municipios son las encargadas de actuar de oficio o recepcionar las denuncias hechas por la ciudadanía para la protección de los derechos básicos del consumidor (la vida, la salud, y la seguridad contra los riesgos provocados por la provisión de productos y la prestación de servicios considerados nocivos o peligrosos).

En cuestiones relacionadas con la importación/exportación, la Autoridad Aduanera se encarga del control de ingreso en el territorio nacional de los productos que las respectivas autoridades, de aplicación hayan prohibido por ser contrario a su uso a la salud y la seguridad pública, a la economía nacional, la moral y las buenas costumbres. La Dirección General de Aduanas no permite la importación de productos alimenticios, bebidas y aditivos de origen vegetal, animal o mineral sin el Registro Sanitario expedido por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) a través del Departamento de Producción de Alimentos es el encargado de otorgar la “constancia de vigencia de registros” de los productos alimentarios importados para uso humano. Para los casos de importación de alimentos de origen animal o vegetal se deberá contar con la correspondiente autorización del SENACSA y del SENAVE, respectivamente.

La Ley 2426/04 “De creación de SENACSA” establece que es función de SENACSA emitir las certificaciones zoosanitarias y de calidad que correspondan tanto en el ámbito nacional como en lo referente a las exportaciones e importaciones de todo lo relacionado a su competencia.

El SENAVE creado por Ley 2459/04 tiene dentro de sus funciones autorizar y fiscalizar las importaciones de los productos y subproductos de origen vegetal, semillas, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines e igualmente certificar la fitosanidad y calidad de los productos, subproductos de origen vegetal y semillas para la exportación.

El INTN actúa en el campo de la importación y exportación a través de la certificación voluntaria de los productos a pedido de las Empresas, o en algunos casos de certificación obligatoria reglamentada a través de disposiciones de carácter obligatorio.

Por Ley 838/26 y la Ley 881/81, reglamentada por la ordenanza 30/99 la Municipalidad de Asunción a través de la división de Alimentos Importados es el encargado de autorizar la entrada al país de alimentos importados en las diferentes aduanas que se encuentran en el ejido capitalino.

En cuanto a la legislación alimentaria en inocuidad de alimentos en Paraguay, si existe una recopilación, de la que se citan algunas disposiciones que rigen el control de alimentos:

Ley 937/82, por la cual el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) es designado Laboratorio Metrológico Nacional y su reglamentación Decreto del Poder Ejecutivo N° 1988/99. El INTN en estos casos actúa como soporte técnico de los organismos que ejercen el control.

Ley 836/80 Código Sanitario y los Decretos y Resoluciones reglamentarias del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (M.S.P. y B.S.) y la Ley 115 modificatoria de la 836/80.

Decreto 1635/1990 que reglamenta el Art. 175 de la Ley 836/80 Código Sanitario, donde se declara obligatorio el registro sanitario de los productos alimenticios, bebidas y aditivos destinados al consumo humano, en todo el territorio nacional, para los fabricantes, representantes, importadores, fraccionadores y otros.

Ley N° 1173/85 Código Aduanero; *Ley 385/94* de Semillas y protección de cultivares; *Ley 81/92*, “Que establece la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería, derogada en gran parte por las leyes de creación del SENACSA y SENAVE; *Ley 123/91* “Por la que se adoptan nuevas normas de protección fitosanitaria”; *Decreto N° 1552/96* por el cual se designa al Instituto Nacional de Tecnología y Normalización “Organismo Nacional de Certificación”.

Ley 1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario. La mencionada Ley se encuentra reglamentada parcialmente por Decreto del Poder Ejecutivo N° 2533 del 16 de abril de 1999.

La Ley 2426/04 “Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA)”.

La Ley 2459/04 “Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)”.

La Ley 2575/05 “De reforma de la Carta Orgánica del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización”.

Cabe señalar que el Paraguay forma parte del bloque económico del MERCOSUR donde los Estados Parte, armonizan su normativa alimentaria principalmente en base a criterios del Codex Alimentarius. A nivel nacional parte de la normativa es homóloga a los documentos del Codex y en parte no, por ejemplo existe un grupo de normas nacionales que difieren de las Codex en el tratamiento de conservación final o son aplicables a otras presentaciones del producto. Sin embargo, existe un Resolución del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del año 1993 que determina como referencia la normativa sanitaria bromatológica del Codex Alimentarius.

En las entrevistas se hace referencia a que Paraguay posee hasta un triple estándar, ya que aparecen pequeñas empresas artesanales de supervivencia, de todas formas el SENACSA les exige también el cumplimiento de la normativa, pero significa un problema socioeconómico.

3.5.4.2 Sistema de vigilancia de ETA en Paraguay

Por Resolución MSP y BS N° 479/95, se cuenta con un programa de Vigilancia de ETA integrado por el INAN, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y la Municipalidad de Asunción en sus respectivas áreas de competencia para el control de enfermedades transmitidas por Alimentos (ETA).

Según las autoridades máximas de inocuidad de alimentos del SENASA, la vigilancia de ETA se realiza a través de coordinación de acciones y fortalezas de las instituciones involucradas (Ministerios) y las Municipalidades, estructuradas en un Sistema Paraguayo de Inocuidad de los alimentos SIPAIA,

que esta en pleno proceso de implementación. De acuerdo al procedimiento establecido, los casos de ocurrencia de ETAS son comunicados al MSPyBS a través de una red informática. La información recogida es asimismo distribuida a otras instituciones involucradas y hospitales públicos y privados.

3.5.4.3 *Capacidad técnica*

Para H. Idoyaga (2009)⁶ existe la *capacidad técnica* para establecer y aplicar medidas de inocuidad y procedimientos con base científica. Asimismo y dentro de este componente del sistema, se responde afirmativamente sobre la captación de denuncias de brotes; que se posee capacidad de diagnóstico y análisis de alimentos; que se posee un sistema de control para asegurar el cumplimiento de normas de inocuidad en toda la cadena; que se cuenta con un sistema de vigilancia epidemiológica; sin embargo, las decisiones y medidas no se toman en función de los principios y pruebas científicas sino que se realiza en base a diagnósticos laboratoriales y de acuerdo a procedimientos establecidos por el MSPyBS: el sistema no posee un mecanismo de actualización técnica basada en las normas y directrices de inocuidad de alimentos del CODEX Alimentarius-OIE-CIPF, pero si ocurre en el área de productos cárnicos y sus subproductos.

3.5.4.4 *Enfoques basados en Análisis de riesgo (AR)*

H. Idoyaga (2009) señala que el SENACSA tiene un equipo de AR enfocado a sanidad animal, pero que faltan experiencias a nivel del sistema de inocuidad de los alimentos. De todas formas, el aseguramiento de la calidad e inocuidad

• ⁶ Idoyaga, H. 2009. Sistemas de Inocuidad de alimentos en Paraguay. (entrevista). Director General de calidad e inocuidad de productos de origen animal. SENACSA (Servicio Nacional de Salud Animal). Asunción, PY.

de los alimentos para la exportación en Paraguay está dado por la aplicación del sistema HACCP, en el caso de mercados de carne testificados por Estados Unidos y el sistema tradicional liderado por las normativas de la UE, al que se adhieren la mayoría de los países compradores del mundo. Las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES) son los principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento. Para H. Idoyaga (2009) sin duda que la cooperación técnica de los organismos internacionales como la FAO, la OPS y el IICA dan la capacitación y el apoyo necesarios para ir consolidando el trabajo basado en AR. Propone fortalecer un grupo de AR regional en este tema que aconseje a los países.

3.6 COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Respondiendo a la necesidad de consolidar sistemas de inocuidad de alimentos en los países de la Región, la OMS (2000), en su 53^a Asamblea Mundial de la Salud, en la resolución WHA53.15, pidió a la Directora General que estableciera una estrategia mundial para la vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria y que iniciara una serie de actividades en relación con la inocuidad de los alimentos y la salud.

De igual manera la OPS (2003), en su 13^a Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura, en la resolución RIMSA 13R6, resolvió instar a los estados miembros a que evalúen y fortalezcan sus políticas y estrategias sobre inocuidad de los alimentos.

La OPS contaba con el único centro especializado en inocuidad de alimentos de la OMS, el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), el cual había acogido ambos mandatos y había venido trabajando con los países miembros en la construcción de una nueva visión y acciones

para mejorar la inocuidad de alimentos, basado en un cambio de los tradicionales servicios de inspección hacia un enfoque de toda la cadena alimentaria.

Lamentablemente los países decidieron discontinuar el INPPAZ (OPS, 2005). Sin embargo la OPS continuó con el trabajo de dicho Instituto en su centro de Río de Janeiro y le está dando el apoyo financiero y logístico que merece el tema.

Las líneas de acción en la cooperación técnica que ha venido desarrollando este Instituto, se encaminan a promover y apoyar el desarrollo de sistemas de inocuidad de alimentos a nivel de país con una fuerte base científica. De esa manera, se fortalece la capacidad de los países para formular medidas sanitarias para prevenir la exposición de niveles inaceptables de agentes microbiológicos y de productos químicos en los alimentos, y que utilicen el análisis de riesgo en la gestión de sus programas.

Sin embargo, hacía falta desarrollar un instrumento para evaluar las capacidades institucionales de los sistemas de inocuidad de alimentos, para medir el avance y definir las acciones estratégicas en cooperación técnica. El IICA y la OPS deciden implementar la herramienta de Diseño, Visión y Estrategia (DVE)- ya descrito- para los sistemas de inocuidad de los países de la Región (IICA-OPS, 2008). Se pretende orientar la cooperación técnica basada en las necesidades reales de los países definiendo estrategias que mejoren la capacidad (calidad) y el desempeño institucional (rendimiento). Del mismo modo se genera un instrumento que permite evaluar el avance de los sistemas de inocuidad de alimentos en la Región de América.

La promoción de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos es una de las prioridades para la acción estratégica establecidas por IICA. A nivel de las Américas, está llevando adelante un “Programa de Liderazgo Ejecutivo en Inocuidad de los Alimentos” con el objetivo de reforzar la formación en liderazgo como un componente crítico para la formulación de políticas y programas eficaces en inocuidad de los alimentos en los países de las Américas. Asimismo y a nivel de la Región del CVP, se destaca la ayuda de IICA para la identificación y descripción de la problemática relacionada a la inocuidad de los alimentos, como identificación de los temas y peligros a evaluar, llevándolos a una agenda anual para ser priorizada y presupuestada. Por otro lado, el Comité solicitó a este Instituto que coopere en la profundización de los perfiles de riesgo, recopilando información del peligro, alimento o grupo de alimentos, a quien afecta, etc., a través de grupos interdisciplinarios. Que se determinaran dichos perfiles sobre distintos peligros, distintos productos, o lo que la región considere, buscando la posible investigación aplicada que sobre esto exista en las Universidades. Por otro lado, se le encomendó al IICA buscar metodologías de evaluación regionales para medir el impacto de la toma de decisiones de esta índole.

La vasta cooperación técnica a nivel nacional, regional e internacional está dada, como se ha visto en el desarrollo del marco teórico, por OPS/OMS, IICA, FAO, CODEX Alimentarius (FAO-OMS), OIE y CIPF. Asimismo instituciones financieras como el Banco Mundial (BM), han aprobado una estrategia para ayudar a que países en desarrollo apliquen las normas internacionales sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal.

La UNION EUROPEA también está cooperando a nivel del MERCOSUR. Se está ejecutando el Proyecto entre el MERCOSUR y la UE “Cooperación para la Armonización de Normas y Procedimientos Veterinarios y Fitosanitarios,

Inocuidad de alimentos y Producción Agropecuaria Diferenciada Número: ALA/2005/17887".

La recopilación que realizó la FAO (2005) sobre la cooperación internacional en este tema es la siguiente:

La FAO y la OMS trabajan en forma conjunta en los órganos de expertos como el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), las Reuniones Conjuntas FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR), las Consultas Mixtas FAO/OMS de Expertos sobre Evaluación de Riesgos Microbiológicos (JEMRA) para proporcionar asesoramiento científico a los países miembros del Codex.

La FAO implementó proyectos de cooperación técnica en todos los países de la región de América del Sur y América Central, como también talleres para prestar asistencia a los países para aumentar el conocimiento del Codex y la participación en el mismo.

IICA, FAO, OMS-OPS y CVP trabajan fortaleciendo la participación de los países en la elaboración de normas, directrices y recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius, apoyando la participación activa de los países en la labor de la Comisión y sus órganos subsidiarios. El Codex ha elaborado muchas normas internacionales sobre inocuidad de los alimentos y por lo general los países las han utilizado en la legislación nacional. La elaboración de normas internacionales basadas en la salud y su adopción por parte de los países mejorará la inocuidad de los alimentos tanto en el mercado interno como a nivel mundial.

FAO y OPS apoyan al Comité Coordinador del Codex Alimentarius para América Latina y el Caribe (CCLAC) con la organización de talleres técnicos y apoyando el desarrollo de estrategias para estimular a los países de la Región en la participación activa en los trabajos del Codex Alimentarius.

Dentro del gran marco de la inocuidad alimentaria, OPS ha creado el Sistema de Información Regional de Normativas Alimentarias – LEGALIM, a efectos de otorgar a los países de la región un sistema cuya base de datos permita almacenar y procesar los textos completos de su legislación alimentaria, actualizada y vigente.

El IICA ha creado una base de datos de los organismos oficiales que certifican la exportación de los alimentos por país, de acuerdo al origen y el grado de procesado del alimento; información accesible vía el boletín informativo AGROSALUD.

La FAO desarrolló el Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (www.ipfsaph.org) en colaboración con el Codex, la CIPF, la OIE, la OMS y la OMC para aportar un acceso fácil a las normas internacionales y otras informaciones oficiales de las agencias internacionales involucradas en la iniciativa. El portal también contiene una visión de la legislación nacional y textos relacionados de la UE y los EE.UU. y conjuntos menores de datos de un grupo piloto de países en desarrollo (24.000 registros en noviembre 2005). La última versión incluye información actualizada sobre los límites máximos de residuos (MRL) establecidos en el Codex para medicamentos veterinarios y plaguicidas, como también las evaluaciones del JECFA y de las JMPR sobre estas sustancias; navegación en inglés, francés y español; y un "motor de ayuda" para preguntas con relación al portal.

La FAO también desarrollo un portal regional para América Latina y la región del Caribe. El “Portal Regional de Inocuidad y Sanidad Agroalimentaria (PRISA)” se concentrará exclusivamente en cuestiones de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal de la región. Este portal contendrá información nacional sobre normas, regulaciones y legislación, notificaciones, organizaciones y fuentes de contacto, como también noticias pertinentes y eventos en la región.

4 METODOLOGÍA

4.1 MARCO METODOLÓGICO GENERAL

En toda investigación, se aplica el método científico a un fenómeno que corresponde a la realidad objetiva, lo que implica la observación del fenómeno, su análisis, la descomposición en partes, la integración de las partes y la comparación del fenómeno para luego aplicar a la parte social. En definitiva, la investigación aplicada es la recopilación sistemática, el análisis y la interpretación de datos en respuesta a determinadas preguntas o para resolver un problema en cuyo proceso puede haber intervenido o no el investigador (Reyes Sigarreta, M). En este trabajo se intentará que la exposición del problema sea clara, donde los métodos busquen datos actualizados, tanto de lo positivo y lo negativo de los “Sistemas de Inocuidad de los Alimentos y Piensos” de los países involucrados, intentando proporcionar las respuestas a las preguntas originales de la investigación. El mismo estará orientado bajo la metodología cualitativa de investigación (Ramírez, 2004), (Tamayo, 2005), donde se utilizarán métodos que se complementan o relacionan entre sí, de acuerdo a la pregunta que se plantee en cada momento. Por lo tanto, se estarán intercambiando los Métodos lógicos (deducción, análisis y síntesis), que según Ruiz (2007), pueden considerarse generales para todas las ramas de la ciencia en tanto que son procedimientos que se aplican en las distintas

etapas del proceso de investigación con mayor o menor énfasis, según el momento en que éste se desarrolle; así como los Métodos empíricos, conocimiento del objeto a investigar mediante la observación y la experiencia (Eyssautier, 2002).

Según Vasilachis (1992), uno de los problemas que plantean los estudios de tipo cualitativo, es cómo captar la realidad del fenómeno bajo estudio y cómo darle un sentido convincente. Según la autora, ese “darle sentido” se vincula con las complejas interpretaciones de los datos efectuadas en el proceso de investigación. Por otro lado, la problemática nos pauta la diferencia que existe entre el patrón ideal de lo deseado en la realidad y la realidad encontrada, cuando se desconocen las características, causas y/o posibles soluciones del mismo (Reyes Sigarreta, M). En este trabajo se asume que el patrón ideal deseado de un “Sistema de Inocuidad de los Alimentos y Piensos”, es definido a través de políticas de estado, integrado desde el campo a la mesa, liderado preferentemente por un organismo especializado en inocuidad de alimentos y piensos, actuando bajo la dirección de la autoridad máxima de salud pública del país, en coordinación con el resto de organismos e instituciones que se mencionan a lo largo del trabajo. Se asume además que no existe tal realidad y que la mayoría de los países de la región está lejos aún de lograr dicha integración. Por lo tanto, la problemática definida en la introducción, nos brinda los elementos para elegir adecuadamente la metodología que a continuación se detalla.

