



**SEGUNDO FORO MUNDIAL FAO/OMS DE AUTORIDADES DE REGLAMENTACIÓN SOBRE
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**
Bangkok, Tailandia, del 12 al 14 de octubre de 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»
(Documento preparado por Sudáfrica)

1. INTRODUCCIÓN

Se han aplicado diversos sistemas de certificación e inspección de alimentos en varios países durante un período de tiempo en respuesta a la gestión de riesgos para la salud humana transmitidos por los alimentos. Durante cierto tiempo se ha reconocido en Sudáfrica que el control sobre los productos alimenticios estaba fragmentado entre diversas autoridades y componentes a nivel nacional, provincial y local, así como entre algunas otras organizaciones. Los productos alimenticios no siempre se regulan como tales sino también por su condición de animales, productos de origen animal, plantas o productos de origen vegetal. Los objetivos de dicho control están relacionados con preocupaciones por la salud humana tales como la inocuidad de los alimentos y la nutrición, además de la calidad y la sanidad animal y vegetal. Por tanto, varias autoridades diferentes a menudo controlan el mismo producto con arreglo a varias legislaciones distintas aunque desde perspectivas diversas y por distintas razones.

2. CONTROL OFICIAL

Legislación y mandatos de las partes interesadas

A continuación figura la legislación de Sudáfrica relativa a la alimentación y a las materias afines a la misma, así como las autoridades que administran y aplican dicha legislación.

2.1 Ministerio de Sanidad

- a) La Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972 (Ley 54/1972). En esta Ley se regula la fabricación, la venta y la importación de todos los productos alimenticios desde la perspectiva de la salud pública y la inocuidad; la Dirección de Control de Alimentos del Ministerio de Sanidad se encarga de vigilar su aplicación. La aplicación general de la ley corresponde a las autoridades locales competentes en sus zonas de jurisdicción, mientras que las autoridades de sanidad provinciales controlan la importación en nombre del Ministerio nacional.
- b) La Ley de Sanidad de 1977 (Ley 63/1977). Las normas de esta Ley regulan los aspectos relativos a la higiene de los establecimientos de alimentación (incluidos los establos de ordeño) y el transporte de alimentos. La Dirección de Control de Alimentos del Ministerio de Sanidad vela también por su cumplimiento y las autoridades locales la aplican en sus zonas de jurisdicción. No obstante, los departamentos de sanidad provinciales se ocupan de su aplicación en zonas en las que no hay autoridades locales.

- c) La Ley sobre Reglamentaciones Sanitarias Internacionales de 1974 (Ley 28/1974) contiene determinadas disposiciones relacionadas con la alimentación. El Ministerio de Sanidad es responsable de la aprobación del origen de los alimentos destinados al consumo en los locales de puertos y aeropuertos, así como en embarcaciones y aeronaves. Además, en dicha Ley se establece que esos alimentos deben manipularse de una forma higiénica. Actualmente, las autoridades provinciales están realizando estas aprobaciones en nombre del Ministerio nacional. La Ley exige a las autoridades locales que inspeccionen los locales y tomen muestras de los alimentos para su análisis.
- d) La Ley de Medicamentos y Sustancias Afines de 1965 (Ley 101/1965). La gestión de su aplicación corresponde a la Dirección de Administración de Medicamentos del Ministerio de Sanidad. La Ley prevé, entre otras cosas, el registro de los medicamentos veterinarios, así como de los productos y complementos alimenticios con efectos medicinales o respecto a los cuales se aleguen propiedades medicinales.

Con arreglo a la Constitución, los departamentos nacionales y los provinciales tienen competencias legislativas concurrentes en materia de sanidad.

En el Plan Nacional de Sanidad se establece que es responsabilidad de la Autoridad Nacional de Sanidad impulsar y prestar todos los servicios de asistencia sanitaria en Sudáfrica. Esto incluye la formulación de un plan estratégico y normativo nacional, así como la coordinación de la planificación y del funcionamiento del sistema sanitario general en el país. La Autoridad Nacional de Sanidad debe elaborar directrices, reglas y normas para que se apliquen en todo el sistema sanitario y transformar las políticas en programas integrados pertinentes de mejora sanitaria. El nivel central elaborará declaraciones en materia de políticas y leyes sanitarias. La Autoridad Nacional de Sanidad debe velar por el cumplimiento de las prioridades, los planes y las estrategias nacionales al mismo tiempo que establece una coordinación entre las organizaciones que prestan servicios nacionales. Asimismo, se le atribuye la función de establecer un vínculo internacional.

