

Alertas alimentarias en salud pública

María S. Pérez-Castellanos

Consejera de Sanidad y Consumo. Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Bruselas. Bélgica.

Correspondencia: María del Sagrario Pérez-Castellanos. Consejera de Sanidad y Consumo. Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Bulevard du Regent, 52. 1000 Bruselas. Bélgica.

(Food safety warnings in public health)

Resumen

Uno de los mecanismos de gestión de alertas alimentarias es el intercambio rápido de información, de forma que la reacción se produzca cuanto antes y se puedan minimizar los impactos del riesgo. La estructura de la información que se transmite, la prioridad y la categorización del riesgo, el tratamiento diferenciado de las informaciones, la decisión sobre a quién se debe informar, la confidencialidad de lo que se transmite, la valoración de lo que se transmite, la reducción de la arbitrariedad o el uso que se le da al principio de precaución son cuestiones que nos sirven de hilo conductor para un análisis de los diferentes sistemas y proporcionan una perspectiva de comparación que puede ayudar a la mejora del intercambio de información sobre riesgos alimentarios en un contexto de «mercado global» de alimentos como el actual.

El objetivo de este artículo es llevar a cabo una propuesta de mejora del sistema de gestión de las alertas alimentarias en nuestro país a través del análisis y la comparación de los elementos esenciales de diferentes sistemas de nuestro entorno.

Palabras clave: Alerta. Intercambio de información. Riesgo alimentario.

Abstract

One of the mechanisms for food alerts management is the rapid interchange of information so that the response takes place the sooner and the impact of the risk can be diminished. The structure of information transmitted, the priority and categorization of the risk, the differentiated treatment of the information, the decision on who must be informed, the confidentiality of information transmitted, and evaluations of it, the reduction of the abuse or the use of precautionary principle are questions that can serve as guidelines for an analysis of the different systems and provide a comparison perspective that can help to improve the exchange of information on risks in the present day «global market» of foods.

The main goal of this article is to provide a proposal for improvement in the food alerts management system in our country through an analysis and comparison of the essential elements of different systems in our context.

Key words: Alert. Exchange of information. Food risk.

Introducción. El comercio global de alimentos

En las últimas décadas hemos asistido a una auténtica revolución en el mercado de productos alimenticios. En el contexto de la Unión Europea (UE), la supresión de fronteras ha hecho de la libre circulación de mercancías uno de los hitos más relevantes en el terreno alimentario, no sólo por las innegables repercusiones económicas, sino por las tremendas influencias en materia sanitaria. Por otra parte, el salto al terreno alimentario de los países en vías de desarrollo ha modificado esencialmente las reglas del juego, en el que el gran árbitro internacional, la Organización Mundial de Comercio (OMT), sólo admite barreras al comercio de alimentos por razones sanitarias basadas en la evidencia científica. Los alimentos,

por tanto, pueden circular de unos países a otros, en un ámbito internacional, salvo que se demuestre que no son seguros.

Es obvio que con los alimentos pueden viajar los posibles riesgos asociados, por lo que hay que mantener mecanismos de barrera o freno que entren en funcionamiento cuando la prevención falle. Precisamente, el término «alerta»¹ significa «con vigilancia y atención» y, en el terreno de la alimentación, «alerta alimentaria» se asume como la gestión que se hace de un determinado riesgo o riesgos asociados a alimentos concretos.

El objetivo de este artículo es llevar a cabo una propuesta de mejora del sistema de gestión de las alertas alimentarias en nuestro país a través del análisis y la comparación de los elementos esenciales de diferentes sistemas de nuestro entorno.

Modelos de gestión de alertas

Vamos a tratar de comparar los diferentes sistemas de gestión de alertas, en contextos similares en cuanto al nivel de desarrollo se refiere, pero diferentes en enfoque, que pueden ayudar a aportar mejoras al sistema actual de gestión de alertas en nuestro país.

El sistema de alertas alimentarias en Estados Unidos

En Estados Unidos existen 3 agencias federales que se ocupan de las alertas alimentarias y que comparten el objetivo de proteger a los ciudadanos frente a los riesgos, considerados no razonables, asociados a los alimentos: la Comisión de Consumidores Estadounidenses para la Seguridad de los Productos (CPSC)², la Administración para la Alimentación y los Medicamentos (FDA)³ y el Servicio de Inspección y Seguridad Alimentaria (FSIS) del Departamento de Agricultura⁴.

Su estrategia de acción se basa en una intensa colaboración con los agentes económicos, en la elaboración de estándares de seguridad alimentaria, que se convierten en preceptivos para el sector. En caso de alerta, la iniciativa la tienen los operadores, como reacción voluntaria («intervención») y, en todo caso, están obligados a comunicar a las agencias que corresponda.