4.2 MÉTODOS, TÉCNICAS Y PLANIFICACIÓN

El estudio que se llevará adelante será a través de un método mixto de investigación, basado principalmente en revisión bibliográfica y en un cuestionario a los países basado en los conceptos del DVE del IICA-OPS. Se trata de una investigación no experimental de tipo retrospectiva, donde la

información básica se logrará principalmente a través de los datos obtenidos de los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO) de dos países del Cono Sur, Paraguay y Uruguay. El cronograma consta en el Anexo 2. La primera etapa entonces consistirá en una investigación del tema de tipo documental, o sea bibliográfica, hemerográfica y archivística. En una segunda etapa que puede establecerse como paralela a la primera, será la investigación de campo basada en un cuestionario para que respondan los SVO de estos países y la opinión de expertos en la materia e integrantes de la cadena agroalimentaria, investigación que irá analizando las respuestas a las preguntas básicas para entender el sistema de inocuidad de alimentos en cada país. El cuestionario formulado pasa por tres etapas, la primera se basa en un pre-test del mismo, en la que es puesto a consideración de expertos en el tema, la segunda etapa es el cuestionario “piloto” que es enviado a los expertos de los países involucrados para su opinión y la tercera es el envío oficial a los SVO. El cuestionario nos permitirá analizar la situación actual de los sistemas de inocuidad de Paraguay y Uruguay y compararlos con la situación “ideal” de un sistema de inocuidad de alimentos, definida anteriormente.

Asimismo y como se ha expresado, serán consultados expertos en el tema y otros organismos involucrados, para recabar sus experiencias en estos sistemas.

Se enviará a los Jefes de los Servicios Veterinarios (SVO) de Uruguay y Paraguay a través de correo electrónico en forma adjunta, el documento con el cuestionario (Anexos 3 y 4, respectivamente). Se solicitará, si así lo consideraran, su respuesta y remisión con un plazo máximo de 15 días. El Jefe de Servicio podrá designar al encargado de inocuidad de alimentos y piensos en cada Servicio para responder el cuestionario o al especialista que considere adecuado. Por otro lado, se entrevistara a otro técnico especialista en la

materia de la cadena para ayudar a determinar el grado de coordinación con el resto de la cadena agroalimentaria, procedimiento ya mencionado anteriormente.

La tercer etapa consistirá en el análisis de la situación actual según los datos obtenidos de los países involucrados y las consultas con expertos en el tema, a fin de proporcionar las respuestas a las preguntas originales de la investigación, que se establecerán como temas: la capacidad técnica de los servicios de inocuidad de los alimentos de Paraguay y Uruguay, así como la interacción con el sector privado; el capital humano y financiero de dichos servicios; existencia de legislación nacional y el cumplimiento de la normativa internacional en inocuidad de alimentos; asistencia técnica que han implementado los organismos Internacionales referentes con presencia regional, para el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de Alimentos” a fin de revisar el cumplimiento de las directrices de los Organismos reguladores del tema como son la OIE, el CODEX Alimentarius y la CIPF.

Finalmente en una cuarta etapa, se establecerán recomendaciones con base en las fortalezas y debilidades detectadas de estos Sistemas para diagnosticar las necesidades de asistencia técnica y la posibilidad de sugerir la creación de una entidad regional en la materia.

Asimismo y en análisis de los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos de los países mencionados, se intentará como se explicaba, obtener información complementaria que indique el grado de coordinación existente entre los SVO y los Ministerios de gobierno involucrados, determinar el liderazgo, así como el grado de interacción existente de los SVO con el Sector Académico, con las Universidades que tengan relación en la investigación de las ETA, con los Laboratorios, con las Aduanas, Municipios o Intendencias, Organismo oficial

abastecedor del agua y finalmente, si existe algún grado de educación y comunicación con el sector privado-productivo y el consumidor o sea, el grado de integración de la cadena agroalimentaria (concepto del campo a la mesa).

4.3 VALIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

El informe logrado de cada país a través de las respuestas al cuestionario, es revisado, aprobado y firmado por el Jefe de los SVO o la persona que él designara en su oportunidad, hecho que le dará el carácter de información oficial. Se solicitará que la respuesta al cuestionario se remita con la mencionada aprobación del Jefe de SVO.

5 RESULTADOS y DISCUSION

Desde que FAO y OPS han realizado el diagnóstico de la situación de los Sistemas de Inocuidad de la Región del Cono Sur de América, se ha visto un avance en los diferentes componentes que integran dichos Sistemas. Lo mismo en la cooperación técnica de los organismos internacionales, que ha evolucionado en función de las necesidades locales, regionales y mundiales, existiendo un gran interés en fortalecer los sistemas de inocuidad de los alimentos para lograr los objetivos establecidos por la OMS de seguridad alimentaria en términos de abastecimiento e inocuidad de los alimentos.

El análisis se realizará, según la metodología propuesta, en base al cuestionario enviado a Paraguay y Uruguay, a la revisión bibliográfica y a las entrevistas personales realizadas a los distintos especialistas de estos países y algunos aspectos de los otros países integrantes del CVP (Brasil y Chile), para generar una idea de la situación actual de la Región. Asimismo se debe aclarar que la orientación de las respuestas está sesgada hacia el área de los animales y productos de origen animal ya que los cuestionarios fueron

remitidos a los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO). Como resultado, se genera falta de información en el área de salud pública.

En varios de los componentes descritos en el DVE del IICA-OPS, se han visto coincidencias entre Paraguay y Uruguay, así como en otros se han detectado algunas diferencias, por lo que el análisis vale la pena hacerlo en conjunto y para cada componente.

5.1 MARCO LEGAL

Sobre el marco legal, las mayores limitantes están en los aspectos asociados a la capacidad de darles cumplimiento por parte de los países y por estar desactualizados, no por falta de leyes o reglamentos. Otra limitante es que dicho marco puede no estar basado en la ciencia, sumado al hecho que existe superposición de la normativa de los diferentes organismos involucrados. Esto representa una limitante para el sistema de inocuidad de alimentos del “campo a la mesa”. Como consecuencia, el control de los alimentos se ve obstaculizado por la fragmentación de la legislación y las variadas jurisdicciones, las deficiencias en la vigilancia, seguimiento y cumplimiento. Esta debilidad genera duplicaciones pero también vacíos en el control y es quizás uno de los grandes retos que enfrenta el sistema de vigilancia de ETA. Según los entrevistados, la falta de adecuación oportuna de los sistemas jurídicos con respecto a los cambios actuales, se debe a que las modificaciones de las normativas, implican cambiar la ley o disposiciones. Sin embargo, queda claro que el modelo de Ley Alimentaria de FAO/OMS de carácter general, permite que las modificaciones y actualizaciones se realicen por separado a través de documentos o reglamentos de rápida y sencilla instrumentación y que hace falta sólo voluntad política.

Además se destaca que estos países se encuentran en un proceso de revisión y armonización de su normativa con las normas Codex, aunque se necesita aún más la activa participación de los Comités Nacionales del Codex en los cuales estén representados los sectores oficiales, académicos y privados (productivos y consumidores). Se destaca también el “problema” de la aparición de las normas privadas que pueden distorsionar las exigencias oficiales y que afectan negativamente al comercio.

En el caso de Uruguay se ha descrito el avance que se está produciendo desde el 2008 con la creación de Comisión Interinstitucional para la Seguridad Alimentaria (CISA), Comisión que, como se vio, además de modernizar, fortalecer y adecuar el sistema agroalimentario a los nuevos modelos internacionales en vigencia, tiene la función de redactar el marco normativo necesario a ser oportunamente propuesto al Poder Legislativo para la creación de un organismo rector en esta materia. Se recuerda el primer intento de Uruguay de creación de la Agencia Uruguaya de Inocuidad Alimentaria (AUSA), presentada en el Foro Mundial de alto nivel sobre seguridad alimentaria en Beijing en el 2007, en el que se destacaban los objetivos particulares de la norma alimentaria.

Para abordar de manera integral el régimen normativo en cuanto a inocuidad de los alimentos, resulta necesario comenzar con la sistematización, organización y coordinación de toda la normativa dentro de cada organismo. En el caso del MGAP ya se ha comenzado a trabajar al respecto, el 22 de abril de 2008 por Resolución Ministerial No. 355/08, se crea la Comisión de Inocuidad del MGAP, integrada por los distintos representantes de las Unidades Ejecutoras de dicho ministerio, que trabajan con alimentos de origen animal y vegetal. Su cometido es coordinar las acciones que presentará el

representante del MGAP ante la Comisión Interinstitucional para la Seguridad Alimentaria (CISA).

En el caso de Paraguay, existe un interesante avance referido al marco legal. El Instituto Nacional de Tecnología y Normatización (INTN), es el responsable de la normatización de referencia tecnológica en el país, que incluye tecnología de los alimentos. Esto puede considerarse algo “contradictorio” a ciertas respuestas que estarían desvirtuando la realidad completa del sistema en Paraguay. Se reitera la limitante del cuestionario planteado en cuanto a que no pudo abarcar a todos los actores. Las respuestas son encaradas para el sector de producción de alimentos de origen animal, donde sí existen respuestas alineadas a un proceso de control de la inocuidad de dichos alimentos y armonización con la reglamentación internacional.

5.2 CAPACIDAD TÉCNICA

En cuanto a la capacidad técnica y las respuestas a los cuestionarios, tanto Paraguay como Uruguay cuentan con la misma para establecer y aplicar medidas de inocuidad y procedimientos con base científica. Este componente incluye la captación de denuncias de sospechas de ETA; el diagnóstico y análisis de alimentos y el sistema de control para asegurar el cumplimiento de normas de inocuidad en toda la cadena.

5.3 SISTEMAS DE VIGILANCIA

Ambos países cuentan con planes y programas de control establecidos y reglamentados con sistemas de monitoreo y un sistema de vigilancia para ETA. Sin bien del cuestionario se desprende que el sistema cuenta con tales capacidades, existen debilidades cuando, constatadas a través de distintas instancias (reuniones GIDEA del CVP) y entrevistas personales con diferentes

actores de la cadena agroalimentaria se comprueba una descoordinación operativa. En Uruguay por ejemplo, el Sistema VETA comenzó a funcionar coordinadamente (todos los actores intentaban cumplir su rol) y se le había asignado el apoyo necesario para el logro de los objetivos trazados, aunque con dificultades, las que lamentablemente se incrementaron con el tiempo.

A continuación se resumen las debilidades actuales de dicho Sistema, a saber: falta de recursos por su no inclusión en las prioridades del gobierno (aunque como se analizó esta situación está comenzando a cambiar favorablemente); poca coordinación intersectorial; ausencia en el seguimiento a los factores de riesgo asociados a los brotes por ETA; falta de capacitación a los profesionales de la salud; laboratorios sin los recursos suficientes para cumplir su función y en especial, una escasa notificación de los brotes lo que conduce a un subregistro de casos y brotes de enfermedades. La descoordinación mencionada entre los diferentes actores del VETA, son el reflejo de los instrumentos legales (ya analizada esa limitante) que respaldan el accionar de las instituciones que integran el sistema de inocuidad alimentaria. En el caso de Paraguay, cuenta con el llamado Sistema Paraguayo de Inocuidad de los Alimentos (SIPAIA), el que está en pleno proceso de implementación y que tiene debilidades aún por superar.

5.4 SISTEMAS DE CONTROL

Según las respuestas obtenidas del cuestionario, en Paraguay y Uruguay existe un sistema de control para asegurar el cumplimiento de las normas de inocuidad en toda la cadena. Se recuerda que se ha definido como sistema de control ideal, el que integra a toda la cadena agroalimentaria; posee responsabilidad compartida pública – privada; cuenta con un recurso humano y financiero adecuado; posee una programación operativa anual y a mediano plazo, con instrumentos de evaluación y seguimiento de las actividades,

basando sus decisiones en el análisis de riesgo. Por otro lado dicho sistema de control ideal debe contar con un registro eficiente de establecimientos de alimentos y con capacidad de participar en las reuniones del Codex Alimentarius, en acuerdos bilaterales y multilaterales y en otras actividades internacionales de integración. Paraguay, no posee un mecanismo de actualización técnica basada en normas y directrices de inocuidad de alimentos del CODEX-OIE-CIPF, pero sí para los alimentos de origen animal, por lo que se puede afirmar que hay un proceso parcial de armonización.

Por otro lado y según entrevistas personales, ninguno de los dos países posee un mecanismo de control que comprenda una programación operativa anual y a mediano plazo, con instrumentos de evaluación y seguimiento de las actividades, basando sus decisiones en el análisis de riesgo, por lo que se puede afirmar que esto constituye una limitante a la hora de valorar la capacidad técnica de los sistemas de ambos países.

5.5 ENFOQUES BASADOS EN ANÁLISIS DE RIESGOS (AR)

Vale la pena aclarar que en cuanto al análisis de riesgo, el CVP solicitó al IICA, que en primer lugar ayudara a identificar y describir la problemática relacionada a la inocuidad de los alimentos, como identificación de los temas y peligros a evaluar, llevándolos a una agenda anual para ser priorizada y presupuestada. Los problemas de inocuidad se basan en tres grandes pilares, impacto en la salud pública, percepción del riesgo por el consumidor y aspectos económicos. Estos problemas deben ser detectados por la autoridad de control correspondiente, por rechazos de alimentos, programas de seguimiento, vigilancia de ETA, programas de toxicología, investigación brotes, evaluación tecnológica de alimentos, dificultades detectadas para el cumplimiento de normas (productores), etc.

En segundo lugar, el Comité solicitó al IICA que coopere en la profundización de los perfiles de riesgo, recopilando información del peligro, alimento o grupo de alimentos, a quien afecta, etc., a través de grupos interdisciplinarios. Que se determinaran dichos perfiles sobre distintos peligros, distintos productos, o lo que la región considere, buscando la posible investigación que sobre esto exista en las Universidades. Por otro lado, se le encomendó al IICA buscar metodologías de evaluación regionales para medir el impacto de la toma de decisiones de esta índole. Se nota aquí la necesidad de la investigación aplicada en base a las propias demandas de los países, investigación que como se vio, permite establecer contacto con la realidad para conocerla mejor, pudiendo así incrementar el conocimiento y confrontar la teoría con la realidad. Se puede afirmar entonces que este tipo de investigación logrará encontrar el conocimiento adecuado, perfiles de riesgo según la necesidad real de estos países para encarar las soluciones a los problemas reales de la Región (sin tomar datos de otros países) y de esa manera encontrar resultados inmediatos.

En tercer lugar, corresponde que el país establezca una política de evaluación del riesgo (gestión del riesgo), que permita determinar el nivel adecuado de protección de la salud y el alcance de la ER que puede requerirse. Finalmente se estaría en condiciones de llegar a un análisis de riesgo que como se vio consta de la evaluación, la gestión y la comunicación del riesgo.

Retomando el análisis sobre los sistemas de control (se aprecia la interdependencia de un componente del sistema con otro) la mayoría de los países de la Región y en este caso Paraguay y Uruguay, por el hecho de ser exportadores de commodities alimentarios (carne vacuna, subproductos y derivados) deben seguir procesos de garantía de inocuidad y calidad para acceder a cualquier mercado comprador. Como consecuencia, cuentan con la estructura apropiada para responder a esa demanda. Los sistemas de control

tradicionales en las líneas de producción de origen animal cuentan con un avanzado grado de evolución, Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES), apoyo de laboratorios e inclusive HACCP para los mercados que lo soliciten, como USA. Esto ha hecho posible el desarrollo del comercio internacional de esos productos.

Sin embargo, no existe aún un paralelismo referido al consumo interno, el que necesita de la presencia de una estructura humana y financiera adecuada, la que difícilmente pueda soportar un análisis costo/beneficio que la impulse, como se vio en los sistemas de los países desarrollados analizados por la GAO (2005), aunque dicho proceso necesitó un largo periodo para justificar los resultados. Por eso mismo hay que tomar en cuenta la realidad que rodea a cada país o Región, investigar en consecuencia y tomar las decisiones en cada etapa.

Es interesante analizar cómo en cada componente del sistema de inocuidad alimentaria, se debe plantear la necesidad de generar conciencia política para lograr políticas públicas sostenibles e integradoras, de la mano de la investigación aplicada dentro del marco de cadena agroalimentaria.

5.6 CAPITAL HUMANO Y FINANCIERO

Por otro lado y aunque los gobiernos de Paraguay y Uruguay estén intentando generar una política de estado en cuanto al capital humano y financiero, la falta de recursos sigue siendo otra de las principales limitantes para consolidar este componente en el sistema. Se recuerda que la GAO (2005), encontró que la consolidación de los mismos en países desarrollados como Canadá, Dinamarca y los Países Bajos, trajo finalmente, beneficios desde el punto de vista cualitativo de los sistemas y ahorros financieros al corregir fallas del

mismo, pero al comienzo tropezó con los mismos inconvenientes, entre los cuales la falta de credibilidad sobre la relación favorable de la ecuación costo/beneficio.

Si bien en el cuestionario Uruguay respondió que cuenta con el capital humano y financiero para dar sustentabilidad al sistema de inocuidad de alimentos y Paraguay que solo capital humano, hay cuatro competencias críticas que están limitando en forma preocupante al no presentar una respuesta afirmativa:

- ✓ No se cuenta con recursos propios para su autofinanciación, independientes de las autoridades políticas o de los usuarios.
- ✓ No se cuenta con capacidad de definición política para implementar políticas y programas sostenibles en el tiempo y con independencia del sector político y privado.
- ✓ No existen fondos de contingencia para nuevas situaciones o de emergencia.
- ✓ No cuenta con un programa de inversión y crecimiento para eventuales demandas.

Este componente es imprescindible para la estructuración de cualquier programa, pero al no existir coordinación efectiva entre los distintos organismos responsables del tema, al contarse con un número limitado de personas apropiadamente capacitadas y no haber un marco jurídico que garantice el funcionamiento coordinado, el resultado concluye en una serie de esfuerzos institucionales y personales sin sustento filosófico.

Serían imprescindibles estudios de impacto social y económico para lograr en primer lugar, una concientización de todos los actores involucrados para proporcionar luego, una asignación prioritaria en el presupuesto del ya mencionado Sistema. De esa forma se podrían revertir las limitantes mencionadas en ambos países.

La carencia de personal suficientemente formado en epidemiología y la falta de estímulo económico al desarrollo de la gestión, son elementos negativos para el logro de los objetivos.