A continuación se enumeran algunas de las funciones del Ministerio de Sanidad tal como figuran en el Libro Blanco:

- desempeñar una función de liderazgo en la formulación de políticas y leyes en materia de sanidad, incluido el desarrollo de un sistema sanitario;
- desempeñar una función de liderazgo en la garantía de la calidad, incluida la formulación de patrones y normas;
- crear un sistema coordinado de información y seguir de cerca los progresos realizados en la consecución de los objetivos nacionales de salud;
- regular de forma apropiada los sectores público y privado de la sanidad, así como las actividades de otros sectores relacionadas con la salud;
- establecer vínculos con los departamentos ministeriales de sanidad de otros países y con los organismos internacionales.

En el Libro Blanco se estipula también que la Dirección de Control de Alimentos es responsable del establecimiento de normas de higiene, aditivos, etiquetado e identificación de alimentos, y de garantizar la inocuidad de los alimentos por medio de la reglamentación y la educación del público en general, así como la ratificación y participación en el establecimiento de normas internacionales. Asimismo, se debe examinar, reforzar, aplicar y hacer cumplir la legislación pertinente para la nutrición con las siguientes finalidades:

- proteger la lactancia natural y controlar la comercialización de alimentos para lactantes;
- la yodación obligatoria de la sal;

- el enriquecimiento obligatorio de alimentos básicos de forma apropiada;
- garantizar la calidad y la inocuidad de los alimentos.

La Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972 asigna al Ministro y al Director General de Sanidad varias competencias, la mayor parte de las cuales se han delegado a niveles más bajos dentro del Ministerio, en su mayor parte a la Dirección de Control de Alimentos, en concreto:

- la autorización de los inspectores;
- la autorización de los analistas;
- la autorización de las autoridades locales;
- la aprobación de medidas de retención sanitaria de larga duración;
- la aceptación de garantías relacionadas con medidas de retención sanitaria de larga duración;
- ordenar la eliminación de un producto alimenticio importado;
- elaborar reglamentos tal como se establece en la Sección 15 de la Ley;
- autorizar la difusión de los contenidos del informe de un analista;
- aplicar cualquier disposición de la Ley a un producto alimenticio en tránsito a otro país;
- aprobar la venta de alimentos irradiados.

La Dirección de Control de Alimentos es el Punto de Contacto Nacional de la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius en Sudáfrica. Esto se ha convenido con las partes más importantes a este respecto, concretamente el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industria y Comercio, y tiene la aprobación de los demás Miembros del Comité Nacional del Codex, es decir, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Foro Nacional de Consumidores.

En el Libro Blanco se estipula también que la Dirección de Nutrición es responsable de la elaboración de políticas, estrategias y directrices para un programa nacional integrado de nutrición, mientras que a los laboratorios nacionales de química forense les corresponde prestar un servicio de laboratorio químico eficaz a nivel nacional en apoyo de la medicina forense y de las fuerzas del orden, por medio del control reglamentario de las sustancias químicas perjudiciales para la salud.

El Ministerio de Sanidad tiene el encargo compartido de coordinar el sector sanitario de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional y como tal está facultado para iniciar la formulación de políticas en materia de inocuidad de los alimentos y cuestiones conexas.

2.2 Departamentos sanitarios provinciales

Con arreglo a la Constitución, las provincias deben supervisar la administración local. En el Plan Nacional de Sanidad de Sudáfrica se establece que las provincias deben apoyar, controlar y evaluar los servicios sanitarios de los distritos.

Según el Libro Blanco, la misión de un departamento sanitario provincial es promover y vigilar la salud de las personas que viven en la provincia, así como fomentar y apoyar la creación de un sistema sanitario eficaz que proteja al ciudadano en las provincias, por medio del establecimiento de un sistema sanitario para los distritos de toda la provincia basado en los principios de la atención primaria de salud.

Actualmente, las autoridades sanitarias provinciales, a las que fueron incorporadas las oficinas regionales del antiguo Departamento de Salud Pública y Desarrollo de la Población, están realizando un control de la importación de alimentos en nombre de Ministerio.

