



**SEGUNDO FORO MUNDIAL FAO/OMS DE AUTORIDADES DE REGLAMENTACIÓN SOBRE
INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS**
Bangkok (Tailandia), 12-14 de octubre de 2004

**REFUERZO DE LOS SERVICIOS OFICIALES DE CONTROL DE LA INOCUIDAD DE
LOS ALIMENTOS**

(Documento elaborado por la Secretaría de la FAO y la OMS)

Introducción

La inocuidad de los alimentos es un elemento fundamental de la salud pública y un factor determinante del comercio de alimentos. Atañe a varias partes interesadas, entre ellos los productores primarios, los manipuladores de alimentos, los elaboradores y los comerciantes a lo largo de toda la cadena alimentaria, los servicios oficiales de control de los alimentos y los consumidores. Los servicios oficiales de control de los alimentos desempeñan una función esencial para garantizar que los alimentos sean inocuos y aptos para el consumo humano. Asimismo, inciden en la organización y las actividades de otras partes interesadas.

La función de los servicios oficiales se debe analizar en el marco de un sistema nacional de control de los alimentos, cuyos componentes se presentan en la primera parte del presente documento. Asimismo, se describen y examinan los diferentes tipos de estructuras organizativas existentes de los servicios oficiales de control de los alimentos. Seguidamente, se estudia el modo de mejorar la gestión y la eficacia de dichos servicios. Finalmente, se examinan algunas cuestiones específicas relacionadas con los servicios de control de los alimentos de los países en desarrollo.

Algunas cuestiones importantes que se han seleccionado como tema de los documentos monográficos sólo se mencionarán brevemente en el presente documento.

1. ELEMENTOS DE UN SISTEMA NACIONAL DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

Si bien los componentes y las prioridades de los sistemas de control de los alimentos varían de un país a otro, normalmente la mayor parte de los sistemas incluyen los siguientes componentes.

1.1 Legislación y reglamentación alimentaria

El establecimiento de legislación y reglamentación alimentaria pertinente cuyo cumplimiento se pueda imponer es un componente esencial de un sistema moderno de control de los alimentos. En la medida de lo posible, las leyes alimentarias modernas no sólo contienen las facultades y prescripciones jurídicas necesarias para garantizar la inocuidad de los alimentos, sino que también permiten a las autoridades competentes elaborar enfoques preventivos a lo largo de toda la cadena alimentaria.

Además de las leyes y reglamentos sobre la alimentación, los Estados necesitan normas alimentarias actualizadas. Por tanto, deberían aprovechar al máximo las normas, directrices y recomendaciones existentes del Codex, así como las enseñanzas sobre la inocuidad de los alimentos aprendidas en otros países. Asimismo, deben adaptar al contexto nacional la información disponible, los

conceptos y los requisitos con vistas a elaborar un marco regulador que responda tanto a las necesidades nacionales como a las obligaciones internacionales y las demandas de los socios comerciales.

La eficacia del control oficial y extraoficial de la inocuidad de los alimentos depende de la pertinencia de la legislación y reglamentación alimentaria. Este asunto se examinará en el tema 4.2 del programa y en el documento monográfico 1.2 presentado por Sudáfrica (GF 02/5a).

1.2 Gestión del control de los alimentos

Para ser eficaces los sistemas de control de los alimentos requieren una coordinación de las políticas y las operaciones en el plano nacional. Incluirían el establecimiento de una función de liderazgo y estructuras administrativas con responsabilidades claramente definidas respecto a cuestiones tales como:

- la formulación y aplicación de una estrategia nacional integrada de control de los alimentos;
- la dirección de un programa nacional de control de los alimentos;
- la obtención de fondos y la asignación de recursos;
- el establecimiento de normas y reglamentos;
- la participación en actividades internacionales relacionadas con el control de los alimentos;
- la formulación de procedimientos de respuesta en casos de emergencia;
- la realización de análisis de riesgos, etc.

Entre las responsabilidades principales se incluyen las siguientes:

- el establecimiento de medidas de regulación;
- la promoción de mejoras constantes; y
- el asesoramiento general en materia de políticas.

1.3 Servicios oficiales de control (servicios de inspección)

Si bien todos los participantes en la producción, la elaboración y el comercio a lo largo de toda la cadena alimentaria comparten la responsabilidad del suministro de alimentos inocuos, incumbe a los servicios oficiales de control velar por el cumplimiento de la legislación en materia de inocuidad de los alimentos. Mediante la inspección de los alimentos, las instalaciones y los procesos, se evita el comercio de alimentos nocivos.

El inspector de alimentos es una figura clave que mantiene un contacto cotidiano con la industria de la alimentación, el comercio y, a menudo, el público. Debe estar formado, además de ser competente, eficaz y honrado. La capacitación del personal de los servicios oficiales de control de la inocuidad de los alimentos se examinará en el tema 4.3 del programa y en el documento monográfico 1.3 presentado por Francia (GF 02/6).

Dado que los sistemas modernos de control de los alimentos han pasado de la retirada de alimentos nocivos y las sanciones a posteriori a las partes responsables a la adopción de un enfoque preventivo, la industria y el comercio deberían establecer y realizar controles en las instalaciones basados en el Análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC) en la medida en la que la capacidad, la experiencia y los recursos lo permitan. Por ello los inspectores de alimentos fomentan la aplicación del APPCC y realizan auditorías basadas en los riesgos. Este asunto se examinará en el tema 4.4 del programa y en el documento monográfico 1.4 presentado por Tailandia (GF 02/7).

