

## CAPÍTULO 9

# CONTAMINACIÓN DE LOS ALIMENTOS

**José Luis Aboal Viñas**  
**Sagrario Pérez Castellanos**

*Dirección General de Salud Pública de Galicia*

## 1. Introducción

### 1.1. Presentación del capítulo

Uno de los objetivos que se plantea la SESPAS con estos informes es realizar prospecciones de futuro, analizando la realidad, para proponer líneas estratégicas y aportar información sobre el estado de la cuestión a los distintos usuarios del mismo.

En el presente capítulo se plantean las cuestiones que deben tenerse en cuenta para resolver los problemas de salud que produce la contaminación de los alimentos. La contaminación de los alimentos se entiende, en este contexto, como la alteración o daño que alguna sustancia –o sus efectos– produce en la pureza o el estado de los alimentos y que supone inseguridad para las personas (1).

Para desarrollar este enfoque, se expone en el presente capítulo una introducción al problema que se aborda, las principales definiciones en el ámbito de la seguridad alimentaria, un listado de variables que influyen en la problemática alimentaria, los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de plantear soluciones y las diferentes respuestas dadas en el Reino Unido, Estados Unidos de América, Irlanda, Francia, Australia-Nueva Zelanda, Unión Europea y España, para terminar identificando algunas alternativas y propuestas de actuación.

### 1.2. El derecho a la alimentación

Los alimentos son básicos en nuestra vida. Nuestra salud y nuestras facultades físicas y mentales dependen de los alimentos que consumimos y de cómo los comemos (2). De ahí que los alimentos se conviertan en uno de los principales determinantes de la salud de las personas.

La disponibilidad de alimentos, por otra parte, es un derecho universal. La confe-

rencia Internacional sobre Nutrición FAO/OMS, de 1992, reconoció que el acceso a una nutrición adecuada y a la alimentación segura es un derecho de cada individuo. La Declaración sobre Seguridad Mundial de Alimentos y Suministro, de 1996, compromete a los gobiernos a reafirmar el derecho de cada persona a tener un acceso a alimentos seguros y nutritivos, consistente con el derecho a una alimentación adecuada y al derecho fundamental de cada persona a estar libre de hambre. También en el año 2000, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reafirmó este derecho (2).

Garantizar este derecho es responsabilidad de los gobiernos para lo cual utilizan varias estrategias, desde las legislativas marcando límites y controles, a las de transferencia de parte de esa responsabilidad al productor y, también, a través de medidas de información y educación sanitaria. El control alimentario debe ser una actividad estatutaria basada en leyes, con el objetivo de aportar garantías de seguridad, de adecuado suministro, y de calidad y valor nutricional de los alimentos (2). La seguridad de los alimentos es la prioridad fundamental en el control alimentario.

Los consumidores deberían poder acceder a una amplia gama de productos seguros y de elevada calidad. Cada vez es mayor la complejidad de la cadena de producción de alimentos; cada uno de sus eslabones debe tener idéntica solidez, a fin de proteger adecuadamente la salud de los consumidores (3).

La seguridad de los alimentos y la protección de los consumidores son esenciales para la salud (4). Una de las principales prioridades estratégicas de la Comisión Europea es velar por los más elevados niveles de seguridad alimentaria en Europa. La producción y el consumo de alimentos son esenciales en cualquier sociedad y tienen repercusiones económicas, sociales y, en numerosos casos, medioambientales. Si bien la protección de la salud es siempre prioritaria, estos otros aspectos también han de tenerse en cuenta en el desarrollo de la política alimentaria (3).

### **1.3. Los alimentos como factor productivo**

Desde el advenimiento de la era industrial, las personas compran los alimentos, cuando antes los producían ellos para autoconsumo. Este cambio provocó la aparición de la llamada industria de la alimentación. La contaminación tanto microbiológica como química o física se venían produciendo de manera natural, pero con la necesidad de nuevos procedimientos industriales aparecen nuevos tipos de contaminación.

Existe una fuerte e importante relación entre la salud y el desarrollo económica. El

miedo a la competencia no debería ser argumento para bajar la guardia de la inversión en seguridad alimentaria. La inversión en los países menos desarrollados es, también, imprescindible para conseguir que no produzcan alimentos problemáticos.

No hay que olvidar que el sector agroalimentario tiene gran importancia en el conjunto de la economía mundial. La industria productora de alimentos y bebidas es uno de los sectores industriales más destacados de la Unión Europea (UE), con una producción anual valorada en casi 600.000 millones de euros, es decir, cerca del 15 % de la producción industrial total. Una comparación internacional muestra que la UE es el mayor productor mundial de alimentos y bebidas. Esta industria es el tercer mayor empleador en el sector industrial, y ocupa a más de 2,6 millones de empleados, un 30% de los cuales trabajan en pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, el sector agrícola tiene una producción anual de cerca de 220.000 millones de euros y proporciona el equivalente a 7,5 millones de puestos de trabajo a tiempo completo. Las exportaciones de productos alimenticios y bebidas ascienden a 50.000 millones de euros más al año. La importancia económica y la ubicuidad de los alimentos en nuestra vida sugieren que la seguridad alimentaria ha de ser uno de los principales intereses de la sociedad y, especialmente, de los poderes públicos y de los productores del sector (3).

La propia Agencia de Seguridad de los Alimentos de Irlanda reconoce que la producción de los alimentos y el turismo son elementos fundamentales en la economía de este país (5).

La libre circulación de alimentos seguros y saludables es un aspecto esencial del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y al bienestar de los ciudadanos, así como a sus intereses sociales y económicos. En la ejecución de las políticas comunitarias debe asegurarse un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas (6).

#### **1.4. Los alimentos como problemas de salud**

Un adecuado suministro de alimentos seguros y nutritivos es esencial para la vida humana. Pero los alimentos también pueden ser causa o convertirse en un riesgo para la salud, e incluso la vida (7).

Las crisis alimentarias producidas en los últimos tiempos –como las del aceite de colza, dioxinas en pollos belgas, encefalopatía espongiforme bovina o la del aceite de orujo– han hecho de las enfermedades transmitidas por los alimentos un problema de importancia para las autoridades sanitarias de todos los países del mun-

do. Podríamos considerar a este problema como un problema emergente, según la definición del Instituto de Medicina de los Estados Unidos de América (8) y, por lo tanto, un problema de reciente aparición. Como dato curioso y para reforzar esta idea de novedad del problema, a este asunto no se le dedicó en exclusiva ningún capítulo hasta el informe SESPAS del año 1998.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las crisis alimentarias se han producido porque cumplen muchos de los criterios que se consideran predictores de crisis sociales como son el hecho de que el riesgo es involuntario, no implica una acción volitiva del individuo o está distribuido con desigual equidad (algunos se benefician mientras que otros sufren sus consecuencias); no se puede evitar tomando precauciones personales; provienen de una fuente nueva o no familiar; es el resultado de algo manipulado por el hombre más que de fuente natural; causa daños desconocidos o irreversibles (aparición de la enfermedad mucho tiempo después de la exposición); puede causar también algún daño específico a niños o mujeres embarazadas o, más genéricamente, a generaciones futuras; amenaza con una forma de muerte particularmente terrorífica; el daño es identificable en personas; existe incertidumbre científica; se le dan repuestas institucionales distintas, incluso por la misma organización (9).

Es interesante, por otra parte, reconocer que la mayor parte de las crisis europeas han tenido el propio origen en productos europeos.

Por otra parte está claro que los principales problemas de seguridad alimentaria no son los brotes espectaculares que aparecen en los medios de comunicación. De hecho, el problema es un vasto número de casos esporádicos, muchos de los cuales no se identifican. Se estima que casi 2 millones de niños mueren cada año, de enfermedad diarreica causada por agua y alimentos contaminados. Se estima que cada año ocurren miles de millones de casos de intoxicaciones alimentarias. Y también que, incluso en países industrializados, 1/3 de la población tiene un proceso de enfermedad relacionado con los alimentos una vez al año. Más de 20 personas por millón mueren por este proceso. Estas estimaciones solo se refieren a las patologías relacionadas con microorganismos. Si se tienen en cuenta los efectos de la contaminación química, las cifras suben mucho más. Se calcula que en EEUU el coste de estas patologías suponen a la sociedad 6,9 billones de dólares al año, y que se producen unos 81 millones de casos (Archer y Kvenberg 1985) y más de 9.000 muertes (CAST 1994) cada año relacionadas y atribuidas a peligros relacionados con los alimentos (7, 10).

En España los últimos datos aportados por las distintas instituciones no hacen variar mucho los existentes en años anteriores y que fueron objeto de análisis por

los informes SESPAS previos (11, 12).

El riesgo real o percibido de los contaminantes químicos, peligros microbiológicos y alimentos modificados genéticamente han hecho de la seguridad alimentaria una preocupación en la mayoría de los países (10). La desconfianza de los consumidores ha incrementado esa preocupación acerca de la seguridad alimentaria, particularmente afectada por los brotes alimentarios de alcance y de los nuevos productos derivados de la biotecnología (13). Según el Eurobarómetro 49 realizado en mayo de 1998, 8 de cada 10 consumidores declaran que son necesarios mayor número de controles y más estrictos, sobre todo por parte de los productores (14).

La globalización del suministro mundial de alimentos también significa la globalización de los problemas de salud pública (10). Se necesita un desarrollo global de seguridad alimentaria, dado que, en un mundo global, todos nosotros nadamos en un mismo mar microbiológico. Otro factor a tener en cuenta es el cambio del consumo de alimentos frescos que se tenía que consumir o cocinar en el mismo día a los actualmente disponibles que, casi sin medidas de conservación, aguantan muchos días y están listos para el consumo directo. También la existencia de más personas inmunodeprimidas, y por tanto, con más riesgo, suponen un factor de aumento de estas patologías. Por último, hay otros factores de hábito alimentarios, como el consumo de más alimentos crudos, que también hay que tener en cuenta (7).

La misma Resolución 15 de la 53 Asamblea de la Organización Mundial de la Salud planteó que (13):

- Las enfermedades asociadas a los alimentos con patógenos microbianos, biotoxinas y contaminantes químicos en los alimentos, representan una seria amenaza a la salud de millones de personas en el mundo.
- Las enfermedades asociadas a los alimentos afectan, significativamente, a la salud de las poblaciones y al bienestar de las mismas y tienen consecuencias económicas para individuos, familias, comunidades, negocios y países.

Los grandes temas de contaminación alimentaria son los suplementos alimentarios, los aditivos y conservantes, los contaminantes y residuos químicos y farmacéuticos, la irradiación y los riesgos microbiológicos. Entre estos últimos podemos destacar los priones, Ecoli O157, salmonella en huevos, pollos y cerdos, listeria en queso fresco, las resistencias antibióticas y la aparición de nuevas cepas (5).

### 1.5. Respuestas de los gobiernos

Las personas, tanto consumidores como productores, esperan de sus gobiernos una respuesta global o única y conjunta. Esperan que sus políticos no sólo consigan que sus gobiernos trabajen en los intereses primarios de los que consumen alimentos, sino también que tomen decisiones basadas en la evidencia (10).

La respuesta a los primeros problemas de salud relacionados con los alimentos conllevó a los gobiernos a establecer una serie de medidas que, entre 1950 y 1980, produjeron una importante mejora de la seguridad de los alimentos en los países industrializados (10):

- Se produjo una primera oleada de medidas de control con la pasteurización de la leche y productos lácteos y con la introducción de sistemas rígidos y efectivos de higiene en la cadena de producción, principalmente desde los mataderos hasta los supermercados.
- Se introdujeron, en una segunda etapa, las empresas del sistema APCPC (Análisis de Peligros y Control de Puntos Críticos).

Desde el inicio de los 80 ha habido un marcado incremento en los casos de enfermedades transmitidas por alimentos. En algunos países europeos se ha observado un aumento de 5 veces de los casos de salmonella. Esta situación sugiere que algo va mal. Se necesita una tercera ola de medidas de seguridad alimentaria. Estas medidas deberán basarse en un enfoque de los riesgos directos para las personas. Necesitamos comenzar con la epidemiología de las enfermedades transmitidas por alimentos, y trazarlas a través de la cadena alimentaria hasta la granja. Por eso el sistema de seguridad alimentaria también debe ir cambiando y adaptándose a los nuevos paradigmas de producción (7).

Una política efectiva de seguridad alimentaria debe reconocer la naturaleza interdependiente de la producción de alimentos. Exige determinar y supervisar los riesgos para la salud de los consumidores vinculados con las materias primas, las prácticas agrícolas y las actividades de procesamiento de alimentos. Requiere medidas reglamentarias eficaces para gestionar estos riesgos y hace necesario el establecimiento y funcionamiento de sistemas de control para supervisar y garantizar la aplicación de dichas reglamentaciones. Cada elemento forma parte de un ciclo; los avances en el procesamiento de alimentos pueden exigir cambios en las normas existentes, mientras que las respuestas de los sistemas de control pueden contribuir a detectar y afrontar riesgos potenciales o reales. Cada parte del ciclo ha de

funcionar a fin de asegurar el cumplimiento de las más estrictas normas en materia de seguridad alimentaria (3).

