



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



## **13.<sup>a</sup> REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA**

*Washington, D.C., 24 al 25 de abril de 2003*

---

*Punto 8.1 del orden del día provisional*

RIMSA13/6, Rev. 1 (Esp.)  
24 abril 2003  
ORIGINAL: ESPAÑOL

### **PRODUCTOS FRESCOS: FRUTAS Y VERDURAS**

**Sr. Rodolfo Coto Pacheco  
Ministro de Agricultura y Ganadería  
Costa Rica**

## CONTENIDO

	<i>Página</i>
Resumen.....	3
Introducción .....	4
Sistema de inocuidad de alimentos: de la finca a la mesa .....	6
Uso de sistemas de información, alerta temprana, vigilancia y análisis de riesgo .....	7
Políticas, legislación y reglamentos para asegurar la inocuidad y la calidad de los alimentos .....	9
Legislación y normativa vigentes para asegurar la inocuidad y calidad de los alimentos.....	11
Grado de armonización de la legislación con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con los estándares nacionales (CODEX ALIMENTARIUS).....	12
Organización institucional de los programas de inocuidad de los alimentos .....	14
Cooperación técnica requerida nacional, regional.....	18
Conclusiones y Recomendaciones.....	19
Referencias	

## Resumen

1. Es importante reconocer y destacar que una de las principales preocupaciones de la mayor parte de los consumidores del mundo, en lo que a alimentos se refiere, tiene que ver con la presencia de contaminantes naturales, residuos de plaguicidas y de fertilizantes. Y, más recientemente, con la de naturaleza biológica causada por gérmenes sumamente patógenos, multiresistentes a las drogas. De esta situación deriva la indeclinable responsabilidad, para los gobiernos y las organizaciones privadas de los productores, la academia y las instituciones que desarrollan tecnologías destinadas a procurar la inocuidad de los alimentos, de garantizar la salud pública mediante la protección de la salud animal y de la sanidad vegetal.
2. La Ronda Uruguay del GATT, celebrada en 1986, estableció el compromiso de ejercer mayor disciplina en tres áreas del sector agropecuario: acceso a mercados, subvenciones directas e indirectas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En 1994, Costa Rica, junto con los Ministros de la mayoría de los países participantes en la Ronda de Uruguay firmó el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Este Acuerdo ha contribuido a transformar, de manera radical, las prácticas vigentes sobre producción y comercialización de los alimentos de origen animal y vegetal sin que por ello se conviertan en una justificación para establecer barreras al comercio.
3. Al igual que ocurre en casi todos los países, en Costa Rica se han identificado la mayor parte de los riesgos y los efectos de distinta naturaleza que produce la contaminación de los alimentos sobre la salud y la nutrición de la población. Sin embargo, el reconocimiento del impacto negativo que provocan no guarda relación, en muchos casos, con las políticas y acciones de prevención que se practican, su monitoreo y seguimiento. Las instituciones del Estado todavía no cuentan con las condiciones necesarias para supervisar las actividades de todos los productores de frutas y hortalizas. Para cumplir con este importante requerimiento deben desarrollarse programas basados en el binomio educación y organización de productores.
4. Buena parte de los riesgos para la salud que derivan de la producción de frutas y hortalizas ocurre por la utilización de técnicas inapropiadas o su inconveniente aplicación en los distintos cultivos.
5. En los tiempos que corren, frente a los grandes y veloces cambios socioculturales y tecnológicos que tienen lugar en el mundo, no es sólo por razones de salud que el logro de la inocuidad alimentaria se convierte en una exigencia y un reto. La globalización, sinónimo de mayor competitividad para quienes producen y llevan sus productos a los mercados locales, regionales o mundiales, se presenta hoy como elemento que empuja con gran fuerza la inocuidad alimentaria. Ambas situaciones obligan a disponer en el

mercado de alimentos inocuos para el consumo. En consecuencia, no se pueden soslayar ni postergar la formulación y puesta en práctica de sistemas integrados de inocuidad de alimentos. Esto es más trascendental que la ejecución de acciones aisladas que son ejecutadas, individualmente, por las instituciones públicas y privadas comprometidas con el ejercicio de la prevención, el control y verificación de medidas y normas destinadas a alcanzar la seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los bienes de consumo humano.

6. Estamos urgidos de impulsar procesos que integren y armonicen la participación de los productores, el Estado y los consumidores en programas y proyectos que cumplan con el objetivo de producir disminuyendo enfermedades y riesgos transmitidos por los productos agrícolas y por la contaminación ambiental; que compartan responsabilidades y deberes en el cumplimiento de los objetivos de inocuidad que nos estamos planteando para contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros ciudadanos y una mayor y más rentable participación en los mercados de quienes los producen.

7. La seguridad alimentaria constituye un derecho de todo individuo. El concepto trasciende la consideración del acceso a alimentos nutritivos e incluye el de inocuidad. El enfoque que le da coherencia a este concepto y que puede garantizarle a los ciudadanos la variedad de alimentos sanos y de calidad que puede llevar a su mesa diariamente, debe ser integrado dentro de un esquema coherente y coordinado, de manera eficiente, en un cuerpo normativo y funcional que concrete en acciones eficaces la nueva ideología “de la finca a la mesa”. Tal esquema serviría de base para la formulación y el desarrollo de un Plan Nacional Integrado de Inocuidad, cuyo soporte primordial lo constituiría un sistema de información automatizado y también integrado que reúna y ponga al servicio oportuno de todos sus usuarios toda aquella información que es registrada, parcialmente, en los organismos públicos y privados que hacen la relación más directa con los temas de inocuidad de alimentos.