Las funciones de los servicios oficiales de control de alimentos incluyen también la inspección, el muestreo y la certificación de alimentos para controlar las importaciones y las exportaciones. Este asunto se examinará en profundidad en el tema 4.5 del programa y en el documento monográfico 1.5 presentado por la India y los Estados Unidos de América (GF 02/8a y 8b).

1.4 Servicios de laboratorio: seguimiento y datos epidemiológicos de los alimentos

Los laboratorios respaldan las decisiones de los servicios de control de alimentos. Además, sus resultados analíticos se utilizan a menudo como medio de prueba ante los tribunales o en las controversias entre países exportadores e importadores. Por tanto, deben asegurar que sus análisis se realizan de forma eficaz y efectiva. Esto depende en particular del equipo disponible, la preparación y la competencia del analista y la fiabilidad del método utilizado.

Asimismo, es esencial que se establezca un vínculo eficaz entre los laboratorios de control de alimentos y el sistema público. De este modo, la información sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos puede vincularse al seguimiento de los datos y dar lugar a políticas acertadas de control de los alimentos basado en los riesgos.

1.5 Información, educación, comunicación y capacitación

Una función cada vez más importante de los sistemas de control de alimentos es la distribución de información y el asesoramiento a las partes interesadas en la totalidad del proceso que va de la granja a la mesa. Entre estas actividades se incluyen las siguientes:

- la comunicación de información objetiva e imparcial a los consumidores;
- la distribución de material informativo y programas educativos para los funcionarios y trabajadores de mayor relieve dentro del sector de la alimentación;
- la elaboración de programas de capacitación de capacitadores;
- el suministro de publicaciones de consulta a los extensionistas de los sectores agrícola y sanitario.

2. ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE CONTROL DE LOS ALIMENTOS

Habida cuenta del amplio alcance de los sistemas de control de los alimentos, existen por lo menos tres tipos de organización que pueden ser apropiados a nivel nacional. Los sistemas pueden basarse en :

- una multiplicidad de organismos responsables del control de los alimentos;
- un único organismo unificado de control de los alimentos;
- un planteamiento nacional integrado.

2.1 Sistema de organismos múltiples

En este caso, las iniciativas sectoriales han conducido al establecimiento de actividades independientes de control de los alimentos por parte de diferentes organismos responsables de varios sectores, tales como la carne y los productos cárnicos, el pescado, la fruta y las hortalizas. En un mismo país, dichas actividades pueden ser competencia de distintos ministerios, como los de sanidad, agricultura, comercio, medio ambiente, industria, comercio y turismo, y las funciones de cada uno de estos organismos están bien definidas pero son muy diferentes.

a) Inconvenientes del sistema de organismos múltiples

Un sistema en el que varios organismos participen en el control de la inocuidad de los alimentos lleva normalmente a la duplicación de las actividades de reglamentación, lo cual afecta negativamente a la eficacia del sistema. Además, ello se puede traducir en :

- contradicciones entre las regulaciones de los distintos sectores, tales como el nivel de las disposiciones en materia de higiene no relacionado directamente con el nivel de riesgo;

- confusiones frecuentes respecto de la jurisdicción, con la consiguiente ineficacia en lo tocante al rendimiento ;
- deficiencias en la cobertura de las actividades de control de la inocuidad de los alimentos.

En general hay una falta de coordinación a nivel nacional y, por consiguiente, en los diferentes organismos que participan en el seguimiento de las políticas alimentarias y el control de la inocuidad de los alimentos. Por tanto, en un determinado establecimiento de producción de alimentos, determinados aspectos de la inocuidad de los alimentos, pueden ser controlados varias veces por distintos organismos, mientras que ningún servicio controla otros establecimientos.

Además, aunque la inocuidad de los alimentos sea el principal objetivo de cada organismo, la mayor parte de los organismos tienen otras funciones que pueden competir en cuanto a recursos y prioridades con los programas de inocuidad de los alimentos. A continuación se dan algunos ejemplos de dichas funciones:

- la protección de los consumidores frente a las prácticas fraudulentas; el control de pesos y medidas, etc.
- el control de todos los bienes de consumo, además de los alimentos;
- el control de los productos farmacéuticos, además de los alimentos;
- la responsabilidad del desarrollo del sector de la alimentación;
- la prevención de pérdidas de alimentos y la conservación de los recursos naturales;
- la promoción del comercio de exportación.

Puede que sea difícil lograr el equilibrio necesario entre el control de la inocuidad de los alimentos y otras funciones, pero no es imposible.

b) Fortalecimiento de los sistemas de organismos múltiples

A pesar de los inconvenientes citados, y por diversas razones históricas y políticas, muchos países han mantenido estos sistemas de organismos múltiples y han introducido mejoras importantes para aumentar su eficacia.

- **Compartir responsabilidades**

La primera medida encaminada a la mejora es la formulación de una estrategia nacional de inocuidad de los alimentos. En este contexto, deben definirse las competencias y las tareas de los diferentes organismos. Este asunto se examinará en profundidad en el tema 4.1 del programa y en el documento monográfico 1.1 presentado por Irlanda (GF 02/4).