La confianza de los gobiernos ha caído en paralelo a su confianza en la seguridad del suministro de alimentos. El Eurobarómetro 49, de 1998, identificaba que, en general, se da más credibilidad a la información aportada por las asociaciones de consumidores que por otras instituciones. Se asocia la seguridad de los productos alimentarios a los que estén controlados por las autoridades nacionales; en segundo lugar, por los controles realizados por las asociaciones de pequeños productores; en tercer lugar, por los distribuidores tipo supermercados; en cuarto lugar, por los controles europeos; y en quinto lugar por los controles efectuados por los mismos productores (14).

## 2. Conceptos y definiciones

La multiprofesionalidad es una característica de los técnicos encargados de la seguridad alimentaria. Veterinarios, tecnólogos de los alimentos, biólogos, farmacéuticos, médicos y químicos están implicados en las distintas fases de este aseguramiento en la cadena alimentaria. Estos diferentes orígenes formativos trae consigo diferentes culturas y, por lo tanto, diferentes formas de entender los mismos conceptos. Para poder trabajar de forma coordinada es importante unificar conceptos o por lo menos reconocer la fuente de los mismos.

En el campo de la alimentación humana la principal fuente de definiciones es el Codex Alimentario Internacional (15), pero se hará mención a las definiciones de la legislación europea, para lo cual se aportan las contenidas en la propuesta de nuevo reglamento europeo (6). También se incorporan otras fuentes de interés.

– Alimento o producto alimenticio. Cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si ha sido transformado entera o parcialmente como si no. Se incluirán las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, como el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento. Se incluirá el agua después del punto de cumplimiento definido en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y sin perjuicio de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/83/CE. Quedarán excluidos: a) los piensos; b) los animales vivos, salvo que estén preparados para ser comercializados para consumo humano; c) las plantas antes de la cosecha; d) los medicamentos tal como los definen las Directivas 65/65/CEE25 y 92/73/CEE26 del Consejo; e) los cosméticos tal como los define la Directiva 76/768/CEE27 del Consejo; f) el tabaco y los productos del tabaco tal como los define la Directiva 89/662/CEE28 del Consejo; g) las sustan-

cias estupefacientes o psicotrópicas tal como las define la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, de 1961, y el Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas, de 1971; h) los residuos y contaminantes. Se consideran, por lo general, alimentos los animales que se comen vivos (por ejemplo, las ostras), pero los que han de sacrificarse antes de ser consumidos no se consideran alimentos hasta que no han pasado por el matadero. Se hace referencia a la «probabilidad razonable» para asegurarse de que una sustancia (por ejemplo, aceite de palma) que puede entrar en la cadena alimentaria con una probabilidad razonable, pero que puede ir a parar a distintos sectores industriales, es manipulada con el mismo cuidado que un alimento hasta que no quede claro que no se convertirá en tal.

- Objetivo de seguridad alimentaria. Una declaración expresando el nivel de peligro en un alimento que es tolerable en relación a un apropiado nivel de protección.
- Peligro / Factor de peligro. *Codex*: un agente biológico, químico o físico en –o una condición de– un alimento con potencial para causar un efecto adverso sobre la salud. *Reglamento europeo*: todo agente biológico, químico o físico presente en un alimento o en un pienso; o toda condición biológica, química o física de un alimento o un pienso que pueda causar un efecto perjudicial para la salud.
- Riesgo. *Codex*: La función de la probabilidad de un efecto adverso sobre la salud y la severidad de tal efecto consecuente a un peligro en un alimento. *Reglamento europeo*: la ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y de la gravedad de ese efecto como consecuencia de un factor de peligro.
- Análisis de Riesgo. *Codex*: Proceso que consistente en 3 componentes: valoración de riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo. *Reglamento europeo*: un proceso formado por tres elementos interrelacionados: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación sobre el riesgo.
- Valoración / Determinación / Evaluación del riesgo. *Codex*: Un proceso de base científica constituido por las siguientes fases: identificación del peligro, caracterización del peligro, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo. *Reglamento europeo*: un proceso con fundamento científico formado por cuatro etapas: identificación del factor de peligro, caracterización del factor de peligro, determinación de la exposición y caracterización del riesgo.
- Política de valoración del riesgo. *Codex*: Guías para realizar los juicios de valor y las elecciones políticas que puedan necesitar ser aplicadas en puntos específicos

de la toma de decisión durante el proceso de valoración de riesgos.

- Caracterización del riesgo. *Codex*: El proceso de determinación de la estimación cualitativa y cuantitativa (incluyendo incertidumbres concomitantes) de la probabilidad de aparición y severidad de un conocido o potencial efecto adverso para la salud en una determinada población, basada en la identificación del peligro, caracterización del peligro y valoración de la exposición.
- Gestión del Riesgo. *Codex* (ALINORM 99/37): El proceso –diferente de la valoración del riesgo– de evaluación de las alternativas políticas, consultando con todas las partes interesadas, considerando la valoración de riesgo y otros factores relevantes para la protección de la salud de los consumidores, y para la promoción de las prácticas del justo mercado y, si fuera necesario, seleccionando las opciones apropiadas para el control y la prevención. (ALINORM 99/37). *Reglamento europeo*: El proceso –distinto de la determinación de riesgo– consistente en sopesar las alternativas políticas en consulta con las partes interesadas y teniendo en cuenta la determinación del riesgo y otros factores pertinentes y, si es necesario, en seleccionar las opciones apropiadas de prevención y control. Consiste en sopesar las alternativas políticas a la luz de los resultados de la determinación del riesgo y en seleccionar, si es necesario, las medidas apropiadas para prevenir, reducir o eliminar el riesgo y asegurar así el nivel elevado de protección de la salud que se considere adecuado en la Comunidad Europea. En esta fase los responsables de la toma de decisiones tienen que considerar, además de la determinación científica del riesgo, una serie de informaciones como, por ejemplo, la viabilidad de mantener bajo control el riesgo, las medidas más eficaces para reducirlo en función de la parte de la cadena alimentaria donde ha surgido el problema, las actuaciones prácticas necesarias, los efectos socioeconómicos y el impacto medioambiental. Así pues, la gestión del riesgo no se basa, exclusivamente, en la determinación científica del mismo, sino en un amplio abanico de factores relevantes para el problema en cuestión.
- Comunicación del / sobre el Riesgo. *Codex* (ALINORM 99/37): El intercambio interactivo y de opiniones a través del proceso de análisis de riesgo relativo a un riesgo, factores relacionados con el riesgo y percepción del riesgo, entre los evaluadores del riesgo, gestores del riesgo, consumidores, industria, comunidad académica y otras partes interesadas, incluyendo la explicación de los hallazgos de valoración del riesgo y las bases de las decisiones de gestión del riesgo. *Reglamento europeo*: El intercambio interactivo, a lo largo de todo el proceso de análisis del riesgo, de información y de opiniones en relación con los factores de peligro y los riesgos, los factores relacionados con el riesgo y las percepciones del riesgo, que se establece entre los responsables de la determinación y los responsables de la

gestión del riesgo, los consumidores, las empresas alimentarias y de piensos, la comunidad científica y otras partes interesadas; en ese intercambio está incluida la explicación de los resultados de la determinación del riesgo y la motivación de las decisiones relacionadas con la gestión del riesgo. No debe considerarse una fase final pues, de hecho, engloba a todas las demás. Es un proceso interactivo de intercambio de información y opiniones referentes a un riesgo entre los responsables de la determinación y la gestión, y las demás partes interesadas. Se requiere especialmente en la fase de determinación, entre los responsables de ésta y los de la gestión, para asegurarse, por ejemplo, de que la determinación es pertinente para el problema identificado por estos últimos; también es muy importante una vez determinado el riesgo para comunicar las razones por las que se ha tomado una decisión de gestión, o la propia decisión, a todas las partes interesadas.

- Trazabilidad. *Reglamento europeo*: La posibilidad de encontrar y seguir el rastro –a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución– a un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinada a ser incorporada en alimentos o piensos, o con probabilidad de serlo.
- Legislación alimentaria. *Reglamento europeo*: Las normativas, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en la Comunidad Europea o en el ámbito nacional a los alimentos en general, y a la seguridad de los alimentos en particular. Se aplica a cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos y de piensos para animales destinados a la producción de alimentos.
- Empresa alimentaria. *Reglamento europeo*: Toda empresa pública o privada que, con o sin ánimo de lucro, lleve a cabo cualquier actividad relacionada con cualquiera de las etapas de la producción, la transformación y la distribución de alimentos.
- Explotador de empresa alimentaria. *Reglamento europeo*: Las personas físicas o jurídicas responsables de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la legislación alimentaria en la empresa de alimentación bajo su control.
- Pienso. *Reglamento europeo*: Cualquier sustancia o producto, incluidos los aditivos, destinado a la alimentación por vía oral de los animales, tanto si ha sido transformado entera o parcialmente, como si no.
- Comercialización. *Reglamento europeo*: La tenencia de alimentos o piensos con el propósito de venderlos; se incluye la oferta de venta o de cualquier otra forma

- de transferencia, ya sea a título oneroso o gratuito, así como la venta, distribución u otra forma de transferencia.
- Comercio al por menor. *Reglamento europeo*: La manipulación o la transformación de alimentos y su almacenamiento en el punto de venta o entrega al consumidor final; se incluyen las terminales de distribución, las actividades de restauración colectiva, los comedores de empresa, los servicios de restauración de instituciones, los restaurantes y otros servicios alimentarios similares, las tiendas, los centros de distribución de los supermercados y los puntos de venta al público al por mayor.
  - Etapas de la producción, la transformación y la distribución. *Reglamento europeo*: Cualquiera de las fases, incluida la de importación, que van de la producción primaria de un alimento hasta su almacenamiento, transporte, venta o suministro al consumidor final –ambos incluidos– y, en su caso, todas las fases de la importación, producción, fabricación, almacenamiento, transporte, distribución, venta y suministro de piensos.
  - Producción primaria. *Reglamento europeo*: La producción, cría o cultivo de productos primarios, con inclusión de la cosecha, el ordeño y la cría de animales de abasto previa a su sacrificio. Abarcará también la caza y la pesca, y la recolección de productos silvestres.
  - Consumidor final. *Reglamento europeo*: El consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil.
  - Alimento seguro. Un alimento que es sano, que no excede un nivel aceptable de riesgo asociado a organismos patógenos o peligros químicos y físicos y cuyo suministro es el resultado de las actividades de administraciones, industrias, universidades, organizaciones privadas y consumidores (7).

Existe *seguridad alimentaria* cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico 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 (16).

No confundir entre *seguridad alimentaria* y *calidad de los alimentos*. Lo primero tiene que ver con peligros de los mismos para causar daños en las personas, lo segundo incluye todos los atributos que influyen el valor de los productos para el consumidor, incluyendo la seguridad alimentaria (sabor, textura...) (2).

No se considerarán seguros los alimentos potencialmente nocivos para la salud y los inadecuados para el consumo humano o contaminados.

Para determinar si un alimento es potencialmente nocivo para la salud, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- Las condiciones de uso normales y razonablemente previsibles del alimento, de manera que éste no presente un riesgo inaceptable o incompatible con el nivel elevado de protección de la salud de la persona que lo consume.
  - No sólo el posible efecto inmediato o a corto plazo de ese alimento sobre la persona que lo consume, sino también sus efectos tóxicos acumulativos sobre esta persona o sobre sus descendientes, derivados de un consumo en cantidades normales.
  - Las sensibilizaciones particulares de una categoría específica de consumidores, cuando el alimento esté destinado a ella.
  - También deberá tenerse en cuenta la información ofrecida al consumidor, incluida la que figura en la etiqueta o cualquier otra accesible en general, relativa a la prevención de determinados efectos perjudiciales sobre la salud que se derivan de un alimento o una categoría de alimentos en particular, y si, a pesar de disponer de dicha información, el consumidor ha optado por ignorar esas instrucciones o cualquier otra información referida a ese alimento o esa categoría de alimentos.
  - A falta de disposiciones comunitarias específicas, se considerará seguro un alimento si es conforme a las disposiciones específicas de la legislación alimentaria nacional del Estado miembro donde ese alimento esté en circulación; esas disposiciones nacionales deberán estar redactadas y aplicarse sin perjuicio del Tratado, y en particular de sus artículos 28 y 30 (6).
- El principio de precaución es aplicable, cuando los responsables de la gestión del riesgo han determinado que existen razones para temer la existencia de un nivel de riesgo inaceptable para la salud, pero la información y los datos en que se basa este temor no son quizá lo bastante completos como para permitir una determinación exhaustiva del riesgo. Cuando se enfrentan a estas circunstancias específicas, los responsables de la toma de decisiones o de la gestión del riesgo pueden adoptar medidas para proteger la salud, basándose en el principio de precaución, mientras buscan datos científicos o de otro tipo más completos. Esas medidas deben cumplir los principios normales de no discriminación y proporcionalidad, y deben considerarse provisionales hasta que no pueda recogerse y ana-

lizarse una información más exhaustiva sobre el riesgo. La presente propuesta sitúa el principio de precaución en el contexto de su aplicación en el ámbito de la legislación alimentaria, y se alinea con su creciente aceptación internacional en el ámbito de la seguridad alimentaria (6).