Tanto la FDA como el FSIS tienen definida y modulada esta intervención, según las probables implicaciones para la salud, estableciendo categorías que sirven de guía de acciones a emprender. Estas intervenciones se diferencian de la retirada del mercado, en la que no existe la obligación de comunicar a la Administración, y de la recuperación de *stocks*, que consiste en la eliminación o corrección del problema por parte de la empresa con un producto que no ha salido a la venta directa al consumidor.

El FSIS es el que mayor desarrollo ha alcanzado en el proceso; así, ha establecido la «intensidad de la intervención» en función de la distribución alcanzada por el producto en cuestión (consumidor, detallista, usuarios de restauración y mayoristas) y dispone de un programa, ejecutado por su personal, cuyo objetivo primordial es la verificación de la efectividad de las acciones emprendidas por el operador. En el caso de que esta evaluación revele alguna anomalía, será el personal de la FSIS quien realice la intervención de los productos. Cuando la situación está bajo control se produce el cierre. Este programa cuenta con un procedimiento de mejora continua y con una «Guía para Empresas sobre Intervención de Productos», en la que se resumen las acciones que la FSIS espera que las empresas adopten para ejecutar una intervención.

Por el contrario, la CPSC y la FDA no tienen capacidad ejecutiva *per se*; si la empresa no cumple con lo

pactado, se ven obligadas a recurrir a la intervención judicial.

Las tres agencias tienen articulado un proceso de comunicación de las alertas a los consumidores, a través de los medios de comunicación, a los gobiernos locales y estatales y a las organizaciones privadas. La CPSC, en su página web incluye lo que denomina «Catálogo de buenas prácticas», en el que se recogen experiencias nominales de empresas de diferentes sectores que han llevado a cabo iniciativas de comunicación adecuada de problemas relacionados con la seguridad de sus productos.

La FDA publica un informe de actividad semanal que contiene información sobre las acciones llevadas a cabo en el marco de las intervenciones, y el FSIS realiza un comunicado de prensa por cada intervención, además, prepara un informe técnico de intervención que proporciona al público y a la comunidad sanitaria información relativa al producto en cuestión.

El sistema de alertas alimentarias en Europa⁵

El sistema de alerta rápida se estableció en la UE en 1978, aunque no se legisló hasta 1984, y se concibió como un sistema para comunicar casos graves o de peligro inminente para la salud y la seguridad de los consumidores derivados de productos alimentarios. A partir del establecimiento de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria⁶ en el año 2002, el sistema puede aplicarse tanto a los alimentos de consumo humano como de consumo animal, y recibe el nombre de Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF)⁷; abarca a los Estados miembros de la Unión, así como a los países del Espacio Europeo de Libre Comercio (EEA-EFTA) y a la Comisión, y funciona en un entorno web.

Los países terceros, no miembros de la UE, no forman parte formal de esta red; sin embargo, la Comisión se encarga de informarles cuando el alimento problemático ha sido exportado a estos países o cuando es originario de un país tercero, de forma que las autoridades puedan adoptar las medidas necesarias para evitar que el problema se repita.

Por la vía de acuerdos bilaterales, el RASFF puede quedar abierto a otros países, entre los cuales están los candidatos a la entrada a la UE, organizaciones internacionales o países terceros. Hasta la fecha no existe ninguno de estos acuerdos.

Comprende tres niveles de información: notificación de alertas (necesidad inmediata de adopción de acciones), notificación de información (no existe necesidad de acción inmediata pero sirve para prevenir situaciones futuras) y noticias (información de interés relacionada con la seguridad de los alimentos para consumo humano o animal).

Semanalmente se transmite un informe a todos los puntos de contacto de la red y anualmente se elabora un informe que incluye estadísticas. Además, los países de origen de los productos objeto de notificación elaboran resúmenes específicos a petición de la Comisión. Estos resúmenes de actuaciones son utilizados por la Oficina Veterinaria y Alimentaria (FVO) de la Comisión para la preparación de sus auditorías, cuyos resultados son publicados en Internet.

El sistema de alertas alimentarias en España

En España existen dos sistemas de alerta alimentaria: el de alimentos de consumo humano, que gestiona el Ministerio de Sanidad y Consumo a través de la Agencia de Seguridad Alimentaria, y el de alimentos de consumo animal, que gestiona el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Nos centraremos en el de alimentos de consumo humano, denominado Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI). Se trata de una herramienta de gestión de alertas, basada en el establecimiento de una red de puntos de contacto entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y las autoridades competentes en seguridad alimentaria de las 17 comunidades autónomas (CCAA), así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. También forman parte estable del sistema el Ministerio de Defensa y la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas de España (FIAB). En función de los casos, se pueden incluir como puntos de contacto el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Centro Nacional de Epidemiología, este último siempre que se haya producido morbilidad y/o mortalidad. A su vez, este sistema de ámbito nacional se encuentra enlazado con el RASFF europeo, a través del punto de contacto del Ministerio de Sanidad y Consumo.

