

La estructuración y legislación del marco regulatorio en inocuidad alimentaria en Costa Rica in

Structuring legislation and regulatory Structuring legislation for food safety Costa Rica

Andrés Cartín-Rojas

DMV, MS. Universidad Estatal a Distancia, Escuela de Ciencias Exactas y Naturales, Facultad de Ingeniería Agronómica, Cátedra de Producción Animal, San José, Costa Rica, acartin@outlook.com

Recibido: 25 noviembre 2013 Aprobado: 11 enero 2014

RESUMEN

Se presenta un vistazo al esquema jurídico actual que regula la vigilancia, prevención y control de la inocuidad alimentaria por parte de los Servicios Veterinarios a nivel internacional, y al mismo tiempo; delimita el panorama actual al derecho a la salud y alimentos inocuos, desde la perspectiva de la legislación costarricense actual.

Objetivo: Aclarar el panorama que regula la inocuidad alimentaria a nivel internacional, y establecer si existe concordancia con el actual esquema jurídico que tutela este derecho en Costa Rica.

Desarrollo: El actual marco jurídico y regulatorio a nivel nacional e internacional que tutela la inocuidad alimentaria es complejo. Los Servicios Veterinarios, tanto públicos como privados, juegan un papel fundamental en la implementación práctica de la legislación costarricense en materia de inocuidad alimentaria y salud pública.

Conclusión: En las últimas décadas Costa Rica ha logrado dar pasos agigantados con respecto a la armonización y equivalencia de la normatividad que la inocuidad alimentaria, poniéndonos a la vanguardia reglamentaria con respecto a otros países en desarrollo.

Palabras clave: Higiene Alimentaria, Salud Pública Veterinaria, Derecho Alimentario, Costa Rica (fuente: DeCS, BIREME)

ABSTRACT

An overview to the current legal scheme of regulatory statutes governing the surveillance, prevention and control of food safety by Veterinary Services worldwide is presented. In addition, the perspective for the protection and assurance to the right to health and innocuous nourishments in Costa Rica is also described.

Objective: This paper intends to clarify the international normative scheme on food safety, and to establish whether there is compliance with the current legal framework that protects this right in Costa Rica.

Main thesis: The current legal and regulatory framework at national and international level that protects food safety is a complex issue. Veterinary Services, both public and private, play a key and pivotal role in the practical implementation of the Costa Rican legislation on food safety and public health)

Key words: Food Hygiene Veterinary Public Health Nutritional Rights (NLM, MeSH)

El término higiene o inocuidad alimentaria se define como la garantía de que los alimentos que llegan al consumidor final, no representan ningún riesgo potencial para el mismo; al tiempo de que los alimentos se encuentran exentos de peligros microbiológicos, físicos y químicos (1). Durante los últimos años, la salvaguarda de la inocuidad alimentaria ha sido un elemento de preocupación creciente para los gobiernos, consumidores y organismos internacionales que han elaborado una serie de pautas para garantizar la salud pública y establecer un modelo de intercambio comercial más congruente con las realidades actuales de los países y bloques comerciales (2). Hoy en día se reconoce que un gran número de las Enfermedades de Transmisión Alimentaria (ETA), son en realidad zoonosis (en su mayoría bacterianas). Se espera que para el año 2050 la densidad poblacional global se duplique, con lo que la demanda de alimentos y los riesgos asociados a la contaminación de los mismos, se incrementarán también en forma paralela. Existe una vinculación directa entre la inocuidad alimentaria y la salud pública veterinaria, dentro del marco jurídico que cubre las funciones ejecutadas a través de los Servicios Veterinarios, pues son estos profesionales quienes mejor logran aplicar y establecer relación integral en la interface producción pecuaria, sanidad animal, y salud pública (3, 4).

Las políticas públicas tendientes a garantizar la salud de los consumidores, así como, la inocuidad de los productos animales manufacturados, transformados, producidos, embalados, almacenados y distribuidos en un determinado país; debe de contar con un adecuado sustrato legal que las ampare y sustente. Todo con el fin de propiciar un marco regulatorio eficaz, robusto y coherente que facilite su implementación y ejecución.

Este artículo de opinión consta de dos partes. Inicialmente el autor hace una pequeña revisión de los estatutos normativos que regulan la vigilancia, prevención y control de la inocuidad alimentaria por parte de los Servicios Veterinarios a nivel internacional, posteriormente, se delimita el panorama actual de estos aspectos desde la perspectiva de la legislación costarricense.