Es esencial determinar de qué aspectos del control de la inocuidad de los alimentos se encarga cada organismo, teniendo presente la necesidad de cubrir todas las etapas de la cadena alimentaria, y, en cada etapa, distintos aspectos del control de la inocuidad de los alimentos.

La cadena alimentaria comprende la producción de alimentos de origen animal y vegetal, el tratamiento de poscosecha, la elaboración y manipulación de los alimentos al por mayor, al por menor y en los hogares. Se deben abarcar todos estos elementos, aunque la actividad de los organismos en los hogares se limita a la información y educación de los consumidores. El control de cada una de estas etapas conlleva el control de importantes campos relacionados. Por ejemplo, el control de alimentos de origen animal implica el control de la sanidad animal, en particular las zoonosis, los piensos y la medicina veterinaria.

En caso de que un único organismo no pudiera realizar todos los controles de un determinado establecimiento, es importante determinar claramente qué control se realiza y qué organismo lo lleva a

cabo; por ejemplo, en una fábrica de elaboración de carne, qué organismo se encarga del control de lo siguiente:

- la aprobación previa del establecimiento, de ser preciso ;
- la higiene de las instalaciones, el equipo, el personal y la manipulación;
- la salud de los trabajadores;
- la potabilidad del agua;
- los bienes terminados, etc.

Aunque en algunas ocasiones estas esferas se superponen inevitablemente, es esencial garantizar que dicho solapamiento sea mínimo y, lo que es más importante, que no haya lagunas en la cobertura del sistema de control.

Una vez se hayan determinado las funciones de los diversos organismos en la estrategia de inocuidad de los alimentos, deben definirse claramente en la legislación, así como la competencia administrativa y penal de sus respectivos inspectores.

- **Coordinación dentro del organismo**

Los organismos a los que se confían otras misiones además del control de la inocuidad de los alimentos deben determinar claramente sus objetivos en cada campo, así como los recursos que asignan a cada misión. El personal encargado de la inocuidad de los alimentos en el organismo ha de conocer los recursos que se ponen a su disposición con objeto de organizar sus actividades.

En caso de que surjan conflictos de intereses entre el control de la inocuidad de los alimentos y otra función del organismo, estas dos actividades deben determinarse claramente y están separadas en el organigrama. Se establecen procedimientos para evitar que las decisiones sobre la inocuidad de los alimentos se vean alteradas por motivos que pueden ser legítimos pero que comprometen el objetivo de la salud humana.

Las consecuencias del conflicto de intereses tienen también que abordarse a largo plazo. El personal encargado del control de la inocuidad de los alimentos no debería ver peligrar sus oportunidades de promoción debido a las consecuencias negativas que tenga su decisión sobre otro objetivo del organismo, como la promoción de un sector alimentario o el comercio de exportación.

- **Coordinación entre organismos**

Todos los organismos que participen en el control de la inocuidad de los alimentos en un país deberían coordinar sus actividades. Incluso fuera de un sistema integrado puede y debe haber una cierta coordinación entre los organismos, al menos en los ámbitos en los que compartan responsabilidades. Algunos organismos pueden decidir coordinar sus actividades en una determinada parte de la cadena alimentaria. Dicha decisión debería formalizarse mediante un documento del que debería informar al personal de los organismos en cuestión .

Es esencial que los organismos que se encargan de programas de vigilancia de la salud pública y de la inocuidad de los alimentos intercambien sus datos. Los datos de seguimiento de la alimentación son necesarios para conocer la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos, cuyos resultados deben tenerse en cuenta al establecer los programas de vigilancia de los alimentos.

En caso de que el sistema de control de los alimentos esté repartido entre entes estatales y locales, los organismos competentes deberían intercambiar información sobre los enfoques y las experiencias para armonizar su intervención, de modo que los consumidores reciban el mismo nivel de protección en todo el país.

2.2 Sistema de organismo único

a) Ventajas

La atribución de todas las competencias de protección de la salud pública y la inocuidad de los alimentos a un único organismo de inocuidad de los alimentos, con un mandato claramente definido, presenta ventajas considerables, entre ellas las siguientes:

- armonización de las normas alimentarias y aplicación uniforme de las medidas de protección en todos los eslabones de la cadena alimentaria;
- capacidad para actuar rápidamente y de forma coherente en todas las etapas afectadas de la cadena alimentaria con objeto de proteger eficazmente a los consumidores, responder a los nuevos desafíos y a la demanda del mercado nacional e internacional;
- mayor rentabilidad y utilización más eficaz de los recursos y el personal especializado;
- prestación de servicios más racionales y eficaces, que beneficien a la industria y promuevan el comercio.

b) *Ámbito de competencia*

Si bien la idea de un sistema de organismo único es muy atractiva, no es realista recomendar una estructura organizativa única universal que responda a las necesidades y los recursos del entorno socioeconómico y político de cada país. La decisión tiene que ser específica para cada país y todas las partes interesadas deberían tener la posibilidad de contribuir a su proceso de adopción .