- En el Reglamento Europeo, se considera que un alimento inadecuado o contaminado no es un alimento seguro. Por ejemplo, un alimento podrido puede o no ser potencialmente nocivo para la salud, pero es inaceptable para el consumo humano y puede resultar nocivo para la salud (6). Puede ser casi imposible demostrar el daño real o probable que este alimento supone para la salud; por eso se propone este factor, aparte, en relación con el concepto de seguridad de este Reglamento. De modo similar, un alimento contaminado, por ejemplo, con partes de insectos, o carne de vacuno contaminada con pelos del ganado, pueden no ser nocivos para la salud, pero, aun así, no es razonable esperar que se utilicen para el consumo humano, y no es necesario probar su potencial nocividad para declararlos inseguros.
- Siempre que una empresa de productos alimenticios garantice que los alimentos cumplen las disposiciones específicas que se les aplican, se considerará que dicha empresa cumple sus responsabilidades en relación con la obligación de seguridad alimentaria. Sin embargo, si el alimento cumple las disposiciones específicas que se le aplican pero las autoridades competentes siguen considerando que no es seguro, éstas pueden retirarlo o adoptar otras medidas restrictivas sobre él.

### **3. Cuestiones y variables de entorno próximo**

Una serie de cuestiones y circunstancias influyen sustancialmente en la actual situación, en lo que respecta a la existencia de una inseguridad de los alimentos. Dentro de estas cuestiones se pueden destacar las siguientes:

- a) Los sistemas de información y de vigilancia epidemiológica no aportan datos significativos para tomar decisiones. Tampoco existe suficiente conocimiento sobre el consumo de alimentos de los ciudadanos por tipo y origen, imprescindible para realizar los estudios de evaluación de riesgo. No hay sistemas de evaluación ni indicadores que midan resultados de seguridad alimentaria, ni se conocen formas de medir riesgos de forma sistemática.
- b) Escasa utilización del análisis de riesgo. La aceptación por parte de los responsables de la toma de decisiones en las administraciones públicas y en los secto-

res implicados de la metodología de análisis de riesgos, como base de los sistemas de seguridad alimentaria, se está produciendo de forma muy lenta. Además, aunque se acepte como herramienta básica, no existen suficientes profesionales con experiencia en su aplicación, por lo que las actuales decisiones no se basan en la aplicación de la evidencia científica.

- c) Déficit de coordinación. A pesar de la existencia de una Comisión de Coordinación de Seguridad Alimentaria en el seno de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial de Salud en la que están representadas todas las comunidades autónomas, la coordinación como alineamiento de políticas y actuaciones no se ha conseguido en España. Las actuaciones y respuestas dadas por cada comunidad autónoma ante los mismos problemas, difieren de forma importante. Igualmente, se duplican esfuerzos con el consabido consumo de los escasos recursos dedicados a la salud pública, al no compartir los análisis realizados por las distintas administraciones. Tampoco existe una confianza en las actuaciones realizadas por otras organizaciones y administraciones; no se toman en consideración las opiniones o perspectivas planteadas y se perciben las críticas constructivas realizadas como ataques personales, todo lo cual, ocasiona conflictos gratuitos.
- d) Papel de las administraciones sanitarias al garantizar la salud de otras poblaciones. Los servicios sanitarios de un determinado territorio deben trabajar para proteger la salud de las poblaciones de las que son responsables, sin embargo, cuando los servicios de salud pública trabajan controlando empresas cuya principal producción se exporta, y por lo tanto son alimentos consumidos en otros territorios, habría que reflexionar si no se están desviando recursos sanitarios propios para proteger la salud de otras poblaciones sobre las que no se tienen responsabilidades.

Es necesario reconocer, sin embargo, que los estados miembros de la Unión Europea deben garantizar la seguridad alimentaria de los alimentos que producen, para lo que se necesita valorar cuáles son los organismos de las administraciones que tienen que encargarse de la función de garantizar la seguridad alimentaria de los productos que se exportan y que, posiblemente deberían ser los departamentos de agricultura en vez de los departamentos sanitarios. Y por el contrario, los departamentos de salud deberían trabajar más en la identificación de riesgos provenientes de los alimentos que se consumen, por lo que su actuación debería orientarse hacia el estudio de los contaminantes y de los alimentos que son ingeridos por esa población.

- e) La estructura organizativa de los sistemas de seguridad alimentaria. La Comi-

sión Europea en los últimos años ha pasado la responsabilidad sobre la seguridad alimentaria de la Dirección de Agricultura a la de Salud Pública y Consumo, y se plantea la próxima creación de una estructura específica de seguridad alimentaria. Estos cambios han originado importantes modificaciones en las estrategias.

La creación de organismos específicos, tipo agencia, están siendo las respuestas de los gobiernos de los países desarrollados a los desafíos planteados por la contaminación de los alimentos, como el traslado de la seguridad alimentaria de agricultura a sanidad en el Reino Unido. La falta de definición de un modelo produce la coexistencia de distintas estrategias en distintos organismos responsables de las mismas cuestiones, lo que provoca desconfianzas en los sectores productivos y consumidores. Todos estos modelos organizativos de los gobiernos que se ocupan de dar respuesta no han sido evaluados, por lo que no se conocen bien cuáles son las variables a tener en cuenta.

- f) Consideración del productor como enemigo. En muchas ocasiones, las administraciones presuponen que los empresarios solo buscan su propio beneficio a cualquier precio. Estas posturas implican una confrontación en lugar del trabajo en conjunto que implicaría una unión de recursos en búsqueda del mismo objetivo.
- g) La administración como garante de la seguridad alimentaria. No debe significar que sea la única entidad responsable de la producción de alimentos seguros teniendo en cuenta que estamos en una sociedad democrática de libre mercado. El papel deberá ser la promoción de la participación de todos los sectores implicados en la cadena alimentaria.
- h) La legislación existente. No suele estar basada en análisis de riesgo y la elaboran organizaciones que no tienen en cuenta las situaciones reales ni los problemas que se plantean con su aplicación. La actual legislación es, en general, reactiva y orientada a cumplimiento más que una aproximación preventiva para reducir el riesgo de enfermedad alimentaria.
- i) Veterinarios en salud pública o veterinaria de salud pública. Esta elección, todavía pendiente de tomar, supone o bien considerar la aportación específica que los veterinarios hacen a la salud pública o crear estructuras y organizaciones específicas para veterinarios y que controlen las cuestiones de seguridad alimentaria. Además es necesario señalar, que estos profesionales no suelen tener una formación en elevada en salud pública, dado que el número de créditos del programa de la titulación en materias relacionadas con la salud públi-

ca es muy pequeño, lo que incide en que su visión sobre el fenómeno salud-enfermedad y sus determinantes sea bastante parcial.

- j) Medición de la calidad de la inspección. No existen sistemas de aseguramiento de la calidad de la inspección alimentaria implantados en España y todavía no todos los laboratorios de salud pública están acreditados.
- k) Separación de funciones. Las actuales estructuras organizativas no garantizan la separación de las funciones de autoridad, evaluación de riesgos, control del cumplimiento de la legislación y provisión de la información.

#### **4. Criterios que hay que aplicar en la respuesta**

Distintas instituciones científicas e internacionales han elaborado recomendaciones sobre los criterios que deberían tenerse en cuenta para que los gobiernos planteen respuestas adecuadas en la garantía de la seguridad de los alimentos. Los sistemas de seguridad alimentaria deberían:

- a) Definir una misión u objetivo general para la seguridad alimentaria. Por ejemplo, la misión de un efectivo sistema de seguridad alimentaria podría ser, como indica el Instituto de Medicina de Estados Unidos, proteger y mejorar la salud pública asegurando que los alimentos tengan unos estándares de seguridad basados científicamente, a través de las actividades integradas de los sectores público y privado. Las funciones básicas de la seguridad alimentaria deberían ser: monitorización, vigilancia, inspección, supervisión del cumplimiento legal, gestión de brotes, investigación y educación (7).
- b) Definir las responsabilidades de cada una de las partes interesadas (fabricantes de alimentos para animales, agricultores, productores o manipuladores de alimentos destinados al consumo humano; autoridades competentes; consumidores) en la seguridad alimentaria. Un sistema que reconozca y aclare todas las responsabilidades y participaciones de los distintos actores, y que sea ágil, fluido, conectado y transparente con las responsabilidades bien definidas de cada integrante (7).

Los explotadores de las empresas alimentarias deben ser los responsables principales de la seguridad alimentaria, son quienes están mejor capacitados para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministran sean seguros; por lo tanto, debe ser el responsable legal principal de la seguridad alimentaria (6). Las autoridades competentes deberán controlar y garantizar el cumplimiento de la legislación a través de los

- sistemas nacionales de vigilancia y control, mediante auditorías e inspecciones de ámbito nacional (3).
- c) Unificar el liderazgo que tenga autoridad y recursos para implementar las políticas basadas en la ciencia (6, 17). Establecimiento de un marco de gestión único y central que tenga el liderazgo y coordine todos los esfuerzos con control de los recursos (7).
  - d) Desarrollar un comprensible plan nacional de seguridad alimentaria que incluya la misión, la integración de todas las actividades de las distintas administraciones, la distribución de fondos basados en análisis científicos, que proporcione un adecuado e identificable soporte para la investigación y la vigilancia, que posibilite la monitorización de cambios en los riesgos o potenciales peligros, y mejore la capacidad para predecir y evitar nuevos peligros. Sistemas que aseguren la seguridad de los alimentos importados y cómo dirigirse a las conductas de los consumidores para que realicen prácticas seguras (7).
  - e) Estar basado en los conocimientos científicos, con un fuerte énfasis en la evaluación de riesgos. Esto permitirá establecer prioridades. El análisis del riesgo debe ser la base de la política de seguridad alimentaria. Los gobiernos han de basar su política alimentaria en la aplicación de los tres componentes del análisis del riesgo: determinación del riesgo (asesoramiento científico y análisis de datos), gestión del riesgo (reglamentación y control) y proceso de comunicación sobre el riesgo (3, 6, 7, 18).
  - f) Tener suficiencia en la financiación para llevar adelante su misión (7, 18). La colaboración internacional para afrontar este tipo de problemas debe integrarse en el sistema de seguridad alimentaria (19). Igualmente es imprescindible la cooperación entre distintos organismos (18). Las autoridades de la producción agrícola y las de salud de la población deben trabajar conjuntamente. Existe una necesidad de reestructuración de los ministerios de agricultura de tal forma que ellos se muevan más allá de los asuntos exclusivamente economicistas, deben representar los intereses de toda la comunidad (productores, industriales y consumidores). Esta transformación conducirá a una base saludable para el futuro de la industria alimentaria. La parte sanitaria asistencial debe, a su vez, concienciar a sus clínicos de que una intoxicación alimentaria no sólo es un problema para la salud de un individuo, sino un problema para la comunidad, y que debería ser considerada como un posible síntoma de una ruptura del sistema de seguridad alimentario (3, 10).
  - g) Poseer un excelente sistema de vigilancia de las enfermedades transmisibles por los alimentos, datos para poder realizar valoraciones de riesgo adecuadas y

una red de laboratorios que permita la identificación de peligros y de información científica (18).

La legislación debe promover la prevención de los problemas de seguridad alimentaria. Se necesita asegurar normas razonables de seguridad alimentaria que se apliquen en el mundo, y asistir a los países en la aplicación de estos estándares. Tener un cuerpo legislativo en seguridad alimentaria claro, racional y basado en el análisis de riesgos. Cambiar la legislación para que la inspección, la observación de la reglas y la investigación se apoyen en la evaluación de riesgos para la salud pública: (eliminación del sistema de inspección continua para la carne y la aves, y reemplazarlo con una aproximación científica capaz de detectar los problemas que preocupan, legislar basándose en la ciencia (3, 7, 10).

- h) Considerar todos los aspectos de la cadena de producción alimentaria (de la granja a la mesa / al consumidor) para asegurar la inocuidad de los alimentos, y entenderla como un continuum, desde la producción primaria y la producción de piensos para animales, inclusive, hasta la venta o el suministro de alimentos (3, 6, 10).
- i) Utilizar el principio de cautela para garantizar la protección de la salud. Las medidas basadas en el principio de cautela no deben constituir una discriminación o una restricción encubierta motivada por el origen del alimento o el pienso. Los responsables políticos se enfrentan constantemente al dilema de encontrar un equilibrio entre la libertad y los derechos de los individuos, de la industria y de las empresas, y la necesidad de reducir el riesgo de efectos adversos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal. En consecuencia, encontrar el equilibrio correcto para que puedan adoptarse medidas proporcionadas, no discriminatorias, transparentes y coherentes, exige un proceso de toma de decisiones estructurado que cuente con información científica pormenorizada y con otros datos objetivos.

El principio de precaución debe considerarse en el ámbito de un planteamiento estructurado del análisis de riesgos, que comprende tres elementos: evaluación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo. El principio de precaución atañe, especialmente, a la gestión del riesgo. No debe confundirse el principio de precaución –utilizado esencialmente por los responsables políticos para la gestión del riesgo– con el elemento de precaución que los científicos aplican en su evaluación de los datos científicos (3, 5).