5.7 INTERACCIÓN SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO

Respecto a la interacción entre el sector público y privado, Uruguay cuenta con un avance mayor en ese sentido que Paraguay dentro del Sistema de Inocuidad de Alimentos. Aquí también la cooperación internacional de IICA y OPS, puede articular procesos y ayudar a este cambio tan necesario para lograr generar las políticas públicas con mayor participación ciudadana y una responsabilidad compartida, generando sistemas de inocuidad integrados en el concepto del “campo a la mesa” y sostenibles en el tiempo. En este proceso las tecnologías de la información y comunicación (TIC) tienen un papel fundamental en la conexión de redes para gestionar el conocimiento regional, información, comunicación, notificación, educación, etc.

Analizando las respuestas sobre la capacidad de ambos países para “formular y proponer normas sobre inocuidad de los alimentos para acceder, mantener y ampliar los mercados internacionales, comunicándolas según el Acuerdo MSF”, Paraguay responde negativamente. Se vuelve a realizar el mismo razonamiento que en la evolución del marco legal, tanto Paraguay como Uruguay basan sus respuestas en el área de productos de origen animal, donde sí existe una gran sensibilidad para incorporar los requerimientos generados a nivel de los mercados internacionales.

Dentro de este componente, vale destacar el sistema de rastreabilidad que tienen ambos países que les permite ubicar cualquier producto en toda la cadena agroalimentaria de la carne y realizar auditorías de sus procedimientos de rastreabilidad. De igual manera cuentan con la transparencia necesaria para

certificar auditorías internas y externas el cumplimiento de sus normas de garantía de la inocuidad alimentaria.

En cuanto a la cooperación técnica internacional se constata para ambos países, que existe la demanda basada en las realidades específicas a nivel nacional, regional e internacional, así como la voluntad de los diferentes organismos internacionales de contribuir al progreso del estudio sobre el tema. El resultado es la incorporación de los procedimientos y toma de decisiones sobre los nuevos requerimientos, en especial de los países importadores. Se destaca el apoyo y asesoramiento de organismos internacionales: IICA, OPS/OMS, FAO, UE, JAICA, FSIS de los Estados Unidos, de la CFIS de Canadá. Según los países analizados, Un aporte fundamental de la asistencia técnica que ayuda a consolidar el sistema, es la capacitación en procedimientos de auditoría.

Asimismo se destaca la cooperación horizontal entre países en el marco del CVP, aportando sus experiencias de cambio y avances como los registrados en Brasil y Chile.

En el caso de Chile, se han ido consolidando avances en la coherencia de los procedimientos y las instituciones responsables, con un evidente beneficio final. Se crea así la Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), lo que diferencia a este país de la mayoría de la Región, logrando un Sistema de Inocuidad de Alimentos que armoniza los distintos sectores en una unidad coordinada, con una metodología de trabajo que es sostenible en el tiempo, eficaz y eficiente, minimizando el doble estándar. El ejemplo refleja que Chile se está posicionando como país de avanzada en el tema.

En cuanto a la creación de una entidad regional en esta materia, el CVP parcialmente da respuesta a este requerimiento. Sin embargo, para abarcar toda la problemática de inocuidad dentro del sistema, se debería crear (Paraguay), una entidad regional que permitiera armonizar requerimientos y procedimientos entre los países.

MERCOSUR-UNION EUROPEA

Como se señalaba anteriormente, se está ejecutando el Proyecto entre el MERCOSUR y la UE “Cooperación para la Armonización de Normas y Procedimientos Veterinarios y Fitosanitarios, Inocuidad de alimentos y Producción Agropecuaria Diferenciada Número: ALA/2005/17887”. El Proyecto debiera básicamente poner énfasis en su objetivo general que es “apuntalar” el proceso de integración regional del MERCOSUR a través del apoyo al desarrollo de un sistema de control de alimentos armonizado y equivalente entre los cuatro países del MERCOSUR y fortalecer lo ya existente. Sería interesante analizar las superposiciones de recursos humanos, financieros y de actividades, respecto a lo que los gobiernos habían logrado con el INPPAZ-OPS y actualmente con la cooperación del IICA y otros. Desde su creación, el INPPAZ ha desarrollado un exitoso trabajo, había logrado establecer en la Región una plataforma de apoyo a los programas nacionales de inocuidad de alimentos reconocida tanto en el Hemisferio como globalmente, en el caso de legislación alimentaria, una base de datos a texto completo (LEGALIM), entre el resto de iniciativas regionales, como los sistemas VETA y otras.

Cabe destacar el papel de la COPAIA como instrumento para armonizar las reglas de la inocuidad de los alimentos en las Américas, la que indicaba que el INPPAZ podía ser tenido en cuenta como un centro de referencia para la inocuidad alimentaria en el mundo.

6 CONCLUSIONES

La principal limitante a nivel de los países del CVP, está referida a la falta de una política de estado que sustente y relacione a los distintos componentes institucionales del sistema de inocuidad de los alimentos. Las políticas de inocuidad de alimentos adoptadas por los gobiernos deben estar enmarcadas en la nueva concepción de política pública (PP), sostenible e integrada en cadena, basadas en enfoques científicos y consistentes con las metas de protección a la población (ALOP) y los objetivos de inocuidad (FSO), en consonancia con el cumplimiento del marco regulatorio internacional.

Se observa en los resultados del análisis, la necesidad de mejorar la normativa vigente en la mayoría de los países de la Región, por lo que es importante contar con un sistema de cooperación que permita evaluar las legislaciones de cada país y proponer sus modificaciones. Se debería comenzar con la sistematización, organización y coordinación de toda la normativa dentro de los organismos de cada país, para generar el marco necesario e imprescindible para la creación de un organismo rector en esta materia. Por otro lado y tal lo expresado en la reunión del GIDEA del CVP, en donde se encontraban las máximas autoridades de inocuidad alimentaria de la Región, se necesita el compromiso del Poder Ejecutivo de cada país para lograr ese propósito.

Se aprecia una gran necesidad de fortalecer los sistemas de vigilancia existentes con recursos económicos y técnicos que permitan entre otras acciones, optimizar la coordinación, aumentar la capacitación, mejorar la implementación de laboratorios y lograr participación de todos los sectores en la notificación de los brotes, mejorando así la capacidad técnica de los Sistemas.

El ejemplo de otros Sistemas de Inocuidad de Alimentos en el mundo es fundamental a la hora de la voluntad política para adaptarlos a nuestras realidades. Caso de Canadá que ha implementado el Sistema de Vigilancia de Brotes de ETA que entre otras acciones, proporciona datos nacionales de brotes, identifica factores de riesgo asociados y contribuye al desarrollo de programas de control y prevención de enfermedades basadas en datos. El Centro Integrado de Vigilancia de Brotes funciona vía Internet (TIC) para mejorar la vigilancia facilitando las notificaciones, comunicando alertas y compartiendo información por las distintas autoridades jurisdiccionales de salud pública a través del país. Igualmente el Protocolo de Respuesta a Brotes de ETA indica, bajo un enfoque integrado, cómo responder a brotes de ETA asegurando que todas las agencias responsables sean notificadas con prontitud y trabajen colaborativamente.

Es importante el desarrollo que Paraguay y Uruguay cuentan en los sistemas de control de la cadena cárnica, BPM, POES, HACCP para la exportación y con capacidad de respuesta ante emergencias o nuevas situaciones y adaptarse a los cambios que ocurran en las demandas de los mercados compradores.

La difusión de principios de higiene básicos en la preparación de alimentos a los consumidores nacionales, aparece como una medida muy importante si se considera que de acuerdo a datos del INPPAZ/OPS el 33,1% de los brotes declarados en el período 1993-2003 en la Región se debió a alimentos ingeridos en el hogar.

La gestión del control de los alimentos en los países analizados necesita ser fortalecida. Hay un vacío por la ausencia de política de país en el tema de la inocuidad de los alimentos lo que genera la necesidad de promocionar la

decisión política y técnica, para organizar desarrollo de eficientes y bien equipados programas de monitoreo de alimentos, vigilancia epidemiológica y servicios de laboratorios, un programa de inspección bien estructurado y coordinado, con capacidad de respuesta ante emergencias o infracciones a la normativa, así como acciones de gestión integradas y coordinadas con el sector privado.

Debe establecerse una política de capacitación continua del recurso humano con fondos financieros apropiados para garantizar su sostenibilidad y la de los Sistemas en cuestión; asimismo la comunicación y divulgación en el área de la inocuidad de los alimentos para todos los sectores vinculados, productores, procesadores, manipuladores, transportistas, vendedores y consumidores, aprovechando las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Las Políticas Públicas tienen por tanto una enorme influencia en la situación de la salud pública y socioeconómica. A partir de ellas se podrán disponer de sistemas nacionales de inocuidad de alimentos con legislación actualizada, basados en la ciencia (análisis de riesgo), armonizada con normas internacionales para facilitar el cumplimiento de compromisos y acuerdos comerciales internacionales y globalizadora en su mirada abarcando todos los eslabones de la cadena agroalimentaria como un todo continuo.

Para llegar a alcanzar el promocionado concepto de “un mundo, una salud” la sociedad en su conjunto debe participar en la generación e implementación de políticas de estado públicas; fortaleciendo y generando líderes en todos los niveles; tomando en cuenta a todos los actores de la cadena agroalimentaria y coordinando sus actividades; teniendo en cuenta el análisis de riesgo como herramienta fundamental para la toma de decisiones sobre las medidas adecuadas de control; campañas educativas e informativas; y formando

capacidades en gerenciamiento de programas de inocuidad de alimentos. Estos procesos deben estar dinamizados dentro de un marco de investigación aplicada, aunque el avance de los mismos no debe ser dependiente de los tiempos en los cuales se obtienen los resultados de las investigaciones, ya que esto limitaría la efectiva puesta en vigencia del sistema.

Es vasta la revisión bibliográfica acerca del papel de la cooperación técnica internacional y regional. Con toda la información obtenida y los análisis presentados, se pueden establecer líneas estratégicas de cooperación técnica para los países de la Región. Sin embargo, es importante resaltar nuevamente, que para que dicha cooperación sea más efectiva es menester contar con mayor información de los países, ya que los datos obtenidos tal vez no reflejen con exactitud la realidad de los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos de los mismos, debido a las limitantes en el desarrollo de este trabajo para conseguir información detallada en esta materia.

Es importante destacar que la cooperación técnica internacional y regional es prioritaria en la generación de líderes en seguridad alimentaria que promuevan la importancia de tomar conciencia acerca de la inocuidad alimentaria y de la necesidad de una gestión del conocimiento. Se pueden citar las acciones del IICA al respecto.

Asimismo y a la hora de que los gobiernos implementen PP referidas a los Sistemas de Inocuidad de Alimentos, IICA y OPS podrían continuar con su rol en los países como articuladores e iniciadores de los procesos necesarios para efectivizar tales políticas, implementando talleres técnicos-políticos y convocando a los actores involucrados para trazar una estrategia altamente participativa buscando una construcción colectiva. Un ejemplo de esto es la implementación del DVE en Paraguay y Uruguay.

Necesidad de apoyo de la cooperación internacional a la armonización dentro de las instancias nacionales y regionales (CVP-MERCOSUR)- continental (COPAIA).

La creación de redes de información entre los distintos actores del sector público y privado de los distintos países, en toda la cadena agroalimentaria hasta llegar al consumidor final, así como a nivel regional, se considera fundamental. Lamentablemente se ha discontinuado el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), integrado al Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, creado por la OPS y promovido por los gobiernos de las Américas. Actualmente el tema de inocuidad de alimentos es llevado adelante por el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA).

Para el desarrollo de los países analizados y de esta Región y según las opiniones obtenidas, lo conveniente es alcanzar una entidad regional que se ocupe de este tema dada la trascendencia del mismo. Es aquí donde el papel de organismos como IICA y OPS se hacen imprescindibles para dar continuidad a las distintas iniciativas regionales del INPPAZ tales como una Plataforma de apoyo a los programas nacionales de inocuidad de alimentos; Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos; Acciones para mejorar la capacidad de análisis de riesgo; Acciones para mejorar la capacidad de gestionar eficazmente los riesgos con la utilización de enfoques preventivos; Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos; formación de profesionales y liderazgo; bases de datos con legislación alimentaria LEGALIM; fortalecer la participación del sector salud en la elaboración de normas, directrices y recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius, apoyando la participación activa de los países en la labor de la Comisión y sus órganos subsidiarios.

Es prioritario que todos los organismos internacionales recopilen y organicen los esfuerzos de cooperación en la Región. Existe superposición de acciones y recursos humanos y financieros utilizados para fortalecer los Sistemas de Inocuidad de los países. Se debiera lograr una mayor coordinación de dichos esfuerzos para obtener eficacia y eficiencia de la cooperación nacional, regional e internacional.

A partir de estas conclusiones, se pueden resumir las principales fortalezas y debilidades de los Sistemas de Inocuidad de Paraguay, Uruguay y de la Región del CVP, que permiten generar las recomendaciones generales.

FORTALEZAS

- ✓ Comienzo del cambio en las orientaciones de los gobiernos referido a las políticas de seguridad alimentaria.
- ✓ Se cuenta con capacidad del recurso humano, mecanismos de rastreabilidad y auditorias en la cadena cárnica, resultados de la cooperación a dichos países.
- ✓ Aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos para la exportación basado en el sistema tradicional liderado por las normativas de la UE, Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES), así como en HACCP, principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento.
- ✓ Se cuenta con ejemplos consolidados de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos a ser adaptados a esta Región.
- ✓ Vasta cooperación técnica internacional, regional y horizontal.
- ✓ Aplicación en Paraguay y Uruguay de la herramienta DVE del IICA-OPS.
- ✓ Comienzo del trabajo regional en la materia a través del CVP.
- ✓ Interés por la creación de una entidad regional encargada del fortalecimiento de los sistemas de inocuidad de alimentos y que de seguimiento a las actuaciones del INPPAZ.
- ✓ Desarrollo de sociedades de la información (TIC).

DEBILIDADES

- ✓ Falta de políticas públicas y concientización de la sociedad sobre el tema.
- ✓ Normativa vigente parcial, desactualizada, desorganizada y poco transparente.
- ✓ Falta parcial de capacidad técnica en Paraguay y otros países del CVP.
- ✓ Inadecuada gestión del sistema de control de alimentos.
- ✓ Insuficiente armonización.
- ✓ Doble o triple estándar.
- ✓ Sistemas de vigilancia de ETA descoordinados y desfinanciados
- ✓ Capital financiero limitado.
- ✓ Falta de enfoque basado en AR.
- ✓ Falta de investigación aplicada coordinada entre los actores responsables

7 RECOMENDACIONES

Necesidad de fortalecer los sistemas de vigilancia existentes en Paraguay y Uruguay, con recursos económicos y técnicos que permitan optimizar la coordinación, aumentar la capacitación, mejorar la implementación y conocimiento de los actuales laboratorios y lograr la participación de todos los sectores en la notificación de brotes, así como la utilización del Análisis de Riesgo como herramienta fundamental para evaluar los posibles vínculos entre los riesgos existentes en la cadena alimentaria y los riesgos efectivos para la salud humana.

Generar metodologías de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos aplicables según los tipos de empresas (importancia de las pequeñas y medianas empresas en ambos países) para continuar con la aplicación de principios de higiene básicos en la preparación de alimentos a los consumidores, tema que se considera fundamental como planteamiento preventivo junto al HACCP, que permitan que el sector privado asuma una

mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control.

Continuar fomentando a través de la cooperación el cumplimiento de la reglamentación internacional (tres hermanas OIE-CIPF-CODEX) y una más activa participación de los Comités Nacionales del Codex en los cuales estén representados los sectores oficiales, académicos y privados (productores y consumidores); así como en el CCLAC.

Los países podrían considerar el establecimiento de un programa regional de creación de capacidad en relación con el comercio para ayudar a desarrollar las capacidades nacionales que necesitan en diferentes niveles.

Realizar estudios de impacto socioeconómico de las ETA en los países involucrados y en la Región, para dar apoyo, promoción y consolidación a las políticas públicas con visión integradora de una sociedad proactiva, generando procesos sostenibles en el tiempo.

Se considera fundamental determinar los problemas y las necesidades reales a través de una investigación aplicada de los sistemas de inocuidad de los alimentos de estos países y de la Región del CVP.

La Inocuidad de los Alimentos es una disciplina relativamente nueva que requiere un abordaje interdisciplinario y una institucionalidad público-privado, dividiendo las responsabilidades de la Academia en investigación básica, de los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria (INIA) con un enfoque un poco más pragmático y el Sector Privado tratando de desarrollar métodos de control y prevención.

En este contexto, se podrían diseñar planes nacionales quinquenales de investigación en Inocuidad de Alimentos que sean resultado de un esfuerzo público- privado.

Continuar desarrollando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el trabajo en redes y generar la gestión del conocimiento, notificaciones necesarias, educación y difusión a la población, a nivel nacional y regional.

Es prioritario que todos los organismos internacionales recopilen y organicen los esfuerzos de cooperación en la Región. Existe superposición de acciones, recursos humanos y financieros utilizados para fortalecer los Sistemas de Inocuidad de los países. Se debiera lograr una mayor coordinación de dichos esfuerzos para obtener eficacia y eficiencia de la cooperación nacional, regional e internacional.

8 BIBLIOGRAFIA

Adak, GK.; Long, SM; O'Brien, SJ. Trends in indigenous foodborne disease and deaths, England and Wales: 1992 to 2000. *Gut* 2002; 51(6):832-41

Arturo. I, 2003. *Aseguramiento de inocuidad en la industria de productos lácteos.* (en línea). Consultado oct.2009. Disponible en <http://www.alfa-editores.com/carnilac/Agosto%20Sep%2004/TECNOLOGIA%20Aseguramiento%20de%20%20Inocuidad%20en%20la%20Industria%20de%20%85.pdf>

Auriat, N. 1998. *Politique social et recherche en sciences sociales: pour une represe du déba en Revue, Internationale de sciences sociales.* UNESCO. no. 156

Carrizo, L.; Rivoir, A. 2001. El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los observatorios gubernamentales en Uruguay, Proyecto MOST/UNESCO-Universidad de Harvard: Factores que mejoran la utilización de las investigaciones para la política social.