8. El país cuenta con los principales elementos para elaborar, en el corto plazo, un proyecto que dé vida a los objetivos de integración y coordinación multisectorial. La Comisión Intersectorial de Inocuidad de Alimentos (CIIA) podría convertirse, por sus características organizativas y funcionales y el empeño que ha puesto en lograr los mejores productos de su esfuerzo, en el eje conductor del proyecto en inocuidad de alimentos que el país requiere para dinamizar las condiciones de sanidad y competitividad alimentaria que le imponen las nuevas exigencias del mercado.

## **Introducción**

9. La producción agroalimentaria tiene un peso contundente y estratégico en la economía de nuestro país. Se trata de un sector que contribuye con el 24% del valor

agregado de la producción nacional y el 73% de sus exportaciones. Este sector es el generador de divisas de mayor importancia para el país. Hasta el año 1997 representó el 75% de las exportaciones nacionales. Aunque su participación relativa ha disminuido por causa del crecimiento de otros sectores industriales (sobre todo el de fabricación de microprocesadores), en términos absolutos las ventas al exterior de productos agroalimentarios continúan aumentando (de US\$ 1.300 millones en 1992 a \$2.300 millones, en 1998). Según el origen del capital y el volumen de producción, esta actividad la realizan pequeños, medianos y grandes productores de capital nacional, medianos productores y empresas de capital mixto y algunas grandes compañías que son propiedad de corporaciones transnacionales. Alrededor de 125 mil personas están involucradas en la producción de frutas y verduras, distribuidas por todo el territorio nacional.

10. El programa de incentivos fiscales para promover las exportaciones de productos no tradicionales, establecido en 1987, derivó en un aumento de los productos que componen los cuarenta principales rubros de la canasta exportable: 31 de éstos (77.5%) no son de tipo tradicional. Este sector también contribuye de manera significativa con la generación de empleo, al constituir el 27% de la PEA. Los mayores aportes los realizan los cultivos del café, el banano y la caña de azúcar. En la industria alimentaria la elaboración de productos lácteos, la preparación y empaque de frutas y vegetales, y la fabricación de bebidas.

11. La inocuidad de los alimentos juega un papel de vital importancia en el ámbito de la salud pública. Entre 1995 y 1999, en Costa Rica se registraron 601.850 casos de diarrea; de éstos, casi 600 mil tuvieron como causa las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA). Durante ese mismo período ocuparon el segundo lugar en la mortalidad de las enfermedades de registro obligatorio (561 defunciones). De los 5.864 egresos hospitalarios ocurridos en 1997, el 45% fueron ocasionadas por diarreas y el grupo más afectado fue el de niños menores de 10 años (22% de la población).

12. Es evidente la importancia que tiene asegurar la inocuidad de los alimentos, tanto por razones de la seguridad alimentaria del país como de salud pública, individual y colectiva, de sanidad agropecuaria y acceso a los mercados en condiciones de gran competitividad que juegan a favor de los países más desarrollados. Este escenario le exige a nuestros países ajustar las medidas sanitarias, fitosanitarias y todas las demás que vayan en resguardo de la inocuidad de los alimentos. Asimismo, establecer las normas y requisitos que rigen para el comercio agropecuario internacional, fundamentadas en los compromisos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

13. El estado de la situación sobre inocuidad de alimentos que exhibe el documento que presenta Costa Rica ante el foro de la 13ª. Reunión Interamericana de Nivel Ministerial en Salud y Agricultura, da cuenta de los logros y carencias del país en este campo, al igual que sobre sus expectativas para continuar avanzando en el desarrollo de los procesos que lo llevan a conseguir mayores y más ambiciosos objetivos. Es evidente que para ello debe imprimírsele a estos procesos un tratamiento conceptual y metodológico multidisciplinario e intersectorial, en el que actúen, de consuno, las instituciones y organizaciones de los sectores público y privado. Este es el enfoque pertinente para atender la diversidad que dimana del origen y de las características de los riesgos y de sus consecuencias sobre los distintos ámbitos cuyas acciones deben ser integradas, con la rapidez que exige el momento, para garantizar la salud ciudadana y gozar de mejores niveles de competitividad internacional.

14. Uno de los mayores esfuerzos que ha hecho el país para cumplir con tales objetivos descansa en la creación reciente (1999) de la CIIA, como un ente técnico consultivo (Decreto número 30083-S-MAG), integrada con representantes de las instituciones públicas y privadas que tienen mayores vínculos por su intervención en este tema. La función principal de la CIIA es, precisamente, “Coordinar, facilitar e impulsar los esfuerzos de los entes públicos, de las organizaciones privadas y de la sociedad en general, para lograr el aseguramiento de la inocuidad de los alimentos en beneficio de la salud pública, la sanidad agropecuaria y el comercio leal y equitativo”. La CIIA es un organismo que se encuentra en proceso de consolidación. Reúne todos los atributos, por su estructura y organización, para convertirse en el eje estratégico, integrador y coordinador del trabajo que realizan las organizaciones, públicas y privadas, que intervienen en ese campo.

### **Sistema de inocuidad de alimentos: de la finca a la mesa**

15. Con la creación y puesta en marcha de la CIIA, en setiembre de 1998, Costa Rica empieza a dar los primeros pasos para constituir un sistema dirigido a integrar las acciones que en este campo realizan varios ministerios e instituciones gubernamentales y universidades, en las que se encuentran involucradas, también, organizaciones del sector privado vinculadas con el tema.

16. La CIIA persigue, como uno de sus principales objetivos, la constitución y desarrollo de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos. Con el fin de alcanzarlo, esta Comisión ha venido efectuando, desde 1999, diversas actividades de capacitación y concienciación en las que han participado políticos, académicos y técnicos, tanto de organizaciones nacionales como internacionales. Con sus aportes se construye el proceso de coordinación intersectorial que se requiere, tanto para crear el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad e Inocuidad de los Alimentos,

como un sistema de información que sustente la toma de decisiones que se origina en las diversas instituciones e instancias que estarían consideradas en su conformación. El Sistema desarrollaría, como un componente esencial, una red de información para asistir al gobierno y a la industria nacional y regional en la prevención de las ETA y garantizar la inocuidad en todas las etapas del proceso que lleva a los alimentos de los centros de producción a la mesa de los consumidores.