Un organismo único unificado de control de los alimentos es, en primer lugar, un órgano de gestión de riesgos. No obstante, puede ser interesante encomendarle también las funciones de evaluación de riesgos y/o comunicación de los mismos. La evaluación (especialmente con carácter preventivo) y la comunicación de riesgos pueden apoyarse la una en la otra. En efecto, ello puede :

- facilitar la comunicación entre los analistas y los gestores de riesgos (ambos compartirán la misma percepción de los riesgos reales y potenciales; los analistas de riesgos podrían tener un conocimiento inmediato de las indicaciones de los inspectores sobre el terreno);
- aumentar la coherencia entre las actividades de evaluación, gestión y comunicación de riesgos.

Por otro lado, un sistema de organismo único pone en común al personal y los recursos, lo cual permite una gestión más eficaz y menos costosa.

No obstante, es importante tener presente que la evaluación de riesgos debe ser realizada por expertos independientes en un marco funcional en el que las tareas del analista y el gestor de riesgos estén claramente diferenciadas. Por tanto, en el marco de un organismo único unificado, la evaluación de riesgos debe seguir siendo diferente de la gestión de riesgos en cuanto a la funcionalidad y responsabilidad.

La gestión de riesgos en relación con la inocuidad de los alimentos abarca diferentes actividades, desde la fijación de normas hasta su aplicación coercitiva. Si bien la aplicación coercitiva de normas es normalmente una tarea del organismo de control de los alimentos, el grado de participación de este organismo en el establecimiento de normas requiere un examen atento.

El control de la inocuidad de los alimentos está por lo general relacionado con otros ámbitos de control; una de las cuestiones más importantes es determinar los límites de la competencia del organismo que controle la inocuidad de los alimentos. Dado que la calidad de los alimentos está estrechamente relacionada con la inocuidad de éstos, el organismo también es responsable, obviamente, del control de la calidad. No obstante, la calidad de los alimentos comprende varios aspectos, tales como los ingredientes, el valor nutricional, los aditivos, el etiquetado, los alimentos orgánicos, las marcas de

calidad, la indicación de zona geográfica protegida, etc., y es importante determinar claramente la función que el organismo puede desempeñar en el control de dicha calidad.

Dependiendo de la situación y las prioridades del país, el control de la calidad y la inocuidad de los alimentos pueden beneficiarse de las sinergias con el control de la protección vegetal, la sanidad animal (más allá de las zoonosis) y el bienestar de los animales, los piensos, la medicina veterinaria y otros productos no alimentarios. En este caso, debería considerarse la posibilidad de incluir algunas de estas esferas en el ámbito de competencia del organismo.

2.3 *Sistema integrado*

Un sistema integrado de control de alimentos es una fórmula intermedia que garantiza un examen cuando existe el deseo y la determinación de lograr un enfoque coherente y coordinado a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la granja hasta la mesa sin fusionar todos los organismos interesados. Normalmente, un sistema integrado de control de los alimentos se organizaría a varios niveles :

- Nivel 1: Formulación de políticas, elaboración de normas y reglamentos;
- Nivel 2: Coordinación de la actividad de control de los alimentos, seguimiento y auditoría;
- Nivel 3: Inspección y aplicación coercitiva;
- Nivel 4: Comunicación, educación y capacitación.

Al examinar y revisar sus sistemas de control de los alimentos, los gobiernos podrían estar interesados en un modelo que requiera el establecimiento de un organismo nacional autónomo de control de los alimentos encargado de las actividades correspondientes a los niveles 1 y 2, mientras que las actividades de los niveles 3 y 4 seguirían incumbiendo a los organismos multisectoriales existentes. Las ventajas de este sistema son las siguientes:

- coherencia en el sistema nacional de control de los alimentos con una aplicación uniforme de las medidas de control a lo largo de la cadena alimentaria completa en todo el país;
- políticamente es más aceptable, ya que no perturba la función cotidiana de inspección y aplicación coercitiva de otros organismos;
- está más adaptado a la dimensión internacional del control de los alimentos, como la participación en la labor del Codex, el seguimiento de los Acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC), etc.;
- fomenta la transparencia en los procesos de adopción de decisiones y la rendición de cuentas en la ejecución; y,
- a largo plazo, la relación costo-eficacia es mejor.

La función de dicho organismo es fijar los objetivos nacionales de control de los alimentos y realizar las actividades estratégicas y operacionales para lograr estos objetivos. Entre otras funciones puede:

- encargar la evaluación de riesgos para la inocuidad de los alimentos;
- revisar y actualizar la estrategia nacional de control de los alimentos;
- asesorar a los funcionarios de los ministerios competentes en asuntos de política, incluido el establecimiento de prioridades y la utilización de recursos;
- apoyar la investigación y el desarrollo;
- fomentar la educación de los consumidores.

3. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE CONTROL DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

La eficacia de los servicios de control de alimentos depende en gran medida del modo en el que se gestionen. Esto, a su vez, es un reflejo de la profesionalidad de su personal, el marco jurídico en el que trabaja y los medios que tiene a su disposición para ejercer sus funciones. El presente documento se ocupará únicamente de los aspectos de gestión; los demás aspectos se abordarán en los documentos monográficos posteriores.

La función básica de los servicios de control de los alimentos consiste en la inspección y el control. Ello supone un número considerable de controles puntuales de muchos tipos de productos realizados por parte de diversas personas en distintos lugares del país. El equipo de gestión tiene que organizar estas actividades dispersas para mejorar su coherencia y eficacia. La gestión de la inspección y el control implica:

- una armonización de tareas;
- una planificación y una programación;
- la elaboración de documentos administrativos;
- el seguimiento de las actividades y la situación; y
- la gestión de crisis.