CAS (Consejo Agropecuario del Sur); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2007. El mercado de la carne vacuna en el Consejo Agropecuario del Sur. Montevideo, Uruguay. 96 p.; ISBN 92-90-39-775-6 AGRIS. E71. DEWEY 382.416

Castillo, A. 2009. Curso Inocuidad II, Gerencia en programas sanitarios en inocuidad de los alimentos. MIA4, UCI. CR.

CFS (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) 2009. Seguridad alimentaria mundial. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.fao.org/economic/cfs09/cfs-home0/es/>

Cimons, M. 2000. Rapid foodborne pathogen ID system is making a difference. *ASM News*, 66: 617-619.

Comisión Europea, EU. 2009. Seguridad alimentaria de la granja al tenedor (en línea). Consultado feb. de 2009. Disponible en http://ec.europa.eu/food/index_es.htm.

Converti, G. 2009. Reunión del Grupo de Inocuidad de los Alimentos del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (GIDEA/CVP), (diapositiva). Buenos Aires, AR.

Costa, N. da 2009a Implementação de análise de risco na inocuidade de produtos de origem animal. Ações do DIPOA/SDA/MAPA (diapositiva). Buenos Aires, ARG.

____; 2009b. Reunión del Grupo de Inocuidad de los Alimentos del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (GIDEA/CVP).(diapositiva). Buenos Aires, ARG.

Couto Rosa, S. 2004. Qué es el desarrollo local. (documento de trabajo). PNUD.

DVE (Desempeño Visión y Estrategia) 2008. Desempeño Visión y Estrategia para Servicios Nacionales de inocuidad de los alimentos. San José, CR. 2 ed. 52p.

EUREPGAP (Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible). 2009. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.eurepgap.org/Languages/Spanish/about.html>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2003. Assuring food safety and quality. Guidelines for strengthening national food control systems. FAO Food and Nutrition Paper 76. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705e/y8705e00.pdf>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT); OMS (Organización Mundial de la Salud). 2003a. Experiencia de Canadá, ISBN 92-5-304918-9, ISSN 1014-2916. (en línea). Disponible en www.fao.org/docrep/006/y8705s/y8705s00.htm

____2003b. *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*; Estudio FAO alimentación y nutrición 76. (en línea). Roma, Italia. Consultado oct.2009. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y8705s/y8705s00.pdf>

____2004. Evaluación de riesgos de *Listeria Monocytogenes* en alimentos listos para el consumo. Serie de evaluación de riesgos microbiológicos no.4.

____2005a. Conferencia Regional en inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe; Sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y El Caribe: Análisis de la situación. Oficinas regionales y subregionales de la FAO en América Latina y el Caribe. (en línea). San José,

CR. Consultado oct. 2009 Disponible en
<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/Larc/29larc/J7447s.pdf>

____2005b. Manual de lineamientos generales y marco de referencia sobre análisis de riesgo relacionado con la Inocuidad de los alimentos. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/010/af275s.pdf>

____2005c. Conferencia Regional sobre inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe; Sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y El Caribe: Análisis de la situación. (en línea). San José, Costa Rica. Consultado nov. 2009. Disponible en
<ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/Larc/29larc/J7447s.pdf>.

____2007. Análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos. Guía para las autoridades nacionales de inocuidad de los alimentos.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT), 2007 Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos; Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad.; Servicio de calidad de los alimentos y normas alimentarias. Dirección de nutrición y protección del consumidor. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, IT. 2007. ISBN 978 - 92 -5-305536-4

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). PRISA (Portal Regional de Inocuidad y Sanidad Agroalimentaria para America Latina y el Caribe) (en línea). Consultado en dic. 2009. Disponible en <http://prisa.fao.org/Es/default.jsp>

____2009a. Food: A fundamental human right (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en
<http://www.fao.org/FOCUS/E/rightfood/right1.htm>

____2009b. La normalización de alimentos y el Codex Alimentarius en el marco del MERCOSUR. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en
<http://www.fao.org/DOCREP/V9723T/v9723t0b.htm#la%20normaliz>

____2009c. Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias (AGNS); Reuniones conjuntas FAO/OMS sobre evaluación de riesgos Microbiológicos (JEMRA). (en línea). Consultado en nov. 2009. Disponible en
http://www.fao.org/ag/agn/agns/jemra_index_es.asp

_____. 2009d. Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias (AGNS); Sistemas integrados de control de los alimentos. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en http://www.fao.org/ag/agn/agns/foodcontrol_es.asp.

FAO/OMS 2007. Segundo foro mundial FAO/OMS de autoridades de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en http://www.msp.gub.uy/uc_1552_1.html

FDA (U.S. Food and Drug Administration). Informes de rechazos a importaciones del Sistema Administrativo y Operacional de Apoyo a las Importaciones (OASIS) (en línea). Consultado set. 2009. Disponible en http://www.fda.gov/ora/oasis/ora_oasis_ref.html

Foro Mundial FAO/OMS de Autoridades de Reglamentación sobre Inocuidad de los alimentos. (2/2004). Base jurídica para el control oficial y no oficial de la inocuidad de los alimentos. Refuerzo de los servicios oficiales de control de la inocuidad de los alimentos. Tema 4.2 del programa GF 02/5^a. Bangkok, THA.

Fonalleras, L. 2008. Coyuntura Agropecuaria. Normas sanitarias públicas y privadas y sus efectos sobre el comercio internacional de alimentos (en línea). Consultado nov. 2009. Disponible en http://www.iica.org.uy/online/coyuntura_60_doc.asp

Galiani, S. 2006. Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. LC/L.2482-P. S.06.II.G. s.l.

GAO (Government Accountability Office). US. 2005. Report to congressional requesters ; Highlights: Accountability integrity reliability.; Highlights of GAO-05-212, a. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en www.gao.gov/cgi-bin/getrpt

IFT (Institute of Food Technologists) Mead, P.S., Slutsker, L., Dietz, V., McCaig, L.F., Bresee, J.S., Shapiro, C., Griffin, P.M., and Tauxe, R.V. 1999. Food-related illness and death in the United States. *Emerg. Infect. Dis.* 5: 607-625. Citado en Bacteria Associated with Foodborne Diseases. Scientific Status Summary. 2004.

INFOSAN. 2008 Red internacional de autoridades en materia de inocuidad de los alimentos. 2008. Nota de Información Iniciativa de OMS para estimar la carga mundial de enfermedades de transmisión alimentaria. no. 5

_____. 2009. Red internacional de autoridades en materia de inocuidad de los alimentos. mayo 2009. Nota informativa de OMS aplicación de la estrategia mundial de la OMS en materia de inocuidad de los alimentos. no. 3

INPPAZ/OPS/OMS (Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis). Resultados de la encuesta de los laboratorios miembros de la Red Interamericana de laboratorios de análisis de alimentos. (en línea). Consultado set. 2009. Disponible <http://www.panalimentos.org/rilaa/flash/rilaa.asp>.

INPPAZ/OPS/OMS (Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis). Sistema de Información para la Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por los Alimentos – SIRVETA. Consultado set. 2009. Disponible http://www.panalimentos.org/sirveta/e/report_eta01.asp

ISO (Organización Internacional de Normalización) 2009 (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.unit.org.uy/iso22000/familia.php>

ITU (Unión Internacional de Telecomunicaciones) 2006, Informe sobre el desarrollo mundial de las Telecomunicaciones/tic. Evaluación de las TIC para el desarrollo económico y social. Consultado oct. 2009. Disponible en [www.itu.int/ITU D/ict/](http://www.itu.int/ITU-D/ict/)

Jouve, JL. 2000. Good manufactory practices, HACCP and quality systems. In the microbiological safety and quality of food, (3). Ed. BM Lund; T Baird-Parker; G Gould; Aspew Publishers. Kleer, J. 2000. Microbiological food safety. (newsletter). Gaithersburg MD, US.

Junqueira, LA. 2000. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. RAP. FGV. Rio de Janeiro, BR.

Klein, Julie T. et al 2001. Transdisciplinarity: Joint problem solving among, science, technology and society. Birkhauser Verlag, Basel.

López, E. et al .2003. La gestión del conocimiento en la nueva economía. (en línea). Consultado nov. 2009. Disponible en <http://www.uoc.edu/dt/20133/index.html>

Mandl, B. 2009. Actividad del Codex Alimentarius en Uruguay. Comunicaciones institucionales MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en www.mgap.gub.uy

Mizrahi, Y. 2004. Capacity enhancement indicators. Review of the literature. World Bank Institute Working Paper. Instituto del Banco Mundial. Washington DC, US. (en línea). Consultado nov.2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>

Molins R, 2007. El costo invisible de las enfermedades transmitidas por alimentos. Revista Comuniica N° 1 año 2007. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en http://www.iica.org.uy/online/coyuntura_40_doc.asp#1#1.

OMC (Organización Mundial del Comercio) 2009. Textos jurídicos de los Acuerdos de la OMC (en línea). Consultado en set. 2009. Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

Nader, A / Vitale, G. s.f. Revista Alimentos Argentinos N° 8). (en línea). Consultado nov. 2009 Disponible en http://www.alimentosargentinos.gov.ar/marco_r.asp

Nin, R. 2009. [Análisis del marco jurídico nacional en materia de inocuidad de alimentos](#). Anuario OPYPA 2009, MGAP. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario2009/material/htm/indice.htm>

Nonaka, T. 1995. Proceso de creación del conocimiento. Consultado dic. 2009. Disponible en http://www.gestiondelconocimiento.com/modelo_nonaka.htm

OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal, FR). 2005. Código Sanitario para los Animales Terrestres. 14 ed, art. 1.3.4.9, 674 p. París, FR.

_____. 2009. Consecuencias de las normas del sector privado para el comercio internacional de animales y productos derivados de animales (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en http://www.oie.int/esp/normes/es_Implications%20of%20private%20standards.htm

Olea N, AM . 2005. Vigilancia de Enfermedades transmitidas por alimentos. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en <http://epi.minsal.cl/epi/html/presenta/VETA2007.pdf>

OMS (Organización Mundial de la Salud). "First formal meeting of the foodborne disease burden epidemiology reference group". (en línea).

Consultado dic. 2009. Disponible en http://www.who.int/foodsafety/fs_management/No_03_strategy_may09_sp.pdf

OMS (Organización Mundial de la Salud). 2000. 53ª Asamblea Mundial de la Salud. Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.who.int/es/>

____2009. Programa GSS. Consultado dic. 2009. Disponible en www.who.int/salmsurv/en/

OPS (Organización Panamericana de la Salud). 1998. Programas Integrados de Protección de Alimentos de las Américas. Washington DC, EUA. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/hcp/hcv/rimsa13-inf1-s.pdf>

____2000. Taller nacional del sistema VETA. Montevideo, URU.

____2003. 13ª Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura. Washington, D.C., EUA.

Pérez, E. 2009. Taller los sistemas de inocuidad de alimentos: Construyendo la Visión, Misión, Estrategia. (diapositiva) Montevideo, URU.

Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Informe principal. Roma, IT. 183 p. 1988. Anexo III. Sistema alimentario y seguridad alimentaria. 108 p.

Proyecto de declaración del Foro Mundial sobre el Nexo entre Ciencias Sociales y Políticas.

(en línea). Consultado nov. 2009. Disponible en http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=9004&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Ramírez, L. 2004. Guía práctica para la investigación aplicada en ciencias humanas y de la gestión. parte I. Universidad de Sherbrook.

Reunión de la Comisión Panamericana para la inocuidad de los alimentos (COPAIA). (3/ 2003).

Reyes Sigarreta, M. 2009. Taller de metodología de la investigación aplicada a sistemas de salud. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en www.ilustrados.com

Romero, J. 2009. X Congreso latinoamericano de microbiología e higiene de alimentos (diapositiva) Punta del Este, URU.

Ruiz, R. 2007. El método científico y sus etapas. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos-pdf>

SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, AR). 1960. Edición Oficial revisada del Código Latinoamericano de Alimentos. (en línea). Consultado set. 2009. Disponible en <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/alimentos/inicio.htm>

_____ Información legislativa alimentaria actualizada nacional e internacional en textos completos (en línea). Consultado en oct. 2009. Disponible en http://www.alimentosargentinos.gov.ar/marco_r.asp

Scott, WG; Scott, HM; Lake, RJ; Maker, MG. 2000. Economic cost to New Zealand of foodborne infectious disease. N Z Med J. 113(1113):281-284.

Sesión del Comité Ejecutivo, OPS (Organización Panamericana de la Salud); OMS (Organización Mundial de la Salud). Estrategia para el futuro de los centros Panamericanos. Discontinuidad del INPPAZ y perspectivas de la cooperación técnica de la OPS en Inocuidad de Alimentos. (136 a, 2005, Buenos Aires, ARG) p. 4.3 del orden del día provisional CE136/INF/8 (esp.).

SIRVETA (Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos) INPPAZ (Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis) Consultado en set. 2009. Disponible en <http://www.panalimentos.org/panalimentos/Acercade.htm>

Stein, E. et al. 2006. The politics of policies. Economic and Social Progress in L. America. Report BID. part III.

Taller Nacional del Sistema V.E.T.A.(1999, Montevideo, URU). Programa de salud pública veterinaria, Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis. OPS/HCP/HCV/FOS/URU. 03/2000

Vasilachis de Gialdino, I. 1992 Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos, Buenos Aires, Centro editor de América Latina. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/metcuali/metcuali.html>

WHO (World Health Organization); FAO (Food and Agriculture Organization). 2003. Assuring food safety and quality: Guidelines for strengthening nacional food control systems.

WHO (World Health Organization). 2006. The global burden of foodborne diseases: taking stock and charting the way forward. Geneva, Sui.

_____. 2008. Initiative to estimate the global burden of foodborne diseases. First formal meeting of the foodborne disease burden Epidemiology Reference Group (FERG). WHO, Geneva, SUI.

9 ARTICULO CIENTÍFICO PARA PUBLICACIÓN

ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS DE LA REGIÓN DEL COMITÉ VETERINARIO PERMANENTE DEL CONO SUR (CVP)

Valoración de la investigación aplicada en inocuidad de alimentos

Gabriella Campón De Dieu
Secretaría Técnica del Comité Veterinario
Permanente del Cono Sur (CVP)

3er. Piso Ed. MERCOSUR IICA Uruguay
Luis Piera 1992, Montevideo, Uruguay
Teléfonos: 598 2 410 16 76 int. 135/136
Correo electrónico: gabriella.campon@iica.org.uy

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes y justificación: La inocuidad de los alimentos es prioritaria en la salud pública así como en las economías familiares, nacionales y regionales. La garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos para las exportaciones promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza.

El creciente comercio internacional, los cambios registrados en las pautas mundiales de la producción alimentaria, en los hábitos alimenticios, la tecnología, las expectativas públicas de protección sanitaria, la necesidad de investigación aplicada y muchos otros factores han creado un entorno cada vez más exigente para los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos. Los riesgos planteados para la salud y el comercio deben evaluarse y gestionarse para atender los objetivos nacionales y regionales, que constituyen un conjunto cada vez más amplio y complejo.

Objetivo: Valorar el estado actual de la investigación aplicada en los sistemas de inocuidad de alimentos de la Región del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) permitiendo conocer la prioridad del tema en las agendas políticas de los gobiernos y detectar las necesidades de asistencia y cooperación internacional para el fortalecimiento de dichos sistemas, contribuyendo a una mayor protección de la salud de los consumidores nacionales y la de los mercados compradores, limitando así las restricciones que se pudieran generar al comercio y potenciando su crecimiento.

Métodos: El estudio se lleva adelante a través de un método mixto de investigación, basado principalmente en revisión bibliográfica y en un cuestionario a los países, el que es validado por el Jefe del Servicio Veterinario Oficial de ambos países. Asimismo se realizaron entrevistas personales a los especialistas del tema de la Región del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) y a otros actores de la cadena agroalimentaria.

Resultados: Una de las principales debilidades de los sistemas de inocuidad alimentaria de los países del CVP, está referida a la falta de investigación aplicada al tema. La misma es consecuencia de la falta de políticas públicas que sustenten y relacionen a los distintos actores del sistema de inocuidad de los alimentos con enfoque de “cadena agroalimentaria” en el marco de una entidad encargada del tema, a nivel nacional y regional.

Conclusiones: Los procesos de generación de políticas públicas en inocuidad de alimentos deben concebirse dentro de un marco de investigación aplicada, basadas en enfoque científico y en la realidad de los países, generando datos e información propios de la Región, pudiendo así incrementar el “conocimiento” regional, confrontando la teoría con la realidad y encontrando soluciones a la problemática del tema para producir resultados tangibles y a corto plazo. Sin duda alguna que este proceso debe llevarse adelante a través de una entidad encargada del tema, a nivel nacional y regional y apoyado por las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

La cooperación técnica internacional y regional ha sido y continúa siendo muy valiosa, asesorando y articulando procesos, promoviendo los cambios para generar las políticas públicas con mayor participación ciudadana y el enfoque de investigación aplicada al análisis de riesgos. Asimismo generando responsabilidades compartidas entre el sector oficial y el privado en el proceso de “policy making” asegurando el marco adecuado para la obtención de Sistemas de Inocuidad de Alimentos integrados en una entidad (agencia) encargada del tema, siguiendo el concepto del “campo a la mesa”, creíbles y sostenibles en el tiempo.

Palabras clave: Enfermedades de transmisión alimentaria (ETA). Investigación aplicada. Conocimiento regional. Política pública (social). Cadena agroalimentaria. Entidad de inocuidad de los alimentos.

ABSTRACT

Food safety is very important in Public Health Policies as well as in national, regional and even familiar economies. The food safety and quality promotes international trade, which helps to encourage the growth of the economies and also helps to decrease poverty.