***Uso de sistemas de información, alerta temprana, vigilancia y análisis de riesgo***

17. Costa Rica no cuenta todavía con un sistema de información en inocuidad de alimentos que integre la que se produce en los distintos organismos, públicos y privados, vinculados con este tema, que tenga como objetivo principal proveer información, tanto a la sociedad civil como a la comunidad científica, sobre enfermedades transmitidas por los alimentos. Menos aún con un sistema de trazabilidad que la ofrezca desde la etapa de producción hasta la de consumo. Es importante poner en evidencia la falta de información relacionada con productos procesados, entre otros: materia prima, insumos, equipo, análisis de laboratorio, controles de sello. Igualmente ocurre con productos frescos, en lo concerniente a orden, limpieza, higiene personal y erradicación de nocivos. Forman parte de los problemas diagnosticados en las plantas procesadoras de alimentos los que tienen origen en la falta de un formato único de los registros codificados que se utilizan para recoger la información de producción por lote y fecha de elaboración: Cada empresa maneja el suyo.

18. En nuestro país, por ejemplo, existen bases de datos en diferentes organismos públicos y centros académicos y de investigación: Ministerio de Salud (controles de alimentos, medicamentos, etc.); Ministerio de Agricultura (salud animal y protección fitosanitaria); Consejo Nacional de Producción (calidad agrícola), Ente Nacional de Acreditación (registro de empresas y laboratorios), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (vigilancia sanitaria, y vulnerabilidad de acueductos municipales), el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud) y la Universidad de Costa Rica (registro de proveedores de empresas de alimentos).

19. Además de construir un sistema de información que en una primera etapa de su conformación reúna la que existe en las bases antes mencionadas, habría que incorporarle componentes para sustentar trazabilidad y alerta temprana de brotes de enfermedades y plagas. Ambos son esenciales para brindar información diaria sobre exportación de alimentos. En resumen, lo que el país necesita y en lo que el actual gobierno desea poner especial empeño en lo que a información se refiere, es en crear y desarrollar un sistema de información sanitaria para conferirle mayor transparencia al comercio alimentario nacional, regional y global.

20. La creación de un sistema integrado de información en inocuidad de alimentos no es tarea muy difícil de lograr en Costa Rica. Las instituciones mayormente vinculadas con este campo, públicas y privadas, poseen bases de datos con información sobre el tema, según sea su grado de participación en lo pertinente a alimentos. Los esfuerzos para lograrlo deben provenir, en primer término, de la voluntad política del más alto nivel; asimismo, de la cooperación técnica internacional y del apoyo del sector privado. La conjugación de estos tres agentes es indispensable para construir un sistema que anticipadamente cuenta con el reconocimiento de los sectores que son beneficiados con la información fragmentada que actualmente se genera, y lo serían más con los productos que entregaría un sistema constituido para brindar apoyo en los campos de la vigilancia para la prevención, control y seguimiento del proceso “finca-mesa” o “granja-consumidor”.

21. De acuerdo con estudios y análisis de riesgo que se practican en nuestro país, a continuación se citan los más relevantes y las formas en que son controladas:

- a) **Selección de material de siembra.** La Oficina Nacional de Semillas vela por su calidad, sean nacionales o importadas, pero no por su contenido genético. No existen regulaciones expresas para el mercado nacional, por lo que las hay (tomate) modificadas genéticamente (transgénicas). Por otra parte, muchos de los productores de hortalizas emplean su propia semilla sin ningún control de calidad y sanidad material. Hasta donde es posible, se vela porque los tratamientos aplicados durante la germinación sean los aprobados internacionalmente.
- b) **Fertilización.** La aplicación de fertilizantes no se basa en los análisis de contenido nutricional del suelo, lo que ha conducido a una excesiva fertilización o a la utilización de materiales inadecuados de acuerdo con la fisiología del cultivo. (Sólo las empresas transnacionales y los grandes productores lo efectúan). Preocupa en extremo la acumulación de nitratos y nitritos en hortalizas de hoja. Por su parte, la inadecuada fertilización de los cultivos, sobre todo de frutas y hortalizas actúa, negativamente, sobre su capacidad para soportar los períodos de transporte, deteriorando el tejido de los productos, favoreciendo así la penetración de contaminantes superficiales hacia sus tejidos internos. La sobre fertilización provoca la contaminación de aguas superficiales y profundas, perjudica la calidad del agua para uso humano y riego.
- c) **Uso de agroquímicos.** En ciertos grupos de cultivos –sobre todo hortalizas– obedece a desfavorables condiciones de clima para producir especies exógenas al trópico así como a las exigencias de calidad de los mercados locales y de exportación. En Costa Rica, la importación y venta de agroquímicos es libre. Los Ministerios de Agricultura y Salud sólo controlan la calidad, etiquetado y registro.