El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias

Con el fin de garantizar niveles de protección a los habitantes, en 1995 bajo la Ronda de Uruguay nace el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) (5), cuyo fin primordial es permitir que los países adscritos a la Organización Mundial del Comercio (OMC), puedan instaurar y cumplir en sus territorios con dos premisas fundamentales: a) que cada Estado Miembro establezca el determinado nivel de protección que considere adecuado para su población; y b) garantizar que las medidas sanitarias interpuestas, no se conviertan en medidas comerciales restrictivas no arancelarias a fin de garantizar la flexibilidad y fluidez en el intercambio de bienes a nivel regional o internacional.

El AMSF establece también dos principios elementales y rectores para facilitar la gestión de la salud pública y el comercio internacional. En primer lugar tenemos el principio de equivalencia, mediante el cual se busca equiparar entre los distintos países técnicas y mecanismos que regulen una misma actividad. Por ejemplo, hoy en día muchos países buscan instaurar sus Objetivos de Inocuidad de los Alimentos (FSO), Objetivos de Rendimiento (PO), Criterios Microbiológicos (CM) y Nivel Adecuado de Protección (ALOP) en torno a estudios de análisis de riesgos microbiológicos, en un futuro podría utilizarse los procedimientos de rastreabilidad y retiro de producto no conforme, como herramientas alternas para el logro y salvaguarda de estos objetivos comunes.

Por otra parte, encontramos el principio de armonización mediante el cual se orienta a los países a basar sus medidas sanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales (Art. 3, inciso 1 del AMSF); al tiempo que, se promueve la elaboración de reglamentaciones tomando en cuenta los distintos lineamientos de organizaciones internacionales estatutarias (Art. 3, inciso 4 del AMSF).

En materia de zoonosis y reglamentación sanitaria relativa al comercio de animales y sus productos, se reconoce a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) como ente rector en la materia. En su Artículo 3 relativo a la armonización y en su Anexo A, párrafo 3 (b), el Acuerdo MSF se refiere a las normas de la OIE, dentro del contexto de los intercambios relativos a los productos de origen animal (6). Los distintos manuales y códigos elaborados por la OIE, tienen un estado vinculante y supletorio. Al tiempo que, son normas de referencia para que las Administraciones Públicas de los países establezcan reglamentaciones sanitarias al trasiego de productos animales, con objeto de evitar la propagación de los microorganismos patógenos.

Normativa de la OIE en torno a la inocuidad alimentaria

Los Códigos Terrestres y Acuáticos de la Organización Mundial de Sanidad Animal incorporan a través del capítulo 6.1 (papel de los servicios veterinarios en materia de la seguridad sanitaria de los alimentos), las pautas necesarias para que las Autoridades Veterinarias de cada país establezcan marcos legislativos enfocados a cumplir con la seguridad sanitaria a nivel local, y al mismo tiempo; satisfagan los requerimientos sanitarios de sus países socios comerciales.

La OIE delimita claramente que toda legislación veterinaria en torno a salvaguardar la salud pública y garantizar la inocuidad de sus alimentos, debe de basarse en al menos cuatro dimensiones tendientes a canalizar su marco de acción, estas incluyen: a) establecer el enfoque productivo de agrocadena para simplificar la trazabilidad de los insumos pecuarios de forma transversal a lo largo de las cadenas de valor, b) factibilizar una política tangible de gestión de riesgos, c) contar con una autoridad veterinaria nacional que permita un flujo de información entre el estado y el sector industrial privado, d) contar con mecanismos técnicos de soporte que aseguren una auditoría constante de los sistemas productivos, al tiempo que garanticen la transparencia y objetividad en los intercambios comerciales.

Bajo los estándares normativos de la OIE, se reconocen dos tipos de entes gestores en materia de salud pública veterinaria, que intervienen conjuntamente para garantizar la higiene sanitaria de los alimentos. Por un lado tenemos a la Autoridad Veterinaria que corresponde a los profesionales veterinarios del sector estatal. Por otra parte, encontramos a los Servicios Veterinarios, quienes homologan sus funciones en el sector privado de la industria de alimentos e insumos pecuarios.