The growing international trade, the changes applied to conditions for food production as well as to eating habits all over the world, the technology, the public expectations on food protection, applied investigation schemes and many another factors, have created a highly demanding platform for Food Safety Systems. Risks for health and trade must be evaluated and managed in order to attend national and regional objectives, which are every time more complex and extensive.

Aims of the work: Evaluate the actual state of applied investigation to Food Safety Systems within the area of influence of Veterinarian Permanent Committee of the Southern Cone (CVP) and thus find out the level of involvement of the regional governments have in this subject. It also searches for the needs of international help and cooperation to reinforce this systems. Besides it will contribute to ensure the consumers' and/or customers' health protection, restricting the limitations applied on trade and making its growth easier.

Methodology: It is mixed. It's mainly based on a bibliography review and on a questionnaire in both countries, which is validated by the respective Veterinarian Official Service Chief. Personal interviews were made as well, to experts from the region belonging to Veterinarian Permanent Committee of the Southern Cone (CVP) and another people who takes part in the agriculture food chain.

Results: one of the main weaknesses in the CVP countries' Food Safety Systems is the lack of applied investigation. This situation comes from not having enough state policies that may sustain and connect the different actors involved in the Food Safety System, focusing on the agriculture food chain. An institution made for this purpose is missing, not only within the countries but also in the region.

Conclusions: To create public policies in food safety is something that must be done having applied investigation processes in the background investigation based on a scientific point of view and substantial to the countries actual conditions. Establishing a regional information net which could improve the regional "knowledge", comparing theories with facts, and finding short term solutions. No doubt at all, this is the aim of an institution working in regional and national grounds, which must be supported by information and communication's technologies (ICT).

International and regional technical cooperation has been highly valuable, and it goes on this way: giving advise and help in different processes, promoting the necessary changes to generate public policies that imply higher citizen involvement and helping to focus in investigation applied to risk analysis. Also making shared responsibilities between the public and the private spheres, within the "policy making" process; Assuring a correct setting for Food Safety

Systems, within the field of an institution specially dedicated to this, an Agency food safety, following the idea "from farm to table", believable and sustainable as time goes by.

Key words: Foodborne diseases. Applied investigation. Regional knowledge. Public (social) policies. Agriculture food chain. Agency Food Safety.

INTRODUCCIÓN

La inocuidad de los alimentos es prioritaria en la salud pública así como en las economías familiares, nacionales y regionales. La garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos para las exportaciones promueve el comercio internacional, que representa un medio para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza¹.

El creciente comercio internacional, los cambios registrados en las pautas mundiales de la producción alimentaria, en los hábitos alimenticios, la tecnología, las expectativas públicas de protección sanitaria, la necesidad de investigación aplicada y muchos otros factores han creado un entorno cada vez más exigente para los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos. Los riesgos planteados para la salud y el comercio deben evaluarse y gestionarse para atender los objetivos nacionales y regionales, que constituyen un conjunto cada vez más amplio y complejo.

La introducción de planteamientos preventivos, como el análisis de riesgos y de los puntos críticos de control (HACCP), ha conseguido que el sector privado asuma mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control. Este planteamiento integrador facilita una mayor protección del consumidor, estimula eficazmente la agricultura y el sector de la elaboración de los alimentos y promueve el comercio nacional y principalmente vehiculiza el comercio internacional de alimentos. El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio² sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) insta a los Estados Miembros que apliquen únicamente medidas de protección que estén basadas en principios científicos, sólo cuando sea necesario y no de forma que pueda constituir una restricción camuflada del comercio internacional.

El Cono Sur de América se destaca por ser uno de los “polos” agroalimentarios más importantes del mundo, siendo una gran exportadora de alimentos³. La contaminación de alimentos puede afectar dicho comercio internacional por rechazos en los países compradores, lo que genera consecuencias serias en las economías de los países productores. De acuerdo con datos de la Administración de Alimentos y Drogas de Estados Unidos⁴, se produjeron 3.645 rechazos de alimentos provenientes de la región en el período septiembre 2004 a septiembre 2005, de los cuales, el 77% es atribuible a problemas de inocuidad. Es un tema de indudable incidencia.

Es necesario un esfuerzo conjunto para generar conciencia sobre la necesidad de basarse en investigación aplicada, generando conocimiento nacional y regional en este tema, creando redes de información a partir de las cuales se comparta dicho conocimiento y se coordinen los distintos actores del sector público y privado aplicando el concepto del “campo a la mesa”⁵. Asimismo es necesaria una acción

coordinada regional, cuyo ejemplo puede encontrarse en el ex INPPAZ, el cual desarrolló iniciativas regionales en apoyo a los programas nacionales, tales como el Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos⁶. En dicho Sistema se aprecia el conocimiento generado sobre las ETA en la Región.

Por otro lado, algunas autoridades de estos países no priorizan la importancia mundial de la inocuidad de los alimentos, pese al aumento constante de la prevalencia de las enfermedades de transmisión alimentaria. Se necesita mayor información sobre ETA (investigación) para trazar desde los gobiernos, políticas públicas y asignar los recursos en forma eficiente para la prevención y control de las mismas.

El objetivo de este trabajo es valorar el estado actual de la investigación aplicada en los sistemas de inocuidad de alimentos de la Región del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) permitiendo conocer la prioridad del tema en las agendas políticas de los gobiernos y detectar las necesidades de asistencia y cooperación internacional para el fortalecimiento de dichos sistemas, contribuyendo a una mayor protección de la salud de los consumidores nacionales y la de los mercados compradores, limitando así las restricciones que se pudieran generar al comercio y potenciando su crecimiento.

CONTEXTO INTERNACIONAL

Las reformas del CFS⁷ de la FAO que han encaminado los esfuerzos mundiales de coordinación a eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria (abastecimiento e inocuidad) para todos, se han concebido en parte, a la fundamentación de las decisiones en datos científicos y en los conocimientos más avanzados. A partir de esta información se puede afirmar que la visión y el compromiso de los gobiernos acerca del tema a nivel mundial debe ser integrador, tomando en cuenta las necesidades y realidades de cada país derivadas de la generación de información propias. Asimismo que el proceso de adopción de decisiones y formulación de políticas públicas, debe ser acorde con los criterios internacionales, es decir, debe estar justificado científicamente.

En el Foro Mundial de alto nivel sobre seguridad alimentaria en Beijing en el 2007, que contó con la participación de más de 60 países y organizaciones internacionales bajo el liderazgo de la Administración de Calidad, Supervisión, Inspección y Cuarentena (AQSIQ), el Ministerio de Salud de la República Popular China, la OMS y la FAO en representación de la Comunidad Internacional, se confirmó la necesidad y se instó a:

- Establecer *autoridades competentes* en materia de seguridad alimentaria como cuerpos de salud pública independientes y confiables dentro de un

marco legal comprensivo que abarque desde la producción hasta el consumo

- Desarrollar *regulaciones transparentes* basadas en *análisis de riesgo* para garantizar la seguridad en el suministro de alimentos desde la producción hasta el consumo, en concordancia con la orientación de la Comisión Codex Alimentarius y otros cuerpos internacionales relevantes en la fijación de estándares;
- Asegurar el fortalecimiento adecuado y efectivo en la *legislación* sobre seguridad alimentaria, utilizando en lo posible, *inspecciones* basadas en *Análisis de Riesgo* y el enfoque de *Punto de Control Crítico*;
- Establecer programas de monitoreo a los alimentos y la dieta total que se vinculen a *sistemas de vigilancia de enfermedades de naturaleza humana y alimentaria – animal* a los efectos de obtener información rápida y fidedigna sobre la prevalencia y emergencia de enfermedades y amenazas de índole alimentaria en el suministro de alimentos;
- Establecer procedimientos, incluyendo *sistemas de rastreo y registro* en conjunto con la industria para identificar rápidamente, *investigar y controlar* incidentes de seguridad alimentaria y notificar a la OMS sobre aquellos casos que caen bajo las Regulaciones Internacionales de Salud a través de la Red Internacional de Autoridades en Seguridad Alimentaria y los Centros Focales Nacionales de IHR.
- Agilizar el *refuerzo de las capacidades de seguridad alimentaria*, particularmente de países en desarrollo a través de cooperación efectiva entre países en desarrollo y desarrollados como forma de asegurar alimentación segura para todos.

PRINCIPALES ASPECTOS A TOMAR EN CUENTA PARA LA INVESTIGACION APLICADA Y FORTALECER LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

CAPACIDAD DEL RECURSO HUMANO

Durante las últimas décadas, el componente capacitación ha sido definido como prioritario y ha tenido que ser fortalecido para alcanzar el desarrollo de las comunidades, sobre todo en los países en desarrollo⁸. El fortalecimiento de capacidades es necesario tanto en las instituciones públicas como privadas para alcanzar los desafíos de un desarrollo sustentable. Es a partir de esa necesidad que los posibles organismos donantes de recursos financieros y las instituciones de cooperación técnica, incluyen en sus estrategias programas de fortalecimiento de capacidades. Los Servicios Nacionales de Inocuidad de los Alimentos debieran mantener a su personal capacitado para generar información nacional, para lograr conocimientos relevantes que reflejen las necesidades reales de cada país y de la Región, basados en información científica y técnica⁹. En los diferentes aspectos del sistema que se describirán a continuación, se apreciará que el componente de “capacidad” es fundamental para lograr el desarrollo mencionado.

SISTEMAS NACIONALES Y REGIONALES DE VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA PARA ETA

La vigilancia epidemiológica es un instrumento valioso para la estimación de la carga de ETA, la determinación de las prioridades en materia de salud pública, la evaluación de los programas de prevención y lucha contra las enfermedades y la determinación del costo relativo de las medidas de lucha. Permite una detección y una respuesta rápidas ante los brotes de enfermedades y ayuda a identificar las cuestiones que van surgiendo en relación con la inocuidad de los alimentos y las necesidades de investigación. Por tal motivo se debe mejorar la información obtenida, la capacidad de análisis, uso y comunicación de la misma, así como la retroalimentación a los distintos niveles del sistema. Además, es una fuente importante de información para realizar la evaluación del riesgo como parte del nuevo marco del análisis del riesgo.

Los datos de un buen sistema de vigilancia son insumos importantes para la aplicación de modelos de análisis de riesgos¹⁰. Los datos suministrados por un sistema de vigilancia no deben utilizarse para comparaciones entre países, debido a las diferencias existentes en cobertura y calidad de los sistemas de vigilancia epidemiológica; deben ser analizados en el contexto de cada uno de los países, valorando las diferencias geográficas y la capacidad operacional del sistema nacional para una correcta interpretación de los mismos.

Una adecuada gestión de la vigilancia implica el mejoramiento de la detección de brotes, casos y factores de riesgo y ampliación de las fuentes de información, análisis y uso en los diferentes niveles e instancias de la infraestructura de salud pública, elaboración de las caracterizaciones de los escenarios de riesgo y respuesta al interior de los países y fortalecimiento de las capacidades con énfasis en el nivel local¹¹.

En Estados Unidos de América, por ejemplo, se registran aproximadamente 76 millones de casos de ETA, 325.000 hospitalizaciones y 5.000 defunciones y en Inglaterra y Gales se registran 2.366.000 casos de EA, 21.138 hospitalizaciones y 718 defunciones anualmente¹².

A nivel mundial se ignora aún la magnitud total de la carga de morbilidad y el costo del combate de las ETA, pero se considera que sus repercusiones son importantes y que afectan en particular a lo siguiente¹³:

a) Seguridad alimentaria-sanitaria mundial:

Como consecuencia de la globalización de la comercialización y la distribución de alimentos, los productos alimenticios contaminados, de forma accidental o deliberada, pueden afectar a la salud de personas de un gran número de países simultáneamente.

b) Economía:

Basta la identificación de un solo ingrediente alimentario contaminado para que haya que retirar del mercado grandes cantidades de alimentos, con las enormes pérdidas económicas derivadas de los embargos comerciales. La crisis de la dioxina registrada en Bélgica en 1999 tuvo para el sector agropecuario y la industria alimentaria un costo de US\$ 1540 millones; así como aproximadamente los 120 mil episodios de ETA en Nueva Zelanda en el 2000 fueron calculados en 88 millones de dólares estadounidenses.¹⁴

Es importante desarrollar o adaptar una metodología efectiva en los países del CVP para estimar el costo real de las ETA, aún en ausencia de un sistema nacional de vigilancia epidemiológica¹⁵. Conocer el costo nacional de las ETA es determinante para que el planificador sopesa el costo/beneficio para el país de invertir en mejorar el sistema nacional de inocuidad de alimentos. El resultado común de la falta de visibilidad del costo económico y social de las enfermedades transmitidas por alimentos surge de la ausencia de una política nacional de calidad e inocuidad de alimentos. Este tema en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos nacionales continúa ausente, con el consecuente abandono o inexistencia del sistema nacional de control de alimentos.

c) Desarrollo:

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la meta general de disminución de la pobreza, dependerá en parte de que se consiga reducir la carga de ETA, en particular entre grupos vulnerables.

Todos estos elementos nos brindan información útil para la evaluación del desempeño de los servicios de salud y de esa manera, la posibilidad de mejorar los aspectos que no están bien. Al contar con los impactos socioeconómicos de las ETA, se irá reconociendo la importancia que tienen en la salud de la sociedad.

Existen pocos estudios de carga de la ETA para Latinoamérica y el Caribe y la mayoría de las ETA no son reportadas, la dimensión real del problema sigue siendo desconocida¹⁶. Países como Estados Unidos, Canadá y Holanda, han desarrollado investigaciones y metodologías para conocer el impacto de estas enfermedades. Para los organismos internacionales de cooperación técnica los países en desarrollo deben seguir trabajando en ese sentido para conocer su situación.

Es difícil encontrar estudios significativos para evaluar la carga de enfermedad por ETA en los países del CVP. La incidencia (notificada) de enfermedades es el indicador de salud pública más utilizado para cuantificar las repercusiones sanitarias de las ETA causadas por microorganismos. Sin embargo, esos datos de vigilancia captan sólo una pequeña proporción de la carga real, que corresponde a la "punta del iceberg"¹⁷. La información sobre las incidencias de ETA no capta la

plena repercusión de la morbilidad, es decir, no refleja la gravedad ni las diferencias de mortalidad. Para identificar las intervenciones prioritarias y proporcionar base científica a las políticas sobre inocuidad de los alimentos, incluidas las actividades de establecimiento de normas y evaluación del Codex Alimentarius, "...es importante determinar la proporción de la morbilidad atribuible a los alimentos e identificar específicamente las fuentes alimentarias contaminadas que han provocado enfermedades".

En el mundo se aplica una amplia variedad de planteamientos para vincular las enfermedades humanas con determinadas fuentes alimentarias responsables. El esfuerzo se ha centrado en gran parte en la carga de enfermedades entéricas. Entre los procedimientos de vinculación utilizados actualmente se cuentan la subtipificación microbiana, la exposición a agentes microbianos y sustancias químicas y la evaluación de riesgos, la opinión de expertos y el análisis de los datos sobre brotes, los estudios de casos y los estudios de intervenciones. Cada método de atribución de origen tiene ventajas e inconvenientes y aborda diferentes puntos de contaminación en la cadena alimentaria.

La OMS ha encarado el problema de carencia de datos mundial sobre la carga de ETA, a través de la creación del FERG, "First formal meeting of the foodborne disease burden epidemiology reference group" que tiene entre sus cometidos, reunir, evaluar y notificar las estimaciones de la actual carga de enfermedades de transmisión alimentaria; realizar exámenes epidemiológicos sobre mortalidad, morbilidad y discapacidad para cada una de las principales ETA; proporcionar modelos para la estimación de la carga de ETA donde se carezca de datos; elaborar modelos de vinculación con causas y orígenes para estimar la proporción de enfermedades transmitidas por los alimentos y crear instrumentos de uso fácil en los estudios sobre la carga de ETA a nivel de país.

Por otro lado, existe un instrumento importante a nivel mundial, la red INFOSAN, que permite a las instancias responsables de la inocuidad de los alimentos y otros organismos competentes en la materia intercambiar información sobre el tema y mejorar su colaboración mutua en los planos tanto nacional como internacional.

Se puede afirmar que la existencia de un Sistema nacional (y regional) de Vigilancia Epidemiológica para enfermedades de transmisión alimentaria (ETA) es imprescindible para velar por la Salud Pública, monitoreando los eventos que afectan la misma y así poder tomar medidas correctivas y preventivas. También queda claro que es necesario un esfuerzo conjunto para generar la conciencia de gestionar el conocimiento¹⁸, basada en investigación aplicada, donde es prioritario la creación de redes de información entre los distintos actores del sector público (epidemiología, policlínicas, laboratorios, intendencias) y privado, entre los Servicios Veterinarios y Agrícolas Oficiales de los países, entre éstos y Salud Pública y así en toda la cadena agroalimentaria hasta llegar al propio consumidor

final, que deberá actuar a través de las asociaciones de consumidores para integrarse al sistema.

La “gestión del conocimiento” debe darse no sólo a nivel nacional sino a nivel regional, caso del (ex) INPPAZ en el que se desarrollaron iniciativas regionales en apoyo a los programas nacionales, tales como el Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (SIRVETA) y la Red Regional de Subtipificación Molecular para la Vigilancia de ETA (PulseNet). A partir de esta última, se obtiene la disponibilidad inmediata de perfiles de PFGE para cepas de patógenos, que permite ligar cepas específicas con probables brotes por alimentos. Se aprecia la gran utilidad de la información y el conocimiento generado sobre las ETA en la Región. Significa una gran pérdida que se haya discontinuado el INPPAZ.

