

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)

**EVALUACIÓN DE LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE
INOCUIDAD DE ALIMENTOS EN COSTA RICA**

ALEJANDRA CHAVERRI ESQUIVEL

PROYECTO FINAL DE GRADUACION PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TITULO DE MASTER EN GERENCIA DE PROGRAMAS
SANITARIOS EN INOCUIDAD DE ALIMENTOS.

San José, Costa Rica

Julio de 2009

DEDICATORIA

Este trabajo es para Ti, que eres el centro y el sentido de mi vida...

AGRADECIMIENTOS

A mi mamá por su apoyo incondicional, por ser un ejemplo de superación y por enseñarme a dar lo mejor de mí.

A mi hermana Laura y a mi amiga María Elena, por motivarme a iniciar, mantenerme y concluir esta aventura académica que tuvimos el gusto de compartir.

A Randall por su paciencia, motivación y apoyo incondicional para terminar este trabajo.

A Carolina por las explicaciones, datos y revisiones brindadas durante la realización de este trabajo.

A Pilar por aceptar ser mi directora y por su paciencia y comprensión durante la elaboración de este trabajo. Por su disposición para revisar las múltiples versiones del texto y enriquecerlas con su amplio conocimiento en el campo de la inocuidad alimentaria.

A Giannina y Marielos, por aceptar ser mis lectoras y por compartir conmigo y con Pilar el sueño de contar algún día con un sistema nacional de inocuidad de alimentos eficaz.

A todas las personas que me apoyaron facilitándome las entrevistas y documentos utilizados para realizar este trabajo.

A todos mis amigos y familiares, por apoyarme en la conclusión de esta meta.

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)

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

Pilar Fernández Díaz
DIRECTORA DEL PROYECTO

Eduard Muller
DIRECTOR DEL PROGRAMA

Alejandra Chaverri Esquivel
SUSTENTANTE

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
HOJA DE APROBACION.....	v
INDICE GENERAL	vi
RESUMEN EJECUTIVO.....	vii
ABSTRACT.....	ix
LISTA DE CUADROS.....	xi
LISTA DE FIGURAS.....	xi
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xi
LISTA DE ANEXOS.....	xii
1.- INTRODUCCION.....	13
2.- OBJETIVOS	20
3- MARCO TEORICO.....	21
ANTECEDENTES.....	21
EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DEL CONTROL DE LOS ALIMENTOS.....	27
EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD CON RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ALIMENTARIA.....	35
4- METODOLOGIA.....	42
5- RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	44
ALCANCE, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS.....	44
GESTIÓN DEL CONTROL DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS.....	59
MODELOS DE SISTEMAS DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS EXISTENTES EN OTROS PAÍSES..	85
6.- CONCLUSIONES.....	90
7.- RECOMENDACIONES.....	92
8.- BIBLIOGRAFIA.....	93
9.- ARTICULO CIENTÍFICO PARA PUBLICACIÓN	95
ANEXOS.....	123

RESUMEN EJECUTIVO

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se calcula que las enfermedades diarreicas transmitidas por alimentos y agua provocan la muerte de 2.2 millones de personas anualmente, de las cuales 1.9 millones son niños. Costa Rica no es la excepción a este panorama, pues las enfermedades diarreicas ocupan el segundo puesto como causa de morbilidad entre las enfermedades de notificación obligatoria, con una tendencia al aumento que se observa en los últimos cinco años para los que se tienen datos. Además, se tiene el reporte de la mortalidad por diarreas, que para el año 2007 fue de 57 en total para una tasa de 1,2 por 100000 habitantes. Estas muertes reportadas ocurrieron principalmente en niños pequeños y en adultos mayores, (Ministerio de Salud, CR/ Organización Panamericana de la Salud. 2008.)

Muchos documentos de carácter internacional indican que para garantizar la inocuidad de los alimentos es indispensable que exista una colaboración multisectorial eficaz, con la participación de todos los asociados pertinentes a nivel nacional e internacional. Además, la OMS señala que las nuevas soluciones se basan en el intercambio eficaz de datos, fundamentos científicos sólidos y experiencia práctica y que la aplicación de los nuevos marcos y opciones de gestión para mitigar riesgos relacionados con alimentos podrían contribuir a reducir considerablemente la incidencia de ETA a mediano y largo plazo. (OMS, 2009).

El objetivo general fue evaluar la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos en Costa Rica, en cuanto a su eficacia para proteger la salud de la población, promover la competitividad en los mercados internacionales y la protección de los consumidores. Para ello se analizó la normativa costarricense relacionada con el tema de inocuidad de los alimentos, en lo que a competencias de instituciones del Estado se refiere, para apoyar la definición de roles y los posibles mecanismos de coordinación. Además se evaluó la capacidad instalada especialmente en el sector público, en lo que concierne a servicios, equipos, personal y recursos para determinar las necesidades de fortalecimiento que se requieren para implementar un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz. Por último se analizaron algunos sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países para utilizarlos como modelo o ejemplo de lo que podría constituir un sistema eficaz.

Se utilizó la metodología de investigación-acción como estrategia de investigación aplicada y se realizó un estudio descriptivo y cualitativo tomando como referencia los parámetros establecidos en el documento “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad” de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, publicado en 2007, con respecto a los ámbitos de estudio (legislación y gestión del control de la inocuidad de los alimentos). Para ello, se consideraron algunos diagnósticos de situación y otros documentos realizados a nivel nacional, que fueran pertinentes para los módulos a revisar, pero la base de los resultados de la investigación, la constituye la información obtenida mediante entrevistas y cuestionarios que respondieron diferentes partes interesadas en el sistema. Además, se analizaron en forma general las leyes marco

costarricenses y los pronunciamientos relevantes relacionados con el tema de competencias institucionales. Finalmente, se revisaron documentos resumen sobre modelos de sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países, como base del conocimiento necesario para definir la situación futura deseada del sistema nacional que se decida establecer.

Los resultados principales señalan que en el país no se cuenta con un sistema único de control de la inocuidad de los alimentos, sino que las responsabilidades se encuentran repartidas entre varios Ministerios que cuentan con sus respectivas leyes marco y organizativas. Si bien existen algunos mecanismos de colaboración multisectorial, el tema de la inocuidad no se trata en forma sistemática, no obedece a una política de Estado y tampoco tiene un líder claramente identificado que busque la reducción de los casos de ETA y las consecuencias y costos que éstas generan al país y a los individuos afectados por ellas. Esto hace que el compromiso con el tema de la inocuidad y la correspondiente asignación de recursos sea insuficiente u ocupe un bajo perfil dentro de las prioridades de algunas de las instituciones competentes. Sin embargo, se están realizando acciones en el país que podrían significar una gran oportunidad para establecer un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, que permita proteger al consumidor y mejorar la competitividad de los productos nacionales.

Las experiencias a nivel internacional, señalan que independientemente de que se opte por un sistema de organismo único o de organismos múltiples; los elementos más relevantes para avanzar en la conformación del mismo de forma que sea moderno y eficiente son: la definición de quién conduce el sistema en su conjunto; el establecimiento de principios y criterios operativos comunes para las distintas instituciones y actores y los objetivos de la política de Estado.

Dentro de las principales conclusiones cabe mencionar que la ejecución de los módulos de evaluación de la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el de legislación alimentaria de FAO (2007a) permitirán tener un panorama mucho más detallado de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para estas dos esferas, lo que facilitará la asignación de recursos una vez que se desarrolle la política nacional en el tema. Algunos países han apostado por la creación de un organismo único para la gestión de la inocuidad de los alimentos de la finca a la mesa, sin embargo, dada la organización actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos, en el país se debería realizar un trabajo interinstitucional que defina el modelo que mejor se ajuste a las necesidades y que cuente con el respaldo de las autoridades. Se considera que el sistema nacional que se establezca, debería contar con una base legal sólida que permita su permanencia a pesar de los cambios en las administraciones. Un ejemplo a seguir es la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, la cual define claramente las funciones de las instituciones que lo conforman, así como los mecanismos e instancias de coordinación entre ellas.

Palabras clave: inocuidad, alimentos, gestión, legislación, sistema, Costa Rica

ABSTRACT

According to the World Health Organization (WHO) estimates, diarrheas caused by consumption of contaminated food and water, kill 2.2 million people annually, of which 1.9 million are children. Costa Rica is no exception to this scenario as diarrheal diseases are the second cause of morbidity among the notifiable diseases, with an increasing trend observed in the last five years for which data are available. It is also reported that 57 people died of diarrhea in 2007, for a rate of 1.2 per 100,000 inhabitants. These deaths were mainly reported in young children and older adults (Ministry of Health, CR / Pan American Health Organization. 2008.)

Many international documents show that to ensure food safety it is essential that there be an effective multi-sectoral collaboration, involving all relevant partners at national and international levels. WHO also notes that new solutions are based on an effective exchange of data, sound science and practical experience and implementation of new frameworks and management options to mitigate risks related to food could reduce the incidence of FBD in the medium and long term. (WHO, 2009).

The overall goal of this work was to assess the current situation of the national food safety system in Costa Rica in terms of its effectiveness to protect human health, promote competitiveness in international markets and consumer protection. Costa Rican legislation on the subject of food safety was analyzed in terms of authorities of government institutions is concerned, to support the definition of roles and possible coordination mechanisms. The study also assessed public sector capacities, in terms of technical assistance and services, equipment, personnel and funding in order to identify areas requiring strengthening and missing elements required to implement an effective national food safety system. Finally, food safety systems in other countries were analyzed as a model or example of what could constitute an efficient system.

The methodology of research-action was used as a strategy for applied research and a qualitative descriptive study was conducted with reference to the parameters recommended in the document "Strengthening national food control systems: A quick guide to assess capacity building needs" published by the Food and Agriculture Organization of the United Nations in 2007 with respect to the fields of study (law and management control of the safety of food). For this purpose some diagnostic and other national documents were considered that were relevant to the modules; but the information provided in the results of this research were mainly obtained through interviews and questionnaires answered by various stakeholders in the system. Moreover, the statements relevant to the issue of institutional competencies were analyzed in a general way, based on Costa Rican laws. Finally, summary documents on models of food safety systems in other countries were reviewed, as a necessary knowledge base to define the desired or ideal system for Costa Rica.

The main results indicate that the country does not have a single system for food safety control, hence the responsibilities are spread among several ministries with their respective laws and organizational framework. While there are some mechanisms for multi-sectoral coordination, the issue of food safety is not seen holistically, lacks a real State policy, nor does it have a clearly identified leader to conduct the actions required to reduce FBD incidence and its consequences and costs for country and its population. This reflects a lack of commitment for the issue of food safety,

and this influences the insufficient allocation of resources insufficient, and the profile of this topic within the priorities of some of the institutions. However, actions are underway in the country that could represent a great opportunity to establish a national system of food safety effectively, to protect both the consumer and improve the competitiveness of domestic products.

The experiences at the international level show that regardless of the choice of a single agency or multiple agencies, the most important elements for progress in shaping a modern and efficient system, are the definition of who leads the system as a whole, the establishment of common principles and operational criteria for the various actors and institutions, and state policy as guidance for objectives.

Key findings include that the implementation of the modules on management evaluation of the control of food safety and food legislation of the FAO (2007a) will provide a much more detailed picture of the needs for strengthening the capacity in these two areas, and will facilitate the allocation of resources once a national policy in the subject is developed. Some countries have opted for the creation of a single body for the food safety management from farm to fork, however with the current situation of the national food safety system, there has to be done an inter-institutional work to establish the model that better fits the country's needs and the authorities support. It is believed that the national system to be established, should have a solid legal basis to allow for its sustainability despite changes in administrations. A further example is the National Quality System Law which clearly defines the functions of the institutions that comprise it, as well as the mechanisms and coordination among them.

Keywords: safety, food, management, law, system, Costa Rica

LISTA DE CUADROS

Cuadro N°1. Métodos para realizar la evaluación de la legislación FAO (2007a).....	36
Cuadro N° 2: Principales causas de morbilidad. Eventos de notificación obligatoria.....	61

LISTA DE FIGURAS

Gráfico N° 1. Tasa de incidencia de diarrea. Costa Rica 2003-2007.....	61
Figura N° 1. Modelo conceptual de la producción social de la salud.....	67

LISTA DE ABREVIATURAS

ACHIA: Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria
AMSF: Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
AOTC: Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
BPA: Buenas Prácticas Agrícolas
BPM: Buenas Prácticas de Manufactura
CACIA: Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria
CADEXCO: Cámara de Exportadores de Costa Rica
CANEPP: Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros
CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social
CIA: Centro de Investigaciones Agronómicas, de la Universidad de Costa Rica
CICA: Centro de Investigación en Contaminación Ambiental, de la Universidad de Costa Rica
CIIA: Comisión Intersectorial para la Inocuidad de los Alimentos
CITA: Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos, de la Universidad de Costa Rica
CMIA: Consejo Ministerial para la Inocuidad de los Alimentos
CNAA: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNP: Consejo Nacional de Producción
COMEX: Ministerio de Comercio Exterior
CONCORI: Asociación Consumidores de Costa Rica
CONAC: Consejo Nacional para la Calidad
CORFOGA: Corporación Ganadera
COTECA: Comisión Nacional Técnico Científica de los Alimentos de Chile
CVO: Certificado(s) Veterinario(s) de Operación
DIPOA: Dirección de Inocuidad de Productos de Origen Animal
DO: Desarrollo Organizacional
ECA: Ente Costarricense de Acreditación
EPA: United States Environmental Protection Agency
ETA: Enfermedades transmitidas por alimentos
FANFC: Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio o STDF por sus siglas en inglés
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FENASCO: Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
 FSO: Food Safety Objectives (objetivos de inocuidad)
 GAO: United States General Accounting Office
 HACCP: Análisis de peligros y puntos de control críticos (por sus siglas en inglés)
 ICAA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
 ICT: Instituto Costarricense de Turismo
 INA: Instituto Nacional de Aprendizaje
 INCIENSA: Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
 INCOPESCA: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
 INFOSAN: International Food Safety Authorities Network
 LANASEVE: Laboratorio Nacional de Servicios Veterinarios
 LMR: Límites máximos de residuos
 MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería
 MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio
 MEP: Ministerio de Educación
 MINAET: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
 MS: Ministerio de Salud
 MSF: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
 OIE: Organización Mundial de Sanidad Animal
 OMC: Organización Mundial del Comercio
 OMS: Organización Mundial de la Salud
 OPS: Organización Panamericana de la Salud
 ORT: Órgano de Reglamentación Técnica
 OTC: Obstáculos Técnicos al Comercio
 PC: Performance Criteria (Criterios de rendimiento)
 PIMA: Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
 PGR: Procuraduría General de la República
 PO: Performance Objective (objetivos de rendimiento)
 SCIJ: Sistema Costarricense de Información Jurídica
 SFE: Servicio Fitosanitario del Estado
 SENASA: Servicio Nacional de Salud Animal
 SEPAN: Secretaría de la Política en Alimentación y Nutrición
 SNIA: Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos
 STDF: Standards and Trade Development Facility
 TLC: Tratados de Libre Comercio
 UCR: Universidad de Costa Rica
 UE: Unión Europea

LISTA DE ANEXOS

Charter (acta) del Proyecto.....	124
Cronograma de ejecución del proyecto.....	127
Guía de preguntas utilizada para las entrevistas y los cuestionarios realizados.....	128
Extracto del Plan de Trabajo de la Comisión Nacional del Codex 2009.....	132

1.- INTRODUCCION

A nivel internacional, se ha venido discutiendo en diversos foros, sobre la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos. Se han identificado los posibles tipos de estructura organizativa y se ha hecho énfasis en que la responsabilidad por la inocuidad de los alimentos debe ser compartida entre los gobiernos nacionales, los productores y fabricantes de alimentos, los vendedores minoristas de productos alimenticios, los responsables de servicios de alimentación y los consumidores, pues estos sistemas deben tener un enfoque de cadena, es decir deben asegurar la inocuidad de los alimentos desde la finca hasta la mesa.

A partir de lo discutido en varios foros de carácter internacional, se ha indicado que la fragmentación de la legislación, la existencia de jurisdicciones múltiples y las incoherencias en la aplicación de la reglamentación, así como la deficiente vigilancia de los alimentos, podrían menoscabar la eficacia del control de alimentos a nivel nacional. Esto ha llevado a los países en desarrollo, a manifestar su necesidad de contar con asistencia técnica continua para mejorar sus sistemas de inocuidad alimentaria para poder así hacer frente a las necesidades de los consumidores nacionales, y no solo para mejorar las exportaciones alimentarias (FAO/OMS. 2004).

Según lo anterior, y analizando el caso de Costa Rica, a pesar de los avances y las modificaciones que se han realizado a nivel institucional, persisten problemas para asegurar la inocuidad de los alimentos con un enfoque de cadena, que se han visto reflejados en rechazos y cierres temporales de mercados para ciertos productos de exportación, intoxicaciones alimentarias locales, y las subsecuentes pérdidas económicas en el sector privado, entre otros. Esto permite vislumbrar la necesidad de contar con un sistema nacional de inocuidad de los alimentos, que sea establecido legalmente y en forma integral, de forma que cubra las articulaciones requeridas por todas las instancias involucradas en el control de la inocuidad alimentaria.

Actualmente existen en Costa Rica tres leyes marco que establecen competencias directas en inocuidad de alimentos, tanto para el Ministerio de Salud (MS), como para el Ministerio de

Agricultura y Ganadería (MAG). Sin embargo, no existe una Ley que establezca un Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos (SNIA), ni se cuenta con procedimientos oficiales ni reglamentación que defina los mecanismos de coordinación en esta materia a nivel nacional. Esto hace que existan diferencias en las acciones y visión que cada institución responsable tiene, así como vacíos informativos, normativos y de recursos operativos que permitan al Ministerio de Salud, como ente rector en materia de salud pública, tener un panorama claro de la situación de la inocuidad de los alimentos en el país.

Las leyes marco que establecen competencias directas en materia de control de la inocuidad de los alimentos, son la Ley General de Salud, N° 5395 de 1973, la Ley de Protección Fitosanitaria, N° 7664 de 1997, así como la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), N° 8495 de 2006. Además se tienen otras leyes relacionadas con el tema, como son: la Ley 7472 de 1995 sobre Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, la Ley 8279 de 2002, que creó el Sistema Nacional para la Calidad, la Ley N° 7475 de 1994 sobre la Aprobación del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y los capítulos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los acuerdos comerciales que el país ha suscrito con sus principales socios comerciales.

Aunque en la legislación mencionada es posible identificar las funciones en materia de inocuidad de alimentos tanto para el MAG como para el MS, persisten dudas en algunos ámbitos por ejemplo en cuanto a la posibilidad legal del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) para realizar el control microbiológico de los productos frescos o procesados de origen vegetal. Estas leyes tampoco establecen los mecanismos idóneos de coordinación y el intercambio de la información sobre inocuidad alimentaria generada por las instituciones relacionadas con el tema.

Cabe señalar que desde el año 2002, se creó la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de Alimentos (CIIA), mediante el decreto 30083-S-MAG. Esta Comisión, actualmente inactiva, está conformada por representantes de los sectores público, privado, académico y consumidor, y por miembros honorarios de cuatro organismos internacionales (para un total de 25 entes) y aunque la

misma intentó coordinar a nivel técnico el establecimiento de un SNIA, no se han logrado los resultados esperados. Sin embargo, es una instancia que puede reactivarse, para el intercambio de información y coordinación en materia de inocuidad de alimentos, y en general para la realización de todas sus funciones, cuando se logre contar con apoyo político.

Dicha Comisión colaboró en la elaboración, de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010 impulsada por la Secretaría de la Política en Alimentación y Nutrición (SEPAN), en la que se planteó el lineamiento de área de acción “Inocuidad de alimentos, una obligación con la producción y la salud, ratificado internacionalmente”. Además, se formularon seis estrategias, dentro de las cuales se debe resaltar el “desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos”, que como se ha mencionado pretende articular el quehacer en inocuidad de alimentos de todas aquellas instituciones que tengan que ver con el tema. Para ello, además se planteó la estrategia “fortalecer la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de los Alimentos”, ya que la misma tiene entre sus funciones la elaboración de la propuesta de funcionamiento del SNIA.

El Ministerio de Salud, en la práctica no ha considerado la inocuidad de alimentos como una prioridad, dado que el tema no parece tan relevante si se considera que la mortalidad por causas asociadas a la falta de inocuidad no tiene el impacto de otras causas de muerte como son las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los accidentes de tránsito. Se tiene el reporte de la mortalidad por diarreas, que para el año 2007 fue de 57 en total para una tasa de 1,2 por 100000 habitantes. Estas muertes reportadas ocurrieron principalmente en niños pequeños y en adultos mayores, (Ministerio de Salud, CR/ Organización Panamericana de la Salud. 2008). Sin embargo, existe un subregistro muy alto de los casos, pues no todas las personas afectadas acuden a los centros de salud para ser tratadas, y si lo hacen, no siempre son diagnosticadas en forma precisa, sino tratadas para aliviar los síntomas que presentan.

Además, las autoridades de dicho Ministerio establecieron como prioridad desde el año 2006, el proceso de Desarrollo Organizacional (DO), que pretende transformar la institución siguiendo un modelo conceptual y estratégico de la rectoría de la producción social de la salud, así como un

modelo de planificación con enfoque de riesgo. En este sentido, a pesar de haber expuesto a las autoridades del proceso, la preocupación a nivel técnico por la actual dispersión institucional en el área de alimentos, aún se desconoce en qué medida serán planteadas mejoras, como parte del DO.

Lo anterior, hace muy necesario obtener el apoyo tanto del Ministro de Agricultura y Ganadería, como de la Ministra de Salud, el Ministro de Economía, Industria y Comercio y el Ministro de Comercio Exterior, así como de los Directores de las instancias relacionadas con la gestión de la inocuidad de los alimentos de dichas instituciones, para que establezcan mecanismos de coordinación interna y externa que permitan que el SNIA se concrete.

Con la promulgación de la Ley que creó el SENASA en 2005, se trasladaron las funciones relacionadas con inocuidad de los productos y subproductos de origen animal que realizaba el Ministerio de Salud, a esa dependencia del MAG, por lo que hubo fuertes cuestionamientos tanto antes como después de la aprobación de la Ley que se resolvieron mediante el dictamen que emitió la Procuraduría General de la República (PGR) ante la consulta de la Ministra de Salud. A partir del pronunciamiento de la PGR, se definió por parte de las autoridades de salud y de agricultura, los procedimientos a aplicar para el traslado de las funciones establecidas en el dictamen.

Sin embargo, persiste el malestar en el sector privado porque la ley SENASA exige un regente veterinario en las empresas que manipulan productos y subproductos de origen animal, lo que en muchos casos no tiene gran sentido e incrementa significativamente los costos de operación. Esto porque dichas empresas ya contaban con otros profesionales como los tecnólogos de alimentos, que están capacitados para atender sus necesidades en materia de inocuidad de los alimentos.

Además, el MAG históricamente ha puesto énfasis en los controles de la inocuidad de alimentos de exportación, y no tanto a los de nivel doméstico, lo que representa una desventaja para el consumidor local de productos frescos.

Dicho Ministerio cuenta con laboratorios de análisis para residuos de medicamentos veterinarios, y residuos de plaguicidas, además cuenta con recurso humano con capacidad para realizar las

inspecciones tendientes a verificar que los productos y/o subproductos de origen animal o vegetal para consumo humano cumplan con los requisitos sanitarios y fitosanitarios establecidos en la legislación y reglamentación vigente. Sin embargo, este recurso no es suficiente en número.

Este hecho, aunado a la necesidad de reforzar los controles en mercados, plazas y centros de acopio, medios de transporte y otros canales de comercialización de productos y subproductos de origen vegetal y animal, en especial los destinados al consumo humano, cumplan con las normas y requisitos fitosanitarios y sanitarios (incluidos los de inocuidad) vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, llevó a que se promulgara un decreto para dotar de investidura como inspectores de salud a los funcionarios del SFE, de la Dirección de Salud Animal del MAG, del Consejo Nacional de Producción (CNP) y del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), según el decreto número 27983-MAG-SALUD, del año 1999.

Sin embargo, dada la falta de coordinación y la ambivalencia de criterios entre los inspectores de las diferentes instituciones encargadas del control de alimentos, así como la queja constante de los administrados, se hizo necesaria la promulgación del Reglamento para la Verificación Conjunta del Cumplimiento de los Reglamentos Técnicos, N° 34129. Este decreto, creó la Comisión Técnica de Verificación del Cumplimiento de los Reglamentos Técnicos, bajo la rectoría y presidencia del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en materia de su competencia. Su objetivo es velar porque se inspeccione, se realicen labores de muestreo y se verifique en forma integral el cumplimiento de los reglamentos técnicos en los alimentos que se destinan para el consumo humano en el mercado nacional y el territorio aduanero, que es el ámbito terrestre, acuático y aéreo en el cual el Estado de Costa Rica ejerce la soberanía completa y exclusiva, sin perjuicio de las facultades que por ley corresponden a otras instituciones.

A pesar de los esfuerzos citados, persiste una falta de apoyo político en algunas instituciones del Estado en cuanto al tema de la inocuidad alimentaria, lo que ha provocado que a pesar de los esfuerzos realizados y de los productos generados, el país se encuentre en una situación de desventaja y retraso frente a otros países de la región, que iniciaron este proceso de creación de sistemas nacionales de inocuidad de alimentos recientemente pero con apoyo del más alto nivel, y

muchos de ellos con financiamiento internacional. Costa Rica, por su parte ha trabajado mucho a nivel técnico, pero no ha sido posible concretar este proyecto, a lo largo de dos administraciones, porque a nivel decisorio y político no se ha tenido voluntad de hacer los cambios necesarios.

Por otra parte, en cuanto a investigación en la temática de inocuidad de alimentos, a pesar que se han realizado esfuerzos en la CIIA, no se cuenta con mecanismos que permitan priorizar las necesidades de investigación y asignar recursos para su ejecución. Tampoco existen mecanismos de información a los consumidores y de educación a los mismos, que permita desarrollar una cultura de prevención en vez de la de atención a la enfermedad que existe ahora.

El Ministerio de Educación (MEP) no desarrolla en sus programas de educación formal, contenidos relacionados con inocuidad de alimentos, por lo que los niños y adolescentes desconocen muchos temas que podrían aprender desde la escuela y el colegio. Si bien la CIIA avanzó en el diseño de una campaña de educación en inocuidad de alimentos, y hasta cuenta con un personaje para la misma, ésta no se ha concretado. Este es uno de los aspectos que se espera mejore con el proceso de DO del Ministerio de Salud, que creó la Dirección de Mercadotecnia de la Salud que se encargará, entre otras funciones de posicionar temas de interés en la población.

En el sector académico, se encuentran una serie de ofertas que van desde carreras universitarias que incluyen cursos o temas de inocuidad de alimentos, hasta cursos especializados en buenas prácticas agrícolas, de manufactura, de higiene en servicios de alimentación, entre otros. Cada vez se tiene una mayor oferta de capacitación, pero no se tiene un control estricto de la calidad de la misma, por lo que el sector privado debe ser crítico en la selección de las empresas que les apoyen en este sentido.

Por su parte, el sector privado, ha mostrado su interés en contar con un SNIA, mediante su participación activa e inclusive a través de la coordinación de la CIIA. Sin embargo, no ha existido hasta el momento, una presión real sobre las autoridades, para que éste sistema se conforme. Si bien no se oponen a la creación del sistema y son conscientes de los beneficios del mismo, tampoco

han presentado propuestas claras y consensuadas de mejora de la institucionalidad ni la creación de capacidad en inocuidad de alimentos a nivel integral, como sistema.

Teniendo en cuenta la situación expuesta, este trabajo pretende realizar una revisión de la legislación y de la capacidad instalada de Costa Rica, en materia de inocuidad alimentaria con el fin de ser un insumo para lograr a futuro que las instituciones responsables de las diferentes secciones de la cadena agroalimentaria, funcionen como un sistema en el que no solamente se cubran todos los alimentos en todas sus fases de producción, sino que fluya información para utilizarla en la toma de decisiones en el tema, tanto en el sector público como en el privado y el académico.

2.- OBJETIVOS

General:

Evaluar la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos en Costa Rica, en cuanto a su eficacia para proteger la salud de la población, promover la competitividad en los mercados internacionales y la protección de los consumidores.

Específicos:

Analizar la normativa costarricense relacionada con el tema de inocuidad de los alimentos, en lo que a competencias de instituciones del Estado se refiere, para apoyar la definición de roles y los posibles mecanismos de coordinación.

Evaluar la capacidad instalada especialmente en el sector público, en lo que concierne a servicios, equipos, personal y recursos para determinar las necesidades de fortalecimiento que se requieran para un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz.