- j) Desarrollar estándares globales para un sistema de premarket de los alimentos genéticamente modificados, para asegurar que estos nuevos productos no

solo sean seguros, sino también mas beneficiosos para los consumidores que los existentes (10).

- k) El sistema debe permitir tener información sobre los nuevos procesos industriales y que se aplique HACCP, monitorizando los riesgos y la vigilancia (7).
- l) Los consumidores han de reconocer, asimismo, que a ellos les compete la responsabilidad de almacenar, manipular y cocinar los alimentos de manera apropiada (3).

Una política alimentaria eficaz exige un sistema de rastreabilidad de los alimentos destinados al consumo animal y humano, y de sus ingredientes. Conviene introducir procedimientos adecuados para facilitar dicha rastreabilidad, entre los que cabe mencionar la obligación de las empresas productoras de los alimentos citados de aplicar procedimientos adecuados para retirar dichos alimentos del mercado cuando exista un riesgo para la salud de los consumidores. Asimismo, los operadores deberían conservar registros adecuados de los proveedores de materias primas y de ingredientes para poder determinar la fuente de los posibles problemas (3).

- m) Reconocer que la salud animal constituye un factor importante de la seguridad alimentaria. Algunas enfermedades –denominadas zoonosis, como la tuberculosis, la salmonelosis y la listeriosis– pueden ser transmitidas a los humanos a través de alimentos contaminados y, por lo tanto, ser contemplada en el sistema de seguridad alimentaria (3).

## 5. Respuestas actuales en países desarrollados

Como complemento de la criterios teóricos expuestos en el anterior apartado se ha realizado una revisión de las principales organizaciones encargadas de la seguridad alimentaria en Estados Unidos de América, Francia, Australia-Nueva Zelanda, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Unión Europea y España, cuyo resumen se expone en el Anexo 1 (4-7, 20-25).

En esta revisión se han identificado una serie de variables en torno a las cuales se marcan tanto las diferencias como los puntos comunes de las respuestas gubernamentales. En términos generales, las principales variables han sido: adscripción o dependencia; misión; valores; alcance; principios rectores y funciones. Estas últimas son las que determinan el carácter, ejecutivo o no, de las diferentes fórmulas de los organismos creados. Haremos a continuación un resumen de estas variables.

### **5.1. Adscripción / dependencia**

En general, se observa una tendencia a la adscripción interdepartamental (USA, Nueva Zelanda, Australia, Francia y Reino Unido) con representación común a todas ellas tanto de los departamentos de salud como de agricultura, con variaciones en el resto de los departamentos gubernativos representados.

En España e Irlanda la dependencia de los organismos creados es de los ministerios de salud, mientras que en Canadá es de agricultura. La Autoridad Alimentaria Europea se encuentra adscrita a la Dirección General de Salud y Protección de los Consumidores (DG SANCO).

### **5.2. Misión**

Se observa que, con carácter general, todas las organizaciones suscriben la protección de la salud de los consumidores tomando como misión fundamental el suministro de productos seguros.

### **5.3. Valores**

En general, como valores marcaremos la «declaración de principios» donde los diferentes organismos llevarán a cabo su actividad. En este sentido marcaremos como elementos comunes:

- Independencia
- Transparencia
- Consulta a las partes interesadas
- Base en la mejor ciencia
- Multidisciplinariedad
- Apertura y accesibilidad
- Conciliación de intereses

Algunas de las organizaciones destacan también entre sus valores el respeto al medio ambiente (Australia y Nueva Zelanda) y la confidencialidad (UE).

#### **5.4. Alcance**

En general, como veremos en el siguiente apartado, se proclama el principio «del establo a la mesa», que supone un alcance integrador, desde la producción primaria de alimentos hasta el consumo en los hogares. En la mayoría de ellas se incorpora el enfoque nutricional y el etiquetado.

#### **5.5. Principios rectores**

Aunque con diferencia de matices, se identifican como principios rectores comunes a todos ellos los siguientes:

- El consumidor por encima de cualquier otro interés
- Análisis de riesgos en sus componentes de evaluación y comunicación
- Del establo a la mesa
- Educación de los consumidores y formación de la industria
- Principio de precaución
- Corresponsabilidad de los operadores comerciales del sector alimentario y auto-control

#### **5.6. Funciones**

Es en esta variable donde se observan las mayores diferencias: en la aplicación del principio de análisis de riesgos, en su vertiente de gestión, donde se cifran los elementos diferenciadores. Mientras que es común a todas ellas la evaluación y comunicación de riesgos, no todas tienen carácter ejecutivo. Así, el Consejo de Seguridad Alimentaria de EEUU proclama una función de liderazgo ejecutivo con independencia de que no se haya decidido la estructura definitiva del organismo de control. En otros países como España, Australia y Nueva Zelanda, Irlanda y Francia, esta función ejecutiva se diluye en términos como: coordinación, supervisión, elaboración de estándares, guías o programas de actuación, sin que dichas organizaciones cuenten con un brazo ejecutivo encargado de llevar a cabo el control ofi-

cial de la seguridad alimentaria, que se encontraría en estructuras ajenas al organismo nacional creado.

Otros países como Canadá y Reino Unido han optado por una fórmula mixta que engloba las funciones mencionadas para los países anteriores combinada con la realización efectiva del control en determinados subsectores como mataderos, puestos fronterizos y laboratorios de análisis alimentario.

Es común a todas las organizaciones nacionales la función de elaboración de legislación en materia de seguridad alimentaria, bien de forma plena o a través de servicios de asesoramiento para su elaboración.

La Autoridad Alimentaria Europea comparte el carácter «no ejecutivo» de algunas de las organizaciones nacionales y, además, no tiene capacidad legislativa.

En todas ellas se identifican como funciones básicas: la monitorización, vigilancia, supervisión de cumplimientos normativos y de estándares, gestión de alertas; educación para la salud y formación, además del asesoramiento, tanto a los gobiernos como a las partes interesadas.

### **5.7. Otras cuestiones**

En el análisis realizado a los distintos modelos propuestos también se puede identificar la filosofía subyacente de las organizaciones. Con este apunte se quiere indicar que, mientras que existen organizaciones que utilizan conceptos modernos de gestión como misión, visión, valores, servicios, plan de negocio, estrategias y orientación a los clientes, otras, sin embargo, siguen con conceptos atrasados como objetivos, ámbitos de actuación, principios, etc., que implican una falta de interés en la gestión y mejora de las administraciones.

La utilización de conceptos antiguos está ligada a otro componente importante como es la poca participación directa de la sociedad en la creación de estos organismos, relación inversa que se produce en las organizaciones con gestión moderna que tienen al ciudadano como principio de su actuación y en las que hubo una importante participación en su definición.

## **6. Recomendaciones**

Teniendo en cuenta las variables de entorno, los criterios recomendados y las actuales respuestas que están produciendo en varios gobiernos de los países desa-

rollados se proponen las siguientes acciones para mejorar el actual sistema de seguridad alimentaria existente en España:

- a) Reforzar el sistema de vigilancia epidemiológica y los sistemas de información de las enfermedades relacionadas con los alimentos, volviendo a reforzar las propuestas realizadas en los informes Sespas 1998 y 2000 (26, 27). No sólo sería necesario mejorar la información disponible, sino también el análisis y la difusión que se realiza de esos datos. Se hace imprescindible un análisis por sector implicado en el origen del brote o problema de salud para que los responsables de los programas de control sanitario puedan tomar decisiones más eficientes. Por otra parte, para poder hacer evaluaciones de riesgo, se necesitan más datos sobre la ingesta de alimentos, conocer más lo que se come que lo que se produce. Por último, la integración de los distintos datos sobre enfermedades, consumos, riesgos y datos microbiológicos, mejoraría los sistemas de seguridad alimentaria (13).
- b) Aumentar la prioridad en el control higiénico de los alimentos. Enfocar claramente la prioridad hacia la protección de la salud pública, recomendación realizada en el informe SESPAS-98 (26). Esto implicaría mayor priorización del criterio salud en cualquier decisión sobre la cadena alimentaria.
- c) Elaborar indicadores que midan resultados de seguridad alimentaria e índices que permitan conocer los cambios de riesgo e iniciar investigaciones sobre los resultados de los distintos modelos organizativos de sistemas de seguridad alimentaria, aspecto ya señalado en el informe SESPAS-2000 (27).
- d) El consumidor como centro de la actuación administrativa. La administración debe proporcionar al consumidor toda la información necesaria sobre los alimentos, de manera que éste pueda evaluar los riesgos para la salud –si existieran– que conlleva el consumo de un determinado producto, también contenido en el informe Sespas 98. Debe cuidarse al máximo esa estrategia de comunicación entre la administración como garante de la seguridad de los alimentos y los consumidores. La nueva Agencia de Seguridad Alimentaria debería ser una fuente importante de información; para ello debería establecer cauces de interlocución y la utilización de Internet para garantizar una información rápida y precisa.
- e) Implantar sistemas de acreditación de la calidad. La estructura administrativa de vigilancia y control de los alimentos (laboratorios, inspección) debe acreditarse según normas y estándares internacionales (refuerzo idea informe Sespas 98) (26). Igualmente, las organizaciones gestoras de los sistemas de seguridad alimentaria deben implantar sistemas de aseguramiento de la calidad. Enten-

diendo por calidad la de sus tres principales componentes: la calidad técnica que vendría avalada por el cumplimiento de la 45.004 (cumplir con estándares) o la nueva 17.025; la calidad de servicio, teniendo en cuenta que el cliente de la inspección es la autoridad competente, que es la que toma las decisiones para proteger la salud de la población y que podría ser reconocida por sistemas ISO 9000 (hacer las cosas para satisfacer las necesidades del cliente cumpliendo los requisitos definidos); y, por último, la calidad de gestión de estos servicios, que sería entrar en un modelo de gestión total de la calidad, tipo EFQM, en los que se intenta alcanzar los objetivos definidos en la misión, a través de la gestión de las personas, medios y procesos.

- f) Promover la formación continua del personal de salud pública que se ocupa de estos temas, dado que su visión no siempre es salubrista (es decir, no tiene formación amplia en salud pública), sus decisiones pueden tener sesgos importantes. Igualmente, es básica la formación de los responsables de las decisiones de seguridad alimentaria en técnicas de análisis de riesgos y en toma de decisiones en situaciones de incertidumbre, al mismo tiempo que homogeneizar los conceptos que utilizan.
- g) Regular la producción y manipulación tanto para consumo propio como para salud pública; se debe actuar sobre riesgos poblacionales más que sobre riesgos individuales tomados por la actuación libre de las personas.
- h) Separar las funciones de autoridad, evaluación de riesgos, control del cumplimiento de la legislación y la provisión de la información. Esta separación ofrece buenos resultados en los sistemas de seguridad de los alimentos.
- i) Elaborar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Esta estrategia puede ser la más eficaz para mejorar la coordinación con las comunidades autónomas y establecer unos objetivos comunes de actuación en todo el territorio nacional. El modelo de Estados Unidos puede ser un paso previo hasta que la nueva agencia esté funcionando al 100%.
- j) Mejorar la coordinación. La ponencia de Cooperación y Coordinación de Seguridad Alimentaria (COCOSA) de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud debe aclarar su papel de gestor de riesgos o de evaluador de riesgo. Actualmente desarrolla los dos papeles de difícil compaginación. Además sería imprescindible que mejorase su sistema interno de funcionamiento estableciendo un reglamento de funcionamiento interno para gestionar de forma eficiente las reuniones. También se deberían implantar sistemas de gestión del conocimiento, a través de la utilización de

las nuevas tecnologías de la información para evitar las duplicidades en la evaluación y gestión de riesgos realizadas por cada comunidad autónoma. Estas mismas propuestas deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

- k) Trabajar con las partes interesadas (otras administraciones, sector productivo, consumidores). Las organizaciones e instituciones encargadas de la seguridad alimentaria deben considerar prioritario este trabajo, dado que las partes interesadas son agentes que se han de implicar en la resolución de los problemas alimentarios. Para ello, se deberán establecer cauces de comunicación y de información y no considerarlos, en ningún caso, como enemigos o portadores de intereses contrarios a los objetivos de la seguridad alimentaria.
- l) Clarificar el papel que deben representar los servicios de salud pública en el complejo sistema de seguridad alimentaria. Teniendo presentes las principales definiciones de salud pública y los documentos existentes sobre funciones de los servicios de salud pública (28, 29), éstos deberían garantizar, ya sea de forma directa o indirecta, la provisión de alimentos seguros a la población a través de actuaciones comunitarias. De acuerdo con este planteamiento, sería función esencial de estos servicios identificar los problemas importantes de salud de origen alimentario, analizar los factores determinantes o que ocasionan esos problemas, definir las mejores actuaciones para modificar esos factores y garantizar la puesta en marcha de las mismas, ya sea directamente o a través de otros organismos. Siempre teniendo presente que la responsabilidad de la inocuidad de los alimentos es del productor.
- m) Definir la estructura organizativa de los sistemas de seguridad alimentaria. Es necesario decidir estratégicamente si estos sistemas deben estar dentro de la estructura sanitaria o deben plantearse como políticas de gobierno, e incluso desde el ámbito de departamento ministerial. Y decidir si debe haber un sistema de control alimentario que incluya medidas de promoción de la producción, seguridad y prevención de fraudes o engaños, o sólo un sistema de seguridad alimentaria.