ANALISIS DE RIESGOS

El Manual FAO/OMS de Lineamientos Generales y Marco de Referencia sobre Análisis de Riesgo relacionado con la Inocuidad de los Alimentos refuerza la aplicación del análisis de riesgo considerado como un enfoque preventivo y científicamente basado para la búsqueda de soluciones sólidas y coherentes a los problemas de inocuidad de los alimentos. Para estas instituciones, el análisis de riesgos (AR), es un planteamiento sistemático y disciplinado para tomar decisiones sobre la inocuidad de los alimentos, que se ha desarrollado fundamentalmente en los dos últimos decenios e incluye tres grandes componentes: la evaluación de riesgos, gestión de riesgos y la comunicación de dichos riesgos. El uso del análisis de riesgos debe estar centrado en un sistema de control de alimentos, de esa forma, puede promover mejoras constantes en la salud pública y servir de base para ampliar el comercio internacional de alimentos.

Es así que para el análisis de riesgo (AR)¹⁹ se utiliza para elaborar una estimación de los riesgos para la salud y la seguridad humanas, identificar y aplicar medidas adecuadas para controlar los riesgos y comunicarse con las partes interesadas para notificarles los riesgos y las medidas aplicadas. Puede utilizarse para respaldar y mejorar la elaboración de normas, así como para abordar cuestiones de inocuidad de los alimentos resultantes de los nuevos peligros o de desajustes en los sistemas de control de los alimentos. Ofrece a los encargados de la reglamentación de la inocuidad de los alimentos la información y las pruebas que necesitan para una toma eficaz de decisiones, lo que contribuiría a mejorar los resultados en el terreno de la inocuidad de los alimentos y de la salud pública. Cualquiera que sea el contexto institucional, la disciplina del análisis de riesgos ofrece un instrumento que todas las autoridades responsables de la inocuidad de los alimentos pueden utilizar para conseguir progresos significativos en ese terreno.

La evaluación de riesgos (ER) es el componente, con una base científica, del análisis de riesgos. La ciencia ha permitido acumular abundantes conocimientos sobre los organismos microscópicos, su crecimiento, supervivencia y muerte, incluso sobre su estructura genética. Una ERM nos ofrece un marco para organizar todo dato recopilado e información obtenida para conocer mejor la interacción entre los microorganismos, los alimentos y las enfermedades humanas. Nos permite estimar el riesgo para la salud humana de la presencia de determinados microorganismos en los alimentos y nos ofrece un instrumento con el cual podemos comparar y evaluar distintas hipótesis, así como identificar qué tipos de datos son necesarios para la estimación y optimización de las intervenciones de atenuación. Sin embargo, se reconoce que la realización de una ER, sobre todo la cuantitativa, es una tarea que exige un enfoque multidisciplinario y el uso de abundantes recursos; vale la pena aclarar que ésta es difícil de aplicar a peligros biológicos, no así a peligros químicos y físicos.

La FAO y la OMS promueven conjuntamente el uso de la evaluación de riesgo como herramienta de apoyo a los programas de control de alimentos y han promovido la formación e identificación de expertos para generar datos en la región que puedan servir para las actividades del JEMRA.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo MSF, la importancia del AR ha ido en aumento. Implica 3 pasos fundamentales: evaluación del riesgo (ER) (proceso de identificación de peligros y caracterización del riesgo de enfermedad (que a su vez consta de tres pasos: caracterización del peligro, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo), gestión del riesgo (toma de las decisiones más aceptables (técnica-social-económica-política; e implementación de las estrategias adecuadas) y comunicación del riesgo a la partes interesadas.

METODOLOGÍA

En toda investigación, se aplica el método científico a un fenómeno que corresponde a la realidad objetiva, lo que implica la observación del fenómeno, su análisis, la descomposición en partes, la integración de las partes y la comparación del fenómeno para luego aplicar a la parte social. En definitiva, la investigación aplicada es la recopilación sistemática, el análisis y la interpretación de datos en respuesta a determinadas preguntas o para resolver un problema en cuyo proceso puede haber intervenido o no el investigador²⁰. En este trabajo se intentará que la exposición del problema sea clara, intentando proporcionar las respuestas a las preguntas originales de la investigación. El mismo estará orientado bajo la metodología cualitativa de investigación²¹.

Uno de los problemas que plantean los estudios de tipo cualitativo, es cómo captar la realidad del fenómeno bajo estudio y cómo darle un sentido convincente²². Ese

“darle sentido” se vincula con las complejas interpretaciones de los datos efectuadas en el proceso de investigación. Por otro lado, la problemática nos pauta la diferencia que existe entre el patrón ideal de lo deseado en la realidad y la realidad encontrada, cuando se desconocen las características, causas y/o posibles soluciones del mismo.

En este trabajo se asume que el patrón ideal deseado de un “Sistema de Inocuidad de los Alimentos y Piensos”, es definido a través de políticas públicas integrado desde el campo a la mesa, liderado preferentemente por un organismo especializado en inocuidad de alimentos que promueve la investigación de las instituciones involucradas, en coordinación con el resto de organismos e instituciones que se mencionan a lo largo del trabajo. Se asume además que no existe tal realidad y que la mayoría de los países de la región está lejos aún de lograr dicha integración. Por lo tanto, la problemática definida en la introducción, nos brinda los elementos para elegir adecuadamente la metodología que a continuación se detalla.

El estudio que se llevará adelante será a través de un método mixto de investigación, basado principalmente en revisión bibliográfica y en un cuestionario a los países basado en el DVE del IICA-OPS. Se trata de una investigación no experimental de tipo retrospectiva, donde la información básica se logrará principalmente a través de los datos obtenidos de los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO) de dos países del Cono Sur, Paraguay y Uruguay. La primera etapa entonces consistirá en una investigación del tema de tipo documental, o sea bibliográfica, hemerográfica y archivística. En una segunda etapa que puede establecerse como paralela a la primera, será la investigación de campo basada en un cuestionario para que respondan los SVO de estos países y la opinión de expertos en la materia e integrantes de la cadena agroalimentaria, investigación que irá analizando las respuestas a las preguntas básicas para entender el sistema de inocuidad de alimentos en cada país.

Se enviará a los Jefes de los Servicios Veterinarios (SVO) de Uruguay y Paraguay a través de correo electrónico en forma adjunta, el documento con el cuestionario (Anexos 3 y 4, respectivamente). El Jefe de Servicio podrá designar al encargado de inocuidad de alimentos en cada Servicio para responder el cuestionario o al especialista que considere adecuado. Por otro lado, se entrevistará a otro técnico especialista en la materia de la cadena para ayudar a determinar el grado de coordinación con el resto de la cadena agroalimentaria, procedimiento ya mencionado anteriormente.

La tercer etapa consistirá en el análisis de la situación actual según los datos obtenidos de los países involucrados y las consultas con expertos en el tema, a fin de proporcionar las respuestas a las preguntas originales de la investigación, que se establecerán como temas: la investigación aplicada dentro de la capacidad

técnica de los servicios de inocuidad de los alimentos de Paraguay y Uruguay, así como dentro del capital humano y financiero de dichos servicios; asistencia técnica que han implementado los Organismos Internacionales referentes con presencia regional, para el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de Alimentos”. Finalmente en una cuarta etapa, se establecerán las conclusiones del análisis realizado de estos Sistemas para diagnosticar las necesidades de asistencia técnica y la posibilidad de sugerir la creación de una entidad regional en la materia.

Asimismo y en análisis de los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos de los países mencionados, se intentará como se explicaba, obtener información complementaria que indique el grado de coordinación existente entre los SVO y los Ministerios de gobierno involucrados, determinar el liderazgo, así como el grado de interacción existente de los SVO con el Sector Académico, con las Universidades que tengan relación en la investigación de las ETA, etc. o sea, el grado de integración de la cadena agroalimentaria (concepto del campo a la mesa).

El informe logrado de cada país a través de las respuestas al cuestionario, es revisado, aprobado y firmado por el Jefe de los SVO o la persona que él designara en su oportunidad, hecho que le dará el carácter de información oficial. Se solicitará que la respuesta al cuestionario se remita con la mencionada aprobación del Jefe de SVO.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Desde que FAO y OPS han realizado el diagnóstico de la situación de los Sistemas de Inocuidad de la Región del Cono Sur de América, se ha visto un avance en los diferentes componentes que integran dichos Sistemas. Lo mismo en la cooperación técnica de los organismos regionales e internacionales, que ha evolucionado en función de las necesidades locales, regionales y mundiales, existiendo un gran interés en fortalecer los sistemas de inocuidad de los alimentos para lograr los objetivos establecidos por la OMS de seguridad alimentaria en términos de abastecimiento e inocuidad de los alimentos.

Sin bien del cuestionario se desprende que el Sistema de Inocuidad de los Alimentos cuenta con capacidad técnica, existen debilidades cuando, constatadas a través de distintas instancias (reuniones del grupo ad hoc de inocuidad de los alimentos del CVP) y entrevistas personales con diferentes actores de la cadena agroalimentaria se comprueba una descoordinación operativa. En Uruguay por ejemplo, el Sistema VETA comenzó a funcionar coordinadamente (todos los actores intentaban cumplir su rol) y se le había asignado el apoyo necesario para el logro de los objetivos trazados, aunque con dificultades, las que lamentablemente se incrementaron con el tiempo.

A continuación se resumen las debilidades actuales de dicho Sistema, a saber: falta de recursos por su no inclusión en las prioridades del gobierno (aunque como se analizó esta situación está comenzando a cambiar favorablemente); poca coordinación intersectorial; ausencia en el seguimiento a los factores de riesgo asociados a los brotes por ETA; falta de capacitación a los profesionales de la salud; laboratorios sin los recursos suficientes para cumplir su función y en especial, una escasa notificación de los brotes lo que conduce a un subregistro de casos y brotes de enfermedades. La descoordinación mencionada entre los diferentes actores del VETA, son el reflejo de los instrumentos legales (ya analizada esa limitante) que respaldan el accionar de las instituciones que integran el sistema de inocuidad alimentaria. En el caso de Paraguay, cuenta con el llamado Sistema Paraguayo de Inocuidad de los Alimentos (SIPAIA), el que está en pleno proceso de implementación y que tiene debilidades aun por superar.

Los riesgos alimentarios y la pérdida de calidad pueden producirse en diversos puntos de la cadena alimentaria y es difícil y costoso comprobar su presencia. Un planteamiento bien estructurado y preventivo que controle los procesos es el método más indicado para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos. Muchos, pero no todos, los posibles riesgos alimentarios se pueden controlar a lo largo de la cadena alimentaria mediante la aplicación de prácticas adecuadas, por ejemplo, buenas prácticas agrícolas (BPA), prácticas adecuadas de manufactura (BPM) y buenas prácticas de higiene (BPH).

Un importante planteamiento preventivo que puede aplicarse en todas las fases es el sistema HACCP. Los principios del HACCP han adquirido carácter oficial a través del Comité del Codex sobre Higiene de los Alimentos, y ofrecen una estructura sistemática para la identificación y control de los riesgos transmitidos por los alimentos. Los gobiernos deberían estudiar distintas metodologías, reconociendo la diferencia existente entre empresas agro-alimentarias (PYMES y otras), tomando en cuenta un planteamiento HACCP como instrumento fundamental para mejorar la inocuidad de los alimentos.

En el caso del enfoque basado en análisis de riesgo, existen actividades preliminares al AR que deben seguirse y que forman parte de la investigación basada en la realidad de cada país de la región del CVP²³.

- a) Identificar y describir la cuestión relacionada a la inocuidad de los alimentos: es detectada por la autoridad de inspección nacional. Por ejemplo rechazos de alimentos, programas de seguimiento, vigilancia de ETA, programas de toxicología, investigación brotes, evaluación tecnológica de alimentos, dificultades detectadas para el cumplimiento de normas (productores), etc.
- b) Establecer el Perfil del riesgo: recopilar información del peligro, alimento o grupo de alimento. Etapa de aparición peligro, frecuencia y distribución de la aparición, identificación de posibles riesgos basado en publicaciones

científicas, quien genera riesgo, quien se beneficia, quien lo padece, practicas actuales de control de riesgos (nivel productivo, regulatorio y control oficial), lagunas existentes que una ER podría resolver, repercusiones de alternativas de gestión sanitaria frente a obligaciones del Acuerdo MSF/OMC.

c) Establecer la política de ER: Permite determinar el nivel adecuado de protección de la salud y el alcance de la ER que puede requerirse. Esta etapa incumbe al gestor de riesgo. En cuanto a las incertidumbres, se toman medidas de precaución que deben quedar documentadas para que el gestor logre tomar la mejor medida.

La sistematización de la información existente en esta Región ya podría ser una herramienta básica para tomar medidas de gestión del riesgo²⁴; iniciar con epidemiología básica y luego fortalecer la vigilancia activa; contar con datos de hábitos de consumo de alimentos, conociendo dónde y cuándo, así como cantidad de consumo por grupo poblacional; asegurar la disponibilidad de medios sostenibles para recopilar datos y manejarlos con calidad; dirigir la investigación para identificar las características de los agentes patógenos y su capacidad de supervivencia a lo largo de la cadena alimentaria considerando la especificidad de la matriz alimentaria. Se puede afirmar que los perfiles de riesgo suelen ser suficientes en la mayoría de casos.

Una evaluación de riesgos microbiológicos (ERM) en la producción y preparación de alimentos puede ayudar como apoyo al sistema HACCP, para el análisis de peligros y permite implementar objetivamente límites críticos. Una ERM en la distribución de alimentos sirve para determinar peligros no controlados, riesgo aceptable vs. inaceptable y retiros del mercado. De todas formas, sería necesario contar con una evaluación de riesgos para cada patógeno y cada alimento, por lo que es una herramienta muy costosa para aplicar en empresas, sobre todo si en los países analizados la cultura de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es muy fuerte. Por tal motivo, los países debieran investigar el tipo de empresas y las posibilidades reales de cada una para aplicar los diferentes métodos de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos. En este sentido, se necesitará un esfuerzo conjunto entre gobierno e industria para apoyar mecanismos que faciliten la adopción del sistema HACCP en la pequeña y mediana empresa y en la producción artesanal, sectores mayoritarios en la industria alimentaria, pero que afrontan serias limitaciones.

Para los países del CVP, dos de las ventajas de la ERM es que permite establecer el nivel adecuado de protección (ALOP) y éstos los objetivos de inocuidad (FSO). El ALOP se refiere a la dosis de un determinado patógeno que es consumida consuetudinariamente por una población, sin que eso impacte la salud pública. Es a partir del ALOP que la industria puede tener un dato confiable para establecer objetivos de inocuidad de alimentos (FSO)²⁵. Si se cita nuevamente el ejemplo de la listeriosis, el ALOP sería el número de casos por una cantidad dada de

población en un periodo determinado, por ejemplo 1 caso de listeriosis por cada 100,000 habitantes al año. Este valor constituye un objetivo declarado de salud pública y le corresponde a los países definir ese valor considerando la realidad de cada comunidad, partiendo de los aspectos socioeconómicos (calculando la relación Costo/Beneficio correspondiente) y haciendo uso de información científica y técnica disponibles. Generalmente los ALOP serán establecidos en un contexto de mejora continua en relación con la disminución progresiva en la ocurrencia de la enfermedad.

El objetivo de inocuidad de los alimentos (FSO) no es una cantidad de microorganismos sino que puede ser un conjunto de condiciones de producción de un alimento que resulten en la producción dentro del ALOP. Se puede definir como la máxima frecuencia y/o concentración de un peligro microbiológico presente en un alimento al momento del consumo, que permite alcanzar el ALOP. Este valor es un objetivo operativo establecido por las autoridades, relacionando los objetivos de salud pública y los criterios usados en la industria. Por ejemplo, el FSO en LPC, sería establecido al momento de consumo del producto.

La presión mundial por la existencia de libres mercados y libre tránsito, hace que sea necesario poder cuantificar los riesgos de introducir enfermedades provenientes de otros países como producto de ese intercambio. Asimismo es interesante destacar que la decisión sobre el bloqueo comercial, debe ser justificada científicamente mediante evaluación de riesgos y de acuerdo a las normas internacionales (CODEX-OMC-CIPF-OIE).

En el caso de Uruguay, en el sistema de inocuidad de alimentos falta organizar el enfoque basado en AR26; hay equipos que ya están trabajando en el tema, así como realizando un esfuerzo en llegar al estándar único, que otorgaría las mismas condiciones de seguridad al consumidor nacional que al mercado externo. De todas formas, el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos para la exportación en Uruguay está dado por la aplicación del sistema HACCP, en el caso de mercados de carne testificados por Estados Unidos y el sistema tradicional liderado por las normativas de la UE, al que se adhieren la mayoría de los países compradores del mundo. Las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES) son los principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento. Sin duda que la cooperación técnica de los organismos internacionales como la FAO, la OPS y el IICA dan la capacitación y el apoyo necesarios para ir consolidando el trabajo basado en AR. Se señala además que se está intentando concretar la “agencia de inocuidad de alimentos”. Esta Agencia se propuso en un primer momento pero luego por falta de una política de estado, se abandonó. El principal responsable del sistema de inocuidad sería el sector industrial y el gobierno pasaría a ser fiscalizador, todos los procesos se realizarían dentro del marco del análisis de riesgo. Hay debilidades importantes a nivel de

consumo interno que hay que encarar; en los Ministerios de Salud hay trabajos encarados al respecto, ver de equilibrar sectores y no debilitarlos. Se necesita un enfoque más moderno, demostrar el costo/beneficio a los políticos de un planteo así. Por otro lado, insiste en que el CVP debiera dar como Región, garantías del producto, por lo que existe la necesidad trabajo en equipo por país y regional uniformizando criterios para facilitar el desafío para implementar el análisis de riesgo.

Se señala que el SENACSA tiene un equipo de AR enfocado a sanidad animal, pero que faltan experiencias a nivel del sistema de inocuidad de los alimentos²⁷. De todas formas, el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos para la exportación en Paraguay también está dado por la aplicación del sistema HACCP, en el caso de mercados de carne testificados por Estados Unidos y el sistema tradicional liderado por las normativas de la UE, al que se adhieren la mayoría de los países compradores del mundo. Las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y los Procedimientos Operacionales Estandarizados de Sanitización (POES) son los principales fundamentos que se deben tener en cuenta para la elaboración de un alimento. Sin duda que la cooperación técnica de los organismos internacionales como la FAO, la OPS y el IICA dan la capacitación y el apoyo necesarios para ir consolidando el trabajo basado en AR. Propone fortalecer un grupo de AR regional en este tema que aconseje a los países.