3.1 Definición y armonización de tareas

Los resultados de una inspección dependen en gran medida de cómo se lleve a cabo. Con objeto de asegurar un mismo nivel de protección de los consumidores en todo el país y de evitar distorsiones entre establecimientos en cuanto a las consecuencias de las disposiciones reglamentarias, es necesario armonizar la realización de las inspecciones y los controles .

a) Procedimiento armonizado de inspección y control

En ausencia de un procedimiento bien definido, el inspector realizará la inspección y el control de la manera que considere más adecuada, aunque esto en realidad se lleva a cabo de diversos modos. Los inspectores deben seguir un procedimiento definido que cubra todos los aspectos de su misión de una manera apropiada y equilibrada, utilizando medios acordes con el objetivo. El procedimiento debería incluir la preparación de la inspección, la comprobación de la documentación, la visita al establecimiento, la entrevista final con el director del establecimiento o su representante, un informe por escrito y el seguimiento posterior.

La cuestión del asesoramiento es importante. Los oficiales de control a menudo son las únicas personas disponibles a las que el director del establecimiento puede pedir asesoramiento, por lo que deberían estar dispuestas a brindarlo. No obstante, el asesoramiento y el control son funciones diferentes y, por lo general, incompatibles, en la medida en que uno de los requisitos del control es su independencia.

En cuanto a los planes de vigilancia, los resultados del análisis de los alimentos y su interpretación dependen mucho de la manera en la que el controlador realice el muestreo, por lo que respecta a condiciones técnicas así como a la selección de muestras, que deben ser representativas del producto inspeccionado. Por tanto, todos los programas de muestreo deben ir acompañados de instrucciones detalladas para el funcionario encargado de tomar la muestra y para los que se encarguen de analizarlas.

b) Armonización de la evaluación y el seguimiento

La reglamentación sobre higiene de los alimentos contiene expresiones tales como “de forma higiénica”, “adecuado”, “en buen estado”, “documentación detallada”, “examen periódico” etc. La comprobación del cumplimiento de los requisitos así formulados puede resultar un ejercicio muy subjetivo. Además, la experiencia demuestra que, en la práctica, incluso cuando se utilizan términos precisos en las disposiciones a menudo hay discrepancias en la interpretación por parte de los inspectores. Ello puede deberse a la experiencia previa del inspector, a sus demás actividades o al contexto local. Por ejemplo, un inspector encargado del control de distintos tipos de establecimientos no juzgará un matadero de aves de corral del mismo modo que un inspector especializado en este tipo de matadero; y puede ocurrir que una fábrica de elaboración de alimentos sea juzgada con benevolencia por estar situada en una zona en la que el nivel de higiene de los establecimientos sea bajo en general. Por tanto, es importante dar a los inspectores instrucciones claras sobre lo que se exige y cómo se puede evaluar.

La inspección de un establecimiento alimentario da lugar a una decisión de los servicios de control de alimentos, a que responde normalmente a las deficiencias halladas. La inspección determina las medidas correctivas que se deben adoptar y en qué plazo. Puede dar lugar a veces a procesos judiciales. Es esencial armonizar el seguimiento para garantizar que todas las partes interesadas reciban un trato justo.

c) Cómo armonizar

Los modos tradicionales de armonizar los hábitos de trabajo del personal incluyen la difusión de instrucciones sobre cómo aplicar diversos reglamentos o *vademécum*, que aclaran o justifican las disposiciones, y asegurar su cumplimiento. Estas directrices no deberían considerarse como disposiciones adicionales, sino simplemente como instrumentos destinados a explicar el modo de aplicar disposiciones que ya están en vigor y asegurar su cumplimiento.

La capacitación profesional, tanto inicial como continua, también es un elemento decisivo para una aplicación adecuada y armonizada de la reglamentación por parte de los servicios oficiales.

Además, se pueden utilizar medios más participativos para perfeccionar la armonización, como el recurso a expertos, reuniones y visitas de trabajo a las instalaciones.

En general, entre los inspectores de los organismos algunos están especializados en la inspección de determinados tipos de establecimientos o en la realización de tareas bien definidas, y que han adquirido una gran competencia en su campo, es decir, son expertos que cuentan con una experiencia práctica muy valiosa. Los demás inspectores del organismo deberían aprovechar los conocimientos de estos especialistas. La dirección debe identificar a estos expertos “prácticos” y encargarles la armonización de la práctica del control mediante la elaboración de directrices y la participación en la capacitación.

Otro modo interesante de armonizar consiste en permitir a los controladores de diferentes dependencias que compartan su experiencia en reuniones dedicadas a la armonización de la práctica en un determinado ámbito. Esas reuniones pueden dar lugar a la redacción de directrices o *vademécum*.

Asimismo, la experiencia se puede compartir sobre el terreno cuando los inspectores de diferentes dependencias realizan una visita de trabajo a un equipo de inspección en el establecimiento que tengan a su cargo. Ello puede brindar una oportunidad de examinar y revisar la práctica del control local.

Nótese que cada uno de estos medios de armonización puede aplicarse a nivel local y nacional, así como a nivel regional, en el marco de la coordinación internacional.