- Una vez inscritos, son de libre venta y no se exige capacitación específica para su utilización. Es evidente que los agricultores están mal informados y no se les han ofrecido otras alternativas que les permitan sustituir los agroquímicos. No obstante, se usan controles más estrictos para los productos de exportación porque la presencia de residuos tiene como consecuencia la destrucción del producto y el cierre de los mercados internacionales. En el presente, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), ha publicado guías para los agricultores sobre el manejo de inocuidad. Asimismo, el Consejo Nacional de la Producción (CNP) y el Laboratorio de Tecnología Poscosecha de la Universidad de Costa Rica ha desarrollado programas sobre inocuidad de alimentos dirigidos a organizaciones de productores. Estas acciones no son suficientes para minimizar el uso de agroquímicos. En un flujo deficiente de información adecuada podría encontrarse una de las principales causas de esta situación.
- d) **Riego.** No existen estudios sobre la calidad microbiológica del agua de riego que se está utilizando en el país. Desde los años de 1990 se ha venido produciendo un crecimiento urbanístico desorbitado que se construye sobre las zonas agrícolas de la mayor parte del territorio. Este fenómeno representa una grave amenaza para las fuentes de agua de riego por la contaminación fecal que produce, los residuos sólidos y los desechos industriales, que afectan, sobre todo, a las zonas hortícolas próximas a los centros de población. Hasta hace poco tiempo se emitió un decreto que contiene medidas para el tratamiento de aguas residuales y el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) ha venido realizando obras de infraestructura para riego. Sin embargo, esta aún no contempla dentro de sus planes de acción el monitoreo de calidad de esta agua que sólo lo realizan las empresas y productores que utilizan riego por goteo o aspersión, tecnologías donde la calidad del agua incide directamente en la eficiencia y durabilidad de ambos sistemas. Los agricultores, en general, no cuentan con mecanismos idóneos para efectuar este tipo de control.

### **Políticas, legislación y reglamentos para asegurar la inocuidad y la calidad de los alimentos**

22. **Políticas.** En diversos planes y estrategias que constituyen el marco para la acción del presente gobierno, se incluyen lineamientos de política y medidas relacionadas con la inocuidad de alimentos que se formulan con el fin de continuar llenando las debilidades y carencias que aún presenta el país en este campo. El tema se trata como parte de la seguridad alimentaria. En el Plan de Gobierno 2002-2006 se destaca el papel de la seguridad alimentaria como una de las principales estrategias para combatir la pobreza. En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (Ministerio de Planificación y Política Económica), en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y en el documento de

“Políticas para el Sector Agropecuario” (Ministerio de Agricultura y Ganadería), se proponen objetivos y acciones de inocuidad de alimentos con los que se busca proteger la vida de las personas, animales y plantas, contra riesgos derivados del uso de contaminantes.

23. En los documentos citados se consignan importantes compromisos: recrear y fortalecer la Secretaría de la Política de Alimentación y Nutrición (SEPAN) establecida en la Ley Orgánica del Ministerio de Salud emitida en 1997, (Art.25 de la Ley) como un órgano asesor de los Ministros de Salud para atender esta materia, al igual que medidas de política relevantes en el ámbito de la inocuidad, tales como orientar los servicios de fitoprotección hacia la fiscalización, supervisión, inspección, muestreo, diagnóstico y certificación de la calidad de los productos del agro que se importan y exportan, desarrollar programas de inocuidad, calidad y monitoreo de residuos de plaguicidas y promover la acreditación, certificación e inspección de los alimentos. Lo anterior con propósitos de contar con mayores ventajas y menores restricciones para ingresar los productos agropecuarios en los mercados. Se le concede trato de privilegio, además, a la coordinación con los demás sectores, instituciones y organizaciones de productores que intervienen en inocuidad alimentaria, colocando el énfasis en el abordaje integral de la producción transgénica y en sus efectos sobre la biodiversidad y la salud humana, la regulación del comercio de organismos genéticamente modificados, la propiedad intelectual y aspectos éticos que le son propios. Se persigue concertar una posición nacional para tratar este tema en todas sus dimensiones.

24. Otras medidas importantes apuntan hacia el establecimiento de un código de inspección para plantas industriales de ámbito regional y la armonización y reglamentación uniforme de las medidas sanitarias de carácter regional, concertando cooperación técnica con los organismos de protección agropecuaria (OIRSA, IICA, FAO).

25. La seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos también se han convertido en temas emergentes de significativa importancia para la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. A fines del año 2001 esta institución realizó, de oficio, un minucioso estudio sobre los efectos perniciosos que produce, en la salud pública, el uso y abuso de los agroquímicos utilizados en la producción masiva de alimentos. Investigó, también, sobre sus efectos negativos en la seguridad alimentaria de las personas y del entorno ambiental en que viven, las características y problemas que presenta su situación. Los resultados de la investigación que respalda el estudio sustentan las recomendaciones que la entidad le hace a la Presidencia de la República y a 8 instituciones públicas (ministerios e instituciones descentralizadas), relacionadas con la ejecución de acciones que a cada una de éstas le compete efectuar para garantizar la seguridad e inocuidad alimentarias. De acuerdo con el Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes,

los órganos públicos disponen de quince días hábiles para responder con un informe de cumplimiento en el que consten las medidas que ofrecen poner en práctica para cumplir con sus recomendaciones, el plazo para ejecutarlas y el nombre y la posición del funcionario responsable. La Defensoría de los Habitantes es una de las instituciones nacionales que gozan de mayor respeto y confianza de la ciudadanía. Sus intervenciones constituyen garantía de cumplimiento de la oferta gubernamental en inocuidad alimentaria.

***Legislación y normativa vigentes para asegurar la inocuidad y calidad de los alimentos***

26. El marco legal que orienta el conjunto de leyes y normas vigentes en materia de inocuidad de alimentos se basa en los convenios y acuerdos multilaterales (OMC), los regionales (Tratado General de Integración Económica Centroamericana) y los de carácter bilateral (Tratados de Libre Comercio con México, República Dominicana y Panamá), firmados por Costa Rica; asimismo, en las leyes, reglamentos y normas de alcance nacional.

27. La legislación nacional se ha ido transformando y se adecua a las exigencias de los procesos de globalización. Sin embargo, se carece de un estudio que permita comparar la legislación actual de Costa Rica, en lo que a idoneidad de las normas se refiere, con las de carácter internacional. Sólo se tienen estudios parciales. El MEIC junto con CODEX elaboraron un listado que compara algunos reglamentos técnicos con normas públicas. Pero esta sólo ofrece una visión parcial del ámbito estudiado. Algunas otras organizaciones han explorado la legislación nacional pero sin lograr su conocimiento exhaustivo. En el cuadro que prevalece conviven legislación de los años veinte con la actual.