El inicio de una transmisión a través del SCIRI puede estar en la Comisión Europea, a través del RASFF, en una autoridad competente de una comunidad autónoma o ciudad autónoma, o en el Ministerio de Sanidad y Consumo, generalmente por informaciones que llegan directamente a la unidad competente.

Se han definido tres niveles de gestión: a) las alertas, cuyo objetivo es impedir el acceso del consumidor a cualquier producto alimentario que pueda entrañar un riesgo para su salud y, por tanto, requiere un grado de intervención de las autoridades competentes en las CCAA y ciudades autónomas, siempre en caso de riesgo grave para la salud, inmediato o no; b) la notificación de información sobre riesgos no graves o que, siendo graves, tienen poca probabilidad de darse en el contexto nacional, y c) la comunicación de los diferentes rechazos de productos procedentes de terceros países en los puntos de inspección fronteriza (PIF) a todos

los puntos de la red, con una doble finalidad, impermeabilizar las fronteras de la UE a cualquier producto considerado no seguro y proporcionar herramientas de gestión a las autoridades competentes (actuaciones en el caso de detección en el mercado de productos semejantes introducidos con anterioridad en él o futuras programaciones del control oficial). Por otra parte, sirve para la evaluación que los operadores económicos deben hacer en sus transacciones económicas con terceros países.

En términos generales, tanto las notificaciones de información como los rechazos de productos se transmiten a todos los puntos de contacto de la red SCIRI. Sin embargo, en el caso de las alertas hay mecanismos diferenciados sobre a qué puntos de contacto se transmite la información, según las garantías sobre la potencial presencia del producto en cuestión en el mercado.

Situación en Europa y España

Según el Informe del RASFF de la Comisión Europea de 2002⁸, el número de intercambios de información, entre los que se contabilizan tanto las alertas como la información y sus informes complementarios, ha experimentado un notable crecimiento en los últimos 3 años, pasando de 698 en 1999 a 3.024 en 2002, con especial énfasis en 2001 cuando el número de informaciones fue de 1.567. Como se observa en la tabla 1 sobre la evolución de las notificaciones entre 1999 y 2002, el mayor porcentaje le corresponde a las informaciones.

En España, el informe 2001 del SCIRI⁹ refleja un total de 747 intercambios, de los cuales 296 correspondieron a alertas (39,63%) y 451 (60,37%) a notificaciones de información y rechazos, es decir, aunque al igual que en Europa el número de informaciones es superior al de alertas, éstas tienen un mayor peso sobre el total en España. Este punto se agudiza si sólo tenemos en cuenta las alertas (296) y notificaciones de información (80), en donde las alertas alcanzan el 78,72%.

Tabla 1. Evolución de notificaciones (Unión Europea, 1999-2002)

Año	Alertas		Información		Total
	n	%	n	%	
1999	97	26,94	263	73,06	360
2000	133	28,12	340	71,88	473
2001	302	42,66	406	57,34	708
2002	434	28,44	1.092	71,56	1.526

Fuente: Informe 2002 del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos de consumo Humano y Animal (RASFF) de la Comisión Europea.

Tabla 2. Cuadro comparativo de notificaciones por productos (España/Unión Europea, 2001)

Categoría de alimentos	España		Unión Europea	
	n	%	n	%
Pescados y moluscos	86	29	87	29
Aceites y grasas	71	24	73	24
Frutas y vegetales	24	8	25	8
Carnes	38	13	38	13
Frutos secos	18	6	19	6
Salsas	15	5	14	5
Cereales	6	2	7	2
Hierbas y especias	12	4	12	4
Lácteos	18	6	7	2
Otros	9	3	20	7

Fuentes: Informe 2002 del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos de consumo Humano y Animal (RASFF) de la Comisión Europea; Informe SCIRI 2001. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Tabla 3. Motivos de notificación (Unión Europea/España, 2001)

Motivo	Unión Europea	España
Químico	61%	62%
Microbiológico	30%	31%
Otros	9%	7%

Fuentes: Informe 2002 del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos de consumo Humano y Animal (RASFF) de la Comisión Europea; Informe SCIRI 2001. Ministerio de Sanidad y Consumo.

En el informe 2001 del SCIRI se destaca que el 94% de las alertas proceden del RASFF. Si comparamos las cifras de 2001 del RASFF y el SCIRI, y tenemos en cuenta ese porcentaje, podemos concluir que de las 302 alertas que se tramitaron por la Comisión Europea, sólo 278 fueron vehiculadas a través del SCIRI.

En cuanto a la categoría de alimento, el esquema es similar en su coherencia para España y Europa (tabla 2).