Probablemente, la inocuidad de los alimentos se resentirá en los dos o tres primeros decenios del siglo *xxi* a causa de factores ambientales y humanos desfavorables. La situación debería mejorar después, gracias a los progresos científicos y tecnológicos, si se reconoce que los alimentos no sólo forman parte de la esfera de la agricultura y del comercio, sino también de la salud pública.

De todas formas no nos olvidemos de que la falta de alimento produce más carga

de enfermedad que la que producen alimentos contaminados. Sin embargo, los gobiernos y la propia sociedad deben aunar esfuerzos que permitan disminuir los riesgos para la salud asociados a los alimentos con el fin de conseguir que las personas alcancen un mayor nivel de salud y mejoren su bienestar y su calidad de vida.

## Bibliografía

1. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. 21ª edición. Madrid: Espasa-Calpe; 1992.
2. FAO/WHO. *Guidelines for strengthening food control systems*. Rome: FAO. Exposure Draft-1. 15 March, 2001.
3. *White paper on food safety*. Commission of the European Communities Brussels: 12 January 2000. COM (1999) 719 final. Disponible en URL: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf)
4. Australian New Zealand Food Authority. [www.anzfa.gov.au/aboutanzfa](http://www.anzfa.gov.au/aboutanzfa)
5. Food Safety Authority of Ireland <http://www.fsai.ie/>
6. Propuesta de modificación de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Bruselas, 7.8.2001. COM (2001) 475 final. 2000/0286 (COD). [http://europa.eu.int/comm/food/fs/intro/efa\\_prop2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/intro/efa_prop2_en.pdf)
7. Institute of Medicine. Committee to Ensure Safe Food from Production to Consumption. Washington: National Academy Press; 1998. <http://books.nap.edu/html/safefood/>
8. Institute of Medicine. *Emerging infections. Microbial Threats to health in the United States*. Washington DC: National Academy Press; 1992.
9. Communicating about risk to public health: Pointers to good practice. United Kingdom: National Health Services; 1998. <http://www.doh.gov.uk/pub/docs/doh/pointers.pdf>
10. Intervención Dr. Gro Harlem Brundtland. Director-General World Health Organization. 24th Session, Codex Alimentarius Commission. Geneva 2 July 2001. [http://www.who.int/directorgeneral/speeches/2001/english/20010702\\_codexalimentariuscommission.en.html](http://www.who.int/directorgeneral/speeches/2001/english/20010702_codexalimentariuscommission.en.html)
11. Centro Nacional de Epidemiología. Instituto de Salud Carlos III. Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica. *Enfermedades de Declaración Obligatoria (EDO). Informe de situación de la declaración correspondiente al año 2000. Datos provisionales a 19/03/2001*. Madrid: Instituto Carlos III; 2001.
12. FAO/WHO Collaborating Center for Research and Training in Food Hygiene and Zoonoses. WHO. Surveillance Programme for Control of Foodborne Infections and Intoxications in Europe. 7th Report 1993-1998; 2000. <http://www.bgvw.de/publikationen/who/7threport/7threpmain.htm>
13. 53ª Asamblea Mundial de la Salud WHA 53.15. Punto 12.3 del orden del día 20 de

mayo de 2000 Inocuidad de los alimentos.

[http://www.who.int/gb/EB\\_WHA/PDF/WHA53/ResWHA53/s15.pdf](http://www.who.int/gb/EB_WHA/PDF/WHA53/ResWHA53/s15.pdf)

14. INRA (Europe)-European Coordination Office. Direction Générale XXIV. Commission Européenne. *La sécurité des produits alimentaires*. Eurobarómetro 49. 3 septembre 1998.
15. Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias COMISION DEL CODEX ALIMENTARIUS. Requisitos generales (higiene de los alimentos. Suplemento al Volumen 1B); 1997. <http://www.fao.org/docrep/W6419S/W6419S00.htm>
16. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. 13-17 de noviembre de 1996. Roma, Italia. [http://www.fao.org/docrep/X2051S/X2051S00.htm#P99\\_7093](http://www.fao.org/docrep/X2051S/X2051S00.htm#P99_7093)
17. Administration Statement on Behalf of the President's Council on Safety. August 4, 1999.
18. Käferstein F, Abdussalam A. La inocuidad de los alimentos en el siglo XXI. *Boletín de la OMS* Recopilación de artículos 1999; 1: 111-115.
19. Dr Gro Harlem Brundtland. Director-General World Health Organization Food Chain 2001 - «Food Safety - a World-wide Challenge» Uppsala, Sweden 14 March 2001. [http://www.who.int/director-general/speeches/2001/english/20010314\\_foodchain\\_2001 uppsala.en.html](http://www.who.int/director-general/speeches/2001/english/20010314_foodchain_2001 uppsala.en.html)
20. Food Safety Strategic Plan. President's Council on Food Safety. January 19, 2001. <http://www.foodsafety.gov/fsg/cstrpl-4.html>
21. Ley 11/2001, de 5 julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. BOE nº 161 de 6 de julio de 2001.
22. Canadian Food Inspection Agency. <http://www.cfia-acia.agr.ca/>
23. Australian New Zealand Food Authority. *ANZFA's Role in Health Promotion Position Paper Series*. Camberra; 2001.
24. Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments. <http://www.afssa.fr/>
25. Food Standards Agency. <http://www.foodstandards.gov.uk/>
26. González de Galdeano L. La Salud Pública y el futuro del Estado de Bienestar. En: Catalá FJ, Manuel E de (eds.). *Informe SESPAS-1998*. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública; 1998: 225-48.
27. García Aboín O, Prats Godoy JL, Serra Majem LI. Mejorar la calidad y seguridad de los alimentos. En Álvarez Dardet C, Peiró S (eds.). *Informe SESPAS-2000*. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública; 2000: 291-305.
28. Segura A, Villalbí JR, Mata E, de la Puente ML, Ramis-Juan O, Tresserras R. Las estructuras de salud pública en España: un panorama cambiante. *Gac Sanit* 1999; 13: 218-225.
29. Institute of Medicine, Committee on the future of public health. *The future of public health*. Washington, DC: National Academy Press; 1988.

## **ANEXO 1**

### **Modelos de organización de la seguridad alimentaria**

#### **A. Modelo Estados Unidos de América: Consejo de Seguridad Alimentaria**

Hasta la primera década del siglo xx la regulación de la seguridad alimentaria fue responsabilidad de los Estados y oficiales locales. La Ley de Inspección de la Carne y la Ley de Pureza de Alimentos y Medicamentos fue aprobada en el congreso en 1906, estableciendo un marco federal que ha sobrevivido hasta nuestro días. La primera fue motivada por un informe que ponía de relieve la situación de los mataderos y su relación con las zoonosis, de gran incidencia en aquel momento. La Ley creó también el Food Safety and Inspection Service (FSIS) adscrito al Departamento de Agricultura (USDA), que posteriormente asumió responsabilidades también sobre aves y huevos. En 1967 una modificación de esta Ley permitió a los estados trabajar también en estos sectores. La otra Ley fue motivada por los debates sobre ingredientes y aditivos y con ella se creó la Food and Drug Administration (FDA), adscrita al Departamento de Sanidad.

En 1997 el Presidente se dirigió a 3 miembros de su Gabinete, el Secretario de Agricultura, de Sanidad y de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA), para que identificasen los pasos precisos para mejorar la seguridad del suministro alimentario. En mayo de ese mismo año se presentó un informe titulado «Seguridad alimentaria de la granja a la mesa: una iniciativa nacional de seguridad alimentaria». La meta de esta iniciativa era la de reducir las enfermedades transmitidas por alimentos.

En 1998 el USDA encargó un informe a la Academia Nacional de Ciencias, que debía responder a las siguientes cuestiones: 1) determinar las bases científicas de un sistema efectivo de seguridad alimentaria; 2) evaluar la efectividad del sistema actual; 3) identificar las necesidades científicas y las carencias o lagunas del mismo; y 4) proporcionar recomendaciones científicas y cambios organizacionales en las actividades federales para asegurar un sistema efectivo. El equipo que se formó estaba integrado por expertos en salud pública, epidemiología, ciencia de los alimentos, microbiología de los alimentos, producción agrícola, medicina veterinaria, tecnología de los alimentos, legislación alimentaria, protección de los consumidores, educación para la salud y medios de comunicación. Algunos miembros perte-

neían a agencias de seguridad alimentaria y de industrias e, indudablemente, todos ellos eran consumidores.

**Resultados del informe: Análisis del sistema USA 1998**

- Inspectores del USDA y la FDA realizan inspecciones en los mismos establecimientos (esfuerzos repetidos).
- En el gobierno federal hay hasta 12 agencias que tienen que ver con la seguridad de los alimentos.
- Las funciones básicas de la seguridad alimentaria debían ser monitorización, vigilancia, inspección, supervisión de cumplimiento legales, gestión de brotes, investigación y educación.
- La seguridad alimentaria es un complejo interrelacionado de actividades que implica a todos los niveles del gobierno, industrias, universidad, medios y consumidores.
- La seguridad alimentaria se mueve hacia una aproximación científica con APCPC y evaluación de riesgos.
- La seguridad alimentaria se ve limitada por la legislación existente y por su base científica.
- La seguridad alimentaria afronta tremendas presiones por la aparición de nuevos gérmenes patógenos y la capacidad para detectarlos; por el mantenimiento de un adecuado sistema de inspección y por el aumento de personas susceptibles.
- Estas situaciones han conducido a un sistema desfragmentado con múltiples responsabilidades, con carencia de un líder claro, que necesita más investigación; que adolece de falta de coordinación y que conduce incluso a que los consumidores no posean los mínimos requerimientos de educación para la salud en este asunto. Cada uno con su misión, recursos dispersos y falta de un mínimo de estándares.

En agosto de 1998 y como consecuencia de estos informes el Presidente creó el Consejo de Seguridad Alimentaria, conjuntamente dirigido por el Secretario de Agricultura, de Sanidad, el asesor científico del presidente y el Director de la oficina de Política Científica y Tecnológica. Las características de este Consejo son:

- a) Misión. El objetivo del Consejo es proporcionar un suministro de alimentos

seguro a través de un compacto sistema de seguridad alimentaria basado en la evidencia científica, soportado por una bien coordinada vigilancia, normativa, inspección, supervisión legal, investigación, evaluación de riesgo, educación y planificación estratégica.

b) Principales estrategias y resultados:

- Vigilancia monitorización y respuesta a brotes: FoodNet Surveillance Network / PulseNet / Antibiotic Resistance / FORC G.
- Sistema basado en la ciencia, usando el análisis de riesgos: Consorcio de Evaluación de Riesgos (RAC) con agricultura, sanidad y medio ambiente / Clearinghouse Evaluación de Riesgos establecido entre FDA y el Instituto para la Seguridad Alimentaria y nutrición aplicada que sirve para que se disponga de datos y herramientas / Evaluación de riesgo para ciertos microbios (Salmonella, listeria, vibrio, Ecol O157).
- Potenciación de la investigación.
- Elaboración de reglamentación efectiva y consistente, guías y supervisión de su cumplimiento.
- Capacitación para la respuesta y adaptación a las nuevas tecnologías y cambios en las necesidades de los consumidores.
- Adecuación de recursos humanos y financieros.
- Educación.
- Colaboración con estados y gobiernos locales.

c) Un punto fundamental: el Consejo elaborará un «Plan de Seguridad alimentaria» (enero 2001) bajo las siguientes premisas:

- Horizonte temporal: 5 años.
- Su visión: «Los consumidores pueden confiar que los alimentos son seguros»
- Su meta: proteger la salud pública por una significativa reducción de la prevalencia de los peligros transmitidos por los alimentos y, de este modo, reducir las enfermedades y accidentes agudos o crónicos a través de una regla-

- mentación basada en la ciencia, coordinación, inspección, supervisión cumplimiento, investigación y programas educativos.
- Su plan: Cuantificar los objetivos, expresados a nivel numérico, sobre la reducción de las tasas de ciertas enfermedades asociadas a los alimentos. Las principales estrategias del Plan son:
    - Evaluación de Riesgos y Ciencia.
    - Gestión de Riesgos
    - Comunicación de riesgos
    - Fortalecimiento de las leyes federales de seguridad alimentaria.
    - Mejorar la estructura del sistema. La Academia Nacional de las Ciencias recomendó que era necesario una única voz y que se debería estudiar un cambio organizativo. El Consejo creó un grupo de estudio para este asunto. Para el análisis se tuvieron en cuenta las siguientes variables:
      - los diferentes departamentos implicados;
      - las funciones de las numerosas agencias implicadas (investigación, vigilancia, inspección...);
      - el alcance del tema (de la granja a la mesa);
      - los diferentes tipos de alimentos;
      - los múltiples peligros que pueden presentarse;
      - las diferentes aproximaciones para lograr la seguridad alimentaria;
      - los diferentes mecanismos y medidas de seguridad alimentaria;
      - los criterios de evaluación.