Analizar algunos sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países para utilizarlos como modelo o ejemplo de lo que podría constituir un sistema eficaz.

3- MARCO TEORICO

Antecedentes

La inocuidad y la calidad de los alimentos, son objeto de preocupación para la humanidad, dadas las implicaciones que tienen sobre la salud y la nutrición, y por ende sobre la seguridad alimentaria. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se calcula que las enfermedades diarreicas transmitidas por alimentos y agua provocan la muerte de 2.2 millones de personas anualmente, de las cuales 1.9 millones son niños. Además, este mismo organismo, señala que los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) han tenido consecuencias sanitarias y económicas devastadoras tanto en países desarrollados como en desarrollo, que la propagación de patógenos y contaminantes a través de las fronteras hace que las ETA sean una amenaza para la seguridad sanitaria pública a nivel mundial y que la mayoría o muchas enfermedades infecciosas humanas de las últimas décadas han tenido origen en animales, cuya transmisión a menudo se ha producido a través de los alimentos. (OMS, 2009).

Muchos documentos de carácter internacional indican que para garantizar la inocuidad de los alimentos es indispensable que exista una colaboración multisectorial eficaz, con la participación de todos los asociados pertinentes a nivel nacional e internacional. Además, la OMS señala que las nuevas soluciones se basan en el intercambio eficaz de datos, fundamentos científicos sólidos y experiencia práctica y que la aplicación de los nuevos marcos y opciones de gestión para mitigar riesgos relacionados con alimentos podrían contribuir a reducir considerablemente la incidencia de ETA a mediano y largo plazo. (OMS, 2009).

Por otra parte, con el aumento del intercambio comercial de alimentos a nivel mundial, se ha incrementado también la posibilidad de una mayor y más rápida diseminación de las enfermedades transmitidas por los alimentos. Además, con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el creciente número de sus miembros, se ha destacado su importancia para el desarrollo económico de las naciones, pues la necesidad de cumplir con los Acuerdos sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC), ha transformado el contexto del comercio global de productos alimenticios y agrícolas, y ha influenciado

las exportaciones y los mercados de productos alimenticios de los países en desarrollo, demostrando que los sistemas eficaces de control de alimentos son esenciales para que los países participen y se beneficien del comercio internacional. (FAO, 2007b).

Los desafíos que se presentan a las autoridades encargadas de estos temas son los siguientes (FAO/OMS, 2003):

- Creciente carga de las enfermedades transmitidas por los alimentos y aparición de nuevos peligros de origen alimentario;
- Rápidos cambios en las tecnologías de producción, elaboración y comercialización de los alimentos;
- Desarrollo de sistemas de control de los alimentos de base científica orientados a la protección del consumidor;
- Comercio internacional de los alimentos y necesidad de armonización de las normas de inocuidad de los alimentos;
- Cambios en los estilos de vida, incluido el rápido proceso de urbanización, y
- Creciente conciencia de los consumidores sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos y mayor demanda de información de calidad.

Los sistemas nacionales de control de los alimentos tienen entre sus principales objetivos, el proteger la salud pública reduciendo el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos, proteger a los consumidores de alimentos insalubres, malsanos, indebidamente etiquetados o adulterados, y contribuir al desarrollo económico, manteniendo la confianza de los consumidores en el sistema alimentario y estableciendo una base normativa sólida para el comercio nacional e internacional de alimentos. Para ello se requiere necesariamente establecer relaciones eficaces y de mutuo apoyo entre los organismos e instituciones gubernamentales interesados en el control de los alimentos y otras instancias, en particular la industria alimentaria y los grupos de consumidores. (FAO/OMS, 2003), (FAO, 2007a), (FAO, 2007b).

La aplicación del análisis de riesgos es la base de todo sistema de control de los alimentos. Ofrece a los gobiernos un marco para evaluar, gestionar y comunicar con eficacia los riesgos relativos a la inocuidad de los alimentos en colaboración con los distintos actores involucrados en el tema. (FAO/OMS, 2003), (FAO, 2007^a), (FAO, 2007b).

Es importante señalar que tanto el AMSF como el AOTC de la OMC, incluyen artículos sobre asistencia técnica y trato especial y diferenciado, con el fin de dar mayor atención al fomento de la capacidad de los países en desarrollo y en transición, sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Como ejemplo de este apoyo para dichos países, se creó el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) o STDF por sus siglas en inglés, que es un programa mundial sobre creación de capacidad y cooperación establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). (STDF, 2009).

Dicho Fondo tiene como objetivos estratégicos el brindar asistencia a los países en desarrollo para mejorar su capacidad para analizar e implementar normas sanitarias y fitosanitarias internacionales; mejorar su situación de salud humana, animal y vegetal, y por tanto su habilidad para ganar y mantener el acceso a mercados; y además actuar como un vehículo de concienciación sobre la importancia de los asuntos sobre MSF. Coordina con los oferentes de asistencia técnica, la movilización de fondos, el intercambio de experiencias y la disseminación de buenas prácticas relacionadas con la cooperación técnica sobre MSF. Señalan que adicionalmente para facilitar el comercio internacional, la creación de capacidad en MSF puede resultar en una mejora de las condiciones humanas y agrícolas para los mercados domésticos y por lo tanto favorecer el desarrollo económico y social. (STDF, 2009).

Además, se han presentado amplias discusiones en diferentes foros internacionales sobre el tema de la inocuidad de los alimentos, por lo que la FAO y la OMS han trabajado conjuntamente para brindar herramientas y mecanismos para apoyar a los países, principalmente los menos

desarrollados, en sus esfuerzos por organizarse a nivel interno para conformar sistemas nacionales de control de alimentos eficaces. (FAO/OMS, 2004).

La FAO ha publicado documentos como el de “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos, Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad”, en el que se presentan una serie de módulos para llevar a cabo la evaluación de la capacidad en los ámbitos de la gestión del control de los alimentos, la legislación alimentaria, la inspección de alimentos, los laboratorios oficiales de control de los alimentos, y la información, educación y comunicación sobre la inocuidad de los alimentos. Este documento además propone una serie de herramientas y técnicas para realizar tal evaluación, como debates en grupos de consulta, análisis FODA, diagrama de Venn y evaluación del efecto de las reglamentaciones y análisis de costos-beneficios. (FAO, 2007a).

Dichas Directrices, señalan que el determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un paso fundamental en el proceso para reforzar los sistemas nacionales de control de los alimentos y que la evaluación de tales necesidades es un medio para alcanzar un fin que tiene como meta global mejorar la salud pública, elevar los niveles de vida, proteger los intereses de los consumidores, estimular el desarrollo económico y reducir la pobreza mediante el aumento del comercio de productos alimenticios que cumplan con los requisitos internacionales.

La capacidad en relación con la inocuidad de los alimentos, se entiende como el potencial de los individuos, organizaciones y sistemas, en el continuo que va “de la granja a la mesa”, de realizar las funciones adecuadas de manera eficaz, eficiente y sostenible con el fin de garantizar la inocuidad de los alimentos para el consumo interno y la exportación. Esta capacidad existe en distintos niveles (individual, organizacional y de sistema) y en una gran variedad de actores interesados (agricultores, elaboradores, manipuladores, distribuidores, vendedores, empresas de alimentos, consumidores y sus organizaciones, instituciones académicas y de investigación, servicios de inspección de los alimentos, laboratorios de control de los alimentos y distintos organismos del gobierno central y autoridades de rango inferior). El sistema o contexto, está inmerso en el marco político y económico

en que funcionan estos grupos, y es una parte importante de la capacidad, pues determina el marco en que desempeñan sus funciones y se interrelacionan entre sí. (FAO, 2007a).

Por su parte, el fortalecimiento de la capacidad en relación con la inocuidad de los alimentos se entiende como el proceso a través del cual las partes interesadas pertinentes, “de la granja a la mesa” (en particular, los organismos gubernamentales, las empresas alimentarias y los consumidores), mejoran su capacidad de desempeñar sus funciones básicas y asumir sus responsabilidades, resolver problemas, definir y alcanzar los objetivos, comprender y atender las necesidades y colaborar eficazmente con el fin de garantizar la inocuidad de los alimentos para el consumo interno y la exportación. (FAO, 2007a).

La evaluación de las necesidades de creación de la capacidad en relación con la inocuidad y de los alimentos en cada uno de los componentes del sistema nacional de control de los alimentos aumentará la capacidad de los gobiernos para planificar, ejecutar y supervisar programas de actividades en el ámbito de la inocuidad de los alimentos. Esto hará que los gobiernos estén en mejores condiciones para fijar las prioridades y organizar su trabajo, y que mejoren el uso de los recursos disponibles y recursos adicionales para atender las necesidades no satisfechas. Es decir, estarán mejor preparados para garantizar a los consumidores internos la inocuidad de los alimentos y para atender los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los países importadores. (FAO, 2007a).

Es importante resaltar, que el llevar a cabo una evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad es un medio para ajustar las actividades y programas de fortalecimiento de capacidad a las diversas circunstancias y condiciones existentes en los distintos países, pues ellas difieren de acuerdo con la estructura de la agricultura y el sector alimentario, el grado de desarrollo o el tipo de sistema de control de los alimentos. Además, permite crear mayor conciencia a nivel gubernamental, en cuanto al carácter multidimensional de la inocuidad de los alimentos y sobre las complementariedades e interdependencias de las funciones de las distintas partes interesadas. Esto permitiría reforzar la cooperación y la coordinación e identificar esferas de intervención conjunta. El proceso es además un llamado de atención sobre la inocuidad de los alimentos como prioridad

nacional para la salud pública y el desarrollo económico, y permite identificar las prioridades que merecen mayor atención. Asimismo, facilita al personal de las organizaciones adquirir nuevas ideas y conocimientos prácticos, con lo que contribuye al aprendizaje institucional. (FAO, 2007a)

El uso de la guía rápida (FAO, 2007b), dependerá de las circunstancias y necesidades del país, según la iniciativa de los funcionarios de diferentes partes del sistema de control de alimentos, con la participación de uno o más consultores externos. Esta guía puede aplicarse durante una reunión de uno o dos días de duración o, en otros casos, la recolección de información, el análisis y la identificación de las necesidades puede prolongarse varias semanas. En todo caso, es recomendable la consulta e intervención de las partes interesadas de toda la cadena alimentaria, de la granja a la mesa.

La guía rápida puede utilizarse junto con las Directrices de la FAO para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad (FAO, 2007a) en cada uno de los componentes básicos de un sistema nacional de control de los alimentos. Por ejemplo, el uso de esta guía rápida puede indicar que las necesidades prioritarias de fortalecimiento de la capacidad corresponden a la legislación alimentaria y a la gestión del control de los alimentos, lo que llevaría al país a aplicar los dos módulos respectivos de las mencionadas guías para realizar una evaluación más detallada. (FAO, 2007b).

Aunque en el país no se ha aplicado la Guía rápida de FAO (2007b) para identificar los ámbitos en los que es necesario profundizar la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, este trabajo se centra en la gestión de la inocuidad de los alimentos y en la legislación alimentaria, por lo que a continuación se presenta un resumen de la metodología para evaluarlas según FAO, 2007a.

Finalmente, vale aclarar que a pesar de que los documentos de FAO y OMS (FAO/OMS.2003), (FAO, 2007^a), (FAO, 2007b) hablan del fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de

alimentos y por tanto incluyen tanto aspectos de calidad como de inocuidad, este trabajo se enfocará únicamente en el tema de la inocuidad, según los objetivos planteados.

Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad relacionadas con la gestión del control de los alimentos

La gestión del control de los alimentos, se define como el proceso continuado de planificación, organización, seguimiento, coordinación y comunicación, en forma integrada, de una gran variedad de decisiones y medidas relacionadas con el riesgo con el fin de garantizar la inocuidad de los alimentos de producción nacional, importados y exportados para los consumidores nacionales y los mercados de exportación. Esta gestión abarca las distintas responsabilidades normativas y operacionales de las autoridades gubernamentales competentes encargadas del control de los alimentos. Entre ellas se incluyen la elaboración y aplicación de políticas de control de los alimentos, estrategias y planes que reflejen el compromiso gubernamental con la inocuidad de los alimentos y establezcan un marco sólido para las actividades de control de los alimentos. (FAO, 2007a)

La gestión del control de los alimentos, puede comprender las siguientes responsabilidades:

- Elaboración y administración de una política y estrategia de control de los alimentos;
- Elaboración de leyes, reglamentos y normas sobre los alimentos;
- Planificación, supervisión y/o coordinación de los programas de inspección y certificación de los alimentos;
- Seguimiento del cumplimiento y las medidas de observancia;
- Preparación y respuesta frente a las emergencias relacionadas con el control de los alimentos;
- Recopilación de datos y vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, la exposición a riesgos relacionados con la cadena alimentaria (como los contaminantes, las sustancias químicas, etc.);
- Información, educación y capacitación con participación de las partes interesadas, “de la granja a la mesa”;

- Adquisición, utilización correcta y control de recursos (equipo y suministros, humanos y monetarios suficientes y adecuados);
- Participación en organismos y procesos internacionales de formulación de normas, y
- Comunicación y contactos con otros países sobre las cuestiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos.

La evaluación de la gestión del control de los alimentos, busca identificar la situación actual, la situación futura deseada, las principales lagunas en la capacidad actual y por último las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y los requisitos para crear un sistema eficaz de gestión del control de los alimentos. (FAO, 2007a). No pretende crear necesariamente una entidad única responsable del control de la inocuidad de los alimentos, por el contrario busca generar discusión a lo interno para determinar las necesidades de mejora en el país para que el sistema existente funcione de manera adecuada. También contempla la posibilidad de tomar medidas drásticas en cuanto a la organización actual, pero esto es algo que se debe decidir en el equipo evaluador, tomando en cuenta los riesgos y beneficios de cada una de las opciones que se planteen en el proceso.

De hecho FAO, 2007a, reconoce que existen diferentes sistemas para la gestión del control de los alimentos, entre los que se encuentran aquellos con responsabilidades:

- Distribuidas entre varios ministerios y organismos gubernamentales con competencias en el área de salud, agricultura, comercio, industria, medio ambiente, turismo, etc.;
- Confiadas simultáneamente a autoridades nacionales y locales;
- Divididas con criterios geográficos o por materias;
- Concentradas en un organismo concreto.

Una vez logrado el compromiso y apoyo político del más alto nivel, corresponde recopilar y analizar la información sobre las funciones, capacidades y características internas de los organismos que intervienen en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos. Asimismo, será necesario conocer el marco jurídico, normativo e institucional en que funcionan tales organismos y las características concretas de la cadena alimentaria “de la granja a la mesa”. Es importante evaluar los

efectos del actual sistema en cuanto a objetivos, desempeño y capacidad de los organismos responsables de la gestión del control de los alimentos, con el fin de determinar si éste es útil o más bien representa una amenaza para la inocuidad de los alimentos, además identificando las principales oportunidades y riesgos existentes con la actual estructura. (FAO, 2007a).

De esta manera, se debe evaluar la capacidad para la gestión del control de los alimentos en las diferentes organizaciones, en términos de claridad e idoneidad de su mandato, objetivos, funciones y responsabilidades, cultura y valores internos, principios de operación, procesos y procedimientos, seguimiento y evaluación, criterios y procedimientos para la aprobación de laboratorios oficiales de control de los alimentos, y para la acreditación de los mismos o de los organismos de certificación.

Asimismo, se debe considerar en la evaluación, los conocimientos teóricos y prácticos del recurso humano de cada organismo con responsabilidades en materia de inocuidad de los alimentos, en cuanto a enfermedades transmitidas por alimentos, contaminantes en los alimentos, leyes y reglamentos sobre alimentos, política y estrategias en inocuidad de alimentos, análisis y gestión de riesgos, entre otros temas; su sensibilización y comprensión de las MSF y OTC en general y de los Acuerdos sobre MSF y OTC de la OMC, así como las técnicas de gestión. (FAO, 2007a).

Otros aspectos que no pueden dejarse de lado son la evaluación del recurso financiero disponible para la gestión de la inocuidad de los alimentos, el acceso a información sobre la cadena alimentaria que apoya los procesos de toma de decisiones, así como aquella sobre las MSF y requisitos de cumplimiento en los grandes mercados de exportación. Además, en cuanto a infraestructura se debe evaluar la tecnología disponible y los equipos de comunicaciones, entre otros.

En el plano de los sistemas, se debe evaluar el marco jurídico y normativo en cuanto a leyes y reglamentos relacionados con la gestión del control de los alimentos, principios operativos, y políticas pertinentes. Además, se requiere evaluar si se reconoce la importancia y carácter multisectorial de la inocuidad de los alimentos, de manera que se determine si existe un compromiso político claro de apoyo a la gestión de la inocuidad de los alimentos, si se da la coordinación y

colaboración entre los organismos involucrados en la inocuidad de los alimentos, y si existen mecanismos para facilitar la participación de las partes o sectores interesados en la inocuidad de los alimentos. Finalmente, se deben evaluar las relaciones institucionales, sus vinculaciones, su intercambio de información y coordinación, así como la interdependencia de la inocuidad de los alimentos y otras áreas relacionadas. (FAO, 2007a).

Dicha información, puede ser recopilada utilizando diferentes métodos, sin embargo es importante consultar y escuchar las opiniones de diferentes grupos o partes interesadas “de la granja a la mesa”, incluidos representantes del sector alimentario y de consumidores y sus organizaciones.

Dentro de los métodos posibles se encuentra el examen de las publicaciones, documentos y descripciones, con el objetivo de analizar la naturaleza de la cadena agroalimentaria desde la producción, elaboración, comercialización, distribución, importaciones, exportaciones, consumo, entre otros, examinar las leyes y reglamentos, informes anuales, informes financieros, descripciones de programas, mandatos oficiales, organigramas, etc. para obtener información sobre la participación de los diferentes organismos en la gestión del control de los alimentos, examinar los informes relacionados con los rechazos y retenciones de importaciones y exportaciones de alimentos. (FAO, 2007a).

Otro método a utilizar es el análisis de las partes interesadas, que tiene como objetivo identificar las organizaciones y grupos que influyen en la gestión del control de los alimentos, así como prever el tipo de influencia que ejercen en la gestión del control de los alimentos, sea positiva o negativa.

Además, pueden realizarse talleres de control, autoevaluación o grupos de consulta para ofrecer a los funcionarios que intervienen en diferentes aspectos de la gestión del control de los alimentos, la posibilidad de examinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) y generar una mayor conciencia y consenso sobre los cambios necesarios.

Otro de los posibles métodos a aplicar son las entrevistas con las personas clave con el fin de obtener información completa y profunda de las personas que intervienen activamente en la gestión del control de los alimentos.

La combinación adecuada de métodos para recopilar la información, así como la consulta a las diversas partes interesadas implicadas en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, permite lograr una imagen de la situación y resultados actuales de la gestión del control de los alimentos, así como observar claramente las fortalezas y debilidades de la misma. Esta información debe ser documentada de forma clara y completa, y sus conclusiones analizadas para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad, y para planificar y supervisar las actividades posteriores que se ejecuten para atender a las mismas. (FAO, 2007a).

De esta manera, la definición de la situación futura deseada, es importante para determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad y permitir a los funcionarios competentes prever a mediano plazo (5 años aproximadamente) y de manera realista y alcanzable, cuál será la situación de la gestión del control de los alimentos.

Este proceso necesariamente involucra un debate y búsqueda de consenso en sesiones de intercambio de ideas con funcionarios de cada uno de los organismos gubernamentales competentes. Además, el conocimiento y análisis de los puntos de referencia internacionalmente aceptados, de una gestión eficaz del control de los alimentos se debe considerar. Este incluye según FAO (2007a) lo siguiente:

- Compromiso gubernamental de proteger la salud y los intereses de los consumidores, así como de garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos; acuerdo del más alto nivel gubernamental sobre la importancia de la inocuidad de los alimentos, y asignación de los recursos adecuados para este fin; contar con una política gubernamental que esté basada en un concepto integrado de la cadena alimentaria y en criterios científicos y que aplique los principios del análisis de riesgos, además que sea transparente e incluya la participación de todas las partes interesadas,

“de la granja a la mesa”, y garantice una amplia consulta en la formulación y aplicación de la legislación alimentaria.

- Reconocimiento de la importancia de las dimensiones regionales e internacionales de la inocuidad de los alimentos, y el acuerdo de participar en los foros regionales e internacionales competentes.
- Política documentada de aplicación de la legislación alimentaria, con inclusión de planteamientos preventivos.
- Coordinación operacional de alcance nacional entre todos los organismos relacionados con la inocuidad de los alimentos y existencia de estructuras administrativas con funciones, competencias y responsabilidades claramente definidas.
- Elaboración y aplicación de una estrategia nacional integrada de control de los alimentos y funcionamiento de un programa nacional de control de los alimentos basado en los principios del análisis de riesgos.
- Capacidad de establecer reglamentos y normas basados en sólidos criterios científicos y de conformidad con las recomendaciones internacionales del Codex Alimentarius.
- Existencia de planes estratégicos y operacionales que establezcan prioridades, metas e indicadores para la inocuidad de los alimentos que sean examinados periódicamente.
- Sistema para asignar y administrar con eficacia los recursos disponibles para la gestión del control de los alimentos, incluida la capacidad de transferir recursos a las esferas de mayor prioridad. Así como para el examen y evaluación permanente de las estructuras generales de gestión.
- Procedimientos documentados para: la autorización de los funcionarios competentes, la autorización de laboratorios oficiales de control de los alimentos y la consulta con diferentes partes interesadas.
- Base de datos nacional para el control de los alimentos que permita la recopilación, información y análisis sistemático de los datos relacionados con los alimentos.
- Programa interno de información, educación y comunicación con los organismos gubernamentales pertinentes, que utilice la tecnología de la información.
- Capacidad de respuesta y de gestión frente a las crisis relacionadas con los alimentos.

Una vez identificada la situación futura deseada, se debería proceder a determinar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para el control de los alimentos, mediante la comparación de la situación actual y la esperada. Igualmente en el proceso se requiere la participación de todos los organismos gubernamentales implicados y las partes interesadas, los cuales pueden reunirse en un taller organizado por un moderador. (FAO, 2007a).

Cuando se identifiquen varias necesidades de fortalecimiento de la capacidad, éstas deben clasificarse por orden de prioridad, secuencia y volumen de recursos necesarios para su satisfacción. De esta manera, se podrán establecer programas y actividades para mejorar la gestión del control de los alimentos y buscar los recursos necesarios para su ejecución.

En este paso, se debe preparar una lista de posibles intervenciones, entre las que puede figurar el mantener el sistema actual, el introducir cambios puntuales al sistema existente, o bien el adoptar medidas más ambiciosas como la creación de un nuevo organismo encargado de la inocuidad de los alimentos.

Claro está que dicho planteamiento supone la posibilidad de que algunos organismos se resistan a una reducción de su mandato y responsabilidades, con los costos considerables de la puesta en marcha que la iniciativa signifique. También podría causar una disminución en el desempeño temporal de las actividades del control de los alimentos, como consecuencia de la creación del nuevo organismo, lo que acarrea costos considerables. Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones debe estar orientado por la consideración de los costos y beneficios de las opciones que sean identificadas para el fortalecimiento de la capacidad con respecto a la gestión del control de los alimentos. (FAO,2007a).

Como ejemplo de lo anterior, según la United States General Accounting Office (GAO, 2005), los siete países que fueron analizados en cuanto al proceso de consolidación de sus sistemas de inocuidad de los alimentos —Canadá, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda, y el Reino Unido—varieron en sus enfoques y en la amplitud de lo que consolidaron. Sin embargo,

coincidieron en que todos establecieron una única agencia que liderara la gestión de la inocuidad de los alimentos o el cumplimiento de la legislación en esta materia. Sin embargo, en el caso de Alemania vale aclarar que se creó una agencia coordinadora responsable de liderar la gestión de la inocuidad de los alimentos, incluyendo la formulación de reglas administrativas generales que guían a los estados federales en la implementación de las leyes nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

Estos países tuvieron dos razones principales para consolidar sus sistemas de inocuidad de los alimentos—la preocupación de la población sobre la inocuidad del suministro de los alimentos y la necesidad de mejorar la efectividad y eficiencia de los programas. Y en el proceso de cambio, enfrentaron retos como decidir donde ubicar la nueva agencia, si en los ministerios de salud o de agricultura, o bien establecerla como una agencia independiente para la que se debían establecer responsabilidades. Por otra parte debían ayudar a los funcionarios a ajustarse a la cultura de la nueva institución y apoyar sus prioridades.

A pesar que GAO, 2005 indica que ninguno de los países ha analizado los resultados de su consolidación, señala que los funcionarios gubernamentales afirmaron en forma consistente que el efecto neto de su esfuerzo como país había sido o parecía ser beneficioso. En la mayoría de los países indicaron que sus nuevas agencias de inocuidad de los alimentos corrieron con los costos de su proceso inicial de consolidación. Sin embargo, los funcionarios consideran que dichos costos han sido o serán excedidos por los beneficios.

Dichos funcionarios, así como la industria alimentaria y los grupos de consumidores citaron mejoras cualitativas significativas en la efectividad o la eficiencia de sus sistemas de inocuidad de los alimentos, que incluyen menores traslapes en las inspecciones, mayor claridad en las responsabilidades, y una aplicación de las leyes y regulaciones más consistente u oportuna. Adicionalmente a los beneficios cualitativos, funcionarios de países como Canadá, Dinamarca y los Países Bajos, identificaron áreas en las que creían haber ahorrado dinero como resultado de sus procesos de consolidación. Por ejemplo, en los Países Bajos se indicó que la reducción en la

duplicidad de las inspecciones en inocuidad de los alimentos resultaría en una disminución del gasto y por ende en un ahorro del 25 por ciento en personal administrativo y de gestión. (GAO, 2005).

Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con respecto a la legislación alimentaria

La legislación alimentaria pertinente, actualizada y aplicable, es una parte fundamental de los sistemas modernos de control de los alimentos, pues hace posible la existencia de un entorno propicio y previsible que permita formular y aplicar medidas relacionadas con la inocuidad de los alimentos, basadas en el análisis de riesgos. Además, protege los derechos de los consumidores y define las responsabilidades de los productores, elaboradores, fabricantes, comerciantes y consumidores de alimentos, y ayuda a garantizar que los alimentos sean inocuos, sanos y aptos para el consumo humano. (FAO, 2007a).

La evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad con respecto a la legislación alimentaria, busca presentar un perfil del marco jurídico y reglamentario actual para el control de los alimentos en el país, identificar las deficiencias del mismo y las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para resolver tales deficiencias, así como lograr crear mayor conciencia acerca de la importancia de la legislación alimentaria dentro del sistema nacional de control de los alimentos. (FAO, 2007a).

Este proceso requiere la conformación de un equipo que incluya un abogado de preferencia con experiencia en el sector agroalimentario y en los acuerdos comerciales internacionales, además de funcionarios de diferentes ministerios u organismos gubernamentales, y posiblemente un representante del sector alimentario y/o de organizaciones de consumidores. Dicho equipo se encargará de definir el alcance de la evaluación, e identificar el tipo de leyes y reglamentos que deberán incluirse en el análisis. (FAO, 2007a).

El primer paso de la evaluación, lo constituye el identificar la legislación pertinente, tomando en cuenta lo que se considera “alimento”, las prioridades establecidas para la evaluación y el tiempo disponible. Normalmente deberían abarcar las leyes, reglamentos, y normas para alimentos producidos, manufacturados y/o comercializados en el país, incluidas las importaciones y exportaciones de alimentos, así como los alimentos producidos para el consumo interno. Para determinar este alcance, se debe considerar si las cuestiones relacionadas con los alimentos se regulan en una ley o decreto determinado o en un conjunto de leyes diferentes; cuales textos jurídicos están relacionados con la inocuidad de los alimentos; la existencia o no de medidas legislativas alimentarias de instancias administrativas inferiores, por ejemplo, en provincias; además, los marcos normativos y principios operativos (por ejemplo, el análisis de riesgos) que establecen el contexto para la formulación de las leyes alimentarias. (FAO, 2007a).

Una vez identificado el alcance de la evaluación, se debe compilar y analizar la información sobre la legislación alimentaria, utilizando un índice de la legislación nacional que sea de acceso público. Además, se deberían analizar las evaluaciones de la legislación que se hayan realizado interna o externamente, con el fin de tener en cuenta las lecciones aprendidas.