Los motivos siguen un esquema similar, como se demuestra en la tabla 3. Predominan los problemas de detección de compuestos químicos, entre los que se encuentran los residuos de medicamentos o pesticidas. Entre los microorganismos detectados, el primer lugar lo ocupa *Salmonella* (un 56% en Europa; un 52% en España), seguida de *Listeria* spp. (un 17% en Europa; un 26% en España) y *Vibrio* (un 9% en Europa; un 13% en España).

Conclusiones

En casi todos los países de nuestro entorno hay sistemas de intercambio de información de alertas alimentarias; sin embargo, ninguno de ellos está conce-

bido como un auténtico sistema de información de cara a la planificación de programas de seguridad alimentaria. Esto se agrava si se tiene en cuenta que no hay mecanismos que relacionen estos sistemas de alertas alimentarias con los de vigilancia epidemiológica.

El sistema de intercambio de información de la UE carece de una concepción normalizada de gestión de las alertas que asegure unos niveles homogéneos de intervención de todas las autoridades competentes, lo que propicia una elevada discrecionalidad en las actuaciones y dificulta la evaluación de las mismas y, por supuesto, imposibilita la realización de comparaciones entre países. Esta situación es igual en nuestro país.

Ninguno de los sistemas revisados cuenta con indicadores de evaluación, formalmente definidos, tanto de calidad en la gestión como de resultados, aunque tanto el RASFF de la Comisión Europea como el SCIRI de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria realizan una memoria anual de actividades en la que se definen los indicadores cuantitativos. Esta ausencia de herramientas de evaluación hace que, a excepción del FSIS, ninguno de los sistemas analizados cuente con un planteamiento de mejora continua.

Frente al resto de los sistemas analizados, la UE carece de un proceso de corresponsabilización de los operadores económicos en la gestión de las alertas alimentarias, y la parte mayor de la responsabilidad recae en las autoridades competentes de la Administración, con las dificultades operativas y el elevado coste que esto entraña.

La comunicación de las alertas es muy diferente en los sistemas analizados, pero en términos generales podemos decir que, en Europa, los consumidores individuales no se encuentran en la red de transmisión de información, mientras que en Estados Unidos forman parte esencial de la cadena de información.

Recomendaciones

– Se perfila como básica la integración de los sistemas de recopilación de datos actuales que permitan relacionar las actuaciones en alertas alimentarias con resultados en salud.

– Es necesario avanzar hacia un sistema normalizado de gestión de alertas que permita su evaluación y utilización como herramienta de planificación para las autoridades responsables de seguridad alimentaria.

– Para la mayor efectividad de los sistemas, éstos deben integrar la totalidad de la cadena alimentaria.

– Se debería lograr un mayor grado de implicación de los operadores económicos. En este sentido, la reserva de iniciativa y la exigencia de planes de intervención escritos presentes en las grandes industrias se consideran aspectos fundamentales de probada eficacia.

– Las memorias de actuación con una información integrada podrían ser útiles en la labor de los sistemas de gestión de alertas alimentarias.

– Se debe iniciar un proceso de implicación activa de los consumidores en la comunicación de alertas alimentarias, lo que exige un ejercicio previo de mejora de los sistemas con el fin de que el consumidor esté preparado para recibir e interpretar las alertas.

– Hay que definir bien el juego y sus reglas, y tiene que haber un mecanismo de coordinación y supervisión del uso de la red de comunicación de alertas que asegure que no se producen perversiones de la misma para que mantenga intacta toda su eficacia. De lo contrario, perdería su credibilidad y, sobre todo, la utilidad para la que se concibió, y podría convertirse en un instrumento peligrosísimo de guerras comerciales.

Bibliografía

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Disponible en: www.rae.es
 2. Comisión de Consumidores Estadounidenses para la Seguridad de los Productos (CPSC). Disponible en: <http://www.cpsc.gov/businfo/smbusgde.html>
 3. Food and Drugs Administration. Disponible en: <http://www.fda.gov>
 4. Servicio de Inspección y Seguridad Alimentaria. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Disponible en: <http://www.fsis.usda.gov>
 5. Summary of Manual for the Operation of the Rapid Alert System for Food And Feed (RASf) December 2002. European Commission. Health & consumer protection directorate-general Directorate D-Food Safety: production and distribution chain. D3-Chemical and physical risks; surveillance.
 6. Libro blanco sobre seguridad alimentaria. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas: COM (1999) 12.1.2000, 719 final. Disponible en: http://www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_es.pdf
 7. Reglamento (CE) N°. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.
 8. Food and feed Report for the year 2002. European Commission. Health & consumer protection directorate-general Directorate D-Food Safety: production and distribution chain. D3-Chemical and physical risks; surveillance.
 9. Informe de Gestión del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información. Madrid: Subdirección General de Alertas Alimentarias y Programación del Control Oficial. Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Ministerio de Sanidad y Consumo, 2001.
-