La mejor estructura para llevar adelante el plan estratégico debería ser efectiva, eficiente, basada en ciencia con fuerte énfasis en el análisis de riesgos, comprensiva. Se deberían tener en cuenta las consecuencias a largo y corto plazo y sus costes de implantación, así como las disfunciones que produciría y su impacto sobre la

estructura actual.

Se manejaron 4 posibles opciones:

- a) Sistema federal coordinado de seguridad alimentaria, manteniendo la actual estructura pero creando un liderazgo ejecutivo.
- b) Agencia líder: proporcionar un liderazgo centralizado ejecutivo y una «voz simple» a través de una agencia líder o agencias separadas con responsabilidades discretas.
- c) Consolidación de una agencia de las existentes, concentrando en una sola las funciones de otras, o incluso crear una Secretaría de Estado.
- d) Crear una agencia independiente.

Las conclusiones del grupo de estudio fueron:

- La estructura existente refleja un sistema que lleva 100 años funcionando, que concita una mayor diversidad en la visión de la seguridad de los alimentos, que reduce la disponibilidad para colocar recursos basados en riesgo y que impide la coordinación de la seguridad alimentaria de los esfuerzos.
- Una reorganización por sí misma o conlleva una mejora en los objetivos del sistema o no debería realizarse. La reforma de la estructura existente debería orientarse hacia una mayor utilización en análisis de riesgo.
- El plan puede ser desarrollado por cualquier tipo de organización.
- Ninguna estructura proporciona la solución a todos los problemas.
- Algunos elementos del plan pueden ser dificultados por estructuras centrales.
- La primera y cuarta opción son más progresivas en relación a lo costoso y destructivo en términos a corto plazo pero más potencial en términos de largo plazo.
- Los intentos de coordinación pueden conducir a mejoras marginales, pero también a una mayor fragmentación y a poca utilización de recursos.
- Las opciones tercera y cuarta eliminarían la fragmentación pero no se sabría qué

hacer con temas marginales como la vigilancia de salud pública.

- La agencia única elimina la percepción de sesgos inherentes y crea nuevos problemas con asuntos como nutrición que no estarían dentro de la agencia.

Los detractores de cualquier modificación alegan que el sistema funciona bien y que cualquier cambio podría empeorarlo.

Las conclusiones actuales son:

- Ampliar el plan incluyendo el análisis sobre la estructura.
- Racionalizar el sistema existente donde se solapan temas.
- Desarrollar un plan de organización.

## **B. Modelo Canadá: Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA)**

Producto de la Ley de Alimentos y Medicamentos que se relacionan con la salud pública, seguridad y nutrición. El Ministerio de Sanidad es el responsable del establecimiento de las políticas y las normas para la seguridad y la calidad nutricional de los alimentos vendidos en Canadá, y la evaluación de la efectividad de las actividades de las agencias relacionadas con la seguridad alimentaria.

En abril de 1997 se creó la Agencia Canadiense de Inspección Alimentaria (CFIA: Canadian Food Inspection Agency). Los servicios que presta actualmente eran previamente ejecutados por cuatro departamentos gubernamentales (agricultura, pesca, sanidad e industria).

- La Agencia depende del Ministerio de Agricultura y Agroalimentario, que nombra a su Presidente.
- Su papel es asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria y calidad nutritiva establecidas por el Ministerio de Sanidad, y elaborar normas y velar por su cumplimiento en materia de sanidad animal y protección de las plantas. La Agencia contribuye a la seguridad de los alimentos, la protección de los consumidores y la protección de las plantas y las salud de los animales en Canadá.

- También controla los mataderos, los puestos fronterizos, el etiquetado fraudulento, el transporte de animales, la investigación de alimentos y alertas alimentarias, los ensayos de laboratorio y la evaluación medioambiental de semillas, plantas y fertilizantes.
- La CFIA conduce 14 programas de inspección relacionados con alimentos, plantas y animales en 18 regiones en Canadá.
- La CFIA cuenta con 4.600 trabajadores. Su plantilla está compuesta por un amplio rango de especialistas que incluye veterinarios, inspectores, especialistas de sistemas, plantilla de soporte, financieros, investigadores y técnicos de laboratorios.

### **C. Modelo Australia y Nueva Zelanda: Autoridad Alimentaria (ANZFA)**

Se trata de una organización independiente creada por la Australian New Zealand Food Authority Act (1991), que supuso un acuerdo para aplicar los mismos estándares alimentarios. Es una autoridad estatutaria bajo la ley de la Commonwealth Australiana y una organización independiente y experta.

La organización se compone de:

- a) Consejo de Estándares de Alimentación de Australia y Nueva Zelanda (ANZFAAC), formado por representantes ministeriales de todas las 9 jurisdicciones australianas y de Nueva Zelanda. Cada jurisdicción tiene un voto (a través de un ministro representante, en general el de Sanidad. También pueden asistir otros ministros, por ejemplo, el de Agricultura).
- b) La Junta Directiva está formada por 10 expertos en salud pública, derecho de los consumidores, ciencia de los alimentos, producción y comercialización y administración pública.
- c) Existe también un Comité Asesor (ANZFA) formado por miembros de los departamentos de salud y también participan miembros de Agricultura, Pesca y Forestal, y el Ministro de Agricultura de NZ (Teleconferencia).
- d) Senior Food Officers: grupo técnico de trabajo asiste a ANZFAAC y ANZFA.
- e) Comité de estandarización de la regulación.

La misión de organismos en colaboración con otros es proteger la salud y la seguri-

dad de la población de Australia y Nueva Zelanda, manteniendo un suministro seguro de alimentos.

Su visión es que la población de Australia y Nueva Zelanda tenga un suministro de alimentos seguro, saludable, asequible y diverso, acerca de los cuales ellos puedan realizar elecciones informadas. Las funciones definidas:

- Desarrollar estándares alimentarios y otra medidas regulatorias basadas en análisis de riesgos y evidencias disponibles.
- Desarrollar guías y códigos de prácticas para ayudar a la interpretación de los estándares alimentarios.
- Realizar evaluaciones rigurosas de nuevos alimentos y de los estándares existentes.
- Coordinar las alertas alimentarias.
- Coordinar la monitorización y la vigilancia y velar por el cumplimiento de las actividades relacionadas con los alimentos.
- Supervisar el cumplimiento de obligaciones internacionales.

Valores que aplica:

- Integridad, empatía, diversidad, profesionalidad, compromiso, habilidades y respeto mutuo. Se reflejan en integridad y competencia científica, mediante equipos multidisciplinares y procesos de revisión externos al valorar la seguridad de los alimentos.
- Independencia.
- Transparencia: abierto a la opinión pública.
- Sensibilidad hacia las necesidades de los consumidores e industrias.

Clientes como partes interesadas y relacionadas:

- consumidores;
- industrias;
- otros departamentos;

- gobierno local;
- profesionales de salud pública;
  
- organizaciones y agencias internacionales;
  
- sociedades científicas.

Servicios que presta. Además de las funciones mencionadas, la Agencia tiene otros servicios, como son:

- asesoramiento a otros países sobre legislación y requisitos para la importación;
  
- regulación los productos sanitarios;
  
- asesoramiento legal sobre alimentos al público;
  
- aprobar el uso de productos químicos o veterinarios.

Han definido cartas de servicios que se incluyen en un plan de negocio e indicaciones sobre dónde se pueden efectuar protestas o reclamaciones.

#### **D. Modelo Irlanda: Autoridad de Seguridad Alimentaria de Irlanda**

En 1995 el Ministro de Salud creó el Comité Asesor de Seguridad Alimentaria para que se encargara de cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, nutrición, legislación alimentaria y cooperación científica. En 1996 el Gobierno estableció un grupo interdepartamental para revisar el sistema de seguridad alimentaria de Irlanda. Una de sus recomendaciones fue establecer una organización independiente de seguridad alimentaria. El primer Comité solicitó información y opiniones y recibió más de 50 opiniones del público general y de profesionales relevantes. En julio de 1998 fue aprobada la Ley de la Autoridad Irlandesa de Seguridad alimentaria que entró en vigor el 1 de enero de 1999.

- a) Misión. Su principal misión es la de tomar todas las acciones razonables para asegurar que la producción de alimentos, distribución y comercio en el país tengan el mayor estándar de seguridad alimentaria e higiene, razonablemente disponible, y asegurar que los alimentos cumplan con los requisitos legales o, si no, se produzcan bajo códigos de buenas prácticas. Su prioridad es la pre-

vención de enfermedades transmitidas por los alimentos, identificando e interviniendo en las causa de la intoxicación de los mismos. Esto se consigue actuando sobre los riesgos de cada punto de la cadena alimentaria. Su misión es proteger la salud de los consumidores asegurando que los alimentos consumidos, distribuidos, comercializados o producidos en el Estado tengan los más altos estándares de seguridad alimentaria e higiene. Esto implica evaluación, control y prevención de los riesgos relacionados con los alimentos y la comunicación de los mismos. También persiguen la promoción y elaboración de los más altos estándares en seguridad alimentaria e higiene y fomentar una cultura de seguridad alimentaria en Irlanda.

- b) Organización. La autoridad es un organismo independiente, basado en ciencia y dedicado a la protección de la salud pública y a los intereses de los consumidores en el área de la seguridad e higiene alimentaria. Bajo la tutela del Ministro de Salud e Infancia, constituido por:
- Comité de Dirección formado por personalidades científicas (universidad) del ámbito de sanidad y agricultura. 10 nombrados por el ministro.
  - Comité Científico (15 miembros) que asesora al de Dirección y a su vez es asistido por subcomités científicos (85 miembros).
  - Consejo Consultivo formado por gente de la industria y por consumidores (24 miembros).
  - Divisiones: a) Operativa: formula asesoramiento de políticas y establece normativas (estándares) sobre temas técnicos y científicos; a la vez es responsable de los acuerdos y evaluación de lo realizado por las agencias implicadas en la provisión directa de servicios de control bajo contratos de servicios; b) comunicación y formación; y c) servicios corporativos.
- c) Funciones:
- Supervisión del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria por medio de contratos de servicio con las agencias implicadas en la supervisión del cumplimiento de la legislación. Estas agencias actuarán como agentes de la autoridad en el desempeño de sus contratos; la autoridad publicará los detalles de esos contratos. En los contratos de servicios con agencias oficiales se está desarrollando un importante número de indicadores para evaluar las actividades de la seguridad alimentaria.

- La autoridad tiene funciones en relación con la investigación, asesoramiento, coordinación de servicios y certificación de alimentos. Sus oficiales tienen poderes absolutos para entrar en establecimientos, pedir documentación y tomar muestras, emitir ordenes de cierre o prohibir la comercialización de productos considerados peligrosos para los consumidores.
  - La autoridad trabaja con la industria y la formación profesional para mejorar, armonizar y coordinar la seguridad y la higiene de los alimentos en todo el país. También publica informes de cualquier tema relacionado con sus funciones y dispone la publicación de otros, principalmente el informe anual para el Parlamento, con el fin de asegurar el mayor grado de transparencia. La Agencia no tiene ningún papel en relación al desarrollo comercial de la industria alimentaria y sí el deber de consultar a los consumidores, productores, comerciantes y distribuidores en relación con la seguridad alimentaria.
- d) Servicios. Tiene establecido un servicio de línea telefónica para consultas sobre seguridad alimentaria y proporciona información también a través de la televisión.
- e) Valores. Primacía del consumidor, independencia, rigor científico, consulta, transparencia y aproximación a las partes interesadas.
- f) Estrategias:
- Minimizar los riesgos provenientes de alimentos contaminados o no seguros para la salud de los consumidores.
  - Ganar aceptación, a base de concienciar a todas las partes de la cadena alimentaria de su responsabilidad primaria en la seguridad de los alimentos.
  - Conseguir la continua conformidad con la legislación y normas de los alimentos.
  - Operar a través de agencias oficiales para alcanzar el mayor nivel de estándares de inspección y vigilancia.
  - Crear una concienciación y conocimiento acerca de la seguridad alimentaria, higiene y nutrición.
  - Promover el papel de nutrición en la salud pública.

- Maximizar los efectos de mejora en la industria alimentaria, la imagen nacional y el turismo.
  - Ganar una reputación en el interior y en exterior como una organización de excelencia que abarca estándares científicos de primera clase.
- g) Tarea prioritaria. Conseguir una organización efectiva, aplicar un sistema de contratos de servicios y lanzar programas de concienciación, educación e información. Se han identificado siete herramientas principales: normativa, controles, monitorización, vigilancia, certificación, educación y promoción.

### **E. Modelo Francia: Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Alimentos (AFSSA)**

Organización creada por ley en 1998 junto con la de Seguridad de los Productos Sanitarios y el Instituto de Vigilancia Sanitaria. Los principios de su organización se definieron por un Decreto de marzo de 1999 publicado en 1 de abril.