Este análisis de la legislación vigente, permite valorar si ésta ofrece un marco propicio para el control de los alimentos, si toma en cuenta las necesidades y expectativas de productores, fabricantes, comerciantes, y consumidores de alimentos, y además, si cumple con los requisitos de los acuerdos internacionales relacionados con el comercio de alimentos, tales como el de MSF y OTC de la OMC. Éste requiere información sobre la constitución, la distribución de poderes, y los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la naturaleza, alcance y contenido de las leyes, reglamentos y normas relacionadas con los alimentos. Además, información sobre la forma en que las leyes y reglamentos regulan la producción, elaboración, manipulación, distribución y venta de los alimentos. También se deben tomar en cuenta, las medidas no regulatorias, como acuerdos de aplicación voluntaria, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de manufactura, buenas prácticas de higiene entre otros. (FAO, 2007a).

Otro aspecto a considerar, es la aplicación de dichas leyes y reglamentos, y la capacidad interna de los organismos reguladores en cuanto a mandato, operaciones, número y capacitación del personal con el que cuentan, así como los recursos financieros de los que disponen para aplicar eficazmente la legislación. Por ejemplo, se debe evaluar si existen superposiciones y/o lagunas institucionales, corrupción, leyes dispersas, así como falta de conocimiento sobre la legislación alimentaria por parte de los regulados, entre otros aspectos.

Cuadro N°1. Métodos para realizar la evaluación de la legislación FAO (2007a)

Nombre	Objetivo
Examen de las publicaciones	<p>Recopilar, examinar y analizar (por expertos jurídicos y sectoriales) los documentos jurídicos existentes (con inclusión de leyes, reglamentos, normas, circulares, órdenes y decretos) relacionados con el control de los alimentos, el control veterinario, los productos pesqueros, entre otros; así como indicar en términos generales si las leyes, reglamentos y normas responden o no, y en qué medida, a las necesidades, desafíos y requisitos actuales relacionados con la inocuidad de los alimentos y el comercio.</p> <p>Ofrecer una base sólida para identificar el futuro marco jurídico y reglamentario para el control de los alimentos.</p>
Debates en grupos de consulta	<p>Ofrecer a los funcionarios públicos que participan en la elaboración, administración, ejecución u observancia de las leyes y reglamentos alimentarios, la posibilidad de examinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA) de la legislación alimentaria.</p>
Consultas con las partes interesadas	<p>Recabar las opiniones y puntos de vista de las partes interesadas que se encargan de la aplicación, cumplimiento y observancia de la</p>

	legislación alimentaria, así como lograr una mayor conciencia sobre la contribución de la legislación alimentaria a aumentar la inocuidad de los alimentos.
--	---

Según FAO, (2007a) en este proceso de consulta, se debe indagar si la legislación alimentaria ofrece un marco propicio para la identificación y observancia de las medidas de inocuidad de los alimentos sobre la base del análisis de riesgos; protege adecuadamente a los consumidores, establece claramente las obligaciones de las partes interesadas de ofrecer alimentos sanos e inocuos; ofrece medidas adecuadas de observancia y control, con inclusión de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias; tiene en cuenta las recomendaciones y requisitos internacionales, en particular el Codex Alimentarius, así como los pertinentes acuerdos regionales; y si brinda a las autoridades encargadas de la inocuidad de los alimentos un mandato claro y la autoridad necesaria para prevenir los problemas de inocuidad de los alimentos antes de que se produzcan. Además si se ha elaborado en consulta con todas las partes interesadas pertinentes, “de la granja a la mesa”, si está redactada en términos claros y concisos, es de fácil comprensión para todas las partes implicadas en el cumplimiento y la observancia y si se ha basado en asesoramiento científico independiente de alta calidad y en el uso del análisis de riesgos. Por último si dicha legislación está publicada y es de fácil acceso para todas las partes interesadas (funcionarios públicos, consumidores, productores, elaboradores, fabricantes, comerciantes vendedores al por menor de alimentos, entre otros).

La información del párrafo anterior ayuda a examinar y analizar la situación real de la legislación alimentaria, por lo que una vez recolectada, es importante documentar precisa y claramente las conclusiones alcanzadas, con el fin de identificar fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas que puedan ser compartidas y examinadas con distintos grupos interesados.

El paso siguiente lo constituye la definición del marco jurídico reglamentario deseado para el control de los alimentos a mediano plazo, lo cual puede realizarse mediante debates y sesiones de

intercambio de ideas, en las que participen funcionarios de los organismos gubernamentales competentes y representantes de otras partes interesadas como el sector alimentario y los consumidores, las instituciones académicas y de investigación, entre otras. El objetivo de este paso es examinar la finalidad, función y principios de la legislación alimentaria partiendo de una comprensión de la legislación existente relativa a los alimentos, las metas y prioridades nacionales que pueden influir en el desarrollo de la legislación alimentaria y puntos de referencia o criterios internacionalmente aceptados de una legislación alimentaria eficaz. (FAO, 2007a).

En este sentido vale destacar los puntos de referencia internacionalmente aceptados para la legislación alimentaria, según se indica en FAO (2007a):

- protege la salud y los intereses de los consumidores; reconoce las obligaciones internacionales del país, en particular en relación con el comercio; está basada en el análisis de riesgos inspirado en asesoramiento científico de alta calidad, transparente e independiente; garantiza la transparencia en la elaboración de los reglamentos y normas sobre los alimentos y el acceso a la información;
- define claramente las funciones y responsabilidades de los organismos gubernamentales encargados del control de los alimentos y el mecanismo de interrelación entre ellos; establece un marco propicio para las normas y reglamentos necesarios para el funcionamiento eficaz de un sistema de control de los alimentos basado en los conocimientos científicos;
- incluye definiciones claras para garantizar la coherencia y la seguridad jurídica; incorpora distintos pesos y contrapesos para evitar el abuso de poder; define claramente las facultades y procedimientos para conseguir la observancia (por ejemplo, órdenes de prohibición, notificaciones de mejora, cierres y otras órdenes, entre otros); establece medidas adecuadas de observancia y control, con inclusión de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias;
- incluye disposiciones claras en que se indica que la responsabilidad primaria de la inocuidad de los alimentos recae sobre los encargados de su producción y elaboración; así como

obligaciones para garantizar que se distribuyan en el mercado únicamente alimentos inocuos y con informaciones correctas y disposiciones sobre la información precisa y suficiente en los productos alimenticios;

- prevé la aprobación, registro o concesión de licencias para los locales relacionados con los alimentos; define el nombramiento de los funcionarios competentes; prevé medidas de rastreo de los productos alimenticios y su retirada en caso de problemas

Además de lo anterior, es útil considerar la legislación alimentaria promulgada por otros países para llegar a comprender los diferentes planteamientos y tipos de legislación alimentaria. También en el Estudio legislativo de la FAO No. 87 se presentan recomendaciones para la preparación de una ley alimentaria nacional básica, con inclusión de tres variantes de un nuevo modelo de ley alimentaria (para un sistema con un organismo único, un sistema con varios organismos y un sistema integrado). (FAO, 2007a).

Luego de planteado el marco jurídico deseado, se deben identificar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para reforzar la legislación alimentaria, mediante un proceso participativo y consultivo que deberá contar con expertos técnicos y jurídicos de los organismos gubernamentales encargados de formular la legislación alimentaria, así como representantes de organismos responsables de hacerla cumplir y empresas alimentarias y otros grupos que tengan que observar el cumplimiento de la legislación. Este proceso puede realizarse mediante debates en grupos de consulta y talleres con moderador. (FAO, 2007a).

Posteriormente FAO (2007a), indica que se deben determinar las funciones para reforzar la legislación alimentaria teniendo en cuenta las necesidades identificadas, lo cual supone elaborar una lista de opciones y considerar los costos y beneficios de cada una de ellas. Dentro de las opciones podrían plantearse las siguientes:

_ Elaborar una nueva política de inocuidad de los alimentos, en que se incluya un marco para el desarrollo legislativo;

- _ Armonizar y actualizar las leyes, reglamentos y/o normas existentes referentes a los alimentos;
- _ Formular una nueva ley alimentaria con los reglamentos correspondientes;
- _ Pasar de una legislación prescriptiva a un planteamiento basado en el análisis de riesgos;
- _ Recurrir a la auto regulación del sector y a la educación de los consumidores;
- _ Cambiar la forma en que se hace cumplir la legislación alimentaria;
- _ Contar con las partes interesadas (consumidores y sus organizaciones, sector alimentario, círculos académicos, etc.) en el proceso de desarrollo legislativo.

Es importante señalar que las opciones requieren ratificación por parte de niveles superiores y que pueden ser necesarios varios años para lograr su aplicación. (FAO, 2007a).

4- METODOLOGIA

Con el fin de realizar la evaluación de la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos de Costa Rica, se utilizó la metodología de investigación-acción como estrategia de investigación aplicada y se realizó un estudio descriptivo y cualitativo.

Se hizo especial énfasis en el estudio de la gestión del control de la inocuidad de los alimentos y la legislación alimentaria para ser consecuente con los objetivos planteados. Para ello se tomó como referencia los parámetros establecidos en el documento “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad” de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, publicado en 2007, con respecto a los ámbitos de estudio mencionados.

Como parte de dicha evaluación, se consideraron algunos diagnósticos de situación de la inocuidad de los alimentos que han sido realizados a nivel nacional. Además se revisaron documentos elaborados por la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de los Alimentos, que fueran pertinentes para los módulos que se planteó revisar. Sin embargo, la base de los resultados de la investigación, la constituye la información obtenida de las diferentes partes interesadas en el sistema nacional de inocuidad de los alimentos.

Para ello, se realizaron entrevistas con personas clave de los Ministerios de Economía, Industria y Comercio, el Ministerio de Salud, el área de Vigilancia Epidemiológica de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), con el fin de actualizar la información disponible en los diagnósticos y analizar las posibles mejoras que se requieren para fortalecer la capacidad de gestión del control de los alimentos y la legislación alimentaria. Se aplicaron además, dos cuestionarios enviados por correo electrónico a personas

clave del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y de la Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI).

Para todas las entrevistas y los cuestionarios, se utilizaron las preguntas anotadas en el anexo 1 de FAO (2007b): “Preguntas clave para conocer las perspectivas de las partes interesadas acerca de los resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos”, según el sector consultado en ese momento. Además, las entrevistas realizadas a funcionarios gubernamentales incluyeron la discusión sobre particularidades propias de la institución que la autora consideró como importantes por su relación con el tema, es decir que se adaptaron las preguntas de forma que permitieran una conversación libre entre el entrevistado y la entrevistadora, con el fin de buscar percibir actitudes más allá de palabras y conceptos o de limitarse a obtener respuestas a las preguntas de interés.

Estas ampliaciones mencionadas en el párrafo anterior, se basaron en las preguntas que aparecen en el anexo 3 “Cuestiones clave para examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos” de FAO, 2007b, según los temas de interés del estudio, a saber: alcance estructura y funcionamiento del sistema de control de los alimentos; gestión del control de los alimentos y marco jurídico regulador del control de los alimentos. (Ver la Guía completa de preguntas utilizadas en el Anexo 3).

Además, se analizaron en forma general las tres leyes marco costarricenses y los pronunciamientos relevantes relacionados con el tema de competencias institucionales en inocuidad de los alimentos. La búsqueda de la información se realizó en la página de la Procuraduría General de la República, a través del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (PGR, 2009).

Finalmente, se revisaron documentos resumen sobre modelos de sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países, como parte del conocimiento necesario para establecer la situación futura deseada del sistema nacional de inocuidad de alimentos.

5- RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En Costa Rica, desde hace casi una década, se ha venido discutiendo a nivel técnico sobre la necesidad de realizar mejoras a la institucionalidad para asegurar el control de la inocuidad de los alimentos, y se han llevado a cabo varios diagnósticos de la situación. Sin embargo, nunca se han aplicado las metodologías de la FAO (FAO, 2007b; FAO, 2007a) para evaluar la eficacia de los programas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos, de forma que se identifiquen las necesidades de creación de capacidad a nivel nacional sobre este particular. Los resultados de esta investigación se agrupan según FAO, 2007b, que en su Anexo 3 señala las cuestiones clave para examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos.

Alcance, estructura y funcionamiento del sistema de control de la inocuidad de los alimentos

En el país no se cuenta con un sistema único de control de la inocuidad de los alimentos, sino que las responsabilidades se encuentran repartidas entre varios Ministerios que cuentan con sus respectivas leyes marco y organizativas. Estos Ministerios ejercen el control de los alimentos pertenecientes a diferentes segmentos, unos se enfocan en el mercado local (incluyendo los alimentos importados), y otros principalmente en los alimentos de exportación. Además, unos velan por la inocuidad de los productos frescos, otros por la de los productos procesados y otros por ambos tipos de productos.

Si bien existen algunos mecanismos de colaboración multisectorial en los que participan los actores pertinentes, el tema de la inocuidad no se trata en forma sistemática, y tampoco tiene un líder claramente identificado que conduzca a los Ministerios de Agricultura, Salud, Economía, Industria y Comercio, Comercio Exterior, otros entes gubernamentales, el sector privado y los consumidores hacia acciones que logren la disminución de los casos de ETA y las consecuencias y costos que éstas generan al país y a los individuos afectados por ellas.

El mandato gubernamental de proteger la salud de la población, se encuentra tanto en la Ley General de Salud (N° 5395 del 30 de octubre de 1973) como en la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), N° 8495 del 06 de abril de 2006 y la Ley de Protección Fitosanitaria, N° 7664 del 02 de mayo de 1997. Además, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472 del 19 de enero de 1995, protege los intereses de los consumidores y busca garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos y otros bienes.

Otras leyes relacionadas con el tema son la Ley 8279 de 2002, que creó el Sistema Nacional para la Calidad, la Ley N° 7475 de 1994 sobre la Aprobación del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y los capítulos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de los acuerdos comerciales que el país ha suscrito con sus principales socios comerciales.

A pesar de ello, no existe un acuerdo formal, del nivel más alto del gobierno, sobre la importancia de la inocuidad de los alimentos, por lo que el compromiso con este tema y la correspondiente asignación de recursos (humanos, financieros, entre otros) para este fin, en algunas de las instituciones competentes es insuficiente u ocupa un bajo perfil dentro de las prioridades de las mismas.

Además, son varias las partes interesadas en el tema de la inocuidad de los alimentos a nivel nacional, desde Ministerios y direcciones gubernamentales, el Comité Nacional del Codex Alimentarius, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el sector alimentario, los consumidores, el sector académico y varios centros de investigación y capacitación. Sin embargo, al no contar con un sistema de inocuidad de los alimentos claramente establecido, no se investigaron exactamente las funciones y responsabilidades de todas las partes, sino que se decidió poner énfasis en el quehacer de los Ministerios directamente involucrados, así como sus direcciones o servicios con responsabilidades en el tema de la inocuidad de los alimentos.

El Ministerio de Salud, cuyo Reglamento Orgánico, fue modificado recientemente mediante el decreto ejecutivo N° 34510-S, publicado en La Gaceta N° 105 del 2 de junio del 2008, ejecuta actividades de control de la inocuidad de los alimentos procesados que no sean de origen animal, mediante la Dirección de Regulación de la Salud, las Direcciones Regionales de Rectoría de la Salud y las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud, según el problema sea de alcance nacional, regional o local. Además, la Dirección de Atención al Cliente, se encarga del registro de alimentos, tanto de producción nacional como importados. Aunque este Ministerio tiene la atribución legal de velar por la inocuidad de los alimentos que consume nuestra población, conforme a lo establecido en los artículos 1, 2, 196, 212, 213, 214, 223 y 225 entre otros de la Ley General de Salud, actualmente no está ejerciendo la rectoría en este tema, por las razones que se exponen más adelante.

En el citado decreto se estableció la División Técnica de Rectoría de la Salud, que depende orgánicamente de la Dirección General de Salud, con el objetivo de garantizar que los procesos de rectoría de la salud en el nivel central se ejecuten de manera articulada, eficaz y con la calidad requerida, acorde con las políticas públicas de salud, con las políticas de gestión institucional emitidas por el Ministro de Salud y apegadas a los lineamientos estratégicos establecidos por el Director General de Salud, garantizando el apoyo técnico necesario para que estas condiciones también se den en los niveles regional y local. De esta División dependen las siguientes Direcciones: Mercadotecnia de la Salud, Vigilancia de la Salud, Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud, Regulación de la Salud, Garantía de Acceso a Servicios de Salud, y Desarrollo Científico y Tecnológico en Salud.

Cabe destacar que la función rectora de regulación de la salud consiste en; elaborar y controlar el marco normativo que debe acatar toda persona física y jurídica que provea o reciba bienes y servicios de interés sanitario; que realice actividades o mantenga conductas que, por su naturaleza, puedan afectar la salud de las personas, a fin de garantizar la calidad, seguridad, eficacia e inocuidad, según corresponda, de los bienes, servicios, actividades y conductas, de interés o impacto sanitario. Esta elaboración y control del marco normativo debe contar con la participación de los actores del Sistema de Producción Social de la Salud.

Para realizar tal función, la Dirección de Regulación de la Salud cuenta con cinco profesionales dedicados a la regulación en alimentos, a saber dos tecnólogas de alimentos, un veterinario, un biólogo marino y una nutricionista, mientras que para ejercer la función de control de alimentos, solamente cuenta con dos profesionales, un tecnólogo de alimentos y un ingeniero agroindustrial, con especialidad en salud pública y epidemiología. En las regiones y áreas rectoras de salud no se cuenta con personal especializado en alimentos, sino con técnicos en saneamiento ambiental y médicos, en su gran mayoría. Tampoco se cuenta con laboratorios de análisis de alimentos propios, sino que mediante la suscripción de convenios, se compran servicios de análisis microbiológicos y químicos. El único convenio vigente se tiene con el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), ente adscrito al Ministerio de Salud.

La Dirección de Atención al Cliente pertenece directamente a la Dirección General de Salud y su objetivo consiste en ejecutar el proceso de Atención al Cliente Interno y Externo en el nivel central, acorde con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud, normalizando la ejecución de este proceso en el nivel regional y local y asesorando a quienes lo requieran. Para la revisión de los expedientes presentados para el registro de alimentos, se cuenta con tres profesionales, dos tecnólogas de alimentos y una bióloga. Además es importante mencionar que próximamente se espera contar con el servicio de registro electrónico de alimentos, lo que facilitará el realizar este trámite, pues actualmente es presencial y únicamente se realiza a nivel central. La información para este trámite se encuentra disponible en la página del Ministerio de Salud www.ministeriodesalud.go.cr donde también se encuentra información relativa a reglamentos y decretos sobre alimentos.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), mediante la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), establece en su artículo 2, inciso c la potestad que tiene dicho servicio para regular y controlar la seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos de origen animal a lo largo de la cadena productiva. El Dr. Oscar Johanning, subdirector de SENASA, señaló que este Servicio cuenta con una Dirección y Subdirección General, de las que dependen

varios programas como el de control de residuos y el de calidad. Además tiene varias Direcciones como son LANASEVE (Laboratorio Nacional de Servicios Veterinarios), Cuarentena Animal, Inocuidad de alimentos de origen animal (DIPOA), Medicamentos veterinarios, operaciones de campo y las direcciones regionales (8 en total). Estas últimas se encargan de otorgar los Certificados Veterinarios de Operación (CVO) a queserías pequeñas, fincas, carnicerías, veterinarias, entre otros establecimientos.

Según el Artículo 13, inciso 13.2 del Reglamento de la Estructura Organizativa del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), decreto N° 34319, al DIPOA le corresponde regular y controlar la seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos de origen animal en forma integral, a lo largo de la cadena de producción alimentaria para la protección de la salud humana, para lo cual verifica infraestructura, procesos y resultados, en concordancia con la legislación nacional y del país de destino, logrando el reconocimiento de la competencia técnica nacional e internacional.

Al momento de la entrevista realizada para este trabajo, el Dr. Johanning indicó que para realizar sus funciones en SENASA cuentan con médicos veterinarios oficiales y oficializados, como los que se contratan por medio de la Corporación Ganadera (CORFOGA) mediante un convenio que establecieron. Sin embargo, según se confirmó posteriormente con la Dra. Lilliam Chaves, Jefa del Departamento de Registro del DIPOA, con la reciente aprobación de las 98 plazas más de veterinarios para el SENASA, el convenio quedaría sin efecto y solamente existiría la figura de veterinarios oficiales.

SENASA trabaja por cadena de producción, a saber: bovino, porcino, pollo, pescado, lácteos, conejo, de manera que para cada cadena se brindan servicios integrales de la finca a la mesa, se controlan las buenas prácticas pecuarias, la bioseguridad, entre otros aspectos. La finca la ven mediante programas de campo. Los médicos veterinarios y médicos veterinarios supervisores se encuentran en todos los establecimientos, además DIPOA cuenta con supervisores que se encargan de realizar auditorías internas. Además aplican auditorías externas para las que se establecen

agendas. En estas se preparan informes iniciales y finales y el DIPOA se encarga de coordinar con el médico veterinario de planta para ello.

La Dra. Lilliam Chaves señaló que para realizar su labor dicha Dirección cuenta con 9 veterinarios, 2 técnicos, 2 secretarias y un Director (también veterinario). Además explicó que ellos intervienen como Dirección a partir de mataderos, desde que el alimento tiene un uso comestible. Indicó que están en proceso de certificar con el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) un manual de calidad, y que han trabajado bastante en la elaboración de procedimientos. Estos están disponibles en <http://www.senasa.go.cr/direccioninocuidad.html>

La Dra. Chaves mencionó que DIPOA trabaja en coordinación con el MEIC y con el Ministerio de Salud en lo que a regulación se refiere. Sin embargo, reconoció que hacen falta mayores esfuerzos para estrechar la articulación entre las instituciones mencionadas. Además, han determinado que requieren elaborar reglamentos para las cadenas de aves, cerdo y lácteos y están revisando el reglamento para pescado, pues data de los años 80. Aunque la mayoría de documentos generados por DIPOA aplican a establecimientos exportadores, el registro de establecimientos, que es función del Departamento a su cargo, aplica para todos, los que exportan y los de producción nacional. Con este registro obtienen una especie de censo, pues identifican la actividad que realiza cada establecimiento en operación.

SENASA cuenta además, con la Dirección del Laboratorio Nacional de Servicios Veterinarios (LANASEVE), donde se realizan análisis microbiológicos de alimentos, análisis de residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios, así como de metales pesados (plomo y cadmio) y otros contaminantes en alimentos. Según se indica en la página Web del SENASA, este laboratorio tiene implementado un Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma INTE-ISO/IEC 17025:2005 y el 7 mayo del 2007 el ECA le otorgó la acreditación al LANASEVE de sus dos primeros ensayos: “Determinación de *Salmonella spp* en enjuagues de pollo” y “Determinación de Cadmio por Absorción Atómica en tejidos comestibles: hígado y riñón en especie bovina, músculo porcino, pescado y leche en especie bovina”, esta acreditación tiene una vigencia de cuatro años, del 7 de

mayo del 2007 al 7 de mayo del 2010, durante los cuales el ECA realizará el debido seguimiento para revisar el funcionamiento y cumplimiento del sistema de gestión de calidad.

Por otra parte, al SFE del MAG por ley le corresponde controlar los límites de residuos de plaguicidas en vegetales frescos. Este servicio está realizando modificaciones en su organización interna para controlar también la calidad microbiológica de frutas y vegetales frescos y mínimamente procesados, según informó el encargado del Programa Nacional de Control de Límites de Residuos de Plaguicidas de dicho servicio.¹

Dicho Programa, tal como explicó su encargado el Ing. Matarrita, nace a raíz del informe 50 de la Contraloría General de la República, en el que se indica que el SFE no muestrea, ni controla los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas por lo que incumple con la aplicación del artículo 36 de la Ley Fitosanitaria. Por ello, en el año 2006 inició operaciones la Unidad de Residuos en vegetales y la aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), debiendo rendir cada 15 días informe de sus actividades a la Contraloría. Cuentan con 5 agrónomos, 1 técnico, y 1 secretaria. Sin embargo, con la reestructuración se quiere conformar un departamento de inocuidad con cuatro unidades, a saber: laboratorios de microbiología y químico, muestreo, capacitación en BPA y BPM (Buenas Prácticas de Manufactura) y Auditorías. Esto porque consideran que la inocuidad de los alimentos es un concepto que debe estar presente en el SFE.

El Ing. Matarrita explicó que antes se hacían análisis pero no se daba seguimiento, y que gracias a que reforzaron este aspecto, pasaron de tener en 2006 un 40% de incumplimientos, a tener en 2008 un 9% de incumplimientos en lo que a residuos de plaguicidas se refiere. Este cambio lo han conseguido realizando un seguimiento donde toman la muestra en caso de que presente problemas. Allí identifican al productor responsable y van a visitarlo para buscar la causa de los incumplimientos, que es usualmente una desviación de las BPA. Señaló que en el sitio Web www.protechnet.go.cr aparecen las causas más comunes de incumplimientos, por ejemplo el no respetar el límite de

¹ Matarrita, L. 2009. Funciones, capacidades y perspectivas del Servicio Fitosanitario del Estado en cuanto al control de la inocuidad de los alimentos (entrevista). Heredia, CR. Ministerio de Agricultura.

carencia que es el tiempo permitido entre la última aplicación del plaguicida y la cosecha. Además allí se encuentra la justificación del programa, la parte estructural, el flujograma de toma de muestras, entre otra información de utilidad.

Un dato muy interesante es que el Ing. Matarrita comentó que en la empresa privada tienen proyectos de inocuidad de los alimentos porque buscan dar un producto sano al consumidor, por lo que han colaborado mucho con el programa. Estas empresas incluyen centros de acopio, supermercados, ferias del agricultor, entre otros.

Con respecto a la regulación, el Ing. Matarrita Indicó que se encuentran preparando una nueva norma de residuos de plaguicidas que está en consulta ante la OMC, porque la norma vigente limita el uso de productos nuevos. De esta manera, con la nueva regulación se regirán por recomendaciones internacionales, principalmente Codex, aunque también contemplan LMR establecidos por la United States Environmental Protection Agency (EPA) y también los establecidos por la Unión Europea (UE). Este decreto nuevo es muy corto e indica que la lista de LMR será actualizada cada 6 meses en la página web. Para ello, dos técnicos están revisando la información de EPA y la UE.

Aunque el Programa de Control de Residuos de plaguicidas inicialmente se aplicó a productos nacionales, van a extenderlo a las exportaciones de melón, piña y mango, debido a que han visto que existe la necesidad. Por ejemplo, se encontraron residuos de plaguicidas en piña enviada a la UE, que además está bajando los LMR a los niveles mínimos o límites de detección. El etefón, constituye un ejemplo de lo anterior, pues el LMR pasó de 2 ppm a 0,5 ppm y luego a 0,05 ppm. Ya se logró que volviera a 0,5 ppm pero los exportadores de piña siguen proponiendo que vuelva a 2 ppm. Para ello, están realizando muestreos de etefón para verificar niveles, dosis usadas, pH, horas de aplicación, nombre del producto utilizado, etc. para posteriormente ligarlo al resultado del análisis. En octubre del 2009, esperan una auditoría de la UE para piña, melón y mango para ver la capacidad de cumplir con la regulación europea.

También van a evaluar la parte microbiológica y aunque no cuentan con un laboratorio de microbiología, pretenden comprar servicios a SENASA u otros laboratorios. Señalan que por ley de registro de plaguicidas existe un impuesto del 1,5% para análisis de control de calidad, lo que estarían utilizando para la creación de nuevas plazas, posiblemente 2 químicos y 8 agrónomos para la promoción de BPA y análisis. La idea es que el presupuesto se ejecute en agosto y ya se tengan las plazas cubiertas, una vez que lo autorice la autoridad presupuestaria.

Con respecto a la aplicación de las BPA, se indicó que éstas son “voluntarias” pues si no las cumplen no pueden exportar. Además, se rigen por normas privadas que son exigidas por los compradores de los diferentes destinos de las exportaciones. Esto hace que tengan interés en establecer una empresa certificadora propia con reconocimiento a nivel internacional, para ahorrar costos a los productores y exportadores.

Ya cuentan con un Manual de BPA y trabajan en BPA específicas por cultivo: por ejemplo mango, melón, piña, por problemas con la UE. A nivel nacional culantro, perejil, vainica, fresa, lechuga son los productos de mayor problema en cuanto a incumplimiento de los LMR. Con el programa de control de residuos de plaguicidas se envían en teoría 10 muestras diarias o 50 semanales, pero esto es bastante variable. En el Laboratorio de análisis se encargan de buscar los posibles plaguicidas según el cultivo del que se trate y aunque no tienen todas las metodologías de análisis, la idea es mejorar este aspecto con el nuevo decreto.