En cuanto a la investigación y generación de conocimiento en inocuidad de los alimentos en la Región del CVP, se deben entender según el nuevo contexto político en el que están insertos.

Durante los últimos diez años y como se ha descrito, ha surgido el análisis de riesgos -proceso que comprende la evaluación, gestión y comunicación de riesgos- como modelo estructurado para mejorar nuestros sistemas de control de los alimentos, con los objetivos de producir alimentos más inocuos, reducir el número de enfermedades transmitidas por los alimentos y facilitar el comercio nacional e internacional de productos alimenticios. Además, hay un desplazamiento hacia un enfoque más global con respecto a la inocuidad de los alimentos, en el que se ha de examinar la totalidad de la cadena alimentaria con objeto de producir alimentos más inocuos.

Se encontró que la estrategia más económica y eficaz para mejorar el sistema de control de alimentos, consiste en confiar a los productores y manipuladores de alimentos la responsabilidad primaria de su inocuidad y calidad (modelo más participativo). Los reguladores gubernamentales son responsables de supervisar el comportamiento del sistema alimentario mediante actividades de seguimiento, vigilancia y la aplicación de los requisitos jurídicos y normativos. Por ejemplo, los Servicios Veterinarios (gobierno) deberían dedicar una parte de sus programas de sanidad animal a investigar cómo reducir específicamente la contaminación

química o microbiana de los productos de origen animal destinados a la cadena alimentaria; por lo que deberá existir una relación entre estos programas y el control oficial de medicamentos veterinarios y productos químicos utilizados en la agricultura²⁸, así como con la Autoridad de Salud Pública (Ministerio de Salud Pública).

Las concepciones de la realidad latinoamericana han ido evolucionando, permitiendo pensar en diferentes formas de concebir la acción de los gobiernos, su responsabilidad social y las formas de considerar la participación de los diversos actores sociales y en los destinos de sus comunidades. Se comienza a utilizar un nuevo término, “gobernanza”, que según la Real Academia Española es el “arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado. En este contexto, es un desafío para los investigadores y las universidades el pensar nuevos modelos de desarrollo y sus corolarios políticos en términos de formas de gobierno y diseño de políticas públicas, así como en pensar en cambios importantes en las concepciones de la producción del conocimiento. Es así que existen dos campos a atender: por un lado los modos de producción del conocimiento, tanto en el saber científico y académico, como la participación del actor social en esa producción. Por otra parte la vinculación entre el conocimiento y la política, enlace estratégico para la definición de acciones públicas que respondan a las necesidades del mundo real con sustento de calificados fundamentos científicos. Es necesario dar seguimiento a los estudios de caso en los que los investigadores en ciencias sociales han contribuido a la formulación de políticas sociales²⁹.

Asimismo, un aspecto importante que hay que tener en cuenta, es el contexto de aplicación del “conocimiento” generado, sumado al análisis de la implicancia del conocimiento generado³⁰.

La creación de los llamados “think tanks” podría ayudar en este proceso. La función de los mismos ha sido cumplida generalmente por centros de investigación alojados en universidades o estrechamente relacionados con ellas. En general y como decíamos anteriormente, la investigación (no sólo en el ámbito de la inocuidad de los alimentos) incluso cuando se ha ocupado de analizar políticas públicas, ha tenido un fuerte componente teórico y una relativamente baja orientación hacia la resolución de problemas concretos³¹.

Se puede decir que en América Latina se está comenzando a revertir esta situación, pero en lo que tiene que ver a “inocuidad alimentaria” el proceso se ha tornado un poco más lento, con algunas diferencias entre países y el tema se está comenzando a incluir en la agenda política de los gobiernos. Por otro lado, en América Latina hay buenos ejemplos de cómo el conocimiento especializado puede instalar problemas en la agenda pública y orientar a los actores hacia

determinadas soluciones. En cambio, no es fácil encontrar ejemplos de incidencia directa de centros de investigación sobre políticas específicas. Para el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay, el bajo impacto de la investigación sobre las políticas no puede explicarse solamente por el sesgo “academicista” que caracteriza la oferta de investigación de los centros. Junto a los problemas detectados del lado de la “oferta”, han existido algunos problemas serios en la “demanda”. En el proyecto de declaración del Foro Mundial sobre el Nexo entre Ciencias Sociales y Políticas puede leerse: "Este Foro declara su convicción de que el mejor empleo de la ciencia social rigurosa puede conducir a políticas más efectivas. Para alcanzar el desarrollo social se requiere un nuevo nexo entre la ciencia social y la política. El conocimiento que la ciencia social busca es precisamente el conocimiento que la política necesita".

¿Lograrán los centros de investigación, acostumbrados a trabajar con criterios estrictamente académicos, aprender a investigar orientándose hacia la resolución de problemas específicos? ¿Lograrán los nuevos gobernantes instaurar un estilo de policy-making?

Las exigencias internacionales para colocar nuestros productos, citadas al principio, hacen que los gobiernos comiencen a prestar más atención a las cadenas alimentarias, la rastreabilidad, la aplicación de MSF y normas privadas, que los obliga a realizar un examen de las instituciones públicas que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. La mayoría de los gobiernos se enfrentan con el desafío de reestructurar las instituciones necesarias para consolidar un sector eficaz de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal. Tradicionalmente, estos asuntos han estado repartidos entre varios ministerios, lo que dividía las responsabilidades y las competencias. A menudo las viejas estructuras resultan rígidas y pueden crear obstáculos innecesarios, lo que impide una coordinación eficaz y eficiente. El nuevo planteamiento, que tiene en cuenta los sistemas de elaboración y gestión además de los productos finales, exige una nueva coordinación de los recursos y una gestión coherente del sistema. Algunos países están construyendo nuevas estructuras institucionales, pero como se explicaba, a menudo las exigencias de elaboración de medidas y normas y de certificación de su cumplimiento requieren recursos materiales y humanos complementarios. Es frecuente que los técnicos y profesionales necesiten una reorientación y actualización de sus conocimientos. Hacen falta conocimientos nuevos, como se explicaba al principio, en materia de evaluación de riesgos (preferiblemente en el marco del análisis de riesgo).

Por lo tanto se puede afirmar que esta Región está en un proceso de “aprender haciendo”, con algunos matices entre los países, algunos más avanzados que otros, pero se puede decir que en el área de la investigación aplicada al tema de

inocuidad de alimentos hay mucho por hacer aún. Debe existir voluntad política para lograr efectivizar rápidamente los resultados de este tipo de investigación³².

Los profesionales en el área de la gestión de la inocuidad alimentaria, deberían compartir con otros profesionales u organizaciones datos, información, conocimiento y tecnologías, convirtiendo el conocimiento tácito en explícito para que pueda ser compartido y utilizado por otros³³. Se explicaba que esta interacción, facilitada en estos tiempos por los avances de las tecnologías de la información y comunicación, permitirá generar nuevas herramientas, más eficientes en la prevención de enfermedades transmitidas por alimentos y más rápidas en la reacción frente a un brote de toxiinfección alimentaria. El conocimiento se ha convertido en el recurso clave, desde el punto de vista microeconómico (organizaciones, empresas), como en el macroeconómico (estados, regiones), además es el único recurso que se incrementa con su uso, generando cada vez mayores ventajas competitivas. Se puede afirmar que la única constante es el cambio, por lo que en este marco, la innovación y creación del conocimiento, debieran sí transformarse en constantes, favoreciendo la cultura del conocimiento compartido.

La investigación aplicada nos permite establecer contacto con la realidad, para conocerla mejor, pudiendo así incrementar el conocimiento y confrontar la teoría con dicha realidad. Se puede afirmar entonces que este tipo de investigación es la búsqueda intencionada de conocimientos o de soluciones a problemas, para encontrar resultados inmediatos en este aspecto³⁴.

COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Respondiendo a la necesidad de consolidar sistemas de inocuidad de alimentos en los países de la Región, La OMS (2000), en su 53^a Asamblea Mundial de la Salud, en la resolución WHA53.15, pidió a la Directora General que estableciera una estrategia mundial para la vigilancia de las enfermedades de transmisión alimentaria y que iniciara una serie de actividades en relación con la inocuidad de los alimentos y la salud.

De igual manera la OPS en su 13^a Reunión Interamericana a nivel Ministerial en Salud y Agricultura, en la resolución RIMSA 13R6, resolvió instar a los estados miembros a que evalúen y fortalezcan sus políticas y estrategias sobre inocuidad de los alimentos.

La OPS contaba con el único centro especializado en inocuidad de alimentos de la OMS, el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), el cual había acogido ambos mandatos y había venido trabajando con los países miembros en la construcción de una nueva visión y acciones para mejorar la

inocuidad de alimentos, basado en un cambio de los tradicionales servicios de inspección hacia un enfoque de toda la cadena alimentaria.

Lamentablemente los países decidieron discontinuar el INPPAZ³⁵. Sin embargo la OPS continuó con el trabajo de dicho Instituto en su centro de Río de Janeiro y le está dando el apoyo financiero y logístico que merece el tema.

Las líneas de acción en la cooperación técnica que ha venido desarrollando este Instituto, se encaminan a promover y apoyar el desarrollo de sistemas de inocuidad de alimentos a nivel de país con una fuerte base científica. De esa manera, se fortalece la capacidad de los países para investigar, formular medidas sanitarias para prevenir la exposición de niveles inaceptables de agentes microbiológicos y de productos químicos en los alimentos, y que utilicen el análisis de riesgo en la gestión de sus programas.

Sin embargo, hacía falta desarrollar un instrumento para evaluar las capacidades institucionales de los sistemas de inocuidad de alimentos, para medir el avance y definir las acciones estratégicas en cooperación técnica. El IICA y la OPS deciden implementar la herramienta de Diseño, Visión y Estrategia (DVE) para los sistemas de inocuidad de los países de la Región. Se pretende orientar la cooperación técnica basada en las necesidades reales de los países definiendo estrategias que mejoren la capacidad (calidad) y el desempeño institucional (rendimiento). Del mismo modo se genera un instrumento que permite evaluar el avance de los sistemas de inocuidad de alimentos en la Región de América.

La promoción de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos es una de las prioridades para la acción estratégica establecidas por IICA. A nivel de las Américas, está llevando adelante un “Programa de Liderazgo Ejecutivo en Inocuidad de los Alimentos” con el objetivo de reforzar la formación en liderazgo como un componente crítico para la formulación de políticas y programas eficaces en inocuidad de los alimentos en los países de las Américas. Asimismo y a nivel de la Región del CVP, se destaca la ayuda de IICA para identificar y describir la problemática relacionada a la inocuidad de los alimentos, como identificación de los temas y peligros a evaluar, llevándolos a una agenda anual para ser priorizada y presupuestada. Por otro lado, el Comité solicitó a este Instituto que coopere en la profundización de los perfiles de riesgo, recopilando información del peligro, alimento o grupo de alimentos, a quién afecta, a través de grupos interdisciplinarios. Que se determinaran dichos perfiles sobre distintos peligros, distintos productos, o lo que la región considere, buscando la posible investigación aplicada que sobre esto exista en las Universidades. Por otro lado, se le encomendó al IICA buscar metodologías de evaluación regionales para medir el impacto de la toma de decisiones de esta índole.

La vasta cooperación técnica a nivel nacional, regional e internacional está dada, como se ha visto en el desarrollo del marco teórico, por OPS/OMS, IICA, FAO, CODEX Alimentarius (FAO-OMS), OIE y CIPF. Asimismo instituciones financieras como el Banco Mundial (BM), han aprobado una estrategia para ayudar a que países en desarrollo apliquen las normas internacionales sobre la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal.

La FAO también desarrolló un portal regional para América Latina y la región del Caribe. El “Portal Regional de Inocuidad y Sanidad Agroalimentaria (PRISA)”³⁶ se concentrará exclusivamente en cuestiones de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal de la región. Este portal contendrá información nacional sobre normas, regulaciones y legislación, notificaciones, organizaciones y fuentes de contacto, como también noticias pertinentes y eventos en la región.

CONCLUSIONES

Las principales debilidades de los países analizados, de las que no escapa el resto de la Región son:

Falta de investigación aplicada coordinada entre los actores responsables, equilibrando la oferta y demanda.

Falta de políticas públicas y concientización de la sociedad sobre el tema.

Falta parcial de capacidad técnica en Paraguay y otros países del CVP.

Inadecuada gestión del sistema de control de alimentos.

Doble o triple estándar.

Sistemas de vigilancia de ETA descoordinados y desfinanciados

Capital financiero limitado.

Falta de enfoque basado en AR.

La principal limitante a nivel de los países del CVP, está referida a la falta de una política de estado –basada en investigación aplicada- que sustente y relacione a los distintos componentes institucionales del sistema de inocuidad de los alimentos. Las políticas de inocuidad de alimentos adoptadas por los gobiernos deben estar enmarcadas en la nueva concepción de política pública (PP), sostenible e integrada en cadena, basadas en enfoques científicos y consistentes con las metas de protección a la población (ALOP) y los objetivos de inocuidad (FSO), en consonancia con el cumplimiento del marco regulatorio internacional.

Existe la necesidad de fortalecer los sistemas de vigilancia existentes en Paraguay, Uruguay y la Región, con recursos económicos y técnicos que permitan optimizar la coordinación, aumentar la capacitación, mejorar la implementación y conocimiento de los actuales laboratorios y lograr la participación de todos los sectores en la notificación de brotes, así como la utilización del Análisis de Riesgo

como herramienta fundamental para evaluar los posibles vínculos entre los riesgos existentes en la cadena alimentaria y los riesgos efectivos para la salud humana.

Asimismo es necesario investigar metodologías de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos aplicables según los tipos de empresas (importancia de las pequeñas y medianas empresas en ambos países) para continuar con la aplicación de principios de higiene básicos en la preparación de alimentos a los consumidores, tema que se considera fundamental como planteamiento preventivo junto al HACCP, que permitan que el sector privado asuma una mayor responsabilidad de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y de su control.

Los países podrían considerar el establecimiento de un programa regional de creación de capacidad en relación con el comercio para ayudar a desarrollar las capacidades nacionales que necesitan en diferentes niveles.

Realizar estudios de impacto socioeconómico de las ETA en los países involucrados y en la Región, para dar apoyo, promoción y consolidación a las políticas públicas con visión integradora de una sociedad proactiva, generando procesos sostenibles en el tiempo.

Se considera fundamental determinar los problemas y las necesidades reales a través de una investigación aplicada de los sistemas de inocuidad de los alimentos de estos países y de la Región del CVP. Ejemplo

La Inocuidad de los Alimentos es una disciplina relativamente nueva que requiere un abordaje interdisciplinario y una institucionalidad público-privado, dividiendo las responsabilidades de la Academia en investigación básica, de los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria (INIA) con un enfoque un poco más pragmático y el Sector Privado tratando de desarrollar métodos de control y prevención.

En este contexto, se podrían diseñar planes nacionales quinquenales de investigación en Inocuidad de Alimentos que sean resultado de un esfuerzo público-privado, donde se logre •Sistematizar la información existente ya podría ser una herramienta básica para tomar medidas de gestión del riesgo •Iniciar con epidemiología básica y luego fortalecer la vigilancia activa, •Contar con datos de hábitos de consumo de alimentos, conociendo dónde y cuándo, así como cantidad de consumo por grupo poblacional, •Asegurar la disponibilidad de medios sostenibles para recopilar datos y manejarlos con calidad, •Dirigir la investigación para identificar las características de los agentes patógenos y su capacidad de supervivencia a lo largo de la cadena alimentaria considerando la especificidad de la matriz alimentaria (estudios de letalidad y supervivencia), •Disponer de información para estimar la relación entre la cantidad de agente biológico y la

frecuencia de aparición de un efecto adverso para la salud así como su magnitud para las poblaciones en riesgo.

Continuar desarrollando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el trabajo de investigación y generación de conocimiento basado en las realidades a nivel nacional y regional.

La cooperación técnica internacional y regional ha sido y continúa siendo muy valiosa, asesorando y articulando procesos, promoviendo los cambios para generar las políticas públicas con mayor participación ciudadana y el enfoque de investigación aplicada al análisis de riesgos. Asimismo generando responsabilidades compartidas entre el sector oficial y el privado en el proceso de “policy making” asegurando el marco adecuado para la obtención de Sistemas de Inocuidad de Alimentos integrados en una entidad (agencia) encargada del tema, siguiendo el concepto del “campo a la mesa”, creíbles y sostenibles en el tiempo.