- a) Organización. Institución de carácter administrativo integrado por varias estructuras, recursos de apoyo científico, como los laboratorios y expertos, cuya finalidad principal es la evaluación de riesgo. Evalúa los riesgos sanitarios y nutricionales de los alimentos destinados al hombre y a los animales en Francia. Institución pública del Estado bajo la tutela del Ministerio de la Salud, de Agricultura y de Consumo. Integró a varias organizaciones y comisiones tanto de sanidad como de agricultura.
- b) Composición
- Consejo de Administración: lo conforman su Presidente y 24 miembros, 12 del Estado y los otros 12 nombrados entre las organizaciones de consumidores, organizaciones profesionales, industrias agroalimentarias y agrícolas, del comercio y de la distribución, de las industrias de farmacia veterinaria y los representantes del personal de la Agencia. Competencias: el informe de actividad anual, los programas de inversión, los presupuestos y las cuentas; los contratos de objetivos y medios; reglamento interior; programa de actividad; las transferencias de locales; gestión económica; representación legal.
  - El Consejo Científico.
  - Los comités de expertos especializados.
  - Las comisiones científicas especializadas.

- Director General.
- c) Organización interna. Secretario General; la Dirección de la Evaluación de Riesgos Nutricionales y Sanitarios; la Agencia Nacional del Medicamento Veterinario; la Dirección de la Salud de los Animales y de su Bienestar; la Dirección de la Higiene de los Alimentos con sus distintas unidades y los laboratorios.
  - d) Misión. Su finalidad principal es la evaluación de riesgo en relación a otras instituciones que pueden tener una autoridad de policía sanitaria (Agencia Francesa de Seguridad Sanitaria de los Productos) o un papel de regulación de una actividad sanitaria (Establecimiento Francés de la Sangre) o incluso un papel de vigilancia de las enfermedades (Instituto de Vigilancia Epidemiológica).
  - e) Funciones: evaluación de los riesgos nutricionales y sanitario en el campo relativo a todas las categorías de los alimentos destinados al hombre o a los animales, integrando toda la cadena alimentaria, desde la producción al consumo; investigación y apoyo científico en materia de salud animal y enfermedades de origen animal; responsabilidades sobre los medicamentos veterinarios, principalmente suspender o retirar la autorización de los mismos.
  - f) Herramientas o modos de intervención. Deber de alerta, de transparencia y de información. La Agencia puede recomendar a las autoridades competentes la toma de medidas de policía sanitaria, emitir avisos, realizar investigaciones, reunir científicos para apoyo técnico y conducir acciones de formación e información. Los avisos y recomendaciones de la Agencia deben ser públicos. La Agencia tiene un papel de experto y de apoyo técnico al lado del gobierno.  
  
Tiene una intervención específica en la evaluación de las propiedades nutricionales de los alimentos, los productos dietéticos o destinados a una alimentación especial y los productos destinados a la alimentación, con la exclusión de los medicamentos al uso humano y en los riesgos sanitarios relativos al consumo de productos alimentarios compuestos por organismos genéticamente modificados. Desempeña un papel en tanto que entidad de evaluación, examinando la organización, calidad e independencia de los métodos de control puestos en marcha por los servicios del Estado. También está implicada en los programas de control y vigilancia sanitaria.
  - g) Servicios. Tiene regulado quién puede pedirle consulta a la Agencia y qué consultas son obligatorias.

## **F. Modelo Reino Unido: Food Standards Agency (FSA)**

En 1997 se le encomendó al profesor Philip James (del Instituto Rowett) el diseño de la organización y se presentó al Primer Ministro. Se hizo un planteamiento público y se recibieron más de 600 respuestas. En 1998 se remitió al Parlamento el Libro Blanco sobre la Agencia, desarrollado conjuntamente por el MAFF, Departamento de Salud, Oficina del Gabinete y Comunidades. A la elaboración de la propuesta siguió su tramitación durante 1999 y en junio de ese año se presentó en el Parlamento resultando aprobada en noviembre de 1999 e iniciando su actividad en abril de 2000. La Agencia esta encargada de la protección de los intereses de los consumidores en relación a la seguridad alimentaria y a la elaboración de estándares.

- a) Organización. Comité de Dirección que actúa para el interés público. Sus miembros tienen una amplia capacidad y experiencia. Darán cuenta de ello al Parlamento a través del Ministro de Salud. Como salvaguarda, su único poder legal es publicar los asesoramientos enviados al Gobierno. El Servicio de Higiene de la Carne, que también tiene como objetivo la protección de la salud pública, es ahora responsabilidad de la FSA. La FSA es responsable del desarrollo legislativo.
- b) Grupos:
  - Grupo de política de seguridad alimentaria. Sus funciones fueron previamente escindidas de entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF) y del Departamento de Salud. Consta de una Unidad de Coordinación de Investigación y de las siguientes divisiones:
    - División de alimentos nuevos
    - División de alimentación animal
    - División seguridad química y toxicología
    - División de contaminantes
    - División de la estrategia de cadena alimentaria
    - División de seguridad microbiológica

- División de nutrición
  - Grupo de supervisión del cumplimiento y normalización de alimentos. Su función es ayudar a la aplicación de las normas por parte de las autoridades locales. También escindido de los departamentos de salud y MAFF. Consta de las siguientes divisiones y unidades:
    - División de etiquetado, normalización y protección de los consumidores
    - División de seguimiento del cumplimiento (política) de la autoridad local
    - División de seguimiento del cumplimiento (soporte) de la autoridad local
    - División de higiene de la carne
    - Unidad de veterinaria de salud pública responsable del registro de mataderos y de la legislación de industrias de la carne, que proporciona asesoramiento a la División de Higiene de la Carne, además de realizar inspecciones en mataderos y auditorías al Servicio de Higiene de la Carne.
    - Unidad de emergencias alimentarias
  - Grupo de Recursos Corporativos y Estrategias. Cuenta con las siguientes divisiones:
    - División de estrategia corporativa
    - División de finanzas, procedimientos y sistemas informáticos
    - División de personal y establecimiento
    - División de comunicaciones
    - Servicios legales
  - El Servicio de Higiene de los Alimentos es una agencia ejecutiva de la FSA cuya función es proporcionar servicios de inspección a todos los establecimientos autorizados.
- c) Misión. Proteger la salud pública de los riesgos que puedan producirse en relación con el consumo de alimentos y, por otra parte, proteger los intereses de

los consumidores en relación a los alimentos.

d) Estrategias para lograr la misión definida:

- Desarrollo de políticas efectivas.
- Proporcionar asesoramiento e información.
- Crear y mantener una reputación de expertos y excelentes en materia relacionada con la seguridad alimentaria.
- Tener voz independiente.
- Hacer de la seguridad alimentaria su prioridad.
- Hacer consumidores bien informados que puedan elegir libremente.

e) Valores. Poner a los consumidores en el primer lugar; ser abiertos y accesibles; tener una voz independiente. La transparencia es también un valor y para ello tienen un Código de Prácticas de Comunicación, no sólo de los resultados de los informes de asesoramiento, sino de cualquier información y de las decisiones.

f) Servicios. La Agencia dispone de unos «Estándares de servicio»:

- Compromiso de servicio: intentar responder a la preguntas en los 20 días.
- Posibilidad de visitar oficinas con un tiempo de espera menor a 10 minutos, si es con cita, y no superior a 30 minutos si es sin cita.
- Respuesta telefónica en 30 segundos.
- Identificación de todo el personal que atiende.

Se publicarán los resultados de estos indicadores y se revisarán. También indican dónde pueden hacerse reclamaciones y cómo se responderá.

g) Actuaciones (funciones):

- Proporcionar asesoramiento e información al público y al gobierno en seguridad alimentaria desde la granja a la mesa, en nutrición y en dieta.

- Proteger a los consumidores a través de un efectivo hacer cumplir y monitorizarlo.
  - Dar apoyo a la elección del consumidor a través de una precisa promoción y un etiquetado adecuado.
- h) Herramientas. Las decisiones y asesoramientos se basarán en la mejor evidencia posible. Habrá una amplia consulta antes de tomar decisiones y recomendaciones, salvo en casos de urgencia. Se tendrá en cuenta el asesoramiento experto de sus comités de asesoramiento. Se procurará la máxima rapidez en hacer públicos sus asesoramientos al gobierno.

## **G. Modelo Unión Europea: Autoridad Alimentaria Europea (EFA)**

NUEVO REGLAMENTO: La legislación alimentaria europea ha evolucionado durante los últimos cuarenta años plasmando una combinación de fuerzas de carácter científico, sociológico, político y económico. A lo largo de este periodo la legislación alimentaria ha tenido distintos objetivos políticos. Uno de ellos ha sido armonizar las medidas nacionales y proporcionar las bases del mercado interior; el otro, adoptar medidas comunes dentro de la política agrícola común.

Aunque no siempre de una forma explícita, estos objetivos han estado ineludiblemente unidos al establecimiento y mantenimiento de un nivel elevado de protección de la salud y la seguridad de las personas y de protección de los consumidores.

En la actualidad está en vías de aprobación el Reglamento por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Sus principios son los siguientes:

- la legislación alimentaria debe proporcionar un nivel elevado de protección de la salud;
- debe garantizarse un funcionamiento eficaz del mercado interior de alimentos y piensos seguros;
- se establecen unas definiciones claras para aumentar la coherencia y la seguridad

jurídica, empezando por la definición de «alimento»;

- la legislación alimentaria debe basarse en un asesoramiento científico de gran calidad, transparente e independiente, aplicando los tres elementos interrelacionados del análisis del riesgo, a saber: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación sobre el riesgo;
- debe utilizarse el principio de precaución para aplicar medidas provisionales cuando se ha determinado la existencia de un nivel de riesgo inaceptable para la salud, pero hacen falta más datos científicos para poder efectuar una determinación del riesgo exhaustiva;
- los consumidores tienen derecho a recibir una información exacta que no les induzca a engaño;
- ha de asegurarse la trazabilidad de los alimentos, los piensos, los ingredientes y los animales destinados a la producción de alimentos;
- la responsabilidad primordial de la salubridad de los alimentos y los piensos recae en las empresas;
- los estados miembros son los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación alimentaria;
- se establece la obligación de que sólo se comercialicen alimentos y piensos seguros;
- se reconocen las obligaciones internacionales de la Comunidad, especialmente en relación con el comercio;
- el desarrollo de la legislación alimentaria debe ser transparente, y la información a este respecto, accesible;
- se establecen las responsabilidades de las empresas de piensos cuando sus productos o sus actividades pueden tener un efecto adverso sobre la seguridad alimentaria.

El presente Reglamento proporciona la base para asegurar un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos, al tiempo que garantiza el funcionamiento eficaz del mercado interior.

La Unión Europea plantea que la legislación alimentaria perseguirá uno o varios de los objetivos generales de lograr un nivel elevado de protección de la vida y la salud de las personas, proteger los intereses de los consumidores –incluidas unas prácticas justas en el comercio de alimentos– teniendo en cuenta, cuando proceda, la protección de la salud y el bienestar de los animales, los aspectos fitosanitarios y el medio ambiente.

También, la legislación alimentaria tendrá como finalidad lograr la libre circulación en la Comunidad de alimentos y piensos fabricados o comercializados de acuerdo con los principios y requisitos generales del presente capítulo. Con el fin de lograr el objetivo general de un nivel elevado de protección de la salud y la vida de las personas, la legislación alimentaria se basará en el análisis del riesgo, salvo que esto no convenga a las circunstancias o a la naturaleza de la medida legislativa.

La responsabilidad del productor (explotadores de empresas alimentarias) es que, si considera o sospecha que alguno de los alimentos que ha importado, producido, transformado, fabricado o distribuido no cumple los requisitos de seguridad de los alimentos, procederá inmediatamente a su retirada del mercado e informará de ello a las autoridades competentes. En caso de que el producto pueda haber llegado a los consumidores, el explotador informará de forma efectiva y precisa a los consumidores de las razones de esa retirada y, si es necesario, recuperará los productos que ya les hayan sido suministrados cuando otras medidas no sean suficientes para alcanzar un nivel elevado de protección de la salud.

## **H. Autoridad Alimentaria Europea (AAE)**

### a) Organización:

- Junta Directiva. Estará compuesta por cuatro representantes nombrados por el Parlamento Europeo, cuatro nombrados por el Consejo, cuatro nombrados por la Comisión y cuatro representantes de los consumidores y la industria designados asimismo por la Comisión. La Junta Directiva elegirá a su Presidente de entre sus miembros, por un período de dos años renovable. Además, se asegurará de que la Autoridad cumple su cometido y lleva a cabo las tareas que le son asignadas en las condiciones establecidas en el presente Reglamento.
- Director ejecutivo y su equipo de colaboradores. Será nombrado por la Junta Directiva partiendo de una lista de candidatos propuesta por la Comisión tras celebrarse una oposición libre, previa publicación en el Diario Oficial de las

Comunidades Europeas y en otros medios de comunicación de una convocatoria de manifestaciones de interés y tras haber comparecido ante el Parlamento Europeo el candidato seleccionado por la Junta Directiva; será nombrado por un período de cinco años renovable, y podrá ser asimismo destituido por la propia Junta Directiva. El Director Ejecutivo será el representante legal de la autoridad. Estarán bajo su responsabilidad: la administración cotidiana de la autoridad; la elaboración de una propuesta para los programas de trabajo de la autoridad, en consulta con la Comisión; la ejecución de los programas de trabajo y de las decisiones adoptadas por la Junta Directiva; el asegurar un apropiado apoyo científico, técnico y administrativo al Comité Científico y las comisiones técnicas científicas; el asegurar que las funciones de la autoridad se realizan de acuerdo con las exigencias de sus usuarios, en particular por lo que respecta a la adecuación de los servicios ofrecidos y al tiempo que requieren; la preparación del estado de ingresos y gastos y la ejecución del presupuesto de la autoridad; todas las cuestiones relacionadas con el personal; el establecer y mantener contactos con el Parlamento Europeo y el cuidar de que exista un diálogo periódico con sus comisiones pertinentes.