Finalmente, el Ing. Matarrita señaló que su programa mantiene una buena relación con todos los departamentos del SFE y que han realizado proyectos con otras entidades como el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Ministerio de Salud, algunas municipalidades, sector privado (cámaras de insumos, de genéricos y de agricultura), así como con productores y trabajadores. Participan en la mesa de negociación en inocuidad de alimentos de la Unión Aduanera Centroamericana y además en proyectos con el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA) de la Universidad de Costa Rica, con el Instituto Tecnológico de Costa Rica y con la Universidad Nacional. Son parte de la Comisión para la verificación conjunta,

coordinan el Subcomité Nacional del Codex sobre LMR y participan en el Subcomité Nacional del Codex sobre contaminantes de alimentos.

El Programa cuenta con informes trimestrales, semestrales y anuales desde el 2006, hasta el 2009. Cada caso se archiva en un expediente. Además cuentan con una hoja electrónica que incluye el lugar del muestreo, el resultado del análisis y los incumplimientos. Aunque ya se contrataron los servicios para crear una base de datos con interacciones con otros departamentos del SFE, los datos que se tienen de muestreos realizados desde el 2002 se van a incorporar a este sistema, pues actualmente no se tienen en una hoja de Excel.

Por otra parte, el Departamento de exportaciones del SFE, colabora con el Ing. Matarrita para aplicar las BPA en frutas y vegetales. Tienen a cargo el registro de plantas empacadoras y el diseño de planes de muestreo para piña, melón, mango, sandía y culantro. Brindan su apoyo al programa de control de residuos de plaguicidas, pues han recibido múltiples capacitaciones en BPA, según indicó la Ing. Magda González, Jefa del Departamento.

La Ing. Gina Monteverde, también del Departamento de Exportaciones del SFE, indicó además que cuando se detectan plaguicidas en las plantas empacadoras que es donde se muestrea, muchas veces el producto ya se envió al país de destino. Sin embargo, no se da la alerta porque muchos plaguicidas se metabolizan en el camino. Lo que se hace es dar seguimiento a nivel nacional, evitando que se consuma el producto en el país, o se retiene en la planta esperando que se metabolice en cierto tiempo.

Por su parte, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, mediante la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica, se encarga de presidir el Comité Nacional del Codex Alimentarius y sus respectivos subcomités, así como el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) y la Comisión Técnica de Verificación del Cumplimiento de los Reglamentos Técnicos.

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es el ente encargado de definir y dirigir la política comercial externa en coordinación con las demás instituciones con competencia sobre la producción y comercialización de bienes (tanto para consumo local como para exportación). Se encarga además de coordinar el Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y administrar la aplicación de los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias de los diferentes tratados de libre comercio (TLC) que el país ha suscrito con sus socios comerciales.

Otras entidades del Estado, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), el Centro de Investigaciones Agronómicas de la Universidad de Costa Rica (CIA), el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECA), el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA) de la Universidad de Costa Rica, participan también en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos.

El Área de Vigilancia Epidemiológica de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), así como los hospitales y clínicas privados se encargan de operativizar el decreto de enfermedades de declaración obligatoria, dentro del que se incluyen algunas enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) como son intoxicaciones alimentarias, diarreas, salmonelosis y shigelosis.

La jefa de la mencionada Área de la CCSS², indicó que no existe un protocolo para realizar la notificación al Ministerio de Salud, y que su representada ha trabajado en la elaboración de Guías para la atención de la enfermedad diarreica, de manera que se oriente y estandarice la atención clínica que se otorgue al paciente. Señaló que la CCSS estableció un convenio con el Centro Nacional de Referencia en Bacteriología del INCIENSA para realizar análisis para la identificación de microorganismos causantes de enfermedades transmitidas por alimentos, especialmente ante la aparición de brotes. Además, tiene convenios con el ICAA y la UCR para el análisis de aguas,

² Badilla, X. 2009. Vigilancia y reporte de ETA por parte de la CCSS (entrevista). San José, CR. Hospital Nacional Psiquiátrico.

cuando se sospecha que los brotes son causados por la contaminación de este líquido. Sin embargo, la investigación de brotes no se realiza en forma rutinaria, sino que depende de la magnitud que tenga el mismo y de que los pacientes implicados asistan a un mismo centro de atención. A esto se debe sumar el subregistro que existe de las ETA, pues no todas las personas que se ven afectadas por estas enfermedades acuden a un centro de atención médica.

Actualmente se está trabajando en la transformación del INCIENSA como instituto nacional de salud pública, lo que contempla la dotación de una mayor cantidad de recursos en cuanto a equipos de laboratorio, de manera que se fortalezcan los actuales servicios que se brindan y se implementen nuevas técnicas de análisis en diferentes ámbitos, entre ellos el de alimentos.

Por otra parte, dentro de las organizaciones privadas, interesadas en el tema de la inocuidad de los alimentos vale resaltar a la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), la Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros (CANEP), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) y la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Además se cuenta con dos organizaciones de consumidores que han participado en actividades relacionadas con la inocuidad de los alimentos, a saber la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO) y la Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI).

Lo anterior permite afirmar que el actual sistema de control de la inocuidad de los alimentos cuenta con varios organismos, los cuales ejercen sus funciones de manera descentralizada en unos casos y en otros centralizada. Además, si bien se mencionó que existen mecanismos legales de coordinación de las instituciones de gobierno que ejercen responsabilidades en el tema de inocuidad de los alimentos, las relaciones y los flujos de comunicación entre las partes interesadas no son los óptimos. Tampoco las prioridades y por ende los recursos que se asignan a las actividades de control de los alimentos en las diferentes instancias de gobierno.

Por ejemplo, se percibió durante las entrevistas realizadas a funcionarios tanto de SENASA como del SFE, un gran interés y apoyo de sus directores para mejorar sus capacidades para controlar la inocuidad de los alimentos. Por ejemplo el SENASA cuenta con la DIPOA y el SFE planea contar a

partir de agosto de 2009, con una dirección que velaría por la inocuidad de los productos de origen vegetal, mediante el control tanto límites de residuos de plaguicidas como microorganismos patógenos en frutas y vegetales frescos. Esto obedece a una evolución de pensamiento que considera que deben incorporarse tres aristas al SFE, plaguicidas, inocuidad y ambiente.

Mientras tanto, en el Ministerio de Salud se percibe a nivel técnico una gran incertidumbre en torno al futuro de la atención de la inocuidad de los alimentos. Si bien el tema es de atención obligatoria y se están realizando esfuerzos para definir las pautas a seguir en esta institución, aún no se ha observado que exista un fortalecimiento del quehacer ministerial en esta materia.

A pesar de las diferencias mencionadas, vale resaltar la coyuntura actual, pues existe una iniciativa para crear e implementar a largo plazo el Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos (SNIA) dentro del plan de trabajo de la Comisión Nacional del Codex (Ver anexo 4). Este plan de trabajo incluye la sensibilización del Consejo Nacional para la Calidad (CONAC), integrado por los Ministros de Economía, Salud, Agricultura y Comercio Exterior con respecto a la evaluación de la necesidad de formular una propuesta de Ley SNIA. Si bien el CONAC se ocupa de la calidad, se ha visualizado este Consejo como una plataforma para conseguir el apoyo político del más alto nivel, pues está conformado por los Ministros involucrados en el tema de la inocuidad y está respaldado por la Ley del Sistema Nacional de la Calidad, por lo que se considera una instancia de peso para el logro de dicho objetivo.

Además, en el seno del Comité Nacional del Codex y como parte del objetivo de crear el SNIA a largo plazo, se conformó un pequeño comité que incluye representantes de la Secretaría Técnica del Codex, los Ministerios de Salud, Agricultura, Economía y Comercio Exterior, así como el CNP, CACIA, FAO y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este comité está gestionando la aprobación del perfil de proyecto de la FAO denominado "Asistencia para el Diseño y/o fortalecimiento de políticas de Inocuidad de Alimentos para los países de la región", que tiene como resultados principales, el contar con las evaluaciones de los sistemas actuales de control de alimentos, planes de acción nacionales consensuados, responsables de gestionar los sistemas de

control capacitados en elaboración de indicadores de impacto de la inocuidad y en estrategias de comunicación efectiva y sistemas de control y políticas de calidad e inocuidad de alimentos equivalentes en la subregión. (FAO, 2009).

En este proyecto, está prevista la participación de países como Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, para la subregión Centroamericana y del Caribe, mientras que para Sudamérica se espera la participación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La fecha de inicio propuesta es junio de 2009 y se espera que tenga una duración de 24 meses. La contraparte gubernamental que se está considerando por FAO, son los Ministerios de Agricultura y de Salud y otros relevantes de los países participantes. (FAO, 2009).

Dicho proyecto es el resultado de un seminario organizado por FAO, que tuvo lugar en Chile en 2008, y en el cual los países participantes realizaron presentaciones sobre sus actuales sistemas nacionales de inocuidad de los alimentos. Por Costa Rica participó una representante de la secretaría del Comité Nacional del Codex. El perfil de proyecto detalla las responsabilidades del país, lo que supone necesariamente el compromiso de las instituciones responsables del control de la inocuidad para la ejecución del mismo, que es justamente lo que Costa Rica ya consiguió mediante la firma por parte de los Ministros involucrados de una carta que servirá de respaldo para la firma del documento oficial que FAO exige a cada país participante. (FAO, 2009).

El interés de trabajar en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos en América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), se evidencia asimismo en el informe de Hafemeister (2008), ya que dentro de las prioridades de cooperación técnica identificadas por los citados países, se señala el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos, con el fin de reducir la brecha entre la calidad de los productos para el consumo nacional y la de los de exportación y facilitar a los productores locales el alcanzar los requisitos de exportación, permitiendo condiciones comerciales favorables así como el incremento de oportunidades en la región para agregar valor a productos básicos, a través

de su procesamiento. Este informe fue elaborado para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF por sus siglas en inglés), como un esfuerzo para fortalecer la relación entre la oferta y demanda de asistencia técnica relacionada con medidas sanitarias y fitosanitarias en la región.

Si bien, Hafemeister, 2008 señala que las prioridades para Costa Rica en cuanto a inocuidad de alimentos en general, lo constituyen el establecer requisitos para contaminantes microbiológicos, el mejorar las inspecciones de alimentos procesados, la acreditación de los laboratorios, la capacitación en Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el análisis de peligros y puntos de control críticos (HACCP por sus siglas en inglés), la capacidad para el análisis de riesgo, la mejora de la participación del país en las organizaciones internacionales, la actualización de la regulación y el fortalecimiento del Centro de información y notificación, tales prioridades son parte de las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de la actual organización para la atención del tema de la inocuidad.

Estos ejemplos de esfuerzos realizados, ponen de manifiesto que la necesidad de crear un sistema nacional de inocuidad de los alimentos es real y de atención urgente. Al menos así se ha percibido durante las reuniones del comité conformado en el seno del Comité Nacional del Codex, donde se han realizado una serie de planteamientos para llevar a cabo la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la gestión de la inocuidad de los alimentos, la legislación alimentaria, la inspección de alimentos, los laboratorios de control de los alimentos y los sistemas de información, educación y comunicación. Esta iniciativa se percibe como muy positiva, dado que requiere del compromiso de las principales instituciones involucradas en la gestión de la inocuidad de los alimentos. Además, es liderada por el Ministerio de Economía, lo que resulta favorable para obtener el apoyo requerido. En este sentido, también se considera una fortaleza el que la iniciativa se apoye en el CONAC que es una instancia ministerial ya existente, creada por la Ley del Sistema Nacional para la Calidad.

Con las acciones que se están realizando, se vislumbra una gran oportunidad para establecer un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, que permita proteger al consumidor y a la vez mejorar la competitividad de los productos nacionales. Esto es lo que los entrevistados de CACIA,

CONCORI, SFE, MEIC, COMEX y el Ministerio de Salud, solicitaron durante las conversaciones o preguntas que se realizaron para el desarrollo de este trabajo y por lo que los miembros de la CIIA han abogado durante tantos años.

Toda la experiencia vivida en la CIIA, permitirá evitar cometer los mismos errores y a la vez buscar entre todos los actores, las soluciones más convenientes y efectivas para lograr los objetivos indicados en el párrafo anterior, como instituciones del gobierno central en beneficio de la población costarricense.

Gestión del Control de la Inocuidad de los Alimentos

En el año 2002, mediante el decreto ejecutivo 30083-S-MAG se creó el Consejo Ministerial para la Inocuidad de los Alimentos (CMIA), así como la CIIA, como instancias consultivas, de análisis, deliberación y recomendación del Poder Ejecutivo, considerando entre otros aspectos que era urgente atender el tema de la inocuidad de los productos agroalimentarios de una manera integrada, desde etapas previas a la producción en la finca, hasta la vitrina del expendedor minorista y la mesa del consumidor final, según versa el considerando número 7 del decreto mencionado.

Según dicho decreto, el CMIA debe colaborar en la formulación de Políticas de Inocuidad de los Alimentos con base en la recomendación o propuesta de la CIIA y además velar por la armonización y compatibilidad de las políticas nacionales y sectoriales con las Políticas de la Inocuidad de Alimentos y la normativa internacional vigente, entre otras funciones.

Por su parte, la CIIA conformada por representantes de los sectores público, privado, académico y consumidor, y por miembros honorarios de cuatro organismos internacionales (para un total de 25 entes), tiene entre sus funciones, formular la propuesta de Políticas de Inocuidad de Alimentos para presentarla por los canales establecidos al Consejo Ministerial para su análisis, y conformar un Grupo Permanente para la armonización y compatibilización de las políticas sectoriales con las Políticas de Inocuidad de Alimentos.

La CIIA, como el ente colegiado que es, ha servido como foro interinstitucional e interdisciplinario, ha demostrado su capacidad propositiva, de acción y coordinación, y logró formular la política número ocho del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 2006-2010 que corresponde a “Procesos integrales e intersectoriales orientados a garantizar la inocuidad de los alimentos”. Sin embargo, esta política no fue implementada en su totalidad ni se conoce en muchas de las instituciones que tienen roles en la gestión del control de los alimentos, lo que evidencia nuevamente que no existe un tratamiento integral del tema de la inocuidad de los alimentos como sistema.

La CIIA logró avances en la definición de propuestas de estrategias para el control de la inocuidad dentro de las políticas de salud y de alimentación y nutrición, también en la elaboración de Guías de Buenas Prácticas para los sectores agrícola, de manufactura para productos hortícolas y frutícolas mínimamente procesados, acuícola, de la industria alimentaria, de transporte de alimentos y de servicios de alimentación, así como de la Guía general sobre implementación del sistema HACCP. Además ha mejorado la capacitación del personal técnico en el tema de inocuidad de alimentos y la planificación estratégica de acciones en inocuidad, entre otras. (Lavagni. 2007).

Sin embargo, no ha sido valorada en toda su dimensión, sino más bien concebida por algunas autoridades como una amenaza a la organización para la atención del tema de la inocuidad de los alimentos, pues cuando hace tan solo tres años atrás, discutía sobre las necesidades de fortalecimiento del país para la gestión eficaz de la inocuidad de los alimentos, no recibió el apoyo requerido por parte de las autoridades.

Por ello, y a pesar de lo anterior, y de los logros de la CIIA, la creación del sistema nacional para la inocuidad de los alimentos (SNIA), una de las tareas de dicha Comisión con el apoyo necesario del CMIA, no ha pasado de ser una intención que quedó plasmada en un decreto y otros documentos oficiales, situación que ha colocado al país en desventaja frente a otros que ya han logrado avanzar en este sentido, y que contaron con un verdadero compromiso en todos los niveles de gestión para

realizar las modificaciones necesarias para crear un sistema nacional integrado para el control de la inocuidad de los alimentos, desde la finca hasta la mesa.

Otro aspecto importante desde el punto de vista de la política, lo constituye el hecho de que la inocuidad de los alimentos, a pesar de su gran relevancia desde el punto de vista comercial, no lo ha sido tanto a nivel sanitario, pues las prioridades en este ámbito han sido otras, como la atención de enfermedades infecciosas, como la reciente influenza tipo A (H1N1) y el dengue.

Sin embargo, se debe destacar que según los datos más actualizados que se encuentran disponibles en el país, las diarreas ocupan el segundo puesto como causa de morbilidad dentro de los eventos de notificación obligatoria (ver cuadro 2). Además, la tasa de morbilidad por diarreas ha mostrado un aumento a lo largo de los últimos cinco años para los que se tienen datos (ver gráfico 1) y provocan la muerte principalmente de grupos más vulnerables como los niños y los adultos mayores, por lo que se considera que debe prestarse atención a las mismas y buscar la forma de disminuir aquellos casos que sean de transmisión alimentaria, que son completamente prevenibles mediante la aplicación de buenas prácticas de higiene y sistemas de aseguramiento de la inocuidad a lo largo de la cadena agroalimentaria.

Si bien los casos de diarrea reportados no son únicamente los causados por enfermedades de transmisión alimentaria, tampoco han recibido de parte de las autoridades una atención prioritaria, sino que las disminuciones que se han observado en el número de casos, han resultado como efecto de las campañas del lavado de manos que se han promulgado para disminuir los casos de influenza A (H1N1) como recientemente se reportó en los noticieros nacionales.

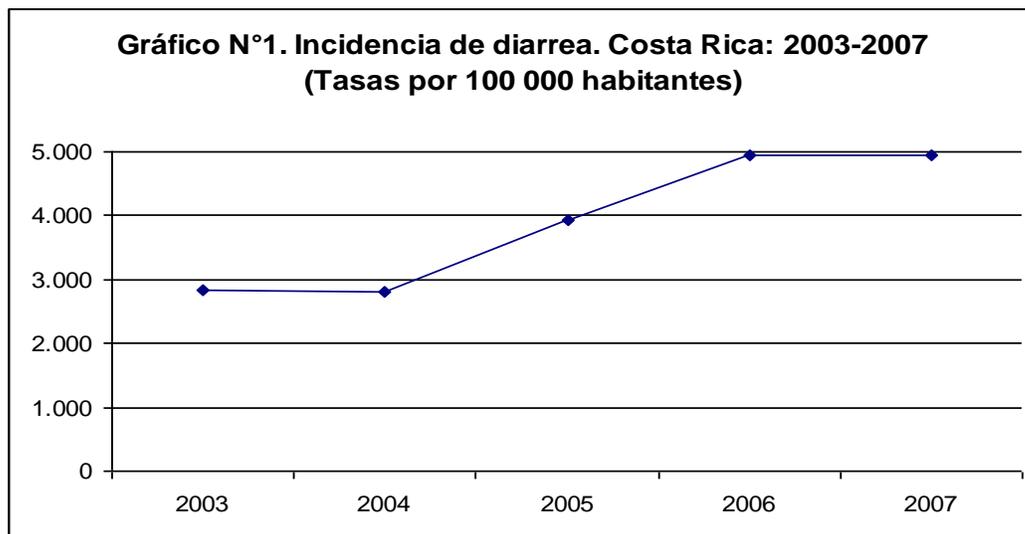
De esta manera, se considera que es prioritario establecer una política de Estado para el tema de la inocuidad de los alimentos, pues sin ello difícilmente se dimensionará correctamente el problema, impidiendo la creación de un sistema nacional para la inocuidad de los alimentos que sea eficaz. Esta preocupación fue manifestada por la Directora de Mejora Regulatoria y Reglamentación

Técnica, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio³, quien explicó que por esa razón el Comité Nacional del Codex incluyó dicha tarea en su Plan Anual de Trabajo.

**Cuadro N° 2: Principales causas de morbilidad.
Eventos de notificación obligatoria. Costa Rica, 2007**

Causa	Tasa de morbilidad por 10000 habitantes
Virosis aguda de vías respiratorias	20321.96
Diarreas	4952.93
Influenza	1191.36
Dengue	583.41
Violencia intrafamiliar	228.97

Fuente: Dirección de Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud. 2007. Boletín Estadístico de Eventos de Notificación Obligatoria en Costa Rica. San José, Costa Rica.



Fuente: Dirección de Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud. 2007. Boletín Estadístico de Eventos de Notificación Obligatoria en Costa Rica. San José, Costa Rica.

³ Araya, IC. 2009. Perspectivas en cuanto al establecimiento de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos y capacidades actuales de los entes involucrados (entrevista). San José, CR. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Para ello se contempla la posibilidad de que el sistema requiera ser creado por ley, pero a corto plazo les interesa tener claramente definidos los roles de cada institución y los mecanismos de coordinación entre ellas para diseñar el SNIA.

En el mismo sentido, el Presidente de la Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI)⁴ indicó que el Estado Costarricense debería desarrollar una labor aún más agresiva en materia de creación de reglamentos y normas técnicas en mercados específicos que garanticen al consumidor la inocuidad de los productos. Asimismo indicó que la verificación en el mercado de los reglamentos es absolutamente necesaria para salvaguardar el derecho del consumidor a su seguridad, establecido en el artículo 46 de nuestra Constitución Política y que consideran como principal acción puntual la creación de un verdadero sistema nacional de inocuidad de alimentos que permita coordinar las acciones de los sectores público y privado en la materia.

La Ing. Magda González, del Departamento de Exportaciones del SFE, indicó que se debería crear un organismo único que se encargue del tema de la inocuidad de los alimentos y que facilite los trámites para los usuarios del sistema. Este podría ser coordinador de las instituciones operativas, apoyado en un sistema de información para mejorar la competitividad. Asimismo manifestó que el registro de insumos, medicamentos y alimentos debería ser responsabilidad de una sola institución.

Por su parte, el vicepresidente de CACIA⁵, señaló que se ha visto un efecto de decaimiento en el actuar en el área de alimentos por parte del Ministerio de Salud durante los últimos 15 años y que si no se quiere o no se puede avanzar en esto, el tema debería pasar de manos e incluso crear un ente especializado y desconcentrado que atienda toda la cadena de producción, procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos, nacionales e importados.

⁴ Ulate, E. 2009. Perspectivas y preocupaciones del sector de los consumidores costarricenses en cuanto a la inocuidad de los alimentos en el país (cuestionario enviado por correo electrónico). San José, Costa Rica.

⁵ Jara, J. 2009. Perspectivas de la industria alimentaria con respecto al sistema nacional de inocuidad de los alimentos (entrevista). San José, CR. Ministerio de Salud.

Al respecto, se debe mencionar que ante la petición que hiciera CACIA al Ministro de la Presidencia en el mes de febrero de 2009, solicitándole la conformación de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos, éste identificó al Ministerio de Salud como ente responsable de conformarlo, por lo que la Ministra de Salud solicitó a la Dirección de Regulación de la Salud, preparar un informe del marco jurídico e institucional para trabajar en el tema. En el documento emitido por dicha Dirección, se formulan una serie de estrategias a seguir, que se enfocan tanto en las necesidades internas de coordinación y definición de roles, como en la identificación de un líder nacional para el tema y los mecanismos de coordinación necesarios entre los actores interesados.

Desde esta perspectiva, se considera que no se puede esperar que dicho Ministerio amplíe su quehacer operativo tratando de recuperar responsabilidades cedidas a otras instituciones, sino más bien que ejerza la rectoría en el tema de la inocuidad de los alimentos, que se enmarcaría dentro de la rectoría de la producción social de la salud y que se define como la función mediante la cual el ente rector lidera, promueve y articula, de manera efectiva, los esfuerzos de los actores sociales y ejerce sus potestades de autoridad sanitaria, para proteger y mejorar la salud de la población. (García, 2009).

Según la definición y planteamiento anterior, resulta interesante conocer los mecanismos de coordinación que se establecieron en el Manual de Organización del Ministerio de Salud, para la División Técnica de Rectoría de la Salud y otras unidades organizativas y actores sociales:

1. Coordinación y sincronización de actividades: con este mecanismo se pretende eliminar duplicidades o contradicciones en busca de la optimización de recursos.
2. Sistematización y normalización del trabajo y sistematización de productos/servicios: a través de este mecanismo se garantiza el uso de procedimientos uniformes, asimismo una norma coherente, lógica y alineada con los demás procesos de la institución. Además se busca garantizar la calidad y oportunidad de los productos que se entreguen.
3. Sistematización de flujos de información, desarrollo de redes intra e interorganizacionales y desarrollo de sistemas integrados de información intra e interorganizacional: se requiere garantizar

información confiable, oportuna y útil, para que la División Técnica de Rectoría de la Salud desarrolle una efectiva gestión que promueva adecuadas relaciones con otros actores sociales, a partir de un sistema de información integral y moderno.

4. Desarrollo de modelos de articulación y vinculación: es necesario que los productos intermedios y finales que se generen sean validados y útiles para otros procesos a través del desarrollo de su gestión de manera efectiva. (MS, UCR, OPS, 2008).

Además, la nueva estructura del Ministerio de Salud, contempla varios consejos que podrían ser aprovechados como instancias para mejorar su accionar en materia de inocuidad de los alimentos. El primero de ellos que se citará es el Consejo Técnico de Rectoría de la Salud, que es coordinado por el Director de la División Técnica de Rectoría de la Salud y constituye una instancia de asesoría y coordinación del nivel central. Le corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos tácticos para el desempeño de las funciones de rectoría de la salud, acorde con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud y con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud; y con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de las Direcciones dependientes de la División. Además, en esta instancia, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos de la División para contribuir con el logro del marco estratégico institucional. (MS, UCR, OPS, 2008).

Dicho Consejo debería conocer y aprobar cualquier propuesta que se elabore para la definición de roles a lo interno del Ministerio de Salud, así como las estrategias que se quieran implementar para ejercer en una forma efectiva la rectoría en el tema, a nivel nacional, pues está integrado por el Director de la División Técnica de Rectoría y los directores de cada una de las direcciones que dependen directamente de esta División, a saber: Mercadotecnia de la Salud, Vigilancia de la Salud, Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud, Regulación de la Salud, Garantía de Acceso a Servicios de Salud y Desarrollo Científico y Tecnológico en Salud. (MS, UCR, OPS, 2008).

Además, se creó un Consejo de Gestión Institucional, coordinado por el Director General de Salud. Este constituye la instancia formal de asesoría y coordinación del más alto nivel técnico institucional. Le corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos estratégicos institucionales, acorde con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud, y con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de la Institución a nivel nacional. Además, en esta instancia, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos institucionales para contribuir con el logro del marco estratégico. Está integrado por el Director General de Salud, y los Directores General de Nutrición y Desarrollo Infantil, Desarrollo Estratégico Institucional, Atención al Cliente, División Técnica de Rectoría, División Administrativa, Asuntos Jurídicos y el Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales en Salud. (MS, UCR, OPS, 2008).

Existe además un Consejo Regional de Rectoría de la Salud, que es coordinado por el Director General de Salud y constituye la instancia formal de asesoría y coordinación entre el nivel central y el nivel regional. Le corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos estratégicos para el nivel regional, acorde con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud, y con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de la Institución a nivel regional. Además, en esta instancia, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos regionales para contribuir con el logro del marco estratégico institucional. Está integrado por el Director General de Salud y los Directores Regionales de Rectoría de la Salud. (MS, UCR, OPS, 2008).

Otra instancia a considerar es el Consejo Técnico Administrativo que es coordinado por el Director de la División Administrativa y constituye una instancia de asesoría y coordinación del nivel central. Le corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos tácticos para la gestión de los recursos de la institución, acorde con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud y con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud; y con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de las Direcciones dependientes de la División. Además, en esta instancia, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos de la División para contribuir con el logro del marco estratégico institucional. Está integrado por el

Director de la División Administrativa, el Director de la Dirección de Recursos Humanos y el Director de la Dirección Financiera y de Bienes y Servicios. (MS, UCR, OPS, 2008).

Además se establecieron los Consejos de Gestión Regional de Salud como instancias de asesoría y coordinación. Son coordinados por los Directores Regionales de Salud y les corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos tácticos regionales, acordes con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud, con los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud, y con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de la Institución a nivel regional. Además, en estas instancias, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos regionales para contribuir con el logro del marco estratégico institucional. Están integrados por el Director Regional de Salud, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Estratégico Institucional, el Jefe de la Unidad de Atención al Cliente, el Jefe de la Unidad de Rectoría de la Salud y el Jefe de la Unidad de Apoyo Logístico Administrativo. (MS, UCR, OPS, 2008).

Finalmente, se crearon los Consejos de Gestión Local de Salud como instancias de asesoría y coordinación entre el nivel regional y el nivel local. Están coordinados por los Directores Regionales de Salud. Les corresponde colaborar con la formulación de los lineamientos operativos locales, acorde con las políticas y prioridades definidas por el Ministro de Salud, los lineamientos estratégicos emitidos por el Director General de Salud y los lineamientos tácticos establecidos por el Director Regional de Salud; así como con la definición, seguimiento y evaluación del accionar de la Institución a nivel local. Además, en esta instancia, se comunican asuntos clave y, en general, se facilita la integración de los esfuerzos locales para contribuir con el logro del marco estratégico institucional. Están integrados por el Director Regional de Salud y los Directores de las Áreas Rectoras de Salud. (MS, UCR, OPS, 2008).