28. Las políticas actuales que le dan dirección a la inocuidad alimentaria obligan a replantear los sistemas sanitarios. El país adquiere nuevos compromisos al firmar y ratificar tratados y convenios que implican practicar cambios en su modelo de producción. La tutela de alimentos hoy se asume, precisamente, como una dimensión del proceso de cadena, integral, que considera todas las etapas por las que atraviesan los alimentos para llevarlos desde la finca hasta la mesa. Así, la legislación nacional se actualiza en función de la normativa internacional. Las normas, directrices y recomendaciones que desarrollan las organizaciones internacionales se toman como marcos de referencia para elaborar y llevar a la práctica las reglas técnicas que norman aspectos sanitarios, fitosanitarios, la calidad e inocuidad de los alimentos.

***Grado de armonización de la legislación con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y con los estándares nacionales (CODEX ALIMENTARIUS)***

29. El país ha continuado avanzando en el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Ha emitido legislación compatible con la creación de las instancias de información y operación exigidas en ese Acuerdo. Asimismo, ha sido emitida Ley de Protección Fitosanitaria, se ha modernizado la organización del servicio fitosanitario del Estado y se han creado la Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, la Unidad de Análisis de Riego y el Centro de Información y Notificación Fitosanitaria y Zoonosológica.

30. El incremento del comercio internacional de productos ha traído como consecuencia la adopción de leyes y normas destinadas a proteger la salud y de los consumidores. La protección de los consumidores hoy es motivo de mayor preocupación de los países que han procedido a adoptar leyes y normas para proteger la salud de los consumidores y estimular la exportación de sus productos agropecuarios. Por esta razón, aumentan los riesgos que afectan el flujo normal del intercambio comercial. Ha sido necesario crear nuevos organismos para homologar el proceso de adopción de normas internacionales que ayuden a facilitar el comercio y evitar la imposición de barreras. Con ese propósito se tienen el Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Vegetal y la Organización Internacional de Epizootias.

31. La Comisión Coordinadora del Codex Alimentarius se creó mediante decreto No. 1795-MEIC, del 23 de setiembre de 1986. La integran representantes de la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida, de los Ministerios de Agricultura y Salud, del Centro Nacional de Ciencia y Tecnología (CITA), de la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICIT). La Comisión Coordinadora ha organizado en el país subcomités técnicos para estudiar los documentos del Codex según áreas de especialización. Con ello se ha logrado darles mayor divulgación y contar con un mejor criterio técnico para sustentar pronunciamientos del Comité Nacional, ante la Secretaría del Codex Alimentarius.

32. La normativa nacional vigente para los distintos productos alimenticios y para los aditivos que se emplean en los alimentos está homologada con la normativa internacional recomendada por el Codex. Según el caso que se trate, ésta última se adopta de manera total o parcial. La legislación de Costa Rica permite aplicar la norma Codex cuando no existe la norma nacional atinente. Los Códigos y directrices de Prácticas Higiénicas del Codex Alimentarius también sirven de base a la regulación nacional para el funcionamiento de los establecimientos procesadores de alimentos. A continuación se consignan algunas de las normas Codex que han sido homologadas en Costa Rica:

- Etiquetado de alimentos y aditivos,
- Atunes,
- Crema en polvo,
- Leche (Condensada, en polvo, evaporada),
- Tocineta, jamón, salchichón,
- Carne Lechón, picada, corned beef,
- Mantequilla, natilla, yogur, mayonesa y
- Palmito.

33. El Ministerio de Salud controla el cumplimiento de las normas sanitarias. Las faltas de cumplimientos reciben sanciones establecidas en la Ley General de Salud. Se trata de sanciones que no guardan relación con la gravedad de la falta. Esto da lugar a la aplicación frecuente de medidas especiales de retención, decomiso y destrucción de los productos que pueden dañar la salud, la cancelación del permiso sanitario de funcionamiento o del registro del producto y el cierre definitivo del establecimiento. Lo anterior no excluye la aplicación de sanciones civiles y penales, de sanciones pecuniarias establecidas por ley (Ley No.7472) y procesos civiles y penales.

34. La Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medidas se encarga de la vigilancia y aplicación de la Ley No.7472. Desarrolla un programa permanente de muestreo y análisis de productos en el punto de venta por la falta de cumplimiento de la norma se incurre en un proceso legal. La normativa vigente en materia de calidad de alimentos opera en el marco del Sistema Nacional de la Calidad, en cuatro áreas:

- Metrología (la aplica el MEIC con personería jurídica y venta de servicios),
- Reglamentación Técnica (poder fiscalizador),
- Acreditación (Ejecutada por el ENA, adscrita al MEIC) y
- Normas (elaboradas por el Instituto de Normalización Técnica Costarricense (INTECO), por solicitud de la industria.

35. A pesar del marco legal existente para controlar, adecuadamente, la inocuidad de los alimentos, debe señalarse que el Estado no cuenta con la infraestructura y los recursos humanos suficientemente capacitados para verificar su aplicación.

36. **Sistemas de trazabilidad.** La forma como se aplica actualmente la legislación sobre inocuidad impide efectuar una eficiente trazabilidad de los productos. En el caso de los productos frescos, la cadena de distribución presenta dificultades para identificar los productores. Y, el sistema actual de registro, tampoco permite identificar el de los

importadores de los productos de fabricación extranjera, debido, sobre todo, a la carencia de un sistema de información ágil y oportuno. Actualmente se revisan los decretos existentes en relación con la trazabilidad de los alimentos con el propósito de eliminar los trámites que dificultan el libre comercio. No obstante, algunas empresas nacionales han diseñado sistemas de trazabilidad aplicados a sus proveedores y distribuidores. En el proceso de comercialización de frutas y vegetales frescos y procesadoras de pollo y sus derivados, se aplican sistemas parciales de trazabilidad. Se aplican, también, en mataderos de ganado, cerdos, ciertos productos enlatados, embutidos y lácteos. Ello facilita identificar a los responsables legales de la inocuidad de estos productos.