2.3 Autoridades sanitarias de distrito y otras administraciones locales

En la Constitución se establece que la administración local debe garantizar la prestación de servicios a las comunidades de una manera sostenible. Asimismo, debe promover un medio ambiente seguro y saludable, prestar servicios y otorgar licencias municipales dentro del ámbito sanitario y controlar las empresas que vendan alimentos al público.

De acuerdo con el Plan Nacional de Sanidad de Sudáfrica, la función que desempeñan las autoridades sanitarias de distrito es promover la atención primaria de la salud y gestionar y coordinar los servicios, incluida la salud ambiental, la nutrición y el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles. Los servicios del género de las instalaciones públicas, incluidos los establecimientos de manipulación de alimentos, recaerán bajo la responsabilidad de las autoridades locales.

En el Libro Blanco se establece que el sistema sanitario se orientará a los distritos como centro principal de su aplicación y pone de relieve el enfoque basado en la atención primaria de la salud. Los distritos sanitarios deben prever la colaboración con otros sectores del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la promoción de la salud y la garantía de la prestación de servicios sanitarios en el distrito sanitario. Asimismo, deben garantizar la prestación de servicios primarios de salud ambiental, la promoción y el mantenimiento de la higiene ambiental, la aplicación de la legislación de salud ambiental, incluida la higiene de los alimentos, y determinar y controlar los peligros asociados con la salud a nivel local.

2.4 Otros laboratorios

Los laboratorios de química forense de Pretoria y Ciudad de El Cabo del Ministerio de Sanidad realizan análisis químicos de los alimentos que envían a las autoridades provinciales y locales. El Ministerio de Sanidad ha contratado a los laboratorios del Instituto Sudafricano de Investigaciones Médicas y al Laboratorio de Patología de la provincia de KwaZulu-Natal para que realicen análisis microbiológicos de los alimentos que envían las autoridades provinciales y locales. Los analistas de estos laboratorios, así como los de otros laboratorios del país, han sido autorizados para ello en virtud de la Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972.

En el Plan Nacional de Sanidad de Sudáfrica se hace referencia a la integración de los servicios de laboratorio en el sistema de atención primaria de salud.

2.5 Standards South Africa (STANSA)

La Ley de Normalización de 1993 (Ley 29/1993), cuya aplicación gestiona Standards South Africa (STANSA), *parte de la Oficina Sudafricana de Normalización*, contiene, entre otras cosas, normas sobre la carne en conserva (más de un 10 por ciento de carne) y los productos de origen marino enlatados y congelados.

La STANSA compila sus disposiciones obligatorias relacionadas con la salud por convenio con el Ministerio de Sanidad y en virtud de la Ley de Normalización de 1993. En cuanto a estas normas obligatorias, el sistema de control e inspecciones se basa en la presencia de inspectores residentes en las fábricas y en alrededor de las mismas durante los períodos de producción. La STANSA aplica también un plan de marcas por medio de unas especificaciones que no son obligatorias.

La STANSA protege los intereses de Sudáfrica en los mercados extranjeros garantizando que los productos de elaboración local destinados a la exportación sean de calidad aceptable. La STANSA es la autoridad competente de certificación de diversos productos alimenticios de origen marino y presta un servicio de certificación de exportaciones a la industria pesquera.

En la Sección 10 de la Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972 también se autoriza a determinados oficiales de la STANSA a ejercer la función de inspectores con arreglo a dicha Ley.

2.6 El Comisario de Aduanas y Accisas

La función del Comisario de Aduanas y Accisas en el control sobre la importación de alimentos se expone en las secciones 10 y 14 de la Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972.

2.7 Ministerio de Agricultura

a) Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos

i) Ley de Normalización de los Productos Agrícolas de 1990

La Ley de Normalización de los Productos Agrícolas de 1990 (Ley 119/1990) controla y promueve las normas de garantía de la calidad e inocuidad de los productos agrícolas (por ejemplo, la carne, los productos lácteos, los cereales, determinados productos en conserva, las frutas y las hortalizas) con fines locales, así como de exportación. La Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos (FSQA) gestiona los aspectos administrativos y la Dirección de Servicios de Inspección y Cuarentena de Productos Agrícolas de Sudáfrica (SAAFQIS), del Ministerio de Agricultura, se encarga de la aplicación de esta Ley. Asimismo, se designa y autoriza también a realizar inspecciones materiales en virtud de esta Ley a varios mandatarios, como la Junta de control de la exportación de productos perecederos, *para todos los productos agrícolas destinados a la exportación*, SAMIC *para las canales destinadas a la venta en el mercado local* y PROKON *para las patatas destinadas a la venta en el mercado local*.