Visto lo anterior y conociendo el nuevo modelo de producción social de la salud (García, 2009), se puede observar en la figura 1 que dentro de los ámbitos de la rectoría se encuentran los productos de interés sanitario, así como los servicios y actividades de interés sanitario, entre los que revisten mayor importancia para el tema de la inocuidad de los alimentos. Este modelo apuesta por la

desconcentración y la descentralización y busca la participación social inteligente para la no exclusión, así como la articulación de los actores sociales para proteger y mejorar el estado de salud de la población, cambiando de un enfoque de la atención de la enfermedad hacia la de promoción de la salud.

Lo anterior permite afirmar que al menos teóricamente, el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud en materia de inocuidad de los alimentos, tiene cabida dentro de la nueva estructura organizacional y el modelo conceptual, por lo que no se tendrían argumentos para no apoyarla. Sin embargo, es claro que el proceso de reorganización del Ministerio tomará tiempo, por lo que los resultados no se obtendrían a corto plazo y requieren del compromiso de las autoridades en todos los niveles de gestión.

Figura N°1: Modelo conceptual de la producción social de la salud



Fuente: García, 2009.

Por otra parte, Jara (2009) señaló además que se requiere como primer paso la actualización del marco regulatorio, especialmente la Ley General de Salud, para poder operar y fomentar de forma

efectiva la inocuidad alimentaria. El sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos (SNIA) favorecería a todos los actores, especialmente a los consumidores, a la industria y al comercio con reglas claras y con capacidad de respuesta rápida ante posibles crisis o alertas alimentarias que proteja a los consumidores en forma efectiva.

En este sentido, es importante mencionar, que hubo un intento para modificar integralmente la Ley General de Salud en la administración 2002-2006, sin embargo, no se logró culminar, por lo que la ley que data del año 1973 es la que sigue vigente, aunque con algunos cambios realizados a lo largo de los años. Dicha ley en el artículo 2º indica que el Estado tiene como función esencial velar por la salud de la población, y que al Ministerio de Salud, le corresponde la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Además señala este artículo que el Ministerio tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

Según lo anterior, y dado el contenido de la Sección III de la Ley General de Salud, donde se define alimento como “toda sustancia o producto natural o elaborado, que al ser ingerido por el hombre proporcione al organismo los elementos necesarios para su mantenimiento, desarrollo y actividad y todo aquel, que sin tener tales propiedades, se consuma por hábito o agrado” y que además los aditivos alimentarios también se consideran alimentos legalmente; queda claro que la amplitud del mandato del Ministerio de Salud para regular los alimentos, va más allá de su origen, lo que refuerza aún más la necesidad de que esta institución ejerza su rol rector en materia de inocuidad.

Jara, J (2009), indicó además que con la organización actual no se logran los objetivos de proteger la salud de la población y favorecer la competitividad de los productos nacionales, por lo que todos salen perdiendo, los consumidores con productos que no necesariamente son inocuos, y la industria y el comercio con procesos burocráticos que elevan costos y promueven fraudes, pero no la inocuidad. Además indicó que la inocuidad se basa en un sistema de registros que no es efectivo, que se requiere que haya laboratorios para análisis en diversos puntos (mercados y aduanas), y que

se practiquen controles a productos importados, pues perciben que son tratados en forma diferente a los nacionales.

Dichas afirmaciones son fuertes cuestionamientos a la eficacia de la organización del país para atender el tema de la inocuidad de los alimentos, sin embargo tomando la crisis como una oportunidad de mejora, valdría la pena evaluar sistemáticamente la gestión del control de la inocuidad, así como la legislación alimentaria, siguiendo las pautas definidas por FAO, 2007a. Esto es algo en lo que ya se está trabajando por parte del comité conformado para poner en marcha el sistema nacional de inocuidad de los alimentos.

Siguiendo por esta línea, resulta muy interesante conocer las perspectivas de COMEX⁶ en cuanto a la importancia que reviste la creación de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, pues plantean dos enfoques, el primero refiere a la necesidad de velar porque las medidas tomadas por un socio comercial, así como las que se establecen a nivel nacional, no se conviertan en barreras comerciales injustificadas y proteccionistas, la idea es reducir al mínimo los efectos negativos que pueden brindar estas medidas al comercio. De esta forma estas medidas deben cumplir con lo establecido en la OMC y en cada TLC que el país tiene vigente, por lo que las medidas de inocuidad de los alimentos que se tomen deben estar basadas en principios científicos, no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los diferentes socios comerciales que se tengan o sobre el trato a la producción nacional.

El segundo enfoque se refiere a las ventajas comerciales que representa cumplir con altos estándares de inocuidad para poder ingresar a los mercados más exigentes. De aquí la importancia de poseer un sistema nacional adecuado para la inocuidad de alimentos, que mejore esas oportunidades y minimice los obstáculos al comercio. Las exportaciones de productos alimenticios de Costa Rica representan un porcentaje importante dentro de las exportaciones totales, es por eso que es indispensable el mantenimiento y mejoramiento de su competitividad mediante la

⁶ Arias, F. 2009. Perspectivas de COMEX acerca de la inocuidad de los alimentos en Costa Rica (cuestionario enviado por correo electrónico). San José, Costa Rica.

incorporación de sistemas de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos. De igual forma, este sistema debe enfocarse a la producción para consumo local, con tal de que la reputación del país en el comercio internacional pueda mantenerse y abrir más mercados.

COMEX identifica ciertos avances en el mejoramiento del sistema de inocuidad de los alimentos, pero también señala que debe ser reforzado para cumplir no sólo con el objetivo de protección a la salud de las personas, sino para ser competitivos como país en los mercados internacionales, sin olvidar el nacional. Todo esto se traduce en un incremento de los ingresos para un país exportador como el nuestro.

Consideran que consolidar y aumentar esa capacidad exportadora desde el punto vista de la inocuidad, también supone desafíos. De ahí la necesidad de incrementar la capacidad técnica de los expertos nacionales y del mejoramiento de la infraestructura, con el objeto de ayudar a los productores nacionales a afrontar la obligación que tiene el país de ofrecer un producto que no atente contra la salud pública.

Además que es necesario aumentar la concienciación sobre la importancia de la inocuidad y la calidad de los alimentos, no sólo entre los consumidores y productores, sino entre los responsables de elaborar las políticas y de tomar las decisiones sobre la inocuidad. Esa toma de conciencia es necesaria para que tanto los que producen para el mercado interno como los de exportación sepan aprovechar las oportunidades que conlleva la inocuidad de alimentos. Pero a la vez, es necesario que sepan denunciar cuando existan casos en los que las preocupaciones por la inocuidad de los alimentos y los temores relacionados con la alimentación no estén científicamente fundamentadas, a efecto de evitar que puedan crearse obstáculos innecesarios al comercio.²

Conociendo esta posición de COMEX, llama la atención que Costa Rica actualmente está negociando varios acuerdos comerciales a la vez, a saber, un Acuerdo de Asociación con Centroamérica y la Unión Europea, un TLC con China y otro con Singapur y además se continúa con la negociación para la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana. Esto supone grandes

desafíos para la organización nacional en materia de inocuidad de los alimentos, pues genera más trabajo para el escaso personal que se encarga de apoyar a COMEX en las negociaciones comerciales y supone un aumento considerable en el rubro de gastos de viaje de los diferentes Ministerios involucrados. El equipo de apoyo no está completamente dedicado al tema de MSF, y al menos en el caso del Ministerio de Salud, en muchas ocasiones se le hace difícil cubrir todas las reuniones que la negociación demanda. De esta manera, no se puede asegurar que todas las instituciones que participan, lo hagan de una manera efectiva, lo que hace que puedan escaparse particularidades a considerar, que requieren tiempo y análisis detallado para no incurrir en compromisos con socios comerciales, que no puedan ser cumplidos en forma efectiva a futuro. Se debe reconocer sin embargo, el gran avance en la coordinación de la negociación de tratados comerciales, pues anteriormente era COMEX quien negociaba con una participación muy limitada por parte de las autoridades competentes en materia de inocuidad de los alimentos.

Por otra parte, es importante señalar que según el presidente de CONCORI existen preocupaciones muy puntuales y válidas para tener en cuenta a la hora de replantearse la forma de lograr un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz. Por ejemplo, en el caso de los alimentos producidos en el país, su principal preocupación reside en el mercado informal, en donde la producción de alimentos sin contar con medidas mínimas de higiene que garanticen la inocuidad de los productos hace que los mismos tengan precios muy por debajo de quienes producen siguiendo la normativa vigente. Esta situación, aunada a la crisis económica que vivimos, motiva a los consumidores a buscar precios bajos, aún a riesgo de consumir productos que puedan provocar enfermedades.

Denunciaron que incluso existen empresas que inventan o plagian registros sanitarios para vender en el mercado tal y como ocurre con algunas marcas de miel de abeja o aceite para cocinar. De igual manera en el caso de los alimentos importados su principal preocupación reside en la comercialización de alimentos ingresados al país de contrabando que se venden en la calle o en ventas informales, en donde información como los ingredientes, fecha de vencimiento y casa comercializadora no existe o no es de fiar.

De igual manera, consideran que el consumidor no tiene garantías de inocuidad en alimentos que consume en mercados municipales o bien en la calle, en donde la falta de verificación de instituciones como el MEIC, Salud o el MAG son evidentes. A este señalamiento se debe agregar que las ventas callejeras están prohibidas por la Ley General de Salud en su artículo 218, sin embargo son una realidad que reviste además un matiz social, por lo que requiere un análisis cuidadoso de las medidas a tomar.

A CONCORI le preocupa además, la falta de controles de las instituciones del Estado sobre servicios de catering y hoteles, entre otros, ya que tienen claro que instituciones como el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en el caso de los hoteles ni siquiera se plantea el tema de la inocuidad de los alimentos para dar reconocimientos a los establecimientos comerciales. Si se considera que el turismo es de las principales fuentes de ingresos para el país, la preocupación externada por CONCORI resulta muy válida y por tanto debe ser considerada como un aspecto a mejorar en cuanto a la eficacia de la organización para la atención de la inocuidad de los alimentos en el país.

Por otra parte, en las entrevistas realizadas a la Directora de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica (2009) y al vicepresidente de CACIA se evidenció la preocupación por la existencia de un traslape de funciones entre los Ministerios de Salud y Agricultura, específicamente con SENASA, lo que nuevamente señala la necesidad de definir claramente los roles de cada uno de ellos. Esto evidencia que con la entrada en vigor de la Ley SENASA, ni siquiera el dictamen emitido por la Procuraduría General de la República (PGR) vino a aclarar completamente las responsabilidades de SENASA y del Ministerio de Salud en cuanto al control de la inocuidad de los alimentos de origen animal.

Según el dictamen C-088-2007 del 23 de marzo de 2007 emitido por la PGR, a raíz de la consulta planteada por la Señora Ministra de Salud, Dra. María Luisa Ávila Agüero, en la que solicitó criterio técnico jurídico sobre un posible conflicto entre la Ley General de Salud, Ley N° 5395 de 30 de octubre de 1973, y la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal, el Ministerio de Salud

“cedió” tácitamente parte de sus funciones a dicha entidad, luego de la promulgación de la Ley 8495 en 2006, mediante la que se creó el SENASA.

Dicho Dictamen indica que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 8495, los establecimientos señalados en el artículo 56 de ese cuerpo legal no tienen que solicitar al Ministerio de Salud el permiso de funcionamiento, si no que deben pedir al SENASA el certificado veterinario de operación, por lo que ha quedado derogada tácitamente la competencia del Ministerio de Salud únicamente en lo relativo al otorgamiento de los permisos de funcionamiento de estos establecimientos.

Además, las conclusiones del citado dictamen indican lo siguiente:

- La Ley General de Salud, ley n. ° 5395 del 30 de octubre de 1973 y la Ley General de Servicio Nacional de Salud Animal, tienen como su fin principal el resguardar el derecho fundamental a la salud.
- La Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición es la encargada de coordinar las acciones en el tema de la alimentación y nutrición; mientras que el SENASA debe regular y controlar la seguridad sanitaria de los alimentos de origen animal.
- Corresponde al SENASA el otorgar los certificados veterinarios de funcionamiento, derogando la competencia del Ministerio de Salud en esta materia.
- El artículo 89 de la Ley n. ° 8495 dispone las medidas sanitarias con las que el SENASA puede ejercer las funciones de control y regulación otorgadas por la Ley, las cuales no afectan las que el numeral 356 de la Ley General de Salud otorga a las autoridades de salud en el ámbito de su competencia.
- El Servicio Nacional de Salud Animal es el órgano encargado de dictar las normas sobre los requisitos y los procedimientos administrativos necesarios para emitir los certificados, las constancias, las guías veterinarias, los reportes de laboratorio y equivalente.

Según lo anterior surgen varias dudas, por ejemplo la razón por la cual la PGR no consideró en su dictamen las funciones de otras instancias como la Dirección de Registros y Controles, ahora Dirección de Regulación de la Salud del Ministerio de Salud, sino solamente las de la SEPAN para

estudiar el traslape de competencias entre SENASA y el Ministerio de Salud, pues claramente SEPAN tiene únicamente funciones de coordinación, no de regulación y control como si las tiene la citada Dirección. Tampoco quedan claros los criterios que se utilizaron para determinar que los permisos sanitarios de funcionamiento y los certificados veterinarios de operación, eran equivalentes.

Por otro lado, según las conclusiones del citado dictamen, las competencias del Ministerio de Salud para aplicar las medidas especiales que se señalan en el artículo 356 de la Ley General de Salud, no se ven afectadas en su ámbito de acción. Estas medidas constituyen la retención, el retiro del comercio o de la circulación, el decomiso, la desnaturalización y la destrucción de bienes materiales, la demolición y desalojo de viviendas y de otras edificaciones destinadas a otros usos, la clausura de establecimientos; la cancelación de permisos; la orden de paralización, destrucción o ejecución de obras, según corresponda; el aislamiento, observación e internación de personas afectadas o sospechosas de estarlo por enfermedades transmisibles; de denuncia obligatoria; y el aislamiento o sacrificio de animales afectados o sospechosos de estarlo por epizootias de denuncia obligatoria.

Según lo anterior, lo único que quedó más claro con el dictamen citado y la disposición del artículo 37 del decreto ejecutivo N° 34859, Reglamento General para el Otorgamiento del Certificado Veterinario de Operación, es que quedan excluidos de la aplicación del Reglamento de permisos sanitarios de funcionamiento (decreto ejecutivo N° 33240) los establecimientos: donde se concentren y comercialicen animales, así como las unidades de producción pecuaria que el SENASA catalogue de riesgo veterinario o epidemiológico; los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan productos y subproductos de origen animal; los destinados al sacrificio de animales o que industrialicen, empaquen, refrigeren, procesen o expendan, en el nivel mayorista, productos, subproductos o derivados de animales, para consumo humano o animal, los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan medicamentos veterinarios, sustancias peligrosas para la salud animal y químicos para los alimentos de origen animal; los laboratorios que presten servicios veterinarios; los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan alimentos para animales; los que elaboren, importen, almacenen, desalmacenen, fraccionen, transporten y vendan material

genético o biotecnológico de origen animal o destinado al consumo o uso animal; los establecimientos autorizados y acreditados para la exportación; así como los zoológicos y demás centros donde se concentren animales silvestres en cautiverio.

Lo anterior pone de manifiesto que no hubo acuerdo previo en cuanto a los roles que desempeñarían el Ministerio de Salud y SENASA, con la promulgación de la Ley que creó esta última entidad, lo que evidencia nuevamente problemas de coordinación entre ambas instituciones. En este sentido, se identifica otra oportunidad de mejora, pues queda claro que los lazos entre el Ministerio de Salud y SENASA deben estrecharse. Para ello, el trabajo conjunto que se realice con la posible ejecución del proyecto de FAO, debería facilitar la mutua comprensión de la necesidad de trabajar unidos por el bien común, teniendo en mente que las acciones a realizar son para el bienestar de la población costarricense, tanto desde el punto de vista de salud, como del desarrollo económico. Es decir que se requiere generar una relación ganar-ganar entre ambas instituciones, buscando un escenario de cooperación y éxito mutuo.

Con respecto a la elaboración y aplicación de una estrategia nacional integrada de control de los alimentos y funcionamiento de un programa nacional de control de los alimentos basado en los principios del análisis de riesgos, cada institución (MAG, Salud, MEIC, CNP) elabora su propio programa de control de alimentos, sin embargo, estos planes no se integran completamente.

Por ejemplo, en el Ministerio de Salud, cada Dirección de Área Rectora de Salud, debe elaborar su propio plan de control según las necesidades identificadas, igualmente lo deben hacer las Direcciones Regionales cuando existan cuestiones que trascienden varias áreas en una misma región y el nivel central mediante la Unidad de Control de la Dirección de Regulación de la Salud para problemas que involucren varias regiones.

Sin embargo, según indicó Juan Carlos Calvo⁷, funcionario de la mencionada Unidad de Control, este año no tuvieron conocimiento de los planes elaborados por las Direcciones Regionales ni las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud, por lo que su Unidad formuló un plan según las

⁷ Calvo, JC. 2009. Generalidades del funcionamiento de la Unidad de Control de la Dirección de Regulación de la Salud (entrevista). Ministerio de Salud. San José, CR.

necesidades detectadas a nivel central y la capacidad de análisis de los laboratorios del INCIENSA, que es con los únicos que se encuentra vigente un convenio para la compra de servicios de esa naturaleza.

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Salud debe recurrir a la compra de servicios de análisis, dado que en la reestructuración que sufrió a finales de la década de los 90, sus laboratorios fueron cerrados. Calvo señaló además que las Direcciones de Área no cuentan con suficiente personal capacitado, lo que limita la elaboración y cumplimiento de los mismos en forma efectiva.

El único plan nacional de verificación que existe, fue elaborado por la Comisión Nacional de Verificación Conjunta, creada mediante decreto ejecutivo N° 34129 publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 13 de diciembre del 2007, con el propósito de evitar la duplicidad de funciones en el campo de la inspección y optimizar los recursos destinados a esa actividad fiscalizadora. Sin embargo, Isabel Araya (2009) comentó la necesidad de contar con un mayor compromiso de las instituciones competentes a raíz de la experiencia que ha tenido coordinando dicha Comisión.

Para reforzar lo anterior vale rescatar lo comentado por el Dr. Oscar Johanning (2009)⁸ quien señaló que SENASA es el actor principal en la Comisión mencionada, y a su vez son la entidad que invierte más recursos en el cumplimiento del plan, pues otras instituciones no dan una respuesta óptima porque no cuentan con suficiente personal capacitado ni con recursos financieros para realizar las verificaciones. Si bien, Araya no fue explícita en cuanto a las instituciones poco involucradas, es conocido que el Ministerio de Salud, se reintegró hace pocos meses a las reuniones de dicha Comisión, luego de que se definiera su nueva organización, por lo que al menos a nivel técnico, se reconoce que hubo falta de compromiso de tal institución.

Tal como lo señaló Araya (2009), dicha Comisión, identificó los productos prioritarios sujetos de verificación, en función del nivel del riesgo, la existencia de parámetros verificables en la regulación nacional vigente y el volumen comercial de los mismos, entre otros aspectos. Con base en lo anterior, diseñó un plan piloto de verificación conjunta que está siendo sujeto de evaluación para

⁸ Johanning, O . 2009. Generalidades del funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) (entrevista). Ministerio de Agricultura y Ganadería. Heredia,CR

detectar los ajustes necesarios. La idea de esta Comisión es aprovechar al máximo los recursos que se tienen, permitiendo que el ente que tenga fortalezas en un área determinada sea el que verifique los aspectos que son responsabilidad de cada una de las instituciones que tienen competencia de verificación de la calidad e inocuidad de los diferentes productos incluidos en el plan piloto. La información que se genera alimenta un sistema de información que se creó para tal fin. (Araya, 2009).

Otro intento por optimizar el recurso humano dedicado a la inspección de los alimentos se encuentra en el decreto ejecutivo No 27983-MAG-SALUD, publicado en 1999, mediante el cual se autoriza y dota de investidura como inspectores de salud, con el carácter de autoridades de salud, a los funcionarios profesionales y técnicos del SFE, de la Dirección de Salud Animal del MAG (ahora SENASA), CNP y del PIMA, que cumplen funciones técnicas. Esta investidura les permite realizar todas las acciones necesarias para garantizar al usuario final la sanidad y calidad de los productos y subproductos de origen vegetal y animal.

En cuanto a la capacidad de establecer reglamentos y normas basados en sólidos criterios científicos y en conformidad con las recomendaciones internacionales (Codex), vale mencionar los resultados obtenidos por Lavagni (2007) en cuanto a que la legislación consultada no incluía objetivos de inocuidad (FSO), ni objetivos de rendimiento (PO), ni criterios de rendimiento (PC), y que solo el 29% de los decretos, normas o reglamentos incluían criterios microbiológicos, lo que le permitió identificar algunos criterios necesarios para elaborar reglamentación enfocada bajo una visión real del análisis de riesgos; entre ellos incorporar un rubro que contemple los FSO en el formato para elaborar los reglamentos técnicos, ya que de esta forma se lograría establecer un FSO, el cual estaría de conformidad con lo que se ha avanzado en el Codex Alimentarius. Además, en el mismo sentido, se recomienda establecer los PC y los PO en la legislación nacional en alimentos que puedan presentar un alto riesgo para la salud de las personas (cárnicos, lácteos, pescados y mariscos, etc.), ya que al instituirlos obligatorios se estarían evitando errores en la manipulación y elaboración del producto que tal vez se están cometiendo actualmente, por desconocimiento de los productores. Al analizar los resultados obtenidos se plantearon una serie de sugerencias para mejorar la legislación costarricense en términos de análisis y gestión de riesgos.

Por otra parte, aunque pareciera que en el país se reconoce la importancia de las dimensiones regionales e internacionales de la inocuidad de los alimentos, y el acuerdo de participar en los foros regionales e internacionales, la participación del país no ha sido constante ni se ha dado para todos los Comités que guardan relación con la inocuidad de los alimentos. En este sentido, el Ministerio de Economía Industria y Comercio, ejerce un papel muy importante como Punto de Contacto del Codex en Costa Rica y coordinador de la Comisión Nacional del Codex Alimentarius. Sin embargo, llama la atención que ante cada cambio de Gobierno, sus representantes deben plantear a las nuevas autoridades la importancia de asistir a las reuniones de los diferentes Comités del Codex, que son coordinados por las instituciones públicas, pues no se cuenta con un mecanismo de financiamiento ni con el compromiso escrito de dar sostenibilidad a la participación del país en este foro internacional. La excepción la constituye la asistencia a las reuniones de la Comisión del Codex Alimentarius y Principios generales del Codex, pues como su coordinación nacional está a cargo del MEIC, éste ente ha obtenido mayor respaldo de parte de sus autoridades, a lo largo de las administraciones de gobierno.

Dicho Ministerio ha promovido además, que la reglamentación técnica esté basada en criterios científicos y aplique los principios del análisis de riesgos; sea transparente e incluya la participación de todas las partes interesadas, “de la granja a la mesa”. Además que garantice una amplia consulta en la formulación y aplicación de la legislación alimentaria. Sin embargo, no todas las instituciones que formulan reglamentos siguen siempre los procedimientos establecidos para tal fin, lo que se considera un aspecto a mejorar. El Ministerio de Salud, así como el SENASA han incurrido en faltas de este tipo, elaborando regulaciones que en su momento han carecido de amplia consulta con todas las partes interesadas. Generalmente, cuando es el MEIC quien coordina los comités técnicos nacionales encargados de elaborar reglamentos técnicos, el procedimiento se lleva a cabo según se ha especificado.

Otro aspecto a considerar para la gestión eficaz del control de la inocuidad de los alimentos es el que se cuente con planes estratégicos y operacionales que establezcan prioridades, metas e indicadores para la inocuidad de los alimentos que sean examinados periódicamente. En este sentido, vale mencionar que todas las instituciones con competencias en materia de inocuidad de los

alimentos elaboran planes operativos anuales y rinden informes en cuanto al cumplimiento de los mismos según el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, al no contar con una política nacional de inocuidad, tampoco se tienen prioridades, metas o indicadores específicos sobre los que se evalúe el desempeño de las instituciones de gobierno en la materia, al menos en forma sistemática.

Tampoco existe un sistema para asignar y administrar con eficacia los recursos disponibles para la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, incluida la capacidad de transferir recursos a las esferas de mayor prioridad, ya que cada una de las instituciones involucradas en la gestión del control de la inocuidad, cuenta con su propio presupuesto, personal y equipo, entre otros recursos, por lo que se presentan diferencias que son evidentes en la efectividad con la que se aplican los controles por parte de las instituciones del Estado.

La implementación del plan piloto de la citada Comisión de verificación conjunta, tal como lo señaló Araya (2009), ha permitido identificar, limitantes en cuanto a recursos financieros, pues tanto el SENASA como el SFE, cuentan con presupuesto suficiente para realizar las actividades de verificación, mientras que el Ministerio de Salud y el de Economía, se ven más limitados en este sentido.

Al momento de la entrevista realizada al subdirector del SENASA, se informó que estaban solicitando alrededor de 91 funcionarios más a la autoridad presupuestaria, lo que equivale aproximadamente a un costo de 100 millones de colones. Dicha autoridad dio su aprobación a esta solicitud recientemente, otorgando 98 nuevas plazas de veterinarios para SENASA, según informó la Dra. Lilliam Chaves de DIPOA. Además están implementando un sistema de trazabilidad para el cual ya cuentan con un censo, en el que le asignaron a cada finca un número de identificación. Este sistema cuenta con un respaldo de 600 000 euros para apoyar su implementación. También se destinarán 7,5 millones de euros para LANASEVE, lo que incluye la ampliación de la infraestructura existente. Sin embargo, se considera que deberían asegurarse mecanismos que garanticen la sostenibilidad del sistema, una vez que los recursos externos sean agotados.

Por su parte, el Ministerio de Salud a pesar de contar con un fideicomiso creado inicialmente para actividades de control de productos, incluidos los alimentos, pasó a utilizarse para financiar otras

actividades que son también de su responsabilidad. El MEIC además tiene la imposibilidad legal que de cobrar por aquellas inspecciones que obtengan resultados favorables. Aquellas inspecciones con resultados no favorables si son sujetas a cobro por parte de dicho Ministerio. Por lo que Araya (2009), señaló que lo ideal sería contar con recursos financieros específicos para ejecutar el plan de verificación conjunta.

En cuanto a la existencia de un sistema para el examen y evaluación continuos de las estructuras generales de gestión, conforme a lo establecido por el Decreto Ejecutivo N° 33713-MP-PLAN-MTSS, las Administraciones Públicas, en ejercicio de su potestad de autoorganización, están facultadas para disponer la reestructuración administrativa de las diversas dependencias que las componen, debiendo cada reorganización administrativa ser aprobada por el respectivo jerarca institucional, requiriendo un visado por parte del Ministro Rector del sector al que pertenece la entidad, como requisito previo para su aprobación.

No existe una política documentada de aplicación de la legislación alimentaria. Sin embargo, esfuerzos como la creación de la Comisión de verificación conjunta, demuestran que existe el interés de mejorar la aplicabilidad de la legislación. Esta necesidad de no sólo reglamentar sino crear mecanismos de verificación eficaces que aseguren el cumplimiento de los reglamentos, es externada por el sector privado y el consumidor en los diferentes grupos de trabajo que se conforman para actualizar la legislación y se comprobó mediante las entrevistas y los cuestionarios que se realizaron para obtener la información para este trabajo.

Existe además un Ministerio de coordinación interinstitucional, que tiene como objetivo garantizar que las instituciones del Estado cumplan los compromisos adquiridos por el Gobierno de la República, mediante acciones que faciliten la oportuna toma de decisiones y la efectiva coordinación entre las diversas instituciones que participan en la elaboración de un proyecto o una política pública. Es decir que el Ministro actúa como un gerente de procesos que sirve de enlace para la coordinación entre los jefes de las instituciones involucradas en los grandes proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo, para asegurar su ejecución, logrando el apoyo político requerido y la puesta en marcha de políticas públicas prioritarias. Aunque no se tiene conocimiento de ningún

esfuerzo que haya realizado en materia de coordinación del tema de inocuidad de los alimentos, se considera que este despacho podría servir de gran apoyo para la creación del sistema nacional de inocuidad de alimentos.

En aspectos como la formulación de procedimientos de respuesta en casos de emergencia y la realización de análisis de riesgos, la coordinación entre las instituciones competentes es incipiente. El MAG, mediante el SFE y el SENASA lleva a cabo análisis de riesgos pero principalmente en los temas sanitarios y fitosanitarios. Y el Ministerio de Salud es el enlace oficial de la Red INFOSAN (International Food Safety Authorities Network), mediante la cual se notifican emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, se considera que no se ha aprovechado el apoyo que podría brindar el sector académico en temas como la evaluación de riesgos que obedezca a prioridades de inocuidad de alimentos a nivel nacional.