BIBLIOGRAFIA

-
- 1 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT), 2007 Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos; Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Servicio de calidad de los alimentos y normas alimentarias. Dirección de nutrición y protección del consumidor. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, IT. 2007. ISBN 978 - 92 -5-305536-4
 - 2 OMC (Organización Mundial del Comercio) 2009. Textos jurídicos de los Acuerdos de la OMC (en línea). Consultado en set. 2009. Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm
 - 3 CAS (Consejo Agropecuario del Sur); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2007. El mercado de la carne vacuna en el Consejo Agropecuario del Sur. Montevideo, Uruguay. 96 p.; ISBN 92-90-39-775-6 AGRIS. E71. DEWEY 382.416
 - 4 FDA (U.S. Food and Drug Administration). Informes de rechazos a importaciones del Sistema Administrativo y Operacional de Apoyo a las Importaciones (OASIS) (en línea). Consultado set. 2009. Disponible en http://www.fda.gov/ora/oasis/ora_oasis_ref.html
 - 5 Comisión Europea, EU. 2009. Seguridad alimentaria de la granja al tenedor (en línea). Consultado feb. de 2009. Disponible en http://ec.europa.eu/food/index_es.htm.
 - 6 SIRVETA (Sistema Regional de Vigilancia de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos) INPPAZ (Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis) Consultado en set. 2009. Disponible en <http://www.panalimentos.org/panalimentos/Acercade.htm>
 - 7 CFS (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) 2009. Seguridad alimentaria mundial. Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996. (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en <http://www.fao.org/economic/cfs09/cfs-home0/es/>
 - 8 Mizrahi, Y. 2004. Capacity enhancement indicators. Review of the literature. World Bank Institute Working Paper. Instituto del Banco Mundial. Washington DC, US. (en línea). Consultado nov.2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37232Mizrahi.pdf>

-
- 9 DVE (Desempeño Visión y Estrategia) 2008. Desempeño Visión y Estrategia para Servicios Nacionales de inocuidad de los alimentos. San José, CR. 2 ed. 52p.
- 10 Pérez, E. 2009. Taller los sistemas de inocuidad de alimentos: Construyendo la Visión, Misión, Estrategia. (diapositiva) Montevideo, URU.
- 11 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) 2005. Conferencia Regional en inocuidad de los alimentos para las Américas y el Caribe; Sistemas nacionales de inocuidad de alimentos en las Américas y El Caribe: Análisis de la situación. Oficinas regionales y subregionales de la FAO en América Latina y el Caribe. (en línea). San José, CR. Consultado oct. 2009 Disponible en <ftp://ftp.fao.org/unfao/bodies/Larc/29larc/J7447s.pdf>
- 12 Adak, GK.; Long, SM; O'Brien, SJ. Trends in indigenous foodborne disease and deaths, England and Wales: 1992 to 2000. Gut 2002; 51(6):832-41
- 13 INFOSAN. 2008 Red internacional de autoridades en materia de inocuidad de los alimentos. 2008. Nota de Información Iniciativa de OMS para estimar la carga mundial de enfermedades de transmisión alimentaria. no. 5
- 14 Scott, WG; Scott, HM; Lake, RJ; Maker, MG. 2000. Economic cost to New Zealand of foodborne infectious disease. N Z Med J. 113(1113):281-284.
- 15 Molins R, 2007. El costo invisible de las enfermedades transmitidas por alimentos. Revista Comunica N° 1 año 2007. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en http://www.iica.org.uy/online/coyuntura_40_doc.asp#1#1
- 16 Pérez, E. 2009. Taller los sistemas de inocuidad de alimentos: Construyendo la Visión, Misión, Estrategia. (diapositiva) Montevideo, URU
- 17 OMS (Organización Mundial de la Salud). "First formal meeting of the foodborne disease burden epidemiology reference group". (en línea). Consultado dic. 2009. Disponible en http://www.who.int/foodsafety/fs_management/No_03_strategy_may09_sp.pdf
- 18 López, E. et al .2003. La gestión del conocimiento en la nueva economía. (en línea). Consultado nov. 2009. Disponible en <http://www.uoc.edu/dt/20133/index.html>
- 19 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) 2007. Análisis de riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos. Guía para las autoridades nacionales de inocuidad de los alimentos.
- 20 Reyes Sigarreta, M. 2009. Taller de metodología de la investigación aplicada a sistemas de salud. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en www.ilustrados.com
- 21 Ramírez, L. 2004. Guía práctica para la investigación aplicada en ciencias humanas y de la gestión. parte I. Universidad de Sherbrook.
- 22 Vasilachis de Gialdino, I. 1992 Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos, Buenos Aires, Centro editor de América Latina. (en línea). Consultado oct. 2009. Disponible en <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/metcuali/metcuali.html>
- 23 Catalani, G. 2009. Análisis de riesgo en el marco del sistema de control de alimentos (entrevista). Representante Regional CCLAC sobre base geográfica. Coordinador punto focal CODEX Buenos Aires, ARG.
- 24 Romero, J. 2009. X Congreso latinoamericano de microbiología e higiene de alimentos (diapositiva) Punta del Este, URU.
- 25 Castillo, A. 2009. Curso Inocuidad II, Gerencia en programas sanitarios en inocuidad de los alimentos. MIA4, UCI. CR.
- 26 Lazaneo, H. 2009. Sistemas de Inocuidad de alimentos en Uruguay (entrevista). Director de la División Industria Animal del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), URU.
- 27 Idoyaga, H. 2009. Sistemas de Inocuidad de alimentos en Paraguay. (entrevista). Servicio Nacional de Salud Animal

(SENACSA). Asunción, PY.

28 OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal, FR). 2005. Código Sanitario para los Animales Terrestres. 14 ed, art. 1.3.4.9, 674 p. París, FR.

29 Auriat, N. 1998. Politique social et recherche en sciences sociales: pour une reprene du déba en Revue, Internationale de sciences sociales. UNESCO. no. 156

30 Klein, Julie T. et al 2001. Transdisciplinarity: Joint problem solving among, science, technology and society. Birkhauser Verlag, Basel.

31 Carrizo, L. et al. 2001. El uso de la investigación para el diseño de políticas sociales. El caso de los observatorios gubernamentales en Uruguay, Proyecto MOST/UNESCO-Universidad de Harvard: Factores que mejoran la utilización de las investigaciones para la política social.

32 Galiani, S. 2006. Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. LC/L.2482-P. S.06.II.G. s.I.

33 Nonaka, T. 1995. Proceso de creación del conocimiento. Consultado dic. 2009. Disponible en http://www.gestiondelconocimiento.com/modelo_nonaka.htm

34 Ramírez, L. 2004. Guía práctica para la investigación aplicada en ciencias humanas y de la gestión. parte I. Universidad de Sherbrook.

35 Sesión del Comité Ejecutivo, OPS (Organización Panamericana de la Salud); OMS (Organización Mundial de la Salud). Estrategia para el futuro de los centros Panamericanos. Discontinuidad del INPPAZ y perspectivas de la cooperación técnica de la OPS en Inocuidad de Alimentos. (136 a, 2005, Buenos Aires, ARG) p. 4.3 del orden del día provisional CE136/INF/8 (esp.).

36 FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). PRISA (Portal Regional de Inocuidad y Sanidad Agroalimentaria para America Latina y el Caribe) (en línea). Consultado en dic. 2009. Disponible en <http://prisa.fao.org/Es/default.jsp>

10 ANEXOS

10.1 ANEXO 1: ACTA Y ALCANCE DEL PROYECTO

ACTA DEL PROYECTO

Información principal y autorización para cambio de título del proyecto	
Fecha: Setiembre de 2009	Nombre de Proyecto: ANALISIS DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS DE PARAGUAY Y URUGUAY Fortalezas, debilidades y la posibilidad de involucrar a otros países de la región del cono sur de América
Áreas de conocimiento: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacidad de diagnóstico y análisis de alimentos ✓ Capacidad de detección temprana y de respuesta a emergencias ✓ Sistemas de vigilancia en ETA ✓ Servicios de inspección y registro ✓ Análisis de riesgo ✓ Asuntos emergentes ✓ Innovación técnica ✓ Capital humano y financiero ✓ Estabilidad de objetivos e instrumentos para la inocuidad ✓ Sistemas de información y comunicación público-privado ✓ Legislación alimentaria nacional e internacional ✓ Investigación y recopilación del tema por los organismos internacionales idóneos 	Área de aplicación: Cadena agroalimentaria del “campo a la mesa” con la regulación de las autoridades sanitarias de los países.
Fecha de inicio del proyecto: 1 de setiembre de 2009	Fecha tentativa de finalización del proyecto: 12 de enero de 2010
Objetivos del proyecto: Objetivo General Analizar los sistemas de inocuidad de alimentos de Paraguay y Uruguay, permitiendo conocer las fortalezas, debilidades y particularidades en ambos países, detectando las necesidades de asistencia para fortalecer dichos sistemas y contribuir a la protección de la salud de los consumidores nacionales	

y de países importadores; limitando así las restricciones al comercio que se pudieran generar y potenciando su crecimiento.

Objetivos específicos

Determinar la *capacidad técnica* de los servicios de inocuidad de los alimentos de Paraguay y Uruguay; así como la *interacción con el sector privado*.

Analizar el *capital humano y financiero* de dichos servicios.

Valorar la *legislación nacional* y el cumplimiento de la *normativa internacional* en inocuidad de alimentos.

Documentar la asistencia técnica implementada por los organismos internacionales referentes, para el fortalecimiento de los "Sistemas de Inocuidad de Alimentos".

Establecer recomendaciones con base a las debilidades detectadas de los "Sistemas de Inocuidad de los Alimentos", para diagnosticar las necesidades de asistencia técnica y financiera, así como y la posibilidad de crear una entidad regional en la materia.

Descripción del producto:

El producto comprende el análisis en términos de fortalezas y debilidades de los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos de Paraguay y Uruguay para consolidar los mismos.

Necesidad del proyecto:

De acuerdo con datos de la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) de Estados Unidos, se produjeron 3.645 rechazos de alimentos provenientes de exportaciones de la región en el período setiembre 2004 a setiembre 2005, siendo el 77% de los rechazos atribuibles a problemas de inocuidad. Pese al aumento constante de la prevalencia de las enfermedades de transmisión alimentaria, se hace necesario contar con información más precisa sobre éstas para lograr trazar desde los gobiernos, políticas adecuadas y asignar los recursos en forma eficiente para la prevención y control de las ETA. Esto tiene particular importancia, si se considera que las exportaciones de productos agropecuarios son la base de la economía de los países de la región sur de Latinoamérica. No obstante ello, algunas de las autoridades de Salud Pública no valoran plenamente la importancia mundial de la inocuidad de los alimentos para la protección de la salud de las sociedades y sus economías. Esto se logra con una visión más integradora de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos, desde lo nacional a lo regional, para que estos países analizados, logren enfrentar los desafíos planteados. Se considera que este trabajo forma parte del comienzo de estas iniciativas y la posibilidad de trasladarlo a otros países de la región.

Justificación de impacto:

La mejor comprensión del planteamiento basado en riesgo y la mayor conciencia de los efectos de la inocuidad de los alimentos en la salud pública y en las economías nacionales han llevado a muchos países a introducir en estos últimos años cambios significativos en sus sistemas de control de los alimentos. Esta respuesta a la necesidad de protección del consumidor frente a nuevos peligros alimentarios, junto con la necesidad de una utilización eficiente de los recursos públicos, está obligando a las autoridades nacionales de los países a dar prioridad a esta tarea. Las iniciativas relacionadas con la alimentación, en particular la labor de la Comisión del CODEX Alimentarius y los Acuerdos relativamente recientes de la OMC sobre MSF y OTC, han confirmado la necesidad de aportes científicos adecuados en los procesos de toma de decisiones sobre el control de los alimentos y han acelerado el examen y reorganización de los sistemas en muchos países.

Los países que han revisado o actualizado sus sistemas de control de los alimentos han conseguido

<p>una mayor eficiencia, mayor capacidad de supervisión de la inocuidad de los alimentos de la “granja a la mesa” y mayor acceso al mercado internacional. Además de la mayor objetividad de las medidas de protección e integración de sus actividades, han logrado el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de los Alimentos”. El análisis de la situación actual de dichos sistemas en estos países, brindará, por un lado, la posibilidad de tomar como ejemplo a los más avanzados y por otro, analizar en un futuro no lejano, la posibilidad de crear una entidad regional en la materia para fortalecer el impacto en la protección de los consumidores y en el comercio internacional de productos de la región.</p>	
<p>Restricciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de respuesta de los países a los cuestionarios en tiempo y forma. ▪ Accesibilidad a la bibliografía de los temas involucrados. ▪ Tiempo limitado para lograr este tipo de investigación. 	
<p>Entregables:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estado del arte de las iniciativas nacionales y regionales de dichos sistemas: ▪ Descripción y desarrollo de algunos de los componentes relacionados a los sistemas de inocuidad de los alimentos: <i>sistemas de vigilancia y control; análisis de riesgo (AR); capital financiero; gestión del conocimiento en redes</i> y la importancia de las TICs; <i>capacitación y educación a los “actores” del sistema.</i> ▪ Prioridad e inclusión del tema en las agendas políticas de los gobiernos involucrados. ▪ Análisis de la normativa nacional e internacional. ▪ Importancia del rol de los organismos internacionales y su incidencia real en los países. ▪ Recomendaciones a los países para fortalecer sus Sistemas de Inocuidad de los Alimentos y la ventaja competitiva de pensar a futuro en la creación de una entidad regional que nucleee y potencie los esfuerzos de la región. 	
<p>Identificación de grupos de interés (stakeholders): Cliente(s) directo(s): Cadena agroalimentaria “del campo a la mesa”.</p> <p>Clientes indirectos: UCI</p>	
<p>Aprobado por: <i>Edgardo Vitale</i></p>	<p>Firma: <i>Edgardo Vitale (original firmado)</i></p>

DECLARACION DEL ALCANCE DEL PROYECTO

Proyecto: ANALISIS DE LOS SISTEMAS DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS DE PARAGUAY Y URUGUAY

Fortalezas, debilidades y la posibilidad de involucrar a otros países de la región del cono sur de América

Fecha tentativa: Setiembre de 2009

Planteo del problema (necesidad, oportunidad) y justificación del proyecto:

De acuerdo con datos de la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) de Estados Unidos, se produjeron 3.645 rechazos de alimentos provenientes de exportaciones de la región en el período setiembre 2004 a setiembre 2005, siendo el 77% de los rechazos atribuibles a problemas de inocuidad. Considerando que las exportaciones son la base de la economía de muchos de los países de la región sur de Latinoamérica y que algunas de las autoridades de Salud Pública no reconocen plenamente la importancia mundial de la inocuidad de los alimentos, pese al aumento constante de la prevalencia de las enfermedades de transmisión alimentaria; se hace necesario contar con información más precisa sobre éstas para lograr trazar desde los gobiernos, políticas adecuadas y asignar los recursos en forma eficiente para la prevención y control de las ETA y velar por la salud de las sociedades y sus economías. Para lograr esto se debe comenzar a tener una visión más integradora de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos, desde lo nacional a lo regional, para que esta región sur de Latinoamérica, logre enfrentar todos los desafíos planteados. Se considera que este trabajo será el comienzo de estas iniciativas.

La mejor comprensión del planteamiento basado en el riesgo y la mayor conciencia de los efectos de la inocuidad de los alimentos en la salud pública y en las economías nacionales han llevado a muchos países a introducir en estos últimos años cambios significativos en sus sistemas de control de los alimentos. Esta respuesta a la necesidad de protección del consumidor frente a nuevos peligros alimentarios, junto con la necesidad de una utilización eficiente de los recursos públicos, está obligando a las autoridades nacionales de los países a conceder prioridad a esta tarea. Las iniciativas relacionadas con la alimentación, en particular la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y los Acuerdos relativamente recientes de la OMC sobre MSF y OTC, han confirmado la necesidad de aportes científicos adecuados en los procesos de toma de decisiones sobre el control de los alimentos y han acelerado el examen y reorganización de los sistemas en muchos países.

Todos los países que han revisado o actualizado sus sistemas de control de los alimentos han conseguido una mayor eficiencia, una mayor capacidad de supervisión de la inocuidad de los alimentos de la "granja a la mesa" y mayor acceso al mercado internacional. Además de la mayor objetividad en las medidas de protección y de la integración de sus actividades, se está logrando el fortalecimiento de los "Sistemas de Inocuidad de los Alimentos".

La comparación de la situación actual de dichos sistemas en estos países en este trabajo, brindará, por un lado, la posibilidad de tomar como ejemplo a los más avanzados y por otro, analizar la

posibilidad real de crear una entidad regional en la materia que fortalezca el impacto positivo en la protección de sus consumidores y en el comercio internacional de los productos de la región.

Objetivo(s) del proyecto:

Objetivo General

Analizar los sistemas de inocuidad de alimentos de Paraguay y Uruguay, permitiendo conocer las fortalezas, debilidades y particularidades en ambos países, detectando las necesidades de asistencia para fortalecer dichos sistemas y contribuir a la protección de la salud de los consumidores nacionales y de países importadores; limitando así las restricciones al comercio que se pudieran generar y potenciando su crecimiento.

Objetivos específicos

- Determinar la capacidad técnica de los servicios de inocuidad de los alimentos de Paraguay y Uruguay; así como la interacción con el sector privado.
- Analizar el capital humano y financiero de dichos servicios.
- Valorar la legislación nacional y el cumplimiento de la normativa internacional en inocuidad de alimentos.
- Documentar la asistencia técnica implementada por los organismos internacionales referentes, para el fortalecimiento de los “Sistemas de Inocuidad de Alimentos”.
- Establecer recomendaciones con base a las debilidades detectadas de los “Sistemas de Inocuidad de los Alimentos”, para diagnosticar las necesidades de asistencia técnica y financiera, así como y la posibilidad de crear una entidad regional en la materia.

Producto principal del proyecto:

El producto comprende el análisis en términos de fortalezas y debilidades de los Sistemas de Inocuidad de los Alimentos de Paraguay y Uruguay para consolidar los mismos.

Entregables del proyecto:

- Estado del arte de las iniciativas nacionales y regionales de dichos sistemas:
- Descripción y desarrollo de algunos de los componentes relacionados a los sistemas de inocuidad de los alimentos: *sistemas de vigilancia y control; análisis de riesgo (AR); capital financiero; gestión del conocimiento en redes* y la importancia de las TICs; *capacitación y educación a los “actores” del sistema.*
- Prioridad e inclusión del tema en las agendas políticas de los gobiernos involucrados.
- Análisis de la normativa nacional e internacional.
- Importancia del rol de los organismos internacionales y su incidencia real en los países.
- Recomendaciones a los países para fortalecer sus Sistemas de Inocuidad de los Alimentos y la ventaja competitiva de pensar a futuro en la creación de una entidad regional que nucleee y potencie los esfuerzos de la región.

10.3 ANEXO 3: CUESTIONARIO URUGUAY

10.4 ANEXO 4: CUESTIONARIO PARAGUAY