El mandato figura en la Ley anteriormente mencionada, concretamente para desempeñar la función de control sobre la venta y la exportación de determinados productos agrícolas y otros productos afines y cuestiones conexas. Esto incluye el establecimiento de normas de calidad tales como las referentes a la composición y la presentación. En la Ley se regulan las normas de calidad y etiquetado de los productos con fines locales y de exportación. Asimismo, aborda una gran variedad de productos como la carne fresca, los productos lácteos, los cereales, los productos en conserva, las frutas y las hortalizas frescas, los zumos (jugos), los néctares y las bebidas a base de frutas, las bebidas aromatizadas con frutas, así como el maíz, el trigo y otros.

ii) Ley de Vinos y Licores de 1989

La Ley de Vinos y Licores de 1989 (Ley 60/1989) trata del vino y de los licores. La Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos se encarga también de los aspectos administrativos y la Dirección SAAFQIS del Ministerio de Agricultura de la aplicación.

El mandato que figura en esta Ley consiste en disponer el control sobre la venta y la producción destinada a la venta de determinadas bebidas espirituosas, la composición y las propiedades de dichos productos y la utilización de determinados elementos vinculados a su venta para el establecimiento de sistemas de control sobre la importación y exportación de determinados productos alcohólicos, así como para las cuestiones relacionadas con este ámbito.

iii) La Ley de Inocuidad de la Carne de 2000 (Ley 40/2000) y los Reglamentos en vigor de la Ley 87 reguladora de la Matanza de Animales y de la Higiene de la Carne y los Productos de Origen Animal (Ley 87/1967)

La Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos se encarga de los aspectos administrativos de esta Ley. La aplicación de la misma corresponde a las autoridades provinciales y locales en todo el país.

La finalidad de esta Ley es disponer el mantenimiento de normas adecuadas de higiene en la matanza de animales con objeto de obtener carne apta para el consumo humano y animal, así como en la manipulación, el almacenamiento y el transporte de esa carne y de los productos de origen animal en los mataderos y a la salida de los mismos.

iv) La Ley de Fertilizantes, Piensos, Remedios Agrícolas y Ganaderos de 1947 (Ley 36/1947). La Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos del Departamento Ministerial de Agricultura se encarga de los aspectos administrativos y de asegurar el cumplimiento de la Ley. Los piensos y remedios agrícolas y ganaderos (plaguicidas y demás) se registran en el marco de esta Ley.

b) Dirección de Sanidad Animal

i) La Ley de Enfermedades de los Animales de 1984 (Ley 35/1984). La Dirección de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura gestiona los aspectos administrativos de la Ley y los departamentos provinciales aseguran su cumplimiento, salvo el control de la importación que es una responsabilidad estatal. La Ley regula el control de los animales, de los productos de origen animal, incluida la carne, la leche, los huevos y sus productos derivados desde el punto de vista de las enfermedades animales.

El mandato de esta Dirección con arreglo a la Ley anteriormente mencionada es disponer el control de las enfermedades y los parásitos de los animales, la adopción de medidas para fomentar la sanidad animal, y las materias relacionadas con este ámbito, por ejemplo, el control sobre los productos importados de origen animal.

c) Dirección de Sanidad Vegetal

i) Ley de Plagas de la Agricultura de 1983 (Ley N° 36/1983)

El mandato de esta Dirección figura en la Ley anteriormente mencionada: consiste en regular las importaciones y los factores que podrían afectar a la salud del sector *agroforestal* de Sudáfrica. Las inspecciones, especialmente de alimentos importados de origen vegetal, son esenciales para evitar las enfermedades vegetales, los patógenos dañinos, etc.

Todo sudafricano tiene derecho a importar plantas y productos vegetales, siempre que dichas importaciones no supongan un riesgo para el sector *agroforestal* y el medio ambiente. Este mismo principio se aplica a la exportación de plantas y productos vegetales por lo que respecta al medio ambiente y el sector *agroforestal* del país importador. Para lograr estos objetivos, el Gobierno de Sudáfrica es signatario de la *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)*.

La Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF) de Sudáfrica es la Dirección de Sanidad Vegetal.

d) Dirección de Ordenación de los Recursos Genéticos

i) Leyes de Derechos del Obtentor de 1976 (Ley 15/1976), de Fitomejoramiento de 1976 (Ley 53/1976), de Plagas de la Agricultura de 1983 (Ley 36/1983) y de Organismos Modificados Genéticamente de 1997 (Ley 25/1997). La gestión de los aspectos administrativos de esta legislación corresponde a la Dirección de Sanidad Vegetal y la Dirección de Ordenación de los

Recursos Genéticos. Los reglamentos establecidos en virtud de estas leyes incluyen determinados productos alimenticios.

El mandato de la Dirección de Ordenación de los Recursos Genéticos figura, entre otras cosas, en las siguientes leyes del Parlamento: La Ley de Derechos del Obtentor de 1976, (Ley 15/1976), la Ley de Fitomejoramiento de 1976 (Ley 53/1976) y la Ley de Organismos Modificados Genéticamente de 1997 (Ley 25/1997). Todos los reglamentos promulgados con arreglo a estas leyes incluyen o afectan a determinados alimentos especificados en los mismos.

2.8 Ministerio de Comercio e Industria

La Ley de Metrología Comercial de 1973 (Ley 77/1973) y la Ley de Marcas Comerciales de 1963 (Ley 62/1963) están relacionadas con el etiquetado de los alimentos.

2.9 Ordenanzas municipales de las autoridades locales

Muchas autoridades locales, disponen de ordenanzas de higiene de los alimentos que aplican además de la normativa nacional.

3. 3. CONTROLES NO OFICIALES

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

El sistema de Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EUREPGAP) 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. En este momento, la norma de BPA se está aplicando a las frutas y hortalizas frescas. Se pueden certificar con esta norma todos los tipos de productos agrícolas destinados al consumo humano. Se están elaborando normas especiales para las flores, la producción animal, los cereales, el café y los piensos. 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), 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.

EUREPGAPAFRICA, una rama regional de EUREPGAP, se creó para abordar cuestiones específicas relativas a los aspectos de BPA en la Región de África. Como todos sabemos, África tiene su propia cultura específica como otra parte cualquiera del mundo. Por tanto, habría diferencias en la aplicación e interpretación de protocolos elaborados en Europa para esta parte del mundo.

3.2 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. Además, contribuyen a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Las normas de la ISO sirven también para proteger a los consumidores y, en general, a los usuarios de productos y servicios, además de simplificar sus vidas.

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 competición en los mercados mundiales.

La STANSA gestiona las normas de la ISO en Sudáfrica. La Junta de control de la exportación de productos perecederos (PPECB) cumple la norma ISO 9001:2000, así como las normas 62 y 65 de STANSA, que es un organismo miembro de la ISO.

3.3 Certificación de productos orgánicos: Ecocert

Estos organismos gestionan sistemas impulsados por el mercado. Estos sistemas hacen aportaciones a las normas internacionales y, en consecuencia, promueven la cadena de la inocuidad de los alimentos a nivel nacional e internacional.

3.4 Control interno: sistemas de funcionamiento de la producción

Estos sistemas se basan en normas internacionales para contribuir a la inocuidad de los alimentos a nivel mundial.

3.5 Consorcio Británico de Minoristas (BRC)

El objetivo de la Norma Alimentaria Mundial del Consorcio Británico de Minoristas (BRC) es especificar los criterios de calidad e inocuidad de los alimentos que han de establecerse en el marco de una organización de un fabricante para suministrar productos a los minoristas del Reino Unido. El formato y el contenido de la norma se han diseñado para permitir una evaluación de los locales y de los sistemas y procedimientos operativos del proveedor a cargo de una tercera parte competente, normalizando de este modo los criterios de inocuidad de los alimentos y los procedimientos de vigilancia.

La Norma requiere lo siguiente:

- la adopción y aplicación del APPCC;
- un sistema de gestión de la calidad eficaz y documentado;
- el control de las normas ambientales para las fábricas, de los productos, los procesos y el personal.

Un mandatario del Ministerio de Agricultura, concretamente la PPECB, ha recibido autorización del Consorcio Británico de Minoristas (BRC) en Londres para certificar a entidades que envasan productos frescos con arreglo a la Norma Alimentaria Mundial del BRC.

Las organizaciones que se ajusten a esta norma recibirán un certificado reconocido internacionalmente donde figure la marca de calidad del BRC. Este certificado de conformidad asegurará a los posibles clientes que el producto que están adquiriendo es inocuo para sus consumidores.