- Foro Consultivo. Estará compuesto por representantes de organismos competentes de los estados miembros que lleven a cabo tareas similares a las de la autoridad, a razón de un representante nombrado por cada estado miembro. Los representantes podrán ser reemplazados por suplentes, nombrados al mismo tiempo. Asesorará al Director Ejecutivo en el ejercicio de las funciones que le atribuye el presente Reglamento, en particular en la elaboración de una propuesta relativa al programa de trabajo de la autoridad. El Director Ejecutivo podrá asimismo pedir al Foro Consultivo asesoramiento sobre la fijación de prioridades para la petición de dictámenes científicos. Garantizará una estrecha cooperación entre la autoridad y los organismos competentes de los estados miembros. El Foro Consultivo estará presidido por el Director Ejecutivo.
  - Comité Científico y varias comisiones técnicas científicas.
- b) Misión. La autoridad facilitará asesoramiento científico y apoyo científico y técnico para la labor legislativa y política de la Comunidad en todos aquellos ámbitos que, directa o indirectamente, influyen en la seguridad de los alimentos y de los piensos. La autoridad facilitará información independiente acerca de todos los temas comprendidos en estos ámbitos e intervendrá en el proceso de comunicación sobre los riesgos.

La autoridad también tendrá como cometido:

- facilitar asesoramiento científico y apoyo científico y técnico en temas de nutrición humana en relación con la legislación comunitaria y, cuando la Comisión lo solicite, prestar asistencia en la labor de comunicación en el marco del programa de salud pública de la Comunidad;
  - emitir dictámenes científicos sobre otras cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar de los animales o sobre cuestiones fitosanitarias;
  - emitir dictámenes científicos sobre productos distintos de los alimentos y los piensos que guarden relación con los organismos modificados genéticamente, según se definen en la Directiva 2001/18/CE y sin perjuicio de los procedimientos que en la misma se establecen.
- c) Funciones de la autoridad:
- Proporcionar a las instituciones comunitarias y a los estados miembros los mejores dictámenes científicos posibles en todos los casos previstos por la legislación comunitaria y en relación con cualquier cuestión de las comprendidas en su cometido;
  - promover y coordinar el desarrollo de metodologías uniformes de determinación del riesgo en los ámbitos comprendidos en su cometido;
  - proporcionar a la Comisión apoyo científico y técnico en los ámbitos comprendidos en su cometido y, cuando se le solicite, para la interpretación y el estudio de los dictámenes relacionados con la determinación del riesgo;
  - encargar los estudios científicos que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido;
  - buscar, recopilar, cotejar, analizar y resumir los datos científicos y técnicos de los ámbitos comprendidos en su cometido;
  - emprender acciones para identificar y caracterizar los riesgos emergentes en los ámbitos comprendidos en su cometido;
  - establecer un sistema de redes interconectadas de organizaciones que actúen en los ámbitos comprendidos en su cometido, de cuyo funcionamiento será responsable;
  - proporcionar asistencia científica y técnica, cuando así se lo solicite la Comi-

- sión, en los procedimientos de gestión de crisis que ésta ponga en marcha en relación con la inocuidad de los alimentos y los piensos;
- proporcionar asistencia científica y técnica cuando así se lo solicite la Comisión, con el fin de mejorar la cooperación entre la Comunidad, los países candidatos a la Unión Europea, las organizaciones internacionales y terceros países, en los ámbitos comprendidos en su cometido;
  - asegurar que el público y otras partes interesadas reciban una información rápida, fiable, objetiva y comprensible en los ámbitos comprendidos en su cometido;
  - formular de manera independiente sus propias conclusiones y orientaciones sobre temas comprendidos en su cometido;
  - llevar a cabo cualquier otra tarea que le asigne la Comisión y esté comprendida en su cometido.

d) Principios:

- **Transparencia.** Hará públicos sin demora los órdenes del día y las actas del Comité Científico y de las comisiones técnicas científicas; los dictámenes del Comité Científico y de las comisiones técnicas científicas inmediatamente después de su adopción, haciendo siempre constar las opiniones minoritarias; la información en que se basen sus dictámenes, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 39 y 41; las declaraciones anuales de intereses hechas por los miembros de la Junta Directiva, el Director Ejecutivo, los miembros del Foro Consultivo, del Comité Científico y de las comisiones técnicas científicas, así como las relacionadas con los puntos del orden del día de las reuniones; los resultados de sus estudios científicos; el informe anual sobre sus actividades; las peticiones de dictamen formuladas por el Parlamento Europeo, la Comisión o un estado miembro que se hayan desestimado o modificado, y los motivos de la denegación o modificación.
- **Confidencialidad.** No revelará a terceras partes la información que reciba para la que se haya solicitado y justificado un tratamiento confidencial, salvo que las circunstancias exijan que deba hacerse pública para proteger la salud pública. En ningún caso se mantendrán en secreto las conclusiones de los dictámenes científicos emitidos por la autoridad en relación con efectos previsibles sobre la salud.
- **Sistema de alerta rápida.** Para que la autoridad ejerza lo mejor posible sus

tareas de vigilancia de los riesgos sanitarios y nutricionales derivados de los alimentos, se le remitirán todos los mensajes que circulen en la red de alerta rápida. La autoridad analizará el contenido de los mensajes con el fin de proporcionar a la Comisión y a los estados miembros la información necesaria para la determinación del riesgo.

## **I. Modelo español: Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA)**

La Ley 11/2001 de 5 julio BOE nº161 de 6 de julio de 2001 crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESA). Se trata de un organismo público con carácter de organismo autónomo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, 43, 61 y 62 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídico-pública diferenciada y plena capacidad de obrar, que se regirá por la presente ley y demás disposiciones de aplicación. Dicho Organismo se adscribe al Ministerio de Sanidad y Consumo, al que corresponde su dirección estratégica y la evaluación y control de los resultados de su actividad.

- a) Objetivo general. Promover la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, y de ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, desde el ámbito de actuación de las competencias de la Administración General del Estado y con la cooperación de las demás administraciones públicas y sectores interesados.
- b) Objetivos específicos:
  - Propiciar la colaboración y coordinación de las administraciones públicas competentes en materia de seguridad alimentaria.
  - Favorecer la colaboración entre las administraciones públicas y los distintos sectores interesados, incluidas las asociaciones de consumidores y usuarios.
  - Actuar como centro de referencia de ámbito nacional en la evaluación de riesgos alimentarios y en la gestión y comunicación de aquéllos, especialmente en las situaciones de crisis o emergencia.
- c) Ámbitos de actuación:

- La seguridad de los alimentos destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y los aspectos de calidad con incidencia en la salud.
  - La seguridad de la cadena alimentaria, abarcando todas sus fases.
  
  - Los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria.
  
  - Cualquier otro que se le asigne a la luz de los avances científicos y las nuevas demandas sociales.
- d) Funciones:
- Coordinar las actuaciones de las administraciones con competencias que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria.
  
  - Programar y coordinar las actuaciones relativas a los aspectos sanitarios del control oficial de productos alimenticios previstos por la normativa vigente.
  
  - Instar actuaciones ejecutivas y, en su caso, normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia.
  
  - Identificar y coordinar los foros intersectoriales e interterritoriales con competencias en seguridad alimentaria.
  
  - Censar y actualizar los recursos públicos o privados relacionados con la seguridad alimentaria, favoreciendo las relaciones entre ellos.
  
  - Elaborar y promover estudios y trabajos de investigación.
  
  - Diseñar programas anuales de estudios prospectivos en materia de seguridad alimentaria para que sean desarrollados, en su caso, por las autoridades competentes.
  
  - Informar sobre la posición de España y, en su caso, representarla en los asuntos de seguridad alimentaria que se traten en la Unión Europea y en los organismos internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el *Codex Alimentarius* y el Consejo de Europa.
  
  - Proporcionar un soporte técnico que, para el conjunto de las administraciones con competencias, garantice el uso de la mejor evidencia científica.

- Asesorar a las administraciones públicas en la planificación y desarrollo de sus políticas alimentarias.
- Asesorar a los sectores económicos y sociales implicados en la seguridad alimentaria, con los que establecerá cauces de comunicación permanente.
- Difundir los informes y criterios técnicos que elabore el Comité Científico.
- Promover cuantas acciones de información sean precisas para consumidores y usuarios.
- Elaborar un procedimiento general de actuación para situaciones de crisis y emergencia alimentarias.
- Coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria en el territorio español y su integración en los sistemas de alerta comunitarios e internacionales.
- Elaborar procedimientos certificados de control de alimentos, procesos y establecimientos, que sirvan de referencia a efectos de acreditación por las autoridades competentes.
- Promover la simplificación y unificación de las normas en materia de seguridad alimentaria, así como formular propuestas para nuevos desarrollos normativos.
- Informar, en su caso, las autorizaciones que correspondan a la Administración General del Estado en este ámbito.
- Identificar las necesidades de formación continuada de los profesionales del control de alimentos y diseñar programas marco para satisfacer aquéllas.
- Constituir las bases de datos que puedan colaborar al desarrollo armónico de las funciones encomendadas a las autoridades.
- Elaborar una memoria anual que refleje las actuaciones de control oficial en el Estado y que analice la situación general de la seguridad alimentaria en España, señalando los campos prioritarios de acción y, en particular, los riesgos emergentes.
- Establecer y mantener los mecanismos necesarios para actuar de modo

integrado en la red europea de agencias u organismos de seguridad alimentaria.

- Realizar cualesquiera otras que le sean atribuidas por normas legales o reglamentarias, así como las correspondientes a los órganos y unidades integrados en las estructuras de la Agencia.

e) Principios específicos

- La independencia en la protección de la salud pública y en la defensa de los consumidores; la transparencia en su gestión, la evaluación continua de su actividad y el control permanente.
- Las decisiones de la Agencia se basarán en conocimientos y datos objetivos de análisis de riesgos formalmente realizados y serán adoptadas de acuerdo con la protección de la salud, el interés público y el principio de precaución.
- A los miembros del Consejo de Dirección, la Comisión Institucional y el Comité Científico les serán de aplicación las causas de abstención y recusación establecidas en la Ley 30/1992 y demás normativa que proceda.
- Los miembros del Consejo de Dirección y del Comité Científico realizarán declaraciones de causas que generen situación de incompatibilidad para el desarrollo de su gestión. El Estatuto establecerá el procedimiento para el cumplimiento de este deber.
- De acuerdo con el principio de transparencia y sin perjuicio del respeto del derecho a la intimidad de las personas y a las materias protegidas por el secreto industrial y comercial siempre que no comprometan la protección de la salud pública:
  - Todos los ciudadanos tienen el derecho de acceso –por el procedimiento que reglamentariamente se determine– a los dictámenes científicos elaborados por la Agencia, a los documentos que obren en su poder y al informe anual de actividades.
  - Se establecerá un procedimiento para que los acuerdos reflejados en las actas del Consejo de Dirección y del Comité Científico puedan ser consultados por los ciudadanos.
  - La Agencia comunicará por su propia iniciativa la información relevante para la población, especialmente en situaciones de crisis alimentaria. A tal

efecto, la Agencia elaborará un plan general de comunicación de riesgos y uno específico para situaciones de crisis y emergencia.

- Las normas que se promuevan en materias que afectan a la Agencia serán sometidas al trámite de audiencia establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, del Gobierno.
  
- Los programas de actividades, así como la memoria de actividades de la Agencia, una vez aprobados por el Consejo de Dirección, serán presentados a las Cortes Generales, al Gobierno de la Nación y a los gobiernos de las comunidades autónomas.

Respecto de las redes de alerta alimentarias, la Agencia coordinará el funcionamiento de las existentes en el Estado y será responsable de su integración en el sistema comunitario de alerta alimentaria y en cualquier otro de carácter internacional.

En situaciones de crisis y emergencia y de acuerdo con el procedimiento de actuación establecido con carácter general, la Agencia aprobará un plan específico para cada crisis, realizará el seguimiento continuo de la misma y constituirá un comité de crisis y emergencia específico en cada caso, dotándole de todos los medios para coordinar las actuaciones necesarias y el ejercicio rápido y eficaz de sus funciones.