3.2 Programación

Los organismos y las autoridades de control de los alimentos tienen que realizar numerosos controles periódicos, a menudo, con un personal limitado. Si bien con frecuencia se invoca el problema de la falta de recursos, la cuestión de la utilización más eficaz de los recursos existentes sigue constituyendo un reto. Uno de los principales problemas que se plantean es cómo repartir el tiempo del personal y los recursos de trabajo disponibles entre las diversas tareas encomendadas al organismo o a la autoridad, teniendo en cuenta que debería llevarse a cabo sobre la base de un análisis de riesgos.

a) *Establecimiento de prioridades*

Estas tareas son el resultado de la obligación legal de control, así como de las prioridades establecidas por las autoridades competentes, que deben tener en cuenta lo siguiente:

- los objetivos de la salud pública y los resultados de la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por los alimentos: el control pondrá en evidencia los alimentos y los tipos de establecimientos que hayan originado;
- los resultados del control previo: el control se centrará en los alimentos y el tipo de establecimiento en el que ya se hayan registrado numerosas e importantes deficiencias ;
- el origen de los productos importados: (se inspeccionarán más sistemáticamente y a fondo los productos susceptibles de provocar una contaminación debido a la situación sanitaria o a deficiencias de las autoridades responsables del control en el país de origen;
- los principales productos de exportación: su control debe dar confianza a los países importadores.

Las partes interesadas, tanto públicas como privadas, deberían participar en el establecimiento de prioridades con objeto de atender las necesidades reales del país. La Dirección del organismo debe informar al personal sobre el terreno de las prioridades, especialmente antes de la planificación periódica de sus actividades.

b) *Lista de tareas*

El organismo de control debería establecer una lista de tareas y evaluar el tiempo de trabajo que requiere cada una de ellas, teniendo en cuenta que algunas tareas pueden realizarse simultáneamente .

La inspección de establecimientos y la vigilancia de la contaminación de los alimentos constituyen la base de las actividades de control de los alimentos, pero dado que la vigilancia de la contaminación alimentaria se examina en el subtema 2, el resto del presente documento se centra en los establecimientos. Cada dependencia de inspección debería disponer de una lista exhaustiva con los establecimientos y lugares que pueda controlar, y la sede debería disponer de estadísticas sobre los diferentes tipos de establecimientos de los que se encargan las diversas dependencias.

c) *Clasificación de los establecimientos en función del riesgo*

Los establecimientos y los lugares deberían ser inspeccionados periódicamente, así como en los casos en los que se sospeche la existencia de irregularidades. En el marco de la gestión de riesgos, la frecuencia de las inspecciones de un determinado establecimiento debería corresponderse con los riesgos que presenta. Los diferentes tipos de establecimientos se pueden dividir en un número limitado de grupos de riesgo en función de la manipulación a la que se ha sometido a los alimentos. Se trata principalmente de riesgos microbiológicos.

Aunque parece posible considerar *a priori* que algunos productos presentan un mayor riesgo que otros y establecer una clasificación en consecuencia, esta clasificación debería ser adaptada más bien por los países según la información proporcionada por la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por los alimentos y el contexto local. Por ejemplo, en muchos países los alimentos apertizados en conserva se consideran muy seguros, mientras que en otros países algunos establecimientos no controlan perfectamente esta tecnología.

Además, las autoridades competentes pueden estimar el tiempo que requiere como promedio la inspección de los diversos tipos de establecimiento sobre la base a los diferentes controles incluidos en la inspección y de la experiencia del país.

El director del organismo, al conocer el número de establecimientos de varios tipos de los que se encarga cada dependencia y el tiempo que requiere su inspección, está en condiciones de determinar de forma objetiva cómo debería distribuirse el personal entre las diferentes dependencias de acuerdo con su volumen de trabajo.

En consecuencia, el director de los servicios locales debería depurar el nivel de riesgo de cada establecimiento, teniendo en cuenta el número y las competencias de los efectivos del establecimiento, el volumen de producción, la contribución a la garantía de calidad, así como el resultado de la inspección anterior y la posible responsabilidad en una intoxicación alimentaria. En consecuencia, ajustará el nivel de control al nivel de riesgo de los establecimientos.

La programación del control no es algo estático; se trata de un proceso dinámico que tiene en cuenta la evolución del contexto y las peticiones que se reciben de las autoridades.

3.3 Documentos administrativos

Es importante que las instrucciones y el informe pertinentes acompañen todas las actividades de control. Aparte de transmitir un determinado mensaje, la documentación escrita debería permitir que:

- se identifica que a la persona responsable en la medida en que esté firmada;
- todas los destinatarios reciban la misma información y puedan remitirse a ella;
- se registre y se clasifique la información, para poder recuperarla y utilizarla en estudios o investigaciones posteriores.

En las instrucciones relativas al control siempre se debería indicar como mínimo, el remitente del pedido, el funcionario encargado de realizar el control, el fundamento jurídico, las tareas exactas que se han de realizar, el plazo en el que deben llevarse a cabo, así como el modo en que se debe dar cuenta del control.

Todas las inspecciones deberían dar lugar a un informe de conclusiones, ya que sin un él no es posible seguir ni controlar los resultados.