Los minoristas europeos no sólo requieren un producto de calidad, sino también un producto inocuo. En consecuencia, se obliga actualmente a productores y empresas de envasado que proveen a los mercados europeos a aplicar varios sistemas relacionados con la inocuidad de los alimentos. En este

momento, se presiona también a las empresas de envasado a que apliquen los sistemas de inocuidad de los alimentos.

Los minoristas europeos reconocen la Norma Alimentaria Mundial del BRC como una norma en virtud de la cual se debe inspeccionar a las empresas de envasado para verificar que los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos se han aplicado de forma eficaz.

La ventaja que supone para los productores y exportadores sudafricanos de frutas y hortalizas frescas la certificación conforme a la Norma Alimentaria Mundial del BRC es que su producto entrará automáticamente en los mercados de la Unión Europea (UE).

3.6 Nature's Choice

Nature's Choice (la elección de la naturaleza) es un código de prácticas que cubre la biodiversidad, la conservación y la ordenación del medio ambiente elaborado por Tesco y el Servicio de asesoramiento y desarrollo agrícola (ADAS) para las explotaciones agrarias que proporcionan a Tesco frutas y hortalizas frescas, ensaladas y productos hortícolas. Los proveedores en Sudáfrica deben estar acreditados por este código. Este código incluye también prácticas de obtención y manipulación de productos que sean sostenibles y, siempre que sea posible, protejan y aumenten el bienestar y la biodiversidad del medio ambiente. *Nature's Choice* refleja el compromiso de Tesco con la protección y, en la medida de lo posible, la mejora del medio ambiente y el aumento de los niveles de calidad de la industria.

4. CONSECUENCIAS DE LA EXISTENCIA DE VARIAS LEYES

La existencia de varias leyes que regulan el control de los alimentos en Sudáfrica lleva a la fragmentación, la duplicación de los procesos de adopción de decisiones y la intervención del gobierno. A continuación figuran algunos ejemplos:

4.1 La Ley de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes de 1972 y la Ley de Reglamentación de Productos Agrícolas de 1990 establecen normas para la leche y los productos lácteos, incluido el etiquetado. La primera está relacionada con la sanidad y la aplican las autoridades locales (a nivel local) y las autoridades de sanidad provinciales (importación), mientras que la segunda está relacionada con la calidad y la aplica la Dirección de Garantía de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, la Ley de Enfermedades de los Animales de 1984 controla también la leche y los productos lácteos (incluidas las importaciones) desde una perspectiva de la sanidad animal y regula los sistemas de erradicación de la tuberculosis y la brucelosis bovina.

Los reglamentos de establos de ordeño que se han elaborado en virtud de la Ley de Sanidad de 1977, se aplican por conducto de las autoridades provinciales y locales, aunque no siempre las aplican las autoridades locales en cuyas zonas se distribuye la leche. Los oficiales provinciales de sanidad animal que visitan periódicamente las explotaciones agropecuarias y que participan en el control de la mastitis, que incluye la higiene de los establos de ordeño, no están autorizados a inspeccionar dichos establos. No obstante, los países importadores extranjeros a menudo exigen a las autoridades veterinarias que certifiquen las exportaciones de leche y productos lácteos.

Las autoridades locales disponen de sus propias ordenanzas que regulan los establecimientos lecheros en sus zonas de jurisdicción.

Por tanto, al menos cuatro legislaciones y seis autoridades diferentes a todos los niveles se ocupan de la vigilancia de la leche y los productos lácteos. Tres autoridades diferentes realizan el control de las importaciones. Cada autoridad puede inspeccionar y efectuar solamente un muestreo de

aspectos concretos con arreglo a su propia legislación. Las muestras se envían a diversos laboratorios para su análisis.

4.2 Diversas autoridades vigilan la importación de productos alimenticios. En los puertos de entrada más grandes, los funcionarios de las direcciones de Salud Pública Veterinaria, y Sanidad Animal, STANSA, así como las autoridades sanitarias provinciales se ocupan a tiempo completo del control de las importaciones y a menudo inspeccionan y toman muestras del mismo producto con arreglo a legislaciones diferentes y, posteriormente, envían las muestras a diversos laboratorios. La Dirección de Garantía de Calidad e Inocuidad de los Alimentos no inspecciona los productos alimenticios importados en el punto de entrada. Esto sólo se realiza cuando los productos se encuentran en el comercio.