### **Organización institucional de los programas de inocuidad de los alimentos**

37. El Estado costarricense es el responsable de dictar las políticas y estrategias nacionales de inocuidad de alimentos. Esta tarea la efectúa a través de sus instituciones y en coordinación con las organizaciones del sector privado (sectores productivos, el sector industrial, el sector académico y el de los consumidores) que en conjunto y de manera concertada establecen las regulaciones necesarias para controlar su cumplimiento y evaluar los objetivos propuestos.

38. El espectro institucional que tiene funciones y realiza intervenciones en el ámbito de la inocuidad de alimentos está compuesto por ministerios de Estado, instituciones descentralizadas, programas nacionales y las universidades estatales. Se trata, en el primer caso, de los ministerios de Salud (rector en inocuidad de alimentos), de Agricultura y Ganadería (elabora y ejecuta políticas agropecuarias de salud animal, sanidad vegetal e inocuidad de alimentos frescos), el de Economía, Industria y Comercio (elabora y coordina normas de alimentos), el de Comercio Exterior (promueve, facilita y consolida la inserción del país en la economía internacional) y el de Educación (desarrolla programas educativos sobre buenas prácticas agrícolas y manejo higiénico de los alimentos).

39. En lo que respecta a las demás instituciones públicas que, junto con los ministerios de Estado ejecutan acciones en el campo de la inocuidad alimentaria, la responsabilidad de fomentar el logro de la calidad en los productos frescos que se exportan recae sobre el Consejo Nacional de Producción. Asimismo, procura mejorar los niveles de competitividad de las agro-empresas. Esta función la efectúa en el marco de un convenio cooperativo en el que comparte acciones con la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA), destinadas a brindar capacitación, formación y concienciación a productores de frutas y vegetales frescos en lo que a calidad e inocuidad se refiere. El Gobierno de la República considera este programa de interés nacional por constituir una herramienta de transferencia tecnológica para las empresas de productos agropecuarios,

lo

que les permite aumentar su competitividad y obtener la certificación de sus productos a corto y mediano plazo. La alianza intersectorial se concretó mediante Decreto Ejecutivo a fines del año 2002 y en los pocos meses transcurridos desde entonces se ha ocupado de elaborar el Proyecto Nacional para la Gestión de la Calidad de los Alimentos y de capacitar a 200 pequeños y medianos productores de productos agrícolas frescos.

40. El Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura fomenta y regula la comercialización de productos marinos; el Instituto Nacional de Aprendizaje y los Colegios Técnicos desarrollan programas de capacitación para productores y manipuladores de alimentos; el Instituto Costarricense de Investigaciones y Enseñanza en Nutrición y Salud ejerce la rectoría de la investigación científica y del desarrollo tecnológico en salud y nutrición, las Universidades del Estado forman profesionalmente recursos humanos, y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario ejerce el control sobre los mercados mayoristas y regionales.

41. Las instituciones públicas pueden delegar actividades, por medio de la acreditación, de inspección, certificación de calidad y análisis químico y microbiológico de los productos alimenticios. Con este mecanismo se puede alcanzar mayor eficiencia en la verificación de confianza que se proporciona a productores, industriales y consumidores.

42. La capacitación, investigación científica y el desarrollo tecnológico pueden ser asumidos por el Estado bajo su dirección; asimismo, por las universidades y la iniciativa privada. Se señalan, a continuación, cuáles se pueden delegar y cuáles no. Son delegables: inspección, certificación, análisis de laboratorio, capacitación de recursos humanos, capacitación al consumidor e investigación y desarrollo. No son delegables: dictar políticas, regular y reglamentar, acreditar, control estatal y vigilancia.

43. **Comisión nacional y comisiones locales.** La visión globalizada del mercado repercute en los socios comerciales con los que se tienen relaciones y en sus consumidores. El país ha venido sintiendo la urgencia de apresurar esfuerzos para lograr la integración de las instituciones que gravitan en el campo de la inocuidad de alimentos y a la cooperación que debe darse entre éstas para brindar a los usuarios servicios de mejor calidad. El Ministerio de Salud, por ejemplo, de acuerdo con la rectoría que ejerce en salud pública, hoy se ocupa de regular, acreditar y controlar la operación los servicios que ofrecen los entes públicos y privados. Igual lo hace con el apoyo que deben recibir los sistemas de vigilancia y control de alimentos mediante la utilización de las instalaciones físicas y los demás recursos existentes en los diferentes laboratorios de otras instituciones del Estado, o del sector privado y académico, en procura de obtener una respuesta más rápida y confiable a las demandas que le presentan. También trabaja en la integración de un cuerpo de inspectores provenientes de todas las instituciones que manejan

responsabilidades en la vigilancia de la calidad e inocuidad de los alimentos y que requieren ser capacitados para homologar sus criterios.

44. Se han creado algunos consejos consultivos para trabajar temas específicos de inocuidad de alimentos. En esta función se desempeña la Comisión de Desregulación que se ocupa de revisar las leyes y reglamentos relativos al registro, control, exportación e importación de productos alimenticios con propósitos de eliminar los requisitos y trámites innecesarios que obstaculizan y hasta impiden resguardar, eficientemente, la salud y el medio ambiente. Por su parte, la Comisión Técnica Consultiva sobre el valor Nutritivo de los Alimentos, cuenta con representantes de diversas instituciones públicas y privadas, CACIA, Ministerio de Salud, CCSS, MEIC, INCIENSA, CITA, y la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica. Se ha establecido con el fin de promover modificaciones a la norma sobre etiquetado de alimentos que incorpore alguna cualidad nutricional.