Además, esos documentos son esenciales para el organismo puesto que son los elementos básicos mediante los cuales puede demostrar la efectividad y la eficacia de sus actividades. Tradicionalmente, se pide al organismo de control que dé cuenta de sus actividades al gobierno. Actualmente, para cumplir la obligación de transparencia, debería proporcionar también a todas las partes interesadas información objetiva sobre el control realizado y sus resultados .

3.4 Vigilancia

La vigilancia es una tarea que incumbe a cada nivel jerárquico, y que consiste en verificar que las instrucciones se hayan comprendido bien y se hayan cumplido, así como en comparar el control

realizado con el previsto. Aunque el análisis de los informes es la base de la vigilancia, las autoridades competentes deberían plantearse otros procedimientos.

Sobre el terreno, a veces es útil que los funcionarios vayan acompañados por un experto o por un superior que pueda determinar las dificultades de la aplicación de las instrucciones.

La dirección del organismo tiene también que vigilar el modo en que sus dependencias descentralizadas llevan a cabo sus misiones a fin de asegurar que sus instrucciones se ejecuten correctamente y no haya diferencias ni apartamientos entre las dependencias. Aparte de los informes periódicos, algunos organismos encomiendan a sus oficiales superiores, la realización de auditorías in situ de las actividades de las dependencias locales, en relación con la aplicación de las instrucciones técnicas o con la gestión financiera y de personal.

3.5 Gestión de crisis

Los servicios de control de alimentos deben estar preparados para reaccionar rápida y eficazmente en caso de que surja un problema importante. En primer lugar, ello supone que deben estar informados lo antes posible del problema antes de que se extienda. Los sistemas de alerta temprana se examinarán en el subtema 2. Una vez informados, deben adoptar muy rápidamente medidas acertadas. Por consiguiente, estas medidas deben preverse a ser posible en el marco de un plan de emergencia que incluye instrucciones permanentes y varios escenarios con indicación de los recursos asignados a cada tarea.

Estas medidas afectan a varias partes interesadas que responderán eficazmente al confiar en la eficacia de los servicios de control y haber participado en la preparación de dicho plan. Por tanto, una buena comunicación de riesgos con todas las partes interesadas mucho antes de la crisis facilitará su gestión.

4. PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

4.1 Infraestructura básica

En muchos países en desarrollo las instalaciones e infraestructuras inadecuadas socavan los sistemas de inocuidad de los alimentos. Los servicios de control deberían detectarlas y atraer la atención de las autoridades competentes sobre la necesidad de mejorar las infraestructuras básicas que inciden en la inocuidad de los alimentos, tales como el suministro de agua potable, la electricidad, las instalaciones de almacenamiento incluido el almacenamiento en frío, los servicios y las redes de transporte.

4.2 Industria de elaboración de alimentos

La producción, elaboración y comercialización de alimentos suele estar muy fragmentada entre un gran número de pequeños productores y manipuladores que carecen de los conocimientos y competencias necesarios para aplicar las prácticas modernas agrícolas y de higiene de los alimentos que van de la mano de la intensificación de la agricultura y del fenómeno de la urbanización. Los servicios de control deberían alentar a estas partes interesadas a que se organicen y participen en la determinación de sus necesidades de capacitación.

Al lado del elevado número de pequeños productores y vendedores, la industria de elaboración de alimentos cuenta a menudo con establecimientos muy grandes a veces sofisticados. Por tanto, los servicios de control deben poder hacer frente de forma eficaz a una gran variedad de establecimientos muy heterogéneos y han de adaptar su modo de trabajo a la capacidad técnica y financiera de cada categoría, teniendo en cuenta el riesgo asociado con su mercado y sin desatender ningún segmento de la industria alimentaria.

La exportación de alimentos es esencial para muchos países en desarrollo; en general afecta a un número limitado de productos. A largo plazo, la dualidad de normas de inocuidad para los productos exportados y los productos consumidos a nivel nacional respectivamente, no es aconsejable, aunque es probable que persista durante algún tiempo. Por tanto, es tentador concentrar los procedimientos de control en las exportaciones y descuidar el control mercado nacional, lo cual penaliza a los consumidores nacionales. Por el contrario, los servicios de control deberían utilizar la experiencia adquirida en los establecimientos que trabajan para la exportación y en contacto con los servicios de control de los países importadores para mejorar la eficacia del sistema nacional de control de los alimentos. Por ejemplo, pueden observar cómo los establecimientos que están estrechamente relacionados con clientes extranjeros aplican buenas prácticas de higiene y el APPCC, o el procedimiento que aplican los servicios de control del país de importación para la inspección. En la medida en que se considere oportuno, pueden examinar en qué medida se podrían aplicar a los establecimientos que se limitan al mercado local. Según esta perspectiva, si los inspectores encargados del control de las exportaciones están especializados en esta tarea, es importante que permanezcan en contacto con los inspectores que se ocupan del control del mercado local.

4.3 Venta callejera de alimentos

Debido a la rápida urbanización, una gran proporción de la población urbana depende, todo o en parte, de los alimentos vendidos en la vía pública, que comprenden los alimentos listos para comer y las bebidas que se venden en las calles o lugares públicos situados en torno al lugar de trabajo, las escuelas, los hospitales, las estaciones de ferrocarril y las terminales de autobuses. Por lo general, estos alimentos se preparan y se venden en condiciones insalubres, debido a la escasez de agua potable y de servicios sanitarios o de eliminación de residuos.