Ambos organismos ejecutan una serie de funciones pragmáticas a fin de asegurar la inocuidad alimentaria, entre ellas destacan: a) la monitorización y vigilancia sanitaria en las explotaciones pecuarias; b) la monitorización y gestión de peligros procedentes de la utilización de medicamentos veterinarios (incluida a resistencia a los antimicrobianos); c) implementación y manejo adecuado los sistemas de identificación y rastreabilidad; d) la certificación de la higiene alimentaria en los productos de origen animal, a efectos de facilitar la fluidez del comercio internacional; e) ejercer la responsabilidad de la gestión integrada de las bases de datos, investigaciones epidemiológicas y microbiología predictiva; y f) velar por el cumplimiento de la normativa nacional e internacional en materia de higiene alimentaria (7).

Hoy en día, debido a la pluralidad de funciones que cumplen, se reconoce como un bien público mundial a los servicios veterinarios de los países (8). Logro que a su vez, sea consecuencia directa de sus innumerables aportes a la salud pública, a la salvaguarda de recursos económicos-productivos y el aseguramiento de la seguridad alimentaria como una medida directa de disminuir la pobreza y la inseguridad nutricional de los pueblos.

En Costa Rica, las recomendaciones de la Organización Mundial del comercio y de la Organización Mundial de Sanidad Animal, son vinculantes y supletoria desde el año 2011, a través del artículo 1 del Decreto Ejecutivo 37011-COMEX-MEIC-MAG.

La inocuidad alimentaria enmarcada del derecho a la salud

La legislación es un elemento infraestructural crítico para todos los países. En la consideración de las características de una legislación eficaz, un punto de partida importante es que los Servicios Veterinarios dispongan de autoridad para ingresar en las explotaciones ganaderas y otros establecimientos y tomar las procuren generar y establecer las acciones necesarias para la detección precoz, la notificación y la gestión rápida y eficaz de las enfermedades animales tan pronto como se detecten.

En materia legal sobre salud y alimentación, es importante que la legislación disponga salvaguardas que permitan una comunicación constante entre los Servicios Veterinarios, otras instituciones gubernamentales y el sector privado, contemplando el ámbito de acción común; y una cooperación con las partes interesadas, que incluya la definición de las funciones y responsabilidades, de los derechos y obligaciones de todos (9). Las normas preestablecidas con respecto a la gobernanza y el marco jurídico de la legislación en materia de salud pública veterinaria, se encuentra en los Capítulos 5,3 y 6,1 del código acuático y terrestre de la OIE.

A nivel internacional las diversas normas, decretos y demás legislaciones de carácter universal y particular consideran de suma importancia la salvaguarda de la seguridad sanitaria de los alimentos a través de programas de gestión. Estos programas, se enmarcan dentro de los proyectos de salud pública veterinaria en los distintos países que hoy en día los aplican. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, establece que el derecho a la alimentación, se cumple cuando los consumidores tienen acceso a insumos alimenticios inocuos. De igual forma, el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su inciso 1, establece la salud derivada de una alimentación inocua, como un derecho constitutivo y fundamental de todo ser humano (10, 11).

De especial importancia para los países centroamericanos, encontramos el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En su Art. 12, inciso 2 busca fortalecer la inocuidad en los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia (12). En este sentido, la frase "políticas nacionales sobre la materia" se entienden como la legislación existente en un estado teniendo a asegurar tanto la inocuidad como la seguridad de los productos alimenticios.

Bajo esta premisa, los Servicios Veterinarios deben estar apoyados por una legislación eficaz (13), con el fin de responder a los criterios de la OIE en la realización de sus funciones esenciales, funciones entre las cuales destacan: a) la vigilancia, la detección temprana y el control de enfermedades animales y zoonosis, y b) la seguridad sanitaria y certificación de los alimentos derivados de la producción animal.

La inocuidad alimentaria dentro del marco jurídico tutelar costarricense

La salvaguarda y el proteccionismo de la salud pública para asegurar el bienestar de los consumidores a través de garantizar la inocuidad alimentaria por parte de los servicios veterinarios no es una tendencia nueva en nuestro país (14), teniendo su génesis en la década de 1950 con el fin de prevenir, controlar y erradicar de enfermedades zoonóticas de transmisión alimentaria (15). El Estado costarricense establece el derecho a la salud en la Constitución Política deriva de su artículo 10, a través del cual se concreta la salud como un bien de interés público, tutelado bajo un estado de derecho (16). En el caso particular de Costa Rica, la competencia de la salvaguarda de la salud pública por parte de los médicos veterinarios en materia de inocuidad alimentaria, se encuentre embebida dentro de dos leyes que son pilares del derecho sanitario costarricense.