En cambio, en muchos de los puertos de entrada interiores no se realiza ningún control por parte de ninguno de estos organismos. Debido a que las responsabilidades están fragmentadas, ninguna de estas autoridades considera que su zona específica de control justifica la asistencia de un oficial de control de las importaciones a tiempo completo. En conjunto, sin embargo, podría justificarse que un oficial realizara las funciones de todas las autoridades en numerosos puntos de entrada que no cuentan actualmente con personal para el control de los alimentos.

4.3 Se podrían citar muchos más ejemplos en los que funciona más de un mecanismo de control oficial para un producto alimenticio. No obstante, el lado positivo de que la estructura y el control legislativo estén fragmentados es que impiden adoptar un enfoque multidisciplinario eficaz, necesario para un control adecuado de muchos productos realizado por especialistas y que proporcionaría garantías a los consumidores desde que se obtiene el producto hasta que se adquiere y se consume. El lado negativo de la fragmentación es que ha creado confusión a importadores, exportadores y productores, por lo que ha imposibilitado la aplicación de un programa nacional de vigilancia sobre los alimentos o la elaboración de una base de datos nacional a este respecto.

5. CONSECUENCIAS INTERNACIONALES

La necesidad de un sistema nacional de control de los alimentos que sea eficaz, no sólo se plantea por motivos de salud pública, sino también por las consecuencias comerciales y económicas que tiene. A este respecto, la pertenencia de Sudáfrica a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comisión del Codex Alimentarius (CAC) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) revisten una importancia fundamental.

La OMC es la base jurídica e institucional del sistema de comercio multilateral. Proporciona las obligaciones contractuales principales que determinan el modo en el que los gobiernos conforman y aplican la legislación y los reglamentos comerciales nacionales. Además, es la plataforma en la que las relaciones comerciales entre los países evolucionan a través del debate colectivo, de la negociación y del arbitraje.

El Acuerdo de Marrakech, celebrado en 1994, dio como resultado casi 30 acuerdos comerciales multilaterales, con los que todos los miembros de la OMC están comprometidos. Dos de estos acuerdos, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) tienen consecuencias directas sobre las cuestiones de inocuidad de los alimentos.

Con objeto de lograr que el comercio de alimentos tenga éxito, el país importador debe estar satisfecho de que las importaciones cumplan sus requisitos legítimos, de modo que la salud pública esté protegida adecuadamente, se mantengan los niveles de calidad y se eviten las prácticas fraudulentas.

5.1 El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) se refiere a la aplicación de reglamentos de inocuidad de los alimentos, así como de sanidad animal y vegetal. Su finalidad principal es garantizar que los países no socaven el comercio internacional imponiendo

obstáculos no arancelarios. En las disposiciones básicas del Acuerdo MSF se estipula que cualquier medida que pueda afectar al comercio internacional no debe entrañar un grado de restricción mayor del requerido para lograr la protección de los seres humanos, la sanidad animal o vegetal, debe basarse en principios científicos y no debe mantenerse sin testimonios científicos suficientes.

El Acuerdo MSF define que las «normas, directrices y recomendaciones internacionales» sobre la inocuidad de los alimentos son las establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius y que las referidas a la zoonosis son las que se elaboran bajo los auspicios de la OIE.

Las normas y directrices del Codex y la OIE, por tanto, adquirieron una dimensión completamente nueva al servir de referencia de las exigencias nacionales para el comercio. Por esta razón, la Organización Mundial de la Salud, en la Circular CL.8. 1994 con fecha de 26 de abril de 1994, establece: «Por consiguiente, convendrá que el sector sanitario participe incluso más activamente en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos auxiliares, tanto a nivel nacional como internacional.»

El Artículo 3 (Armonización) del Acuerdo MSF incluye los siguientes párrafos:

«1. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, ...»

«4. Los Miembros participarán plenamente, , en las organizaciones internacionales competentes y sus órganos auxiliares, para promover en esas organizaciones la elaboración y el examen periódico de normas, directrices y recomendaciones relativas a todos los aspectos de las medidas sanitarias y fitosanitarias.»

El Artículo 5 aborda la Evaluación del riesgo y la determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria. En el párrafo 8 de este Artículo se establece lo siguiente:

«Cuando un Miembro tenga motivos para creer que una determinada medida sanitaria o fitosanitaria establecida o mantenida por otro Miembro restringe o puede restringir sus exportaciones y esa medida no esté basada en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o no existan tales normas, directrices o recomendaciones, podrá pedir una explicación de los motivos de esa medida sanitaria o fitosanitaria y el Miembro que mantenga la medida habrá de darla.»