Por otra parte, en el tema de investigación en inocuidad de alimentos, a pesar que se han realizado esfuerzos en la CIIA, no se cuenta con mecanismos que permitan priorizar las necesidades de investigación y dotar de recursos para su ejecución. Tampoco existen programas permanentes de información a los consumidores y de educación a los mismos que permitan pasar de una cultura de prevención en vez de la de reacción y curación que existe actualmente.

Dada la fragmentación que existe en el actual sistema de control de la inocuidad de los alimentos, no se tiene una base de datos nacional que permita la recopilación de información y el análisis sistemático de los datos relacionados con los alimentos. Cada institución involucrada cuenta con sus propias bases de datos, y tiene sus mecanismos para alimentarla.

Algunas de estas bases, como la de registro de alimentos del Ministerio de Salud, están a disposición del público mediante la página Web de dicha entidad. Sin embargo, los datos e información derivados de la vigilancia de ETA, se manejan en la CCSS de forma automatizada, no así en el Ministerio de Salud, donde es necesario solicitarla al personal de la Dirección de Vigilancia de la Salud que se encarga de preparar las estadísticas con esta información. A pesar que esta

Dirección prepara informes anuales sobre la situación de la salud de la población costarricense, en ellos no se incluyen los datos de morbilidad por ETA, solamente se reporta información sobre mortalidad por diarreas.

Según indicó la Jefe del Área de Vigilancia Epidemiológica de la CCSS, dicha institución posee un sistema de información que permite identificar los casos y brotes de ETA que tienen reportados, según los hospitales que brindaron la atención, las áreas de salud que se vieron involucradas, los meses de año en que se presentaron, entre otras variables.

Por otra parte, el Dr. Alexis Sandí de Epidemiología de SENASA, comentó durante la visita que se realizó a dicha entidad, que cuentan con un sistema de información que tiene las fincas del país identificadas y georeferenciadas, de manera que es posible determinar si una enfermedad animal está relacionada con una ubicación geográfica, el número de fincas que hay en zonas determinadas, si hay enfermedades que se generan a cierta altitud, entre otros datos y que dicho sistema se elaboró con poco presupuesto y ha resultado ser muy útil. Por su parte, la Dra. Lilliam Chaves del DIPOA indicó que aunque el sistema de información solamente tiene datos de producción primaria (fincas y mataderos), la idea es tener una base de datos única que integre la información, por lo que están trabajando en ello.

Cabe destacar que Montero (2003) realizó un diagnóstico de situación y un planteamiento para la creación de un sistema nacional de información en inocuidad de los alimentos, sin embargo, éste no pudo ser implementado a pesar de que existe una política de gobierno digital, pues en su momento no se contó con el apoyo y compromiso suficiente de parte de las autoridades de las diferentes instituciones que serían usuarias del sistema. El diagnóstico realizado por Montero, contempla las bases de datos disponibles en las instituciones, los canales de intercambio de información y comunicación entre las instituciones, los equipos y el personal en informática disponible. El diseño del sistema de información incluye el contexto institucional, las fuentes de información del sistema de vigilancia, la estructura funcional, la organización del proyecto, el diagrama del tipo de información, el modelo conceptual (conformado por 32 instituciones), la estructura general del sistema, los mapas

de los cuatro procesos propuestos (vigilancia, capacitación, investigación e inspección), y finalmente el esquema de arquitectura de la red.

De esta manera es posible afirmar que no se cuenta con un programa interno de información, educación (capacitación, desarrollo continuado de los conocimientos y técnicas) y comunicación con los organismos gubernamentales pertinentes, que utilice la tecnología de la información, sino que cada una de las instituciones realiza lo suyo.

Por otra parte, se debe destacar que en el país existe una gran oferta de capacitación en temas de inocuidad de alimentos, en la que participan universidades, centros de formación para-universitaria, empresas de consultoría, entre otros. Se debe destacar el papel que realiza en materia de educación técnica, el Instituto Nacional de Aprendizaje, pues tiene una amplia cobertura y flexibilidad para dar capacitación a muy bajo costo, pues la entidad se financia con recursos provenientes de cánones que paga la empresa privada, que es a su vez una de las más beneficiadas con los servicios que ofrece el INA. Estos incluyen cursos sobre BPM, HACCP, higiene de alimentos, manipulación de alimentos, entre otros.

En el sector académico, se encuentran una serie de ofertas que van desde carreras universitarias que incluyen cursos generales en el tema de la inocuidad de los alimentos, hasta cursos más especializados en buenas prácticas agrícolas, de manufactura, de higiene en servicios de alimentación, entre otros. A pesar de esta gran oferta de capacitación, no se tiene un control estricto de la calidad de la misma, lo que supone una responsabilidad por parte de los contratantes de dichos servicios, pero a la vez un posible estado de confusión de los mismos a la hora de tener que contratar los servicios necesarios para mejorar sus operaciones.

Finalmente, el Ministerio de Educación (MEP) no brinda contenidos relacionados con inocuidad de alimentos como parte de sus programas de educación formal, por lo que los niños y adolescentes desconocen muchos temas que podrían aprender desde la escuela y el colegio. Si bien la CIIA avanzó en el diseño de una campaña de educación en inocuidad de alimentos, y hasta cuenta con

un personaje para animar dicha campaña, ésta no se ha concretado. Este es uno de los aspectos que se espera mejore con la creación de la Dirección de Mercadotecnia de la Salud del Ministerio de Salud, que se encargará de posicionar conceptos y valores en la población costarricense.

Modelos de sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países.

Dentro de las razones por las cuales algunos países han consolidado o están en proceso de consolidar, sus responsabilidades organizacionales para las actividades relacionadas con la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, GAO (2005) cita que tuvieron visiones similares en cuanto a los costos y beneficios de la consolidación y la necesidad de evaluar sus esfuerzos de consolidación. Por ejemplo, al decidir sobre la consolidación de sus responsabilidades en cuanto a inocuidad de los alimentos, dos de los países, Gran Bretaña e Irlanda, buscaban responder a preocupaciones de la población en cuanto a la inocuidad de su suministro de alimentos y seleccionaron consolidar sus responsabilidades en las agencias que reportan a sus Ministerios de Salud. Otros dos países, Canadá y Dinamarca, estaban más preocupados por la efectividad de sus programas y el ahorro en cuanto a costos y consolidaron sus actividades en agencias que reportan a sus Ministerios de Agricultura, que actualmente controlan la mayoría de los recursos para inocuidad de alimentos. Los 7 países que GAO (2005) investigó (Canadá, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Alemania, Holanda y Nueva Zelanda), continuaban invirtiendo en el establecimiento de sus nuevas agencias, y esperaban beneficios a largo plazo en términos de ahorro de dinero, mayor inocuidad alimentaria por el dinero invertido y/o mejor aseguramiento de la inocuidad de los alimentos. Ninguno de los países ha desarrollado indicadores de desempeño ni datos preliminares en su proceso de consolidación para evaluar la efectividad de sus nuevos sistemas. Funcionarios oficiales identificaron algunas lecciones comunes de sus experiencias que creen que pueden ser aplicables a cualquier esfuerzo de consolidación que haga Estados Unidos. En los 7 países fue necesario lograr el consenso sobre la necesidad de consolidar las responsabilidades en inocuidad de los alimentos. Fueron necesarias algunas iniciativas de gestión tales como un fuerte liderazgo y un grupo dedicado a iniciar la operación de las agencias, en el establecimiento de las mismas. También fue necesario un adecuado financiamiento para los costos del proceso de inicio. Además, para ayudar a las

nuevas agencias en su éxito inicial, las preocupaciones de índole operacional, tales como la flexibilidad para asignar recursos a las mas altas prioridades de inocuidad de los alimentos, establecer una cultura organizacional común, y asegurar la apertura en el proceso de toma de decisiones, fueron cuestiones importantes que deben ser consideradas. Finalmente, los criterios y los mecanismos de evaluación necesariamente deben establecerse en etapas tempranas del proceso, con el fin de evaluar el desempeño de la nueva agencia. (GAO, 2005).

Además, como ejemplo de organizaciones establecidas por países latinoamericanos, cabe resaltar el caso de Chile, que a finales del año 2005 mediante DTO-83 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, crea la Comisión Asesora Presidencial denominada Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria (ACHIA). Esta Agencia tiene como misión asesorar al Presidente de la República en cuanto a la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la inocuidad alimentaria y con el desarrollo de un sistema nacional de inocuidad alimentaria. Además de servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias.

La ACHIA, conformada por los subsecretarios de la Presidencia (quien preside), Salud Pública, Economía, Pesca, Agricultura y el Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene como funciones las siguientes:

- a) Formular y proponer una Política Nacional de Inocuidad de Alimentos, así como las medidas, planes y programas tendientes a su ejecución y cumplimiento.
- b) Servir de instancia de coordinación para la aplicación de la política nacional de inocuidad de alimentos y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen.
- c) Velar por que la política exterior de Chile, en aquellas materias que tengan incidencia en asuntos relativos a la inocuidad y seguridad alimentaria, se adecue a la Política Nacional de Inocuidad de los Alimentos, propiciando para ese efecto la coordinación entre las carteras representadas en la Agencia, y efectuando las proposiciones pertinentes.

- d) Elaborar y proponer un proyecto de ley que cree un Sistema Nacional para la Inocuidad de los Alimentos y la Autoridad Chilena de Seguridad de Alimentos.
- e) Estudiar la legislación nacional vigente aplicable en materia de seguridad alimentaria y proponer las normas y reglamentos que sean necesarios para su perfeccionamiento, incluyendo normas respecto a etiquetado y rotulación de alimentos.
- f) Servir de instancia de coordinación de los organismos públicos que tengan competencias asociadas a la seguridad e inocuidad de los alimentos, en particular en la preparación de propuestas de Guías de Procedimientos y Estándares Técnicos, de propuestas de Procedimientos de Evaluación de Riesgos, Control e Inspección y en la atención y control de eventos de emergencia asociados a la alimentación.
- g) Elaborar y entregar al Presidente de la República un informe anual que contenga una evaluación del desempeño de la institucionalidad de seguridad alimentaria nacional y las recomendaciones para su mejoramiento, y los demás informes específicos que se le requieran o que emanen del desarrollo de sus tareas.
- h) Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría al Presidente de la República.

La Agencia cuenta además con un Secretario Ejecutivo nombrado por su Presidente, quien les asiste en el cumplimiento de sus funciones, asumirá las tareas que se le deleguen y actuará como coordinador de la misma ante los organismos de la Administración del Estado. Además, puede constituir Comités de Expertos, cuya integración y cometido específico serán definidos por sus miembros. Del mismo modo, podrá conformar un consejo consultivo integrado por representantes del sector privado, tanto del ámbito académico, científico, gremial, empresarial y de los consumidores. Para su funcionamiento la ACHIA cuenta con el apoyo administrativo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de su subsecretaría y recibe el apoyo técnico de los Ministerios de de Salud, de Economía, de Agricultura y de Relaciones Exteriores.

Otro ejemplo latinoamericano bastante reciente, es el que notificó la República Dominicana ante la OMC en abril de 2009. Se trata de la RESOLUCION No.: 18/2005, mediante la cual crea el

Departamento de Inocuidad Agroalimentaria, como una dependencia de la Subsecretaría de Estado de Extensión y Capacitación Agropecuarias, de la Secretaría de Estado de Agricultura.

A dicho Departamento, se le asignaron como funciones ser el nexo permanente entre la Secretaría de Estado de Agricultura y las Secretarías de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Industria y Comercio, en todo lo concerniente a inocuidad alimentaria.

Además, debe ser un de los representantes de la Secretaría de Estado de Agricultura en la Comisión Nacional Técnico Científica de los Alimentos (COTECA), debe diseñar el Programa Nacional de Vigilancia y Control de Residuos e Higiene de los Agroalimentos, en función de las recomendaciones de la COTECA, supervisar el funcionamiento de los análisis del Programa Nacional de Vigilancia y Control de Residuos e Higiene de los Agroalimentos, y verificar sus resultados, así como gerenciar y actualizar diariamente las informaciones, conjuntamente con las Divisiones de Análisis y Gerenciamiento de Riesgo de los Departamento de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal, a fin de reaccionar de manera inmediata ante los peligros potenciales que afecten la inocuidad alimentaria. Además deberá sistematizar y comunicar a las autoridades responsables del control, tanto de la Secretaría de Estado de Agricultura como de otros organismos externos, las informaciones referentes a situaciones nacionales e internacionales que afecten o puedan afectar la inocuidad de los agroalimentos.

La resolución notificada por República Dominicana indica que el citado Departamento de Inocuidad Agroalimentaria contará con un equipo de trabajo, constituido por profesionales del área, encabezado por un Director Responsable de la ejecución y coordinación de los trabajos, quien contara con un Asistente Técnico de profesión afín. Este personal deberá trabajar a tiempo completo.

Finalmente cabe mencionar que las experiencias a nivel internacional señalan que independientemente de las formas concretas que se les dé a los arreglos institucionales que se

implementen, si se opta por un sistema de organismo único o de organismos múltiples; los elementos más relevantes para avanzar en un sistema nacional moderno y eficiente son:

- La definición de quién conduce el sistema en su conjunto.
- El establecimiento de principios y criterios operativos comunes para las distintas instituciones y actores que se desempeñan en el ámbito del SNIA.
- Los objetivos de la política de estado.

De esta manera, los esfuerzos que realice Costa Rica para la creación de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, deberían centrarse en estos aspectos, en lugar de especular si con un organismo único se resolverían los problemas de articulación que existen. Las acciones que se realicen, deben incorporar a la mayor cantidad de actores sociales posible y a la vez deben propiciar una evaluación objetiva de las actuales capacidades y por ende de las necesidades de fortalecimiento institucional. Además, se deben tener en cuenta las posibles modificaciones en las leyes marco existentes, de forma que las modificaciones a la institucionalidad tengan una base firme y no que se establezcan por mecanismos que dependan del concepto de sistema de inocuidad de los alimentos que tenga el gobierno que esté en el poder. De esta manera, se daría continuidad al enorme esfuerzo que implica realizar una evaluación de las necesidades de fortalecimiento para la gestión de la inocuidad de los alimentos.

6- CONCLUSIONES

En Costa Rica, son varios los organismos que se encargan del control de la inocuidad de los alimentos. Si se evalúan individualmente unos funcionan mejor que otros y cuentan con mayores recursos para llevar a cabo sus actividades. Sin embargo al no estar éstos organizados como un sistema, la calificación general no resulta favorable, pues tanto miembros como usuarios y beneficiarios del sistema, se quejan por la falta de articulación entre las partes, así como la falta de flujo de intercambio de información entre ellas, lo que dificulta implementar cambios que resulten en mejoras y eliminen tanto los vacíos como las duplicidades existentes.

En este sentido, los principales vacíos que se observan se refieren al control de la calidad microbiológica de alimentos frescos de origen vegetal, que próximamente será asumido por el SFE, al control de residuos de plaguicidas en productos vegetales procesados, y al control de niveles de contaminantes en alimentos en general. Lo que no implica que los demás productos estén siendo cubiertos de manera efectiva.

Existe un traslape de funciones entre el Ministerio de Salud y SENASA que no está claro aun para los industriales, por lo que la legislación necesita delimitar las funciones de ambas instituciones en los temas comunes. Un ejemplo de esto lo constituyen aquellas empresas que por su naturaleza requieren certificado veterinario de operación para las líneas de producción de alimentos de origen animal y permiso sanitario de funcionamiento para las líneas de producción de alimentos de origen vegetal. Esta situación perjudica a la empresa y al consumidor, por los costos que implica este doble requisito para la misma planta de procesamiento de alimentos y que podrían influir en el costo de los productos.

Si cada una de las instituciones responsables de ejercer alguna de las responsabilidades del control de la inocuidad de los alimentos, no es capaz de consultar ni llegar a acuerdos previos en cuanto a lo que conviene para el país, y no solo para su institución, sino que actúa como una entidad aislada que toma sus propias decisiones, difícilmente se va a aceptar, que existen necesidades de fortalecimiento de la capacidad en cuanto al funcionamiento integral del sistema, pues podría ser

que tal evaluación se interpretara como una amenaza al *estatus quo* de las instituciones en su individualidad.

El Ministerio de coordinación interinstitucional, podría como ente neutral del más alto nivel del gobierno, ejercer el liderazgo para la conformación de un sistema nacional de inocuidad de alimentos eficaz, de esta manera también se podrían impulsar políticas públicas sobre el tema que busquen mejorar la salud de la población y favorezcan la competitividad de los productos nacionales.

La ejecución de los módulos de evaluación de la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el de legislación alimentaria de FAO (2007a) permitirán tener un panorama mucho más detallado de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para estas dos esferas, lo que facilitará la asignación de recursos una vez que se desarrolle la política nacional en inocuidad de los alimentos.

Algunos países han apostado por la creación de un organismo único para la gestión de la inocuidad de los alimentos de la finca a la mesa, sin embargo, dada la organización actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos, en el país se debería realizar un trabajo interinstitucional que defina el modelo que mejor se ajuste a las necesidades y que cuente con el respaldo de las autoridades. De esta manera se buscaría la articulación, sin menoscabar los importantes esfuerzos que las instituciones han desarrollado por separado para mejorar la gestión de la inocuidad de los alimentos.

El sistema nacional de inocuidad de los alimentos que se establezca, debería contar con una base legal sólida que permita su permanencia a pesar de los cambios en las administraciones, un ejemplo a seguir para establecerlo es la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, la cual establece claramente las funciones de las instituciones que lo conforman, así como los mecanismos e instancias de coordinación entre ellas.

7.- RECOMENDACIONES

Es necesario apoyar los esfuerzos que realiza actualmente el Comité Nacional del Codex para la conformación de un sistema nacional para la inocuidad de los alimentos. Aunque ya se tienen las cartas de apoyo de parte de los Ministerios involucrados, se requiere mucho trabajo a lo interno de cada uno de ellos, de manera que el esfuerzo no sea aislado, sino que verdaderamente responda a los intereses nacionales sin menoscabar los institucionales.

Además, se requiere el compromiso de las autoridades del Ministerio de Salud, de manera que se defina internamente la articulación necesaria en materia de control de la inocuidad de los alimentos. Esto supone analizar si se apoyará el fortalecimiento del liderazgo institucional o por el contrario, las funciones relacionadas con el control de los alimentos seguirán contando con el escaso apoyo recibido hasta el momento.

La reactivación de la Comisión Intersectorial para la Inocuidad de los Alimentos (CIIA) se considera fundamental para la consolidación del sistema nacional de inocuidad de los alimentos, ya que posee la estructura y organización que le posibilitaría asumir un rol de coordinación y articulación. Además podría servir como el foro para validar los resultados de las evaluaciones de las capacidades que se realicen en materia de gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el de legislación alimentaria.

Se requiere la participación de todas las instituciones con responsabilidades en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el establecimiento de relaciones ganar-ganar. Solamente de esta manera, se podrá llegar a articular un sistema eficaz, moderno e integrado.

8.- BIBLIOGRAFIA

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2007a. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2007b. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT); OMS (Organización Mundial de la Salud, SZ). 2004. Segundo Foro Mundial FAO/OMS de autoridades de reglamentación sobre inocuidad de los alimentos, Establecimiento de sistemas eficaces de inocuidad de los alimentos, Actas del Foro.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT); OMS (Organización Mundial de la Salud, SZ). 2003. Garantía de la inocuidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2009. Perfil de proyecto Asistencia para el Diseño y/o fortalecimiento de políticas de Inocuidad de Alimentos para los países de la región (correo electrónico). Roma, Italia.

García, R. 2009. Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud (presentación en Power Point). San José Costa Rica. Consultado en junio de 2009. Disponible en <http://www.ministeriodesalud.go.cr/intranet/>

GAO (United States Government Accountability Office). 2005. Experiences of Seven Countries in Consolidating Their Food Safety Systems. Report to Congressional Requesters. United States of America.

Hafemeister, J. 2008. Balance regional sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias de América Central. Trabajo de investigación realizado para el Fondo para la Aplicación de Normas y Fomento del Comercio. Ginebra, Suiza.

Lavagni, G. 2007. Evaluación de la situación de los objetivos de inocuidad de los alimentos y de los criterios de rendimiento en la legislación de Costa Rica, bajo el enfoque del análisis de riesgos. Tesis Mag. San José, CR. Universidad para la Cooperación Internacional. 97 p.

Ministerio de Salud, CR; OPS (Organización Panamericana de la Salud, US). 2008. Situación de la Salud en Costa Rica. Indicadores Básicos 2008. Disponible en http://www.ministeriodesalud.go.cr/indicadoressalud/indicadores_basicos2008.pdf. Consultada en marzo de 2009.

Montero MA. 2003. Diagnóstico de situación y propuesta de un sistema integrado de vigilancia e información sobre inocuidad de alimentos en Costa Rica. Resumen de tesis. Universidad Nacional. Sistema de Estudios de Posgrado. Maestría en Epidemiología. Boletín INCIENSA. Vol. 15 no. 1.

MS (Ministerio de Salud, CR), UCR (Universidad de Costa Rica), OPS (Organización Panamericana de la Salud). 2008. Proceso de Desarrollo Organizacional. Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. San José, Costa Rica. Consultado en junio de 2009. Disponible en http://www.ministeriodesalud.go.cr/intranet/cd_manuales_procedimientos_organizacional/manual_de_organizacion_ministerio_de_salud.pdf

OMS (Organización Mundial de la Salud, SZ). 2009. Inocuidad de los alimentos. Informe de la Secretaría. 62ª Asamblea Mundial de la Salud. Punto 12.16 del orden del día provisional. Disponible en http://apps.who.int/gb/s/s_wha62.html, consultada mayo 2009.

PGR (Procuraduría General de la República, CR). 2009. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (en línea). San José, CR. Consultada en marzo de 2009. Disponible en <http://www.pgr.go.cr/Scij/>.

STDF (Standards and Trade Development Facility).2009. Overview. (en línea). Ginebra, Suiza. Consultada en mayo de 2009. Disponible en <http://www.standardsfacility.org/>

9.- ARTICULO CIENTÍFICO PARA PUBLICACIÓN

Inocuidad de los Alimentos: Situación actual en Costa Rica

Alejandra Chaverri Esquivel⁹

Resumen:

El objetivo de la investigación fue evaluar la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos en Costa Rica, en cuanto a su eficacia para proteger la salud de la población, promover la competitividad en los mercados internacionales y la protección de los consumidores.

Se utilizó la metodología de investigación-acción y se realizó un estudio descriptivo y cualitativo. Como resultado principal se encontró que el país no cuenta con un sistema único de control de la inocuidad de los alimentos, sino que las responsabilidades se encuentran repartidas entre varios Ministerios que disponen de sus respectivas leyes marco y organizativas. El tema de la inocuidad no se trata en forma sistemática, no obedece a una política de Estado y tampoco tiene un líder claramente identificado que busque la reducción de los casos de enfermedades de transmisión alimentaria y las consecuencias y costos que éstas generan al país y a los individuos afectados por ellas. Algunos países han apostado por la creación de un organismo único para la gestión de la inocuidad de los alimentos de la finca a la mesa, sin embargo, dada la organización actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos, en el país se debería realizar un trabajo interinstitucional que defina el modelo que mejor se ajuste a las necesidades y que cuente con el respaldo de las autoridades. De esta manera se buscaría la articulación, sin menoscabar los importantes esfuerzos que las instituciones han desarrollado por separado para mejorar la gestión de la inocuidad de los alimentos.

Palabras clave: inocuidad, alimentos, gestión, legislación, sistema, Costa Rica

Abstract:

The objective of this research was to assess the current status of the national food safety system in Costa Rica, as to their effectiveness in protecting population health, promoting competitiveness in international markets and promoting consumer protection. The methodology of action-research was used and a qualitative descriptive study was conducted. The main results show that the country does not have a single system for monitoring food safety, but the responsibilities are spread among several ministries with their respective laws and organizational framework. The food safety issue is not in treated in a systematic way, not due to a state policy, nor has a clearly identified leader to seek the reduction of cases of food borne disease and the consequences and costs they generate to the country and the individuals affected by them. Some countries have opted for the creation of a single body for the food safety management from farm to fork, however with the current situation of the national food safety system, there has to be

⁹ Ministerio de Salud. San José, calles 16 y 8. Teléfono 2233-6922, ext.109, correo electrónico: achaverri@netsalud.sa.cr

done an inter-institutional work to establish the model that better fits the country's needs and the authorities support. The aim would be the articulation to improve the management of food safety, without impairing the substantial efforts that the institutions have developed separately.

Keywords: safety, food, management, law, system, Costa Rica

1. Introducción

A nivel internacional, se ha venido discutiendo en diversos foros, sobre la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos. Se han identificado los posibles tipos de estructura organizativa y se ha hecho énfasis en que la responsabilidad por la inocuidad de los alimentos debe ser compartida entre los gobiernos nacionales, los productores y fabricantes de alimentos, los vendedores minoristas de productos alimenticios, los responsables de servicios de alimentación y los consumidores, pues estos sistemas deben tener un enfoque de cadena, es decir deben asegurar la inocuidad de los alimentos desde la finca hasta la mesa.

Muchos documentos de carácter internacional indican que para garantizar la inocuidad de los alimentos es indispensable que exista una colaboración multisectorial eficaz, con la participación de todos los asociados pertinentes a nivel nacional e internacional. Además, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que las nuevas soluciones se basan en el intercambio eficaz de datos, fundamentos científicos sólidos y experiencia práctica; y que la aplicación de los nuevos marcos y opciones de gestión para mitigar riesgos relacionados con alimentos podrían contribuir a reducir considerablemente la incidencia de las enfermedades transmitidas por alimentos a mediano y largo plazo. (OMS, 2009).

En Costa Rica, desde hace casi una década, se ha venido discutiendo a nivel técnico sobre la necesidad de realizar mejoras a la institucionalidad para asegurar el control de la inocuidad de los alimentos desde la finca hasta la mesa. Aunque se han llevado a cabo varios diagnósticos de la situación nunca se han aplicado las metodologías de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) para evaluar la eficacia de los programas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos (FAO, 2007b; FAO, 2007a). Estos

documentos permiten identificar la situación actual, la situación futura deseada y por ende las necesidades de creación de capacidad a nivel nacional sobre este particular. Con este trabajo se evaluó la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos, utilizando como base las metodologías mencionadas, con el fin de que sirva de insumo para un análisis posterior y más detallado de la situación futura deseada y las necesidades de creación de la capacidad en la materia.

2. Materiales y métodos

Se utilizó la metodología de investigación-acción como estrategia de investigación aplicada y se realizó un estudio descriptivo y cualitativo. Se aplicaron entrevistas a representantes clave de las diferentes instituciones involucradas en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, los cuales fueron seleccionados por la autora, dada la experiencia de cada uno de ellos en el tema. Otros funcionarios, principalmente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fueron referidos por las personas seleccionadas para las entrevistas, por lo que durante el trabajo el número de informantes se amplió.

Las entrevistas se realizaron tomando como referencia los parámetros establecidos en el documento “Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad” de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, publicado en 2007.

Los funcionarios clave entrevistados pertenecen a un total de ocho instituciones involucradas. Seis de estos informantes fueron entrevistados personalmente y eran miembros de las siguientes instituciones: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica); Ministerio de Salud (Unidad de Control de la Dirección de Regulación de la Salud); Caja Costarricense del Seguro Social (Vigilancia Epidemiológica); Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), ambos del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Otros dos informantes respondieron cuestionarios enviados por correo electrónico y eran miembros de las

siguientes instituciones: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI).

Los representantes fueron consultados con el fin de analizar las posibles mejoras que se requieren para fortalecer la capacidad de gestión del control de los alimentos y la legislación alimentaria. Para todas las entrevistas y los cuestionarios, se utilizaron las “Preguntas clave para conocer las perspectivas de las partes interesadas acerca de los resultados y rendimiento de la inocuidad de los alimentos” (FAO 2007b) según el sector consultado en ese momento.

Además, las entrevistas realizadas a funcionarios gubernamentales incluyeron la discusión sobre particularidades propias de la institución que la autora consideró como importantes por su relación con el tema, es decir que se adaptaron las preguntas de forma que permitieran una conversación libre entre el entrevistado y la entrevistadora, con el fin de buscar percibir actitudes más allá de palabras y conceptos o de limitarse a obtener respuestas a las preguntas de interés. Estas ampliaciones se basaron en las “Cuestiones clave para examinar la capacidad del sistema de control de los alimentos” (FAO, 2007b), según los temas de interés del estudio, a saber: alcance estructura y funcionamiento del sistema de control de los alimentos; gestión del control de los alimentos y marco jurídico regulador del control de los alimentos. (Ver la guía completa de preguntas utilizadas en el Anexo).