Por un lado la Ley General de Salud en sus artículos 212 y 221, decreta que todos aquellos establecimientos que elaboren, transformen, porción en, manipulen, empaquen, almacenen o distribuyan alimentos de origen animal, deben de establecer condiciones sanitarias idóneas que garanticen su higiene; entre ellas, el contar con un inspector médico veterinario que audite todo el proceso de industrialización. Por productos de origen animal, se entienden todos aquellos alimentos procedentes las partes o secreciones animales, derivadas tanto de especies domésticas o silvestres destinadas a la explotación pecuaria (bovina, suina y ovinocaprina), como sustratos dietarios digeribles con un alto valor nutritivo, provenientes de la acuicultura, avicultura y/o apicultura.

Por otro lado, la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) mediante su artículo 6, dispone que el ente rector encargado de planificar, dirigir y tomar las medidas sanitarias pertinentes sobre el control de la seguridad de los productos alimenticios de origen animal a lo largo de toda la agrocadena, es el SENASA a través de los médicos veterinarios oficiales.

Es importante señalar que no existen duplicidades entre ambos ministerios, en cuanto al cumplimiento y ejecución de funciones se refiere. En este sentido, las competencias en materia de higiene sanitaria de los alimentos que ambas entidades desempeñan, son claramente definidas por medio del Dictamen C-088-2007 de 23 de marzo de 2007 de la Procuraduría General de la República; instaurando que es competencia exclusiva del SENASA el regular y controlar la seguridad sanitaria de los alimentos

de origen animal, lo cual se ratifica mediante Dictamen C-226-2011 del 12 de septiembre de 2011, por parte de este mismo Órgano Asesor Estatal.

Adicionalmente, las competencias de los médicos veterinarios en el sector alimentario privado en materia de sanidad alimentaria se articulan e integran con las leyes supracitadas, mediante el artículo 3 de la Ley 3455, y el Decreto Ejecutivo 19184-MAG en su artículo 25, incisos b y c. Por consiguiente, ambas leyes (5395 y 8495) se homogenizan y complementan para mejorar el potencial productivo y proteger el patrimonio zoonosanitario del país; así como cumplir con las regulaciones nacionales e internacionales, en materia sanitaria, inocuidad y trazabilidad, a través de los Decretos Ejecutivos 37025-MAG-S y 37325-MEIC-MAG-MS, que buscan estandarizar los mecanismos de coordinación institucional conjunta entre ambas normativas.

La inclusión del sector industrial privado como un actor activo dentro de los procesos de inocuidad alimentaria, se complementa a la Ley General de Salud, mediante el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 35960-S-MAG-MEIC-COMEX. Nuestro marco reglamentario, a través del Decreto Ejecutivo 35485-COMEX-S-MEIC-MAG también establece niveles o criterios microbiológicos para evitar la contaminación de los alimentos de origen animal con microorganismos potencialmente patógenos. Los niveles residuales permitidos de sustancias o componentes químicos, así como diversas características fisicoquímicas y organolépticas específicos para cada tipo de alimento se estipulan en cada uno de los distintos Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTC) suscritos por nuestro país.

Es a través de los RTC que Costa Rica implementa y ejecuta políticas de armonización con los demás socios comerciales integrantes de la región centroamericana. Es mediante las leyes 7473 y 7475 que se incorpora dentro de la jurisprudencia costarricense las medidas sanitarias necesarias **bajo la Ronda Uruguay, permitiendo la implementación de** medidas comerciales equivalentes bajo el AMSF (Parte VIII, Artículo 14), que repercutan en detectar contaminantes microbiológicos y niveles máximos permisibles de residuos en las mercancías importadas y exportadas, incluyendo los productos, subproductos y derivados de origen animal.