44. Se pretende establecer una instancia que permita integrar a los ministros relacionados con el tema de inocuidad de alimentos dentro de la estructura organizativa de la Presidencia de la República. Este se ocuparía de concertar las políticas y estrategias que deban regir en este campo.

45. El país presenta serias debilidades en términos de una organización comunitaria que sirva para trabajar localmente el tema de la inocuidad de los alimentos. Los centros agrícolas cantonales (CAC/MAG), administradores de las ferias del agricultor que constituyen mercados informales de comercialización de productos frescos, realizan actividades de asesoramiento técnico y venta de insumos a los productores pero aún no desarrollan con ellos programas específicos de inocuidad de alimentos.

46. No obstante lo anteriormente señalado, debe recibir mención destacada la gestión y promoción de la seguridad alimentaria y nutricional que con gran éxito efectúa el proyecto OPS/INCAP en las áreas fronterizas de Centroamérica, que tiene incorporados componentes de inocuidad en su conceptualización y en la práctica. El proyecto ha contribuido a fortalecer a los gobiernos locales y a las organizaciones de base de las comunidades fronterizas donde opera. En su ejecución y coordinación toman parte representantes de las diferentes instituciones y organizaciones de dichas localidades, conformadas en Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El objetivo de desarrollar procesos de articulación de acciones en SAN entre las municipalidades, las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales, ha empezado a dar sus frutos en poco menos de cinco años. Así lo reflejan los resultados de la III Feria de la Seguridad Alimentaria y Nutricional celebrada en nuestro país, que sirvió, entre otros objetivos, el de evaluar los resultados del proyecto en la Región.

47. Dentro de esa misma perspectiva conceptual y operativa se cita, como otra importante iniciativa de ámbito regional, el Proyecto FAORLC-54496 de Seguridad Alimentaria en Mesoamérica al que han adherido todos los países de Centroamérica y que entrará pronto en ejecución bajo la responsabilidad de CORECA, el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y los Ministerios de Agricultura de los países participantes. El Proyecto busca continuar con los resultados procurados u obtenidos por otros proyectos regionales de cooperación que han expirado en el 2002, entre éstos: “Fortalecimiento de los Comités Nacionales del CODEX y aplicación de sus normas) y el de “Apoyo al comercio agrícola de la región Centroamericana en políticas, negociaciones internacionales y aplicación de medidas sanitarias e inocuidad de alimentos”. El énfasis se coloca, sobre todo, en la aplicación de resultados más que en el diseño de normas para el comercio y la inocuidad de alimentos.

48. Se reconoce. Expresamente, que los mayores esfuerzos de coordinación y manejo intersectorial del tema de la inocuidad de alimentos han sido emprendidos por la CIIA desde antes de su constitución formal por decreto ejecutivo del año 2001 (Decreto No.30083-S-MAG del 22 de octubre del 2001). Las necesidades de coordinación trascendieron las de su creación constitucional impulsada por los mandos medios, tanto de los ministerios de gobierno, como de las cámaras privadas y de otros sectores.

49. Esta Comisión interdisciplinaria trabaja en forma *ad hoc* y sus logros destacan en el área de la planificación estratégica del Sistema de Inocuidad de Alimentos y en la de capacitación. Ha recibido un fuerte apoyo de IICA, FAO y OIRSA para desarrollar cursos de capacitación, mesas redondas, conferencias, talleres de planeamiento y foros alrededor del tema de inocuidad de alimentos y con objetivos de gestión de integración y coordinación intersectorial. Los avances en su desarrollo y consolidación dependen del apoyo que reciba de las autoridades políticas del país y de los cooperantes, nacionales e internacionales, que contribuyan, con recursos técnicos y financieros, para darle más firme sustentación al desarrollo de su plan operativo.

50. En lo que se refiere a la educación de los ciudadanos en inocuidad de alimentos, las instituciones más vinculadas con esta área de acción todavía no han emprendido, sistemáticamente, programas de educación masiva dirigidos a todos los sectores sociales, a pesar de que en la Ley de Promoción y Defensa Efectiva del Consumidor se le asigna al Estado la función de promover y defender efectivamente al consumidor. La respuesta a ese mandato legal lo da el Área de Comercio y Apoyo al Consumidor del MEIC, instancia que se ocupa de efectuar programas de capacitación para las organizaciones de consumidores y comerciantes. Pero la participación ciudadana aún no la ejercen grupos verdaderamente representativos de los consumidores, de suerte que sean tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones como su voz fuerte y oficial. Existen, eso sí,

organizaciones de elite como las Cámaras, que se manifiestan y actúan cuando los asuntos de inocuidad afectan sus intereses.

51. En el caso de alerta por problemas de salud pública, el país cuenta con un sistema de vigilancia epidemiológica en el que se incluye el estudio de enfermedades transmitidas por alimentos pero que no permite determinar los agentes etiológicos ni los alimentos involucrados. Todavía no se cuenta con un programa que mantenga informado al consumidor sobre los riesgos de adquirir productos contaminados. Las campañas sobre manipulación de alimentos e higiene sanitaria se ofrecen a los ciudadanos sólo cuando deben ser alertados por situaciones extremas ocasionadas por la contaminación de bacterias o asociadas con virus.

### **Cooperación técnica requerida nacional, regional**

52. El país requiere cooperación técnica para avanzar con mayor celeridad en el mejoramiento de todos los aspectos que representan carencias de las instituciones, públicas y privadas, que componen el amplio espectro nacional de la inocuidad alimentaria. No es racional ni eficaz continuar brindando soluciones y asignando recursos siempre escasos de manera segmentada, considerando, individualmente, las demandas de cada sector, institución o instancia, sin asumir su articulación, conceptual y operativa, como un todo. La visión integradora debe prevalecer por encima de las segregadas. En este sentido, las entidades públicas y privadas coinciden en la formulación de un proyecto nacional, cuyo gran objetivo de desarrollo consista en dotar con las herramientas más modernas y eficaces la atención integral de sus necesidades. Elaborarlo y desarrollarlo demanda recursos de la cooperación técnica internacional.