Los servicios de control deberían atraer la atención de los entes locales sobre la necesidad de dotar de infraestructuras básicas adecuadas a los vendedores ambulantes de alimentos. Además, deberían fomentar la elaboración de manuales específicos y adaptados de buenas prácticas de higiene, y en caso necesario, de APPCC, así como asegurar que se aplican realmente.

4.4 Infraestructura y recursos de los servicios de control de alimentos

Los servicios de control de alimentos suelen carecer de fondos; esto es especialmente patente en el equipamiento de laboratorio y los medios de trabajo, pero sus efectos también se observan en la contratación y la capacitación de personal cualificado. La escasez de recursos requiere que se haga hincapié en la organización y en la gestión con objeto de racionalizar y optimizar la utilización de los recursos disponibles. En las secciones 2 y 3 del presente documento se han presentado distintos modos de mejorar los servicios de control de alimentos y de mostrar a las instancias decisorias que se hace un uso correcto de los fondos.

La autoridad de control debe disponer de suficientes recursos y ser independiente de la gestión del establecimiento y otros intereses de la industria, como se establece en el Codex Alimentarius. El control de la inocuidad de los alimentos afecta a la salud y a la seguridad humanas y, por tanto, incumbe a los poderes públicos. No obstante, el suministro de alimentos inocuos corresponde en primer lugar a las empresas, y el control de los alimentos permite a la industria alimentaria asumir su responsabilidad. Por ello, se pide a los establecimientos que elaboran o manipulan alimentos en los países desarrollados que se hagan cargo de los costos de los controles mediante una fórmula que no comprometa la independencia del inspector. Las opciones de recuperación de costos incluyen derechos de licencia, y los honorarios de las inspecciones y los análisis de alimentos. En los países en desarrollo, se impone una gestión cuidadosa ya que cualquier costo que se imponga directamente a la industria alimentaria repercutiría finalmente en los consumidores como un impuesto indirecto sobre los alimentos que afectaría de manera desproporcionada a los sectores más pobres de la sociedad. Este extremo sólo es válido para los alimentos destinados al mercado local o nacional, mientras que se supone que el sector de la exportación corra con los gastos de los controles.

4.5 Asistencia técnica

La necesidad de asistencia técnica para reforzar los sistemas de control de los alimentos en los países en desarrollo es ampliamente aceptada. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) son los dos principales organismos especializados de las Naciones Unidas que participan en programas de cooperación técnica con los países en desarrollo en materia de calidad e inocuidad de los alimentos.

Tanto el Acuerdo MSF (Artículo 9) como el Acuerdo OTC (Artículo 11) hacen referencia expresa a la necesidad de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo. En particular, los países desarrollados que importan alimentos de naciones en desarrollo deben, cuando así se solicite, ofrecer asistencia técnica a los países exportadores en desarrollo para permitirles cumplir las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos MSF y OTC en materia de comercio internacional de alimentos. Dado que los países en desarrollo aún no han aprovechado plenamente esta nueva oportunidad de acceso a la asistencia técnica en virtud de los Acuerdos de la Organización Mundial para el Comercio (OMC) debería ser objeto de examen, entre otros instrumentos, en el Taller sobre asociaciones.

Conclusión

1. El fortalecimiento de los servicios oficiales de control de inocuidad de los alimentos forma parte de una estrategia que afecta a todos los elementos de los sistemas nacionales de control de los alimentos, que incluye la legislación y la reglamentación alimentaria, la gestión del control de alimentos, los laboratorios, la información, la educación, la comunicación y la capacitación.
2. Los sistemas nacionales de control de los alimentos pueden basarse en una multiplicidad de organismos, en un organismo único o en un enfoque integrado; el modelo que se haya de adoptar dependerá de las condiciones culturales, económicas y políticas del país. Independientemente del modelo elegido, deberá realizarse un examen en profundidad para determinar cómo se pueden coordinar las actividades de control a fin de evitar lagunas o conflictos y se deberán estudiar las posibles sinergias con otros controles conexos (protección fitosanitaria, sanidad animal, bioinocuidad). En cualquier caso, los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos deben cubrir, de forma eficaz e ininterrumpida, todos los componentes de la cadena alimentaria.
3. La gestión de los servicios de control de los alimentos debería llevarse a cabo de tal modo que su personal realice los controles con competencia técnica y jurídica, con total independencia y de modo uniforme en todo el país. Asimismo, debería asegurar que los recursos disponibles se asignen con criterio mediante la programación, que las actividades de control estén respaldadas mediante documentos adecuados, que se efectúe un seguimiento de las mismas, y que los servicios estén preparados para hacer frente a las crisis.
4. En los países en desarrollo, los servicios de control de los alimentos deberían estar dotados de recursos suficientes y se deberían reforzar para que desempeñen una función decisiva en la protección de la salud de los consumidores y el fomento de las exportaciones de alimentos. Asimismo, deberían participar en la organización y capacitación de los pequeños productores y manipuladores, en especial en relación con la venta callejera de alimentos y abordar el dualismo entre los mercados locales y de exportación. Se invita a la FAO, la OMS y otros organismos concernidos, así como a los países donantes, a ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus servicios de control de los alimentos.