CONCLUSIONES

En Costa Rica, el Estado debe velar por la salud de la población, previniendo o controlando aquellos actos u omisiones de particulares que impliquen un riesgo para la salud humana, como bien jurídico de importancia suprema para el desarrollo social y económico del país. Se debe garantizar también la libre circulación de alimentos inocuos como aspecto esencial, que contribuye significativamente al bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, para poder lograr regular en forma eficaz la protección de la salud, es necesario desarrollar una eficaz, eficiente y transparente legislación alimentaria que asegure la higiene sanitaria de los productos, subproductos o derivados de origen animal, a lo largo de la cadena de producción, al amparo del concepto de

“agrocadena”; pues cada elemento o segmento de la misma, tiene el potencial de influir sobre la calidad final del producto. De esta forma, se garantiza y refuerza tanto la confianza de los consumidores, como de los potenciales socios comerciales.

Bajo este esquema jurídico, en nuestro país incumbe a la Industria Alimentaria, proporcionar alimentos idóneos para el consumo utilizando prácticas higiénicas y controlando los peligros sanitarios; al tiempo que, correspondiente a la Autoridad Veterinaria Estatutaria (SENASA), el adoptar las medidas necesarias para la comunicación del riesgo cuando existan motivos razonables para sospechar que un alimento puede presentar una amenaza al bien común.

Los Servicios Veterinarios oficiales deben encontrarse con condiciones aptas y oportunas de hacer respetar las reglamentaciones pertinentes en materia de inocuidad alimentaria, de lo depende poseer una legislación en salud pública veterinaria, que permita implementar y ejecutar una estructura organizativa y mecanismo de gestión pragmática. Logrando de esta manera, que se aplique una concordancia plena y absoluta entre la estructura legal que vela por el cumplimiento de la inocuidad alimentaria en nuestro país, y los estándares de referencia normativos a nivel internacional, propuestos por la Organización Mundial de Sanidad Animal, bajo el Acuerdo sobre Medidas Zoonositarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio.

REFERENCIAS

1. Tafur M. La inocuidad de alimentos y el comercio internacional. *Rev. Colomb. Cienc. Pecuaria*. 2009; 22(3):330-338.
2. Hammoudi A, Hoffmann R, Surry Y. Food safety standards and agri-food supply chains: an introductory overview. *Euro. Rev. Agricultural. Econom.* 2009; 36(4): 469-478.
3. Vidal S, Fajardo P, González C. Competencia en Salud Pública y Alimentos. En: *Competencias Profesionales en Medicina Veterinaria*. 1er ed. PANVET-FAO. 2012:129-134.
4. Peticlerc M. La Place et le rôle du vétérinaire dans la chaîne alimentaire «de la fourche à la fourchette» et support légal. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2013; 32(2):347-358.
5. Torres A. Role of sanitary and phytosanitary measures within the context of Free Trade Agreements. *Rev. Colomb. Cienc. Pecuaria*. 2013; 26(1):43-47.
6. Hallet L. 2003. Les modes de collaboration entre vétérinaires officiels, vétérinaires privés et organisations d'éleveurs. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2003; 22(2):523-532.
7. McKenzie A, Hathaway S. The role and functionality of Veterinary Services in food safety throughout the food chain. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2006; 25(2):837-848.

8. Elliót M. Le concept de bien public mondial, promoteur d'une bonne gouvernance vétérinaire. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2012; 31(2): 577-584.
9. Bellemain V. The role of Veterinary Services in animal health and food safety surveillance, and coordination with other services. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2013; 32(2):371-381.
10. Negri S. Food safety and global health: an international law perspective. *Global Health Governance.* 2009; 3(1): 1-26.
11. Abajo V, Figueroa E, Paiva M, Oharriz E. Derecho a la Alimentación. *DIAETA.* 2010; 28(131):20-26.
12. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. 1ed er. OEA, CIDH. 2008. p. 79-92.
14. Peticlerc M. Gouvernance, législation vétérinaire et qualité. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2012; 31(2):449-463.
15. Chaverri E. El médico veterinario de salud pública. *Revista Médica de Costa Rica y Centroamérica.* 1968; 35(25):210-213.
16. Pérez E, Quirós L. Hechos más importantes que marcan el accionar en salud pública veterinaria. En: 100 años de salud-Costa Rica. 1er ed. OPS.. San José, Costa Rica. 2003:117-121
17. Solano P. El derecho a la salud y la reproducción asistida. *Medicina Legal de Costa Rica.* 2003; 20(1): 15-27.