53. Las instituciones del Estado más relacionadas con los organismos internacionales que atienden el tema de inocuidad, los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Salud, de Comercio Exterior y de Economía y Comercio, tienen muy poca participación en los encuentros de diferente índole que aquellos realizan, dado que ahí se discuten y toman decisiones muy importantes sobre aspectos diversos de la inocuidad de alimentos. Sus representantes sólo asisten a las Asambleas Generales, pero no pueden hacerlo, de manera permanente, a los grupos de trabajo donde se conocen y se decide sobre asuntos particulares de la inocuidad alimentaria. Se asiste, con carácter de excepción, cuando en sus agendas se van a tratar asuntos de especial interés para el país. Se citan, como casos de excepción, la participación en la Comisión del Codex Alimentarius sobre frutas y vegetales para proponer normas relativas a este ámbito.

54. El país participa en las mesas de los grupos organizadas por el foro de la OMC sobre medidas sanitarias, normas y técnicas, a través de sus diplomáticos acreditados en Ginebra. Y, en lo que corresponde al Codex Alimentarius, las instituciones vinculadas

con asuntos de su agenda específica trabajan en la Comisión Nacional del Codex, brindando apoyo a los comités consultivos que coordina la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM), del MEIC. La participación en sus asambleas, como miembro de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y de la Organización Internacional de Epizootias, se hace a través de la Dirección de Protección Fitosanitaria y Salud Animal. Por su parte, estas dos direcciones son las responsables de conocer y estudiar documentos técnicos que le son enviados para consulta.

55. Costa Rica necesita tener una mayor presencia en los foros y encuentros de toda naturaleza donde se discute y decide sobre inocuidad alimentaria. Las limitaciones económicas que padece el país impiden que los equipos técnicos de las instituciones involucradas en el manejo de esta materia, concurren a las citas para presentar su posición, negociar y procurar influir en las decisiones que ahí se toman. Se requiere el apoyo de los organismos internacionales para obtener financiamiento destinado a satisfacer esa necesidad.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

- Gestionar los recursos locales y la asistencia técnica y financiera para elaborar y desarrollar un proyecto nacional de inocuidad alimentaria que incorpore en su estructura, como sus principales componentes, la atención de las diferentes carencias y necesidades señaladas por las instituciones que conforman este sector.
- Se trata de un proyecto que se ocuparía de diseñar el marco de la política, las estrategias del sector y la inclusión de su propio Plan Nacional de Acción con propósitos operativos, todo ello conceptualizado y organizado de manera integral. Pondría énfasis en el diseño de sus estrategias, a las de gestión de la voluntad política en apoyo del tema de la inocuidad, así como al de consecución de la cooperación técnica y financiera requeridas para darle la sostenibilidad que requiere su desarrollo. El proyecto incluiría, además, los mecanismos para controlar, dar seguimiento y evaluar sus distintas actividades.
- Sus áreas temáticas de mayor interés tendrán que ver con :
  - el fortalecimiento de las instituciones, públicas y privadas, que desempeñan funciones de inocuidad alimentaria;
  - la actualización y armonización de la legislación existente, tanto local como regionalmente;

- la definición y establecimiento de más y mejores mecanismos de coordinación sectorial y multisectorial;
- conformación de una comisión de inocuidad de alimentos del más alto nivel;
- el involucramiento del sector privado en los procesos de formulación de políticas y estrategias, a la vez que en la ejecución de programas y proyectos;
- el diseño y desarrollo de campañas publicitarias; la capacitación de recursos humanos; y
- la creación de un sistema de vigilancia en inocuidad de alimentos y de un sistema de información que sirva a sus usuarios, de manera oportuna, eficiente y muy confiable la información que se requiera para nutrir los procesos de toma de decisiones y del planeamiento estratégico e integrado de sus acciones.

## **Referencias**

Montero M. Diagnóstico de Situación y Propuesta de un Sistema Integrado de Vigilancia e Información sobre Inocuidad de Alimentos en Costa Rica. Universidad Nacional, Heredia, 2001.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: Plan Nacional de Desarrollo Monseñor Víctor Manuel Sanabria, Administración Pacheco de la Espriella, 2002/2006, San José Costa Rica, 2002.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 2002-2006, San José, Costa Rica, 2002.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2006. San José, Costa Rica, Octubre del 2002.

Defensoría de los Habitantes: Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Costa Rica, San José, Costa Rica, 2002.

Sáenz M. V. Diagnóstico General sobre la Situación de Inocuidad de Alimentos en Costa Rica. Editores: Sandra Murillo Fernando Rocabado, Consultores de OPS/INCAP, San José, Costa Rica, 2001.

Hernández G, Jiménez A.C y otros. “Inocuidad de alimentos: La Perspectiva de Costa Rica”. San José, Costa Rica, Documento sin fecha.

FAO. FAORL-5496. Proyecto “Seguridad Alimentaria en Mesoamérica. Preparación de un marco orientador de políticas, un programa y proyectos de inversión”. Documento del proyecto. San José, Costa Rica 2002.

#### ENTREVISTAS

Lic. Hugo Alfonso Muñoz. Asesor de la Asamblea Legislativa.

Ing. Magda González, Jefe del Departamento de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultura.

Dra. Ligia Quirós, Jefe del Programa de Salud Pública Veterinaria. MAG

Ing. Agr. Pilar Fernández, Consultora de Servicios Fitosanitarios del Estado. MAG

- - -