Finalmente, se analizaron en forma general las tres leyes marco costarricense relacionadas con el tema de competencias institucionales en inocuidad de los alimentos. La búsqueda de la información se realizó en la página de la Procuraduría General de la República, a través del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (PGR, 2009).

3. Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a informantes clave. Se muestran en una secuencia por temas con el aporte de cada uno de los informantes. Estos temas

incluyen el papel del Estado, la importancia de la creación de un sistema nacional de inocuidad de alimentos, y el traslape de funciones entre ministerios.

Como parte de los resultados se presenta además el resumen de la revisión de las tres leyes marco costarricense, relacionadas con el tema de competencias institucionales en inocuidad de los alimentos.

3.1. El papel del Estado

La Directora de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica, del Ministerio de Economía, Industria y Comercio¹⁰, indicó que es prioritario establecer una política de Estado para el tema de la inocuidad de los alimentos, pues sin ello difícilmente se dimensionará correctamente el problema, impidiendo la creación de un sistema nacional para la inocuidad de los alimentos (SNIA) que sea eficaz, por esa razón el Comité Nacional del Codex incluyó dicha tarea en su Plan Anual de Trabajo. Se contempla la posibilidad de que el sistema requiera ser creado por ley, pero a corto plazo les interesa tener claramente definidos los roles de cada institución y los mecanismos de coordinación entre ellas para diseñar el SNIA.

En el mismo sentido, el Presidente de la Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI)¹¹ indicó que el Estado Costarricense debería desarrollar una labor aún más agresiva en la creación de reglamentos y normas técnicas en mercados específicos que garanticen al consumidor la inocuidad de los productos. Asimismo indicó que la verificación en el mercado de los reglamentos es absolutamente necesaria para salvaguardar el derecho del consumidor a su seguridad, establecido en el artículo 46 de la Constitución Política y que consideran como principal acción puntual la

¹⁰ Araya, IC. 2009. Perspectivas en cuanto al establecimiento de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos y capacidades actuales de los entes involucrados (entrevista). San José, CR. Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

¹¹ Ulate, E. 2009. Perspectivas y preocupaciones del sector de los consumidores costarricenses en cuanto a la inocuidad de los alimentos en el país (cuestionario enviado por correo electrónico). San José, Costa Rica.

creación de un verdadero sistema nacional de inocuidad de alimentos que permita coordinar las acciones de los sectores público y privado en la materia.

La Ing. Magda González, del Departamento de Exportaciones del SFE, indicó que se debería crear un organismo único que se encargue del tema de la inocuidad de los alimentos y que facilite los trámites para los usuarios del sistema. Este podría ser coordinador de las instituciones operativas, apoyado en un sistema de información para mejorar la competitividad. Asimismo manifestó que el registro de insumos, medicamentos y alimentos debería ser responsabilidad de una sola institución.

Por su parte, el vicepresidente de CACIA¹², señaló que se ha visto un efecto de decaimiento en el actuar en el área de alimentos por parte del Ministerio de Salud durante los últimos 15 años y que si no se quiere o no se puede avanzar en esto, el tema debería pasar de manos e incluso crear un ente especializado y desconcentrado que atienda toda la cadena de producción, procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos, nacionales e importados.

Jara (2009) señaló además que se requiere como primer paso la actualización del marco regulatorio, especialmente la Ley General de Salud, para poder operar y fomentar de forma efectiva la inocuidad alimentaria. El sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos (SNIA) favorecería a todos los actores, especialmente a los consumidores, a la industria y al comercio con reglas claras y con capacidad de respuesta rápida ante posibles crisis o alertas alimentarias que proteja a los consumidores en forma efectiva.

Además indicó que con la organización actual no se logran los objetivos de proteger la salud de la población y favorecer la competitividad de los productos nacionales, por lo que todos salen perdiendo, los consumidores con productos que no necesariamente son inocuos, y la industria y el comercio con procesos burocráticos que elevan costos y promueven fraudes, pero no la inocuidad. Además indicó que la inocuidad se basa en un sistema de registros que no es efectivo, que se

¹² Jara, J. 2009. Perspectivas de la industria alimentaria con respecto al sistema nacional de inocuidad de los alimentos (entrevista). San José, CR. Ministerio de Salud.

requiere que haya laboratorios para análisis en diversos puntos (mercados y aduanas), y que se practiquen controles a productos importados, pues perciben que son tratados en forma diferente a los nacionales.

3.2. Importancia de la creación de un sistema nacional de inocuidad de alimentos

3.2.1. Según la perspectiva de COMEX

Siguiendo por esta línea, resulta muy interesante conocer las perspectivas de COMEX¹³ en cuanto a la importancia que reviste la creación de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, pues plantean dos enfoques, el primero refiere a la necesidad de velar porque las medidas tomadas por un socio comercial, así como las que se establecen a nivel nacional, no se conviertan en barreras comerciales injustificadas y proteccionistas, la idea es reducir al mínimo los efectos negativos que pueden brindar estas medidas al comercio. De esta forma estas medidas deben cumplir con lo establecido en la OMC y en cada TLC que el país tiene vigente, por lo que las medidas de inocuidad de los alimentos que se tomen deben estar basadas en principios científicos, no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los diferentes socios comerciales que se tengan o sobre el trato a la producción nacional.

El segundo enfoque se refiere a las ventajas comerciales que representa cumplir con altos estándares de inocuidad para poder ingresar a los mercados más exigentes. De aquí la importancia de poseer un sistema nacional adecuado para la inocuidad de alimentos, que mejore esas oportunidades y minimice los obstáculos al comercio. Las exportaciones de productos alimenticios de Costa Rica representan un porcentaje importante dentro de las exportaciones totales, es por eso que es indispensable el mantenimiento y mejoramiento de su competitividad mediante la incorporación de sistemas de aseguramiento de la inocuidad de los alimentos. De igual forma, este

¹³ Arias, F. 2009. Perspectivas de COMEX acerca de la inocuidad de los alimentos en Costa Rica (cuestionario enviado por correo electrónico). San José, Costa Rica.

sistema debe enfocarse a la producción para consumo local, con tal de que la reputación del país en el comercio internacional pueda mantenerse y abrir más mercados.

COMEX identifica ciertos avances en el mejoramiento del sistema de inocuidad de los alimentos, pero también señala que debe ser reforzado para cumplir no sólo con el objetivo de protección a la salud de las personas, sino para ser competitivos como país en los mercados internacionales, sin olvidar el nacional. Todo esto se traduce en un incremento de los ingresos para un país exportador como el nuestro.

Consideran que consolidar y aumentar esa capacidad exportadora desde el punto vista de la inocuidad, también supone desafíos. De ahí la necesidad de incrementar la capacidad técnica de los expertos nacionales y del mejoramiento de la infraestructura, con el objeto de ayudar a los productores nacionales a afrontar la obligación que tiene el país de ofrecer un producto que no atente contra la salud pública.

Además que es necesario aumentar la concienciación sobre la importancia de la inocuidad y la calidad de los alimentos, no sólo entre los consumidores y productores, sino entre los responsables de elaborar las políticas y de tomar las decisiones sobre la inocuidad. Esa toma de conciencia es necesaria para que tanto los que producen para el mercado interno como los de exportación sepan aprovechar las oportunidades que conlleva la inocuidad de alimentos. Pero a la vez, es necesario que sepan denunciar cuando existan casos en los que las preocupaciones por la inocuidad de los alimentos y los temores relacionados con la alimentación no estén científicamente fundamentadas, a efecto de evitar que puedan crearse obstáculos innecesarios al comercio.

3.2.2. Según la perspectiva de CONCORI

Por otra parte, es importante señalar que según el presidente de CONCORI existen preocupaciones muy puntuales y válidas para tener en cuenta a la hora de replantearse la forma de lograr un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz. Por ejemplo, en el caso de los alimentos producidos

en el país, su principal preocupación reside en el mercado informal, en donde la producción de alimentos sin contar con medidas mínimas de higiene que garanticen la inocuidad de los productos hace que los mismos tengan precios muy por debajo de quienes producen siguiendo la normativa vigente. Esta situación, aunada a la crisis económica que vivimos, motiva a los consumidores a buscar precios bajos, aún a riesgo de consumir productos que puedan provocar enfermedades.

Denunciaron que incluso existen empresas que inventan o plagian registros sanitarios para vender en el mercado tal y como ocurre con algunas marcas de miel de abeja o aceite para cocinar. De igual manera en el caso de los alimentos importados su principal preocupación reside en la comercialización de alimentos ingresados al país de contrabando que se venden en la calle o en ventas informales, en donde información como los ingredientes, fecha de vencimiento y casa comercializadora no existe o no es de fiar.

De igual manera, consideran que el consumidor no tiene garantías de inocuidad en alimentos que consume en mercados municipales o bien en la calle, en donde la falta de verificación de instituciones como el MEIC, Salud o el MAG son evidentes. A CONCORI le preocupa además, la falta de controles de las instituciones del Estado sobre servicios de catering y hoteles, entre otros, ya que tienen claro que instituciones como el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en el caso de los hoteles ni siquiera se plantea el tema de la inocuidad de los alimentos para dar reconocimientos a los establecimientos comerciales.

3.3. Traslape de funciones entre ministerios

En las entrevistas realizadas a la Directora de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica (2009) y al vicepresidente de CACIA se evidenció la preocupación por la existencia de un traslape de funciones entre los Ministerios de Salud y Agricultura, específicamente con SENASA.

Según indicó Juan Carlos Calvo¹⁴, funcionario de la Unidad de Control, de la Dirección de Regulación, este año no tuvieron conocimiento de los planes elaborados por las Direcciones Regionales ni las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud, por lo que su Unidad formuló un plan según las necesidades detectadas a nivel central y la capacidad de análisis de los laboratorios del INCIENSA, que es con los únicos que se encuentra vigente un convenio para la compra de servicios de esa naturaleza. Calvo señaló además que las Direcciones de Área no cuentan con suficiente personal capacitado, lo que limita la elaboración y cumplimiento de los mismos en forma efectiva.

El Dr. Oscar Johanning (2009)¹⁵ señaló que SENASA es el actor principal en la Comisión para la verificación conjunta de reglamentos técnicos, y a su vez son la entidad que invierte más recursos en el cumplimiento del plan, pues otras instituciones no dan una respuesta óptima porque no cuentan con suficiente personal capacitado ni con recursos financieros para realizar las verificaciones.

Tal como lo señaló Araya (2009), la Comisión mencionada en el párrafo anterior, identificó los productos prioritarios sujetos de verificación, en función del nivel del riesgo, la existencia de parámetros verificables en la regulación nacional vigente y el volumen comercial de los mismos, entre otros aspectos. Con base en lo anterior, diseñó un plan piloto de verificación conjunta que está siendo sujeto de evaluación para detectar los ajustes necesarios. La idea de esta Comisión es aprovechar al máximo los recursos que se tienen, permitiendo que el ente que tenga fortalezas en un área determinada sea el que verifique los aspectos que son responsabilidad de cada una de las instituciones que tienen competencia de verificación de la calidad e inocuidad de los diferentes productos incluidos en el plan piloto. La información que se genera alimenta un sistema de información que se creó para tal fin. (Araya, 2009).

¹⁴ Calvo, JC. 2009. Generalidades del funcionamiento de la Unidad de Control de la Dirección de Regulación de la Salud (entrevista). Ministerio de Salud. San José, CR.

¹⁵ Johanning, O . 2009. Generalidades del funcionamiento del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) (entrevista). Ministerio de Agricultura y Ganadería. Heredia, CR

3.4 Competencias institucionales y capacidad instalada

El mandato gubernamental de proteger la salud de la población, se encuentra tanto en la Ley General de Salud (N° 5395 del 30 de octubre de 1973) como en la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), N° 8495 del 06 de abril de 2006 y la Ley de Protección Fitosanitaria, N° 7664 del 02 de mayo de 1997. Además, la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472 del 19 de enero de 1995, protege los intereses de los consumidores y busca garantizar prácticas equitativas en el comercio de alimentos y otros bienes.

El Ministerio de Salud, cuyo Reglamento Orgánico, fue modificado recientemente mediante el decreto ejecutivo N° 34510-S, publicado en La Gaceta N° 105 del 2 de junio del 2008, ejecuta actividades de control de la inocuidad de los alimentos procesados que no sean de origen animal, mediante la Dirección de Regulación de la Salud, las Direcciones Regionales de Rectoría de la Salud y las Direcciones de Áreas Rectoras de Salud, según el problema sea de alcance nacional, regional o local. Además, la Dirección de Atención al Cliente, se encarga del registro de alimentos procesados, tanto nacionales como importados. Aunque este Ministerio tiene la atribución legal de velar por la inocuidad de los alimentos que consume nuestra población, conforme a lo establecido en los artículos 1, 2, 196, 212, 213, 214, 223 y 225 entre otros de la Ley General de Salud, actualmente no está ejerciendo la rectoría en este tema, por las razones que se exponen más adelante.

La Dirección de Regulación de la Salud cuenta con cinco profesionales dedicados a la regulación en alimentos, a saber dos tecnólogas de alimentos, un veterinario, un biólogo marino y una nutricionista, mientras que para ejercer la función de control de alimentos, solamente cuenta con dos profesionales, un tecnólogo de alimentos y un ingeniero agroindustrial, con especialidad en salud pública y epidemiología. En las regiones y áreas rectoras de salud no se cuenta con personal especializado en alimentos, sino con técnicos en saneamiento ambiental y médicos, en su gran mayoría. Tampoco se cuenta con laboratorios de análisis de alimentos propios, sino que mediante la suscripción de convenios, se compran servicios de análisis microbiológicos y químicos. El único

convenio vigente se tiene con el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), ente adscrito al Ministerio de Salud.

Además, la Dirección de Atención al Cliente cuenta con tres profesionales, dos tecnólogas de alimentos y una bióloga para la revisión de los expedientes presentados para el registro de alimentos. Es importante mencionar que próximamente se espera contar con el servicio de registro electrónico de alimentos, lo que facilitará el realizar este trámite, pues actualmente es presencial y únicamente se realiza a nivel central. La información para este trámite se encuentra disponible en la página del Ministerio de Salud www.ministeriodesalud.go.cr donde también se encuentra información relativa a reglamentos y decretos sobre alimentos.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), mediante la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), establece en su artículo 2, inciso c la potestad que tiene dicho servicio para regular y controlar la seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos de origen animal a lo largo de la cadena productiva. El Dr. Oscar Johanning, subdirector de SENASA, señaló que este Servicio cuenta con una Dirección y Subdirección General, de las que dependen varios programas como el de control de residuos y el de calidad. Además tiene varias Direcciones como son LANASEVE (Laboratorio Nacional de Servicios Veterinarios), Cuarentena Animal, Inocuidad de alimentos de origen animal (DIPOA), Medicamentos veterinarios, operaciones de campo y las direcciones regionales (8 en total). Estas últimas se encargan de otorgar los Certificados Veterinarios de Operación (CVO) a queserías pequeñas, fincas, carnicerías, veterinarias, entre otros establecimientos.

Al momento de la entrevista, el Dr. Johanning indicó que para realizar sus funciones en SENASA cuentan con médicos veterinarios oficiales y oficializados, como los que se contratan por medio de la Corporación Ganadera (CORFOGA) mediante un convenio que establecieron. Sin embargo, según se confirmó posteriormente con la Dra. Lilliam Chaves, Jefa del Departamento de Registro del DIPOA, con la reciente aprobación de las 98 plazas más de veterinarios para el SENASA, el convenio quedaría sin efecto y solamente existiría la figura de veterinarios oficiales.

La Dra. Lilliam Chaves señaló que para realizar su labor dicha Dirección cuenta con 9 veterinarios, 2 técnicos, 2 secretarías y un Director (también veterinario). Además explicó que ellos intervienen como Dirección a partir de mataderos, desde que el alimento tiene un uso comestible. Indicó que están en proceso de certificar con el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) un manual de calidad, y que han trabajado bastante en la elaboración de procedimientos. Estos están disponibles en <http://www.senasa.go.cr/direccioninocuidad.html>

La Dra. Chaves mencionó que DIPOA trabaja en coordinación con el MEIC y con el Ministerio de Salud en lo que a regulación se refiere. Sin embargo, reconoció que hacen falta mayores esfuerzos para estrechar la articulación entre las instituciones mencionadas. Además, han determinado que requieren elaborar reglamentos para las cadenas de aves, cerdo y lácteos y están revisando el reglamento para pescado, pues data de los años 80. Aunque la mayoría de documentos generados por DIPOA aplican a establecimientos exportadores, el registro de establecimientos, que es función del Departamento a su cargo, aplica para todos, los que exportan y los de producción nacional. Con este registro obtienen una especie de censo, pues identifican la actividad que realiza cada establecimiento en operación.

SENASA cuenta además, con la Dirección del Laboratorio Nacional de Servicios Veterinarios (LANASEVE), donde se realizan análisis microbiológicos de alimentos, análisis de residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios, así como de metales pesados (plomo y cadmio) y otros contaminantes en alimentos. Según se indica en la página Web del SENASA, este laboratorio tiene implementado un Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma INTE-ISO/IEC 17025:2005 y el 7 mayo del 2007 el ECA le otorgó la acreditación al LANASEVE de sus dos primeros ensayos: “Determinación de *Salmonella spp* en enjuagues de pollo” y “Determinación de Cadmio por Absorción Atómica en tejidos comestibles: hígado y riñón en especie bovina, músculo porcino, pescado y leche en especie bovina”, esta acreditación tiene una vigencia de cuatro años, del 7 de mayo del 2007 al 7 de mayo del 2010, durante los cuales el ECA realizará el debido seguimiento para revisar el funcionamiento y cumplimiento del sistema de gestión de calidad.

Por otra parte, al SFE del MAG por ley le corresponde controlar los límites de residuos de plaguicidas en vegetales frescos. Este servicio está realizando modificaciones en su organización interna para controlar también la calidad microbiológica de frutas y vegetales frescos y mínimamente procesados, según informó el encargado del Programa Nacional de Control de Límites de Residuos de Plaguicidas de dicho servicio.¹⁶

Dicho Programa, tal como explicó su encargado el Ing. Matarrita, nace a raíz del informe 50 de la Contraloría General de la República, en el que se indica que el SFE no muestrea, ni controla los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas por lo que incumple con la aplicación del artículo 36 de la Ley Fitosanitaria. Por ello, en el año 2006 inició operaciones la Unidad de Residuos en vegetales y la aplicación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), debiendo rendir cada 15 días informe de sus actividades a la Contraloría. Cuentan con 5 agrónomos, 1 técnico, y 1 secretaria. Sin embargo, con la reestructuración se quiere conformar un departamento de inocuidad con cuatro unidades, a saber: laboratorios de microbiología y químico, muestreo, capacitación en BPA y BPM (Buenas Prácticas de Manufactura) y Auditorías. Esto porque consideran que la inocuidad de los alimentos es un concepto que debe estar presente en el SFE.

Con respecto a la regulación, el Ing. Matarrita Indicó que se encuentran preparando una nueva norma de residuos de plaguicidas que está en consulta ante la OMC, porque la norma vigente limita el uso de productos nuevos. De esta manera, con la nueva regulación se regirán por recomendaciones internacionales, principalmente Codex, aunque también contemplan LMR establecidos por la United States Environmental Protection Agency (EPA) y también los establecidos por la Unión Europea (UE). Este decreto nuevo es muy corto e indica que la lista de LMR será actualizada cada 6 meses en la página web. Para ello, dos técnicos están revisando la información de EPA y la UE.

¹⁶ Matarrita, L. 2009. Funciones, capacidades y perspectivas del Servicio Fitosanitario del Estado en cuanto al control de la inocuidad de los alimentos (entrevista). Heredia, CR. Ministerio de Agricultura.

Finalmente, el Ing. Matarrita señaló que su programa mantiene una buena relación con todos los departamentos del SFE y que han realizado proyectos con otras entidades como el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el Ministerio de Salud, algunas municipalidades, sector privado (cámaras de insumos, de genéricos y de agricultura), así como con productores y trabajadores.

Por otra parte, el Departamento de exportaciones del SFE, colabora con el Ing. Matarrita para aplicar las BPA en frutas y vegetales. Tienen a cargo el registro de plantas empacadoras y el diseño de planes de muestreo para piña, melón, mango, sandía y culantro. Brindan su apoyo al programa de control de residuos de plaguicidas, pues han recibido múltiples capacitaciones en BPA, según indicó la Ing. Magda González, Jefa del Departamento.

La Ing. Gina Monteverde, también del Departamento de Exportaciones del SFE, indicó además que cuando se detectan plaguicidas en las plantas empacadoras que es donde se muestrea, muchas veces el producto ya se envió al país de destino. Sin embargo, no se da la alerta porque muchos plaguicidas se metabolizan en el camino. Lo que se hace es dar seguimiento a nivel nacional, evitando que se consuma el producto en el país, o se retiene en la planta esperando que se metabolice en cierto tiempo.

Por su parte, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, mediante la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica, se encarga de presidir el Comité Nacional del Codex Alimentarius y sus respectivos subcomités, así como el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) y la Comisión Técnica de Verificación del Cumplimiento de los Reglamentos Técnicos.

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) es el ente encargado de definir y dirigir la política comercial externa en coordinación con las demás instituciones con competencia sobre la producción y comercialización de bienes (tanto para consumo local como para exportación). Se encarga además de coordinar el Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y administrar la aplicación de

los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias de los diferentes tratados de libre comercio (TLC) que el país ha suscrito con sus socios comerciales.

Otras entidades del Estado, como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el Consejo Nacional de Producción (CNP), el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), el Centro de Investigaciones Agronómicas de la Universidad de Costa Rica (CIA), el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA) de la Universidad de Costa Rica, participan también en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos.

El Área de Vigilancia Epidemiológica de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), así como los hospitales y clínicas privados se encargan de operativizar el decreto de enfermedades de declaración obligatoria, dentro del que se incluyen algunas enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) como son intoxicaciones alimentarias, diarreas, salmonelosis y shigelosis.

La jefa de la mencionada Área de la CCSS¹⁷, indicó que no existe un protocolo para realizar la notificación al Ministerio de Salud, y que su representada ha trabajado en la elaboración de Guías para la atención de la enfermedad diarreica, de manera que se oriente y estandarice la atención clínica que se otorgue al paciente. Señaló que la CCSS estableció un convenio con el Centro Nacional de Referencia en Bacteriología del INCIENSA para realizar análisis para la identificación de microorganismos causantes de enfermedades transmitidas por alimentos, especialmente ante la aparición de brotes. Además, tiene convenios con el ICAA y la UCR para el análisis de aguas, cuando se sospecha que los brotes son causados por la contaminación de este líquido. Sin embargo, la investigación de brotes no se realiza en forma rutinaria, sino que depende de la magnitud que tenga el mismo y de que los pacientes implicados asistan a un mismo centro de

¹⁷ Badilla, X. 2009. Vigilancia y reporte de ETA por parte de la CCSS (entrevista). San José, CR. Hospital Nacional Psiquiátrico.

atención. A esto se debe sumar el subregistro que existe de las ETA, pues no todas las personas que se ven afectadas por estas enfermedades acuden a un centro de atención médica.

Actualmente se está trabajando en la transformación del INCIENSA como instituto nacional de salud pública, lo que contempla la dotación de una mayor cantidad de recursos en cuanto a equipos de laboratorio, de manera que se fortalezcan los actuales servicios que se brindan y se implementen nuevas técnicas de análisis en diferentes ámbitos, entre ellos el de alimentos.

Por otra parte, dentro de las organizaciones privadas, interesadas en el tema de la inocuidad de los alimentos vale resaltar a la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), la Cámara Nacional de Exportadores de Productos Pesqueros (CANEPP), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) y la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA). Además se cuenta con dos organizaciones de consumidores que han participado en actividades relacionadas con la inocuidad de los alimentos, a saber la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO) y la Asociación de Consumidores de Costa Rica (CONCORI).

4. Discusión

El actual sistema de control de la inocuidad de los alimentos cuenta con varios organismos, los cuales ejercen sus funciones de manera descentralizada en unos casos y en otros centralizada. Además, si bien existen mecanismos legales de coordinación de las instituciones de gobierno que ejercen responsabilidades en el tema de inocuidad de los alimentos, las relaciones y los flujos de comunicación entre las partes interesadas no son los óptimos. Tampoco las prioridades y por ende los recursos que se asignan a las actividades de control de los alimentos en las diferentes instancias de gobierno.

Por ejemplo, se percibió durante las entrevistas realizadas a funcionarios tanto de SENASA como del SFE, un gran interés y apoyo de sus directores para mejorar sus capacidades para controlar la inocuidad de los alimentos. Por ejemplo el SENASA cuenta con la DIPOA y el SFE planea contar a partir de agosto de 2009, con una dirección que velaría por la inocuidad de los productos de origen

vegetal, mediante el control tanto de límites de residuos de plaguicidas como de microorganismos patógenos en frutas y vegetales frescos. Esto obedece a una evolución de pensamiento que considera que deben incorporarse tres aristas al SFE, plaguicidas, inocuidad y ambiente.

Mientras tanto, en el Ministerio de Salud se percibe a nivel técnico una gran incertidumbre en torno al futuro de la atención de la inocuidad de los alimentos. Si bien el tema es de atención obligatoria y se están realizando esfuerzos para definir las pautas a seguir en esta institución, aún no se ha observado que exista un fortalecimiento del quehacer ministerial en esta materia.

Lo anterior evidencia que el tema de la inocuidad no se trata en forma sistemática, y tampoco tiene un líder claramente identificado que conduzca a los Ministerios de Agricultura, Salud, Economía, Industria y Comercio, Comercio Exterior, otros entes gubernamentales, el sector privado y los consumidores hacia acciones que logren la disminución de los casos de ETA y las consecuencias y costos que éstas generan al país y a los individuos afectados por ellas.

A pesar de las diferencias mencionadas, vale resaltar la coyuntura actual, pues existe una iniciativa para crear e implementar a largo plazo el Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos (SNIA) dentro del plan de trabajo de la Comisión Nacional del Codex. Este plan de trabajo incluye la sensibilización del Consejo Nacional para la Calidad (CONAC), integrado por los Ministros de Economía, Salud, Agricultura y Comercio Exterior con respecto a la evaluación de la necesidad de formular una propuesta de Ley SNIA. Si bien el CONAC se ocupa de la calidad, se ha visualizado este Consejo como una plataforma para conseguir el apoyo político del más alto nivel, pues está conformado por los Ministros involucrados en el tema de la inocuidad y está respaldado por la Ley del Sistema Nacional de la Calidad, por lo que se considera una instancia de peso para el logro de dicho objetivo.

Además, en el seno del Comité Nacional del Codex y como parte del objetivo de crear el SNIA a largo plazo, se conformó un pequeño comité que incluye representantes de la Secretaría Técnica del Codex, los Ministerios de Salud, Agricultura, Economía y Comercio Exterior, así como el CNP, CACIA, FAO y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Este comité está gestionando la

aprobación del perfil de proyecto de la FAO denominado “Asistencia para el Diseño y/o fortalecimiento de políticas de Inocuidad de Alimentos para los países de la región”, que tiene como resultados principales, el contar con las evaluaciones de los sistemas actuales de control de alimentos, planes de acción nacionales consensuados, responsables de gestionar los sistemas de control capacitados en elaboración de indicadores de impacto de la inocuidad y en estrategias de comunicación efectiva y sistemas de control y políticas de calidad e inocuidad de alimentos equivalentes en la subregión. (FAO, 2009).

El interés de trabajar en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos en América Central (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), se evidencia asimismo en el informe de Hafemeister (2008), ya que dentro de las prioridades de cooperación técnica identificadas por los citados países, se señala el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inocuidad de alimentos, con el fin de reducir la brecha entre la calidad de los productos para el consumo nacional y la de los de exportación y facilitar a los productores locales el alcanzar los requisitos de exportación, permitiendo condiciones comerciales favorables así como el incremento de oportunidades en la región para agregar valor a productos básicos, a través de su procesamiento. Este informe fue elaborado para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (STDF por sus siglas en inglés), como un esfuerzo para fortalecer la relación entre la oferta y demanda de asistencia técnica relacionada con medidas sanitarias y fitosanitarias en la región.