El Artículo 4 que trata de la equivalencia también es muy importante:

«1. Los Miembros aceptarán como equivalentes las medidas sanitarias o fitosanitarias de otros Miembros, aun cuando difieran de las suyas propias o de las utilizadas por otros Miembros que comercien con el mismo producto, si el Miembro exportador demuestra objetivamente al Miembro importador que sus medidas logran el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria del Miembro importador. A tales efectos, se facilitará al Miembro importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes.

2. Los Miembros entablarán, cuando reciban una solicitud a tales efectos, consultas encaminadas a la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales de reconocimiento de la equivalencia de medidas sanitarias o fitosanitarias concretas.»

5.2 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio modifica el Acuerdo del GATT, que ha existido desde 1980. Su finalidad es garantizar que los reglamentos y las normas técnicas, así como las pruebas y los procedimientos de certificación, no supongan obstáculos innecesarios al comercio. Se aplica a todos los productos básicos y abarca todas las disposiciones y normas técnicas que no están

incluidas en el Acuerdo MSF. En consecuencia, los Acuerdos MSF y OTC pueden considerarse mutuamente complementarios. La aplicación del Acuerdo OTC a los alimentos comprendería cuestiones como el etiquetado.

5.3 Las consecuencias de los acuerdos anteriormente mencionados pueden resumirse como sigue:

- La reglamentación de inocuidad de los alimentos de Sudáfrica debe estar en consonancia con las normas mínimas del Codex. En caso de que entrañaran un grado de restricción mayor que las normas del Codex, sin una justificación científica sólida, el país puede entrar en un litigio. Los reglamentos con un escaso control y con un grado de restricción menor, o la ausencia de reglamentos en los que se regulen cuestiones específicas, puede provocar el *dumping* de alimentos no deseados, así como problemas en cuanto a la aplicación de la equivalencia. Si no se logra cumplir las demandas, se pueden perder exportaciones potenciales valoradas en millones.
- Todos los organismos que se ocupan del control de los alimentos deben, por tanto, disponer de bastantes recursos humanos y de otra índole que les permitan funcionar de una manera óptima, determinar políticas, redactar y aplicar reglamentos que sean acordes con los patrones y normas mundiales.
- Sudáfrica debe participar en las actividades de la CAC y en sus diversos comités sobre productos y asuntos generales. Sudáfrica no sólo tiene esa obligación en virtud del artículo 3.3. del Acuerdo MSF, sino que también necesita hacer sus aportaciones a aquellas medidas que afecten al país directamente. Los períodos de sesiones de la CAC y las reuniones de sus comités son, de hecho, una ampliación de las actividades reglamentarias de Sudáfrica. Tienen la ventaja añadida de concentrar personal especializado en determinados temas a nivel mundial. De este modo, permite ahorrar meses o incluso años de trabajo realizado de forma aislada. En tales reuniones, las grandes potencias suelen favorecer sus intereses económicos, obligando a los países en desarrollo a estar presentes para proteger y defender sus propios intereses.
- El Artículo 4 (Equivalencia) obliga a que las medidas sanitarias (control de la inocuidad de los alimentos) de Sudáfrica estén por lo menos al mismo nivel que las de sus principales socios comerciales. Con arreglo al Acuerdo MSF, dichas medidas sanitarias incluyen lo siguiente:

«Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos.»

El Artículo 4 se aplica a la inocuidad de los alimentos, las actividades de sanidad animal y vegetal de los Ministerios de Sanidad y Agricultura. El país en su conjunto debe garantizar, por tanto, que su sistema de control de los alimentos, incluido el control de la sanidad animal y vegetal, sea por lo menos del mismo nivel que el de sus principales socios comerciales, como los Estados Unidos de América y la Unión Europea.

6. RESUMEN

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:

6.1 Debe reunir los requisitos necesarios para cumplir y adherirse a los patrones y normas nacionales e internacionales.

6.2 Una utilización eficaz de los recursos con una política clara sobre los bienes privados frente a los públicos. 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. 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.

6.3 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.

6.4 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.

6.5 El proceso de adopción de decisiones y la formulación de políticas debe ser acorde con los criterios internacionales, es decir, debe estar justificado científicamente.