Si bien, Hafemeister, 2008 señala que las prioridades para Costa Rica en cuanto a inocuidad de alimentos en general, lo constituyen el establecer requisitos para contaminantes microbiológicos, el mejorar las inspecciones de alimentos procesados, la acreditación de los laboratorios, la capacitación en Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el análisis de peligros y puntos de control críticos (HACCP por sus siglas en inglés), la capacidad para el análisis de riesgo, la mejora de la participación del país en las organizaciones internacionales, la actualización de la regulación y el fortalecimiento del Centro de información y notificación, tales prioridades son parte de las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de la actual organización para la atención del tema de la inocuidad.

Estos ejemplos de esfuerzos realizados, ponen de manifiesto que la necesidad de crear un sistema nacional de inocuidad de los alimentos es real y de atención urgente. Al menos así se ha percibido durante las reuniones del comité conformado en el seno del Comité Nacional del Codex, donde se han realizado una serie de planteamientos para llevar a cabo la evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la gestión de la inocuidad de los alimentos, la legislación alimentaria, la inspección de alimentos, los laboratorios de control de los alimentos y los sistemas de información, educación y comunicación. Esta iniciativa se percibe como muy positiva, dado que requiere del compromiso de las principales instituciones involucradas en la gestión de la inocuidad de los alimentos. Además, es liderada por el Ministerio de Economía, lo que resulta favorable para obtener el apoyo requerido. En este sentido, también se considera una fortaleza el que la iniciativa se apoye en el CONAC que es una instancia ministerial ya existente, creada por la Ley del Sistema Nacional para la Calidad.

Con las acciones que se están realizando, se vislumbra una gran oportunidad para establecer un sistema nacional de inocuidad de los alimentos eficaz, que permita proteger al consumidor y a la vez mejorar la competitividad de los productos nacionales. Esto es lo que los entrevistados de CACIA, CONCORI, SFE, MEIC, COMEX y el Ministerio de Salud, solicitaron durante las conversaciones o preguntas que se realizaron para el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, se debe mencionar que ante la petición que hiciera CACIA al Ministro de la Presidencia en el mes de febrero de 2009, solicitándole la conformación de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos, éste identificó al Ministerio de Salud como ente responsable de conformarlo, por lo que la Ministra de Salud solicitó a la Dirección de Regulación de la Salud, preparar un informe del marco jurídico e institucional para trabajar en el tema. Desde esta perspectiva, se considera que no se puede esperar que dicho Ministerio amplíe su quehacer operativo tratando de recuperar responsabilidades cedidas a otras instituciones, sino más bien que ejerza la rectoría en el tema de la inocuidad de los alimentos, que se enmarcaría dentro de la rectoría de la producción social de la salud y que se define como la función mediante la cual el ente rector lidera, promueve y articula, de

manera efectiva, los esfuerzos de los actores sociales y ejerce sus potestades de autoridad sanitaria, para proteger y mejorar la salud de la población. (García, 2009).

5. Conclusiones

En Costa Rica, son varios los organismos que se encargan del control de la inocuidad de los alimentos. Si estos se evalúan individualmente, unos funcionan mejor que otros y cuentan con mayores recursos para llevar a cabo sus actividades. Sin embargo al no estar organizados como un sistema, la calificación general no resulta favorable, pues tanto miembros como usuarios y beneficiarios del sistema, se quejan por la falta de articulación entre las partes, así como la falta de flujo de intercambio de información entre ellas, lo que dificulta implementar cambios que resulten en mejoras y eliminen tanto los vacíos como las duplicidades existentes.

Algunos países han apostado por la creación de un organismo único para la gestión de la inocuidad de los alimentos de la finca a la mesa, sin embargo, dada la organización actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos, en el país se debería realizar un trabajo interinstitucional que defina el modelo que mejor se ajuste a las necesidades y que cuente con el respaldo de las autoridades. De esta manera se buscaría la articulación, sin menoscabar los importantes esfuerzos que las instituciones han desarrollado por separado para mejorar la gestión de la inocuidad de los alimentos.

El sistema nacional de inocuidad de los alimentos que se establezca, debería contar con una base legal sólida que permita su permanencia a pesar de los cambios en las administraciones, un ejemplo a seguir para establecerlo es la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, la cual establece claramente las funciones de las instituciones que lo conforman, así como los mecanismos e instancias de coordinación entre ellas.

La ejecución de los módulos de evaluación de la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el de legislación alimentaria de FAO (2007a) permitirán tener un panorama mucho más detallado de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad para estas dos esferas, lo que facilitará la asignación de recursos una vez que se desarrolle la política nacional en inocuidad de los alimentos.

6. Recomendaciones

Es necesario apoyar los esfuerzos que realiza actualmente el Comité Nacional del Codex para la conformación de un sistema nacional para la inocuidad de los alimentos. Aunque ya se tienen las cartas de apoyo de parte de los Ministerios involucrados, se requiere mucho trabajo a lo interno de cada uno de ellos, de manera que el esfuerzo no sea aislado, sino que verdaderamente responda a los intereses nacionales sin menoscabar los institucionales.

Además, se requiere el compromiso de las autoridades del Ministerio de Salud, de manera que se defina internamente la articulación necesaria en materia de control de la inocuidad de los alimentos. Esto supone analizar si se apoyará el fortalecimiento del liderazgo institucional o por el contrario, las funciones relacionadas con el control de los alimentos seguirán contando con el escaso apoyo recibido hasta el momento.

Se requiere la participación de todas las instituciones con responsabilidades en la gestión del control de la inocuidad de los alimentos, así como el establecimiento de relaciones ganar-ganar. Solamente de esta manera, se podrá llegar a articular un sistema eficaz, moderno e integrado.

7. Referencias bibliográficas

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2007a. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IT). 2007b. Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos. Guía rápida para evaluar las necesidades en materia de fortalecimiento de la capacidad Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, Italia.

García, R. 2009. Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud (presentación en Power Point). San José Costa Rica. Consultado en junio de 2009. Disponible en <http://www.ministeriodesalud.go.cr/intranet/>

Hafemeister, J. 2008. Balance regional sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias de América Central. Trabajo de investigación realizado para el Fondo para la Aplicación de Normas y Fomento del Comercio. Ginebra, Suiza.

OMS (Organización Mundial de la Salud, SZ). 2009. Inocuidad de los alimentos. Informe de la Secretaría. 62ª Asamblea Mundial de la Salud. Punto 12.16 del orden del día provisional. Disponible en http://apps.who.int/gb/s/s_wha62.html, consultada mayo 2009.

PGR (Procuraduría General de la República, CR). 2009. Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) (en línea). San José, CR. Consultada en marzo de 2009. Disponible en <http://www.pgr.go.cr/Scij/>.

8. Anexo

Guía de preguntas utilizada para las entrevistas y los cuestionarios realizados

Para representantes de organismos gubernamentales:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los funcionarios de los organismos públicos en lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción local e importados) y ii) exportados? Este tema podría examinarse teniendo en cuenta la incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, el cumplimiento de las normas la inocuidad de los alimentos, las retenciones y rechazos de importaciones y exportaciones de alimentos, etc.
2. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales sus propias funciones y responsabilidades en materia de inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por las diferentes partes del gobierno tanto en circunstancias cotidianas como en respuesta a las emergencias?
3. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales las funciones y responsabilidades del sector alimentario en lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?
4. ¿Cómo ven los funcionarios gubernamentales las funciones y responsabilidades de los consumidores en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican los conocimientos de los consumidores acerca de la inocuidad de los alimentos y el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los consumidores?

Alcance, estructura y funcionamiento del sistema de control de los alimentos

1. ¿Hay un único sistema de control de todos los alimentos producidos y consumidos en el país (es decir, de producción nacional, importados y exportados)? ¿O hay diferentes sistemas para determinados segmentos del mercado (por ejemplo, exportaciones de alimentos, sistema urbano de venta al por menor)?
2. ¿Qué partes interesadas (por ejemplo, ministerios y departamentos gubernamentales, Comité Nacional del Codex o Comité MSF, municipios, sector alimentario, consumidores, círculos académicos e institutos científicos, etc.) participan en el sistema de control de los alimentos? ¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?

3. ¿Cuáles son las relaciones, flujos de comunicación y relaciones entre las distintas partes interesadas? ¿Colaboran entre sí y, en caso afirmativo, cómo lo hacen? ¿Las actividades son coordinadas y complementarias?

4. ¿Qué proyectos y actividades para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos se han terminado recientemente, se están llevando a cabo o se han previsto? ¿Cuáles son las experiencias y enseñanzas aprendidas?

Gestión del control de los alimentos

1. ¿Existe una política nacional de inocuidad y calidad de los alimentos?

2. ¿Cómo está organizado el sistema de control de los alimentos (por ejemplo, centralizado o descentralizado, organismo único o varios organismos)?

3. ¿Qué organismos participan (en diferentes niveles)?

4. ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades respectivas en las actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias? ¿Existen superposiciones o lagunas?

5. ¿Cuáles son las relaciones y flujos (información, recursos, etc.) entre ellos y con otras partes interesadas (por ejemplo, sector alimentario, consumidores, responsables de la reglamentación de los alimentos en otros países, etc.)?

6. ¿Qué principios y procedimientos operacionales, si los hubiere, orientan la gestión y el control de los alimentos?

7. ¿Qué recursos (financieros, humanos, equipo, información, etc.) pueden utilizarse para la gestión del control de los alimentos? ¿Cómo se asignan a diferentes actividades, organismos, niveles, etc.?

8. ¿Cómo se establecen las prioridades y se fijan los recursos? ¿Se utiliza el análisis de riesgos?

9. ¿Existe un sistema para la vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos? En caso positivo, ¿cómo se utiliza, qué partes interesadas intervienen y cuáles son las experiencias hasta la fecha?

10. ¿Existe un plan de preparación y respuesta frente a situaciones de emergencia en caso de incidentes relacionados con la inocuidad de los alimentos? ¿Cuál es el nivel de capacidad para aplicar ese plan, en su caso?

11. ¿Las autoridades nacionales encargadas de la gestión del control de los alimentos se comunican entre sí y/o comparten información con las autoridades competentes de otros países? ¿Por qué y cómo? ¿Cuáles han sido las experiencias hasta la fecha?

12. ¿Cuáles son los productos y resultados globales de las actividades de gestión del control de los alimentos?

Marco jurídico regulador del control de los alimentos

1. ¿Cuál es el alcance de la ley o leyes alimentarias (número y tipo de leyes nacionales/subnacionales y forma, definición, contenido, fecha, enmiendas, etc.)?

2. ¿Cómo se definen la legislación alimentaria, los derechos, funciones y responsabilidades (por ejemplo, suministro de información y etiquetado, requisitos en materia de higiene de los alimentos, retención y retirada de los alimentos contaminados, etc.) de los organismos gubernamentales, el sector alimentario (incluidos los importadores y exportadores de alimentos), los consumidores y otras instancias implicadas en la cadena alimentaria?

3. ¿Cuáles son los reglamentos y normas relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cuál es su ámbito respectivo? ¿Quién es responsable de establecer/revisar esos reglamentos/normas? ¿Cuáles son las responsabilidades relativas a la imposición del cumplimiento? ¿Cuáles son los mecanismos y sanciones en caso de incumplimiento?

4. ¿Los reglamentos y normas nacionales están armonizados con las correspondientes orientaciones y recomendaciones internacionales (Codex) y los requisitos regionales (en su caso)?

5. ¿Hay diferencias en los reglamentos/normas de inocuidad de los alimentos relativos a los alimentos exportados y a los alimentos destinados al consumo interno?

6. ¿Cuál es el nivel de conocimiento de los diferentes grupos (organismos gubernamentales, sector alimentario, consumidores, etc.) sobre sus funciones, derechos y responsabilidades, tal como se definen en la legislación alimentaria?

7. ¿Cómo consideran los diferentes tipos de partes interesadas (gobierno, consumidores, sector alimentario) el impacto de la legislación alimentaria (por ejemplo, sobre la protección de la salud humana, los costos de imposición del cumplimiento, el impacto en los precios de los alimentos, etc.)?

Para representante del sector alimentario:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones del sector alimentario con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción nacional e importados) y ii) exportados?

2. ¿Cómo ve el sector alimentario sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califica el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los diferentes tipos de empresas alimentarias en sus actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias?

3. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad de los alimentos?

4. ¿Cómo califica el sector alimentario las medidas de inocuidad de los alimentos (por ejemplo, reglamentos alimentarios, inspección de los alimentos, análisis de laboratorio) adoptadas por los organismos gubernamentales? Por ejemplo, ¿Cuáles son los costos y beneficios de los reglamentos de inocuidad de los alimentos relativos a la producción, ventas, etc.?

5. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades de los consumidores relativas a la inocuidad de los alimentos?

Para representante de los consumidores:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los consumidores con respecto a i) los alimentos producidos en el país y los alimentos importados; ii) la inocuidad de los alimentos en las tiendas; y iii) la inocuidad de los alimentos en el sector de los servicios de restauración y hostelería? Este tema podría examinarse desde la perspectiva del uso de sustancias químicas/fertilizantes/medicamentos veterinarios, envasado, higiene y manipulación de los alimentos, frescor/fecha límite de venta, origen de los alimentos, forma de transporte y almacenamiento, prácticas fraudulentas, contaminación, etc.

2. ¿Cómo ven los consumidores sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos?

3. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los organismos gubernamentales?

4. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades del sector alimentario relativas a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?

ANEXOS

Anexo 1: CHARTER (ACTA) DEL PROYECTO

Información principal y autorización de proyecto	
Fecha: 24 de agosto de 2008	Nombre de Proyecto: Evaluación de la situación actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos en Costa Rica
Áreas de conocimiento: Legislación alimentaria, gerencia y liderazgo, manejo de información, políticas públicas, asistencia técnica, creación de capacidad, comercio internacional.	Área de aplicación: A nivel nacional, en sectores público, privado y académico
Fecha de inicio del proyecto: 01 de diciembre de 2008	Fecha tentativa de finalización del proyecto: 21 de marzo de 2009
<p>Objetivos del proyecto:</p> <p>General:</p> <p>Evaluar la situación actual del sistema nacional de inocuidad de los alimentos en Costa Rica, en cuanto a su eficacia para proteger la salud de la población, promover la competitividad en los mercados internacionales y la protección de los consumidores.</p> <p>Específicos:</p> <p>Analizar la normativa costarricense relacionada con el tema de inocuidad de los alimentos, en lo que a competencias de instituciones del Estado se refiere.</p> <p>Evaluar la capacidad instalada en lo que concierne a servicios, equipos, personal y recursos necesarios para implementar un sistema nacional de inocuidad de alimentos, especialmente en el sector público.</p> <p>Analizar modelos de sistemas de inocuidad de alimentos existentes en otros países.</p>	
Descripción del producto: Evaluación de la situación actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos en Costa Rica.	
Necesidad del proyecto: Con este trabajo se pretende realizar una revisión de la legislación y	

la capacidad instalada del país para abordar los retos en materia de inocuidad de los alimentos y realizar un planteamiento que permita lograr que las instituciones responsables de las diferentes secciones de la cadena agroalimentaria, funcionen como un sistema en el que no solamente se cubran todos los alimentos en todas sus fases de producción, sino que fluya información derivada de los diferentes controles que se ejerzan para utilizarla en la toma de decisiones en la materia por parte de los sectores público, privado y académico.

Justificación de impacto: En Costa Rica, se tienen por lo menos tres leyes marco que establecen competencias en inocuidad de alimentos, tanto para el Ministerio de Salud (MS), como para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Sin embargo, no existe una Ley que defina el Sistema Nacional de Inocuidad de alimentos, ni se tiene reglamentación que defina los mecanismos de coordinación nacional en esta materia. Esto hace que existan diferencias en las acciones y visiones que tiene cada institución responsable, así como vacíos informativos que dificultan al Ministerio de Salud, tener un panorama claro de la situación de la inocuidad de los alimentos en el país.

Esta falta de claridad desde la legislación, entorpece el accionar de los diferentes sectores, lo que trae como consecuencia vacíos o duplicidades de funciones en el sector público e incongruencia de requisitos a cumplir en materia de inocuidad para los administrados, quienes muchas veces buscan mejorar su propia competitividad para acceder a otros mercados, pero no para beneficiar a los consumidores locales.

Un sistema nacional de inocuidad de alimentos, busca articular las acciones de todos los actores involucrados, reduciendo así la brecha que existe entre la protección de la salud de los consumidores nacionales y extranjeros, y creando una cultura de inocuidad alimentaria en el país, de la mano con la cultura de calidad que se ha venido fomentando desde hace varios años a nivel nacional. Aunque se han realizado esfuerzos a nivel gubernamental, por ejemplo mediante la promulgación de un decreto de coordinación interinstitucional que nombra un Ministro de coordinación, y más específicamente se ha trabajado como parte del sistema nacional de la calidad en la implementación del decreto de verificaciones conjuntas, éstos esfuerzos no han sido suficientes para atender el tema de la inocuidad de los alimentos en forma eficaz, de la finca a la mesa.

Adicionalmente, cabe señalar que desde el año 2002, se creó la Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos (CIIA), mediante el decreto 30083-S-MAG. Aunque la misma ha intentado coordinar a nivel técnico el establecimiento de un Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, no se han logrado los resultados esperados, por diversas razones que escapan de su ámbito de competencia, sin embargo es una instancia que puede retomarse para el intercambio de información y coordinación en materia de inocuidad de alimentos, mientras se logre contar con apoyo político.

Esta falta de apoyo político, ha provocado que a pesar de los esfuerzos realizados y de los productos generados, los miembros de la CIIA se desmotivaran a tal grado que dejaran de

<p>reunirse, lo que nos coloca en una situación de desventaja y retraso frente a otros países de la región, que iniciaron este proceso de creación de sistemas nacionales de inocuidad de alimentos recientemente pero con apoyo del mas alto nivel, y muchos de ellos con financiamiento internacional. Costa Rica, por su parte ha trabajado mucho a nivel técnico, pero no ha sido posible concretar este proyecto porque a nivel político no se ha tenido voluntad de hacer los cambios necesarios, a lo largo de dos administraciones.</p>	
<p>Restricciones: El Ministerio de Salud, está implementando un nuevo modelo de desarrollo organizacional, en el cual no se visualiza un departamento dedicado a alimentos, sino que hay varias dependencias que se encargan de diferentes funciones que se relacionan con el área de alimentos, lo que de alguna forma invisibiliza el tema de la inocuidad de los alimentos.</p>	
<p>Entregables: Evaluación de la situación actual del sistema nacional de inocuidad de alimentos en Costa Rica</p>	
<p>Identificación de grupos de interés (stakeholders): Cliente(s) directo(s): Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional para la Calidad (CONAC). Clientes indirectos: Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria, Cámara de Comercio de Costa Rica, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Exportadores, Cámara de Agricultura, Cámara de Exportadores de Productos Pesqueros, Universidades con carreras o centros de investigación afines al área de inocuidad de alimentos, por ejemplo la Universidad de Costa Rica con su Centro Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología de alimentos (CITA), asociaciones de consumidores como Consumidores de Costa Rica (CONCORI), centros de formación como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), y agentes privados de asistencia técnica en materia de inocuidad de alimentos, por ejemplo consultores en implementación de sistemas de aseguramiento de la inocuidad, así como capacitadores en buenas prácticas de higiene para los diferentes actores de la cadena agroalimentaria.</p>	
<p>Aprobado por:</p>	<p>Firma:</p>

Anexo 2: CRONOGRAMA DEL PROYECTO

Actividad	Mes						
	Enero 2009	Febrero 2009	Marzo 2009	Abril 2009	Mayo 2009	Junio 2009	Julio 2009
1. Redacción y entrega del acta y alcance del PFG	x						
2. Búsqueda de información según los objetivos propuestos		x					
4. Entrevistas a personas clave del sector gubernamental, consumidores y sector privado			x	x	x		
5. Redacción del PFG			x	x	x	x	
6. Revisión por parte de las lectoras						x	x
7. Redacción final del PFG							x
9. Entrega del PFG y defensa virtual							x

Anexo 3: Guía de preguntas utilizada para las entrevistas y los cuestionarios realizados

Para representantes de organismos gubernamentales:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los funcionarios de los organismos públicos en lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción local e importados) y ii) exportados? Este tema podría examinarse teniendo en cuenta la incidencia y prevalencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos, el cumplimiento de las normas la inocuidad de los alimentos, las retenciones y rechazos de importaciones y exportaciones de alimentos, etc.
2. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales sus propias funciones y responsabilidades en materia de inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por las diferentes partes del gobierno tanto en circunstancias cotidianas como en respuesta a las emergencias?
3. ¿Cómo ven los funcionarios de los organismos gubernamentales las funciones y responsabilidades del sector alimentario en lo que se refiere a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?
4. ¿Cómo ven los funcionarios gubernamentales las funciones y responsabilidades de los consumidores en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican los conocimientos de los consumidores acerca de la inocuidad de los alimentos y el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los consumidores?

Alcance, estructura y funcionamiento del sistema de control de los alimentos

1. ¿Hay un único sistema de control de todos los alimentos producidos y consumidos en el país (es decir, de producción nacional, importados y exportados)? ¿O hay diferentes sistemas para determinados segmentos del mercado (por ejemplo, exportaciones de alimentos, sistema urbano de venta al por menor)?
2. ¿Qué partes interesadas (por ejemplo, ministerios y departamentos gubernamentales, Comité Nacional del Codex o Comité MSF, municipios, sector alimentario, consumidores, círculos académicos e institutos científicos, etc.) participan en el sistema de control de los alimentos? ¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?
3. ¿Cuáles son las relaciones, flujos de comunicación y relaciones entre las distintas partes interesadas? ¿Colaboran entre sí y, en caso afirmativo, cómo lo hacen? ¿Las actividades son coordinadas y complementarias?

4. ¿Qué proyectos y actividades para mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos se han terminado recientemente, se están llevando a cabo o se han previsto? ¿Cuáles son las experiencias y enseñanzas aprendidas?

Gestión del control de los alimentos

1. ¿Existe una política nacional de inocuidad y calidad de los alimentos?

2. ¿Cómo está organizado el sistema de control de los alimentos (por ejemplo, centralizado o descentralizado, organismo único o varios organismos)?

3. ¿Qué organismos participan (en diferentes niveles)?

4. ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades respectivas en las actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias? ¿Existen superposiciones o lagunas?

5. ¿Cuáles son las relaciones y flujos (información, recursos, etc.) entre ellos y con otras partes interesadas (por ejemplo, sector alimentario, consumidores, responsables de la reglamentación de los alimentos en otros países, etc.)?

6. ¿Qué principios y procedimientos operacionales, si los hubiere, orientan la gestión y el control de los alimentos?

7. ¿Qué recursos (financieros, humanos, equipo, información, etc.) pueden utilizarse para la gestión del control de los alimentos? ¿Cómo se asignan a diferentes actividades, organismos, niveles, etc.?

8. ¿Cómo se establecen las prioridades y se fijan los recursos? ¿Se utiliza el análisis de riesgos?

9. ¿Existe un sistema para la vigilancia de las enfermedades transmitidas por los alimentos? En caso positivo, ¿cómo se utiliza, qué partes interesadas intervienen y cuáles son las experiencias hasta la fecha?

10. ¿Existe un plan de preparación y respuesta frente a situaciones de emergencia en caso de incidentes relacionados con la inocuidad de los alimentos? ¿Cuál es el nivel de capacidad para aplicar ese plan, en su caso?

11. ¿Las autoridades nacionales encargadas de la gestión del control de los alimentos se comunican entre sí y/o comparten información con las autoridades competentes de otros países? ¿Por qué y cómo? ¿Cuáles han sido las experiencias hasta la fecha?

12. ¿Cuáles son los productos y resultados globales de las actividades de gestión del control de los alimentos?

Marco jurídico regulador del control de los alimentos

1. ¿Cuál es el alcance de la ley o leyes alimentarias (número y tipo de leyes nacionales/subnacionales y forma, definición, contenido, fecha, enmiendas, etc.)?
2. ¿Cómo se definen la legislación alimentaria, los derechos, funciones y responsabilidades (por ejemplo, suministro de información y etiquetado, requisitos en materia de higiene de los alimentos, retención y retirada de los alimentos contaminados, etc.) de los organismos gubernamentales, el sector alimentario (incluidos los importadores y exportadores de alimentos), los consumidores y otras instancias implicadas en la cadena alimentaria?
3. ¿Cuáles son los reglamentos y normas relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cuál es su ámbito respectivo? ¿Quién es responsable de establecer/revisar esos reglamentos/normas? ¿Cuáles son las responsabilidades relativas a la imposición del cumplimiento? ¿Cuáles son los mecanismos y sanciones en caso de incumplimiento?
4. ¿Los reglamentos y normas nacionales están armonizados con las correspondientes orientaciones y recomendaciones internacionales (Codex) y los requisitos regionales (en su caso)?
5. ¿Hay diferencias en los reglamentos/normas de inocuidad de los alimentos relativos a los alimentos exportados y a los alimentos destinados al consumo interno?
6. ¿Cuál es el nivel de conocimiento de los diferentes grupos (organismos gubernamentales, sector alimentario, consumidores, etc.) sobre sus funciones, derechos y responsabilidades, tal como se definen en la legislación alimentaria?
7. ¿Cómo consideran los diferentes tipos de partes interesadas (gobierno, consumidores, sector alimentario) el impacto de la legislación alimentaria (por ejemplo, sobre la protección de la salud humana, los costos de imposición del cumplimiento, el impacto en los precios de los alimentos, etc.)?

Para representante del sector alimentario:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones del sector alimentario con respecto a la inocuidad y calidad de los alimentos i) disponibles para el consumo interno (de producción nacional e importados) y ii) exportados?
2. ¿Cómo ve el sector alimentario sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califica el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los diferentes tipos de empresas alimentarias en sus actividades cotidianas y en respuesta a las emergencias?
3. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad de los alimentos?

4. ¿Cómo califica el sector alimentario las medidas de inocuidad de los alimentos (por ejemplo, reglamentos alimentarios, inspección de los alimentos, análisis de laboratorio) adoptadas por los organismos gubernamentales? Por ejemplo, ¿Cuáles son los costos y beneficios de los reglamentos de inocuidad de los alimentos relativos a la producción, ventas, etc.?

5. ¿Cómo ve el sector alimentario las funciones y responsabilidades de los consumidores relativas a la inocuidad de los alimentos?

Para representante de los consumidores:

1. ¿Cuáles son las opiniones y preocupaciones de los consumidores con respecto a i) los alimentos producidos en el país y los alimentos importados; ii) la inocuidad de los alimentos en las tiendas; y iii) la inocuidad de los alimentos en el sector de los servicios de restauración y hostelería? Este tema podría examinarse desde la perspectiva del uso de sustancias químicas/fertilizantes/medicamentos veterinarios, envasado, higiene y manipulación de los alimentos, frescor/fecha límite de venta, origen de los alimentos, forma de transporte y almacenamiento, prácticas fraudulentas, contaminación, etc.

2. ¿Cómo ven los consumidores sus propias funciones y responsabilidades relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos?

3. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades gubernamentales relativas a la inocuidad y calidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por los organismos gubernamentales?

4. ¿Cómo ven los consumidores las funciones y responsabilidades del sector alimentario relativas a la inocuidad de los alimentos? ¿Cómo califican el impacto de las medidas de inocuidad de los alimentos adoptadas por el sector alimentario?

**Anexo 4: Extracto del Plan de Trabajo de la Comisión Nacional del Codex 2009,
Costa Rica, 2009.**

Plan de Trabajo CODEX 2009					
Objetivo General	Objetivos Específicos	Metas	Acciones	Responsable	Plazo
1. Crear e implementar al largo plazo el Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos (SNIA)	1 Formular y Diseñar una propuesta para el SNIA	1.1 Crear un petit comité coordinador con entidades competentes en la materia.	• Evaluar cuales deberían ser los actores	Secretaría Técnica, Salud, SENASA, CACIA, CNP, SFE, FAO, OPS, Comex	listo
			• Realizar las gestiones para que se designen los representantes de dicho comité coordinador.		
		1.2 Plantear una propuesta de estructura para SNIA	• Recopilar, integrar y actualizar los diagnósticos nacionales en inocuidad de alimentos existentes	Secretaría Técnica, Salud, SENASA, CACIA, CNP, SFE, FAO, OPS, Comex Coordina: CACIA	24 Abril
			• Convocar a las instancias involucradas competentes para elaborar la propuesta.		
		1.3 Evaluar la necesidad de formular una propuesta de Ley SNIA	• Coordinar apoyo con la FAO para elaborar un diagnóstico de la realidad nacional y posteriormente la propuesta, es decir que exista una carta de entendimiento.	Secretaría Técnica	30 Junio
			• Concienciar a los jefes del CONAC.		
• Realizar videoconferencias en el IICA o en otro lugar para que el Comité Coordinador conozca ejemplos de otros países sobre su situación nacional en inocuidad de alimentos.					
	• Definir la estrategia a seguir.				