

El reto de la seguridad alimentaria: de la granja a la mesa

Ana de Marcos

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

ES MEJOR SER VACA EN EUROPA QUE POBRE EN UN PAÍS EN VÍAS DE DESARROLLO

El Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz escribió en 2006 esta frase haciendo referencia al hecho de que “una vaca europea recibe en promedio dos dólares diarios de subsidio”, –cantidad que se consideraba en ese momento el umbral de la pobreza–, sin embargo, “más de la mitad de las personas de los países en desarrollo viven con menos que eso”. Como conclusión, afirmaba, “parece que es mejor ser vaca en Europa que pobre en un país en vías de desarrollo”. Las sangrantes diferencias entre los países del primer mundo y los demás quedan gráficamente plasmadas en la conocida expresión del economista estadounidense.

No es esta la única referencia a las vacas europeas que se va a realizar en este artículo. Una de las principales crisis alimentarias que se ha producido en Europa en los últimos años fue la conocida como *crisis de las vacas locas*, derivada de la encefalopatía espongiforme bovina. La gravedad de este problema y de sus consecuencias determinó un importante impulso en materia de seguridad alimentaria. Como veremos más adelante, en las sociedades desarrolladas, las vacas viven, efectivamente, mejor que los pobres en países en vías de desarrollo; sin embargo, no hay que olvidar que el buen cuidado y la adecuada nutrición de las vacas

en el primer mundo se vincula a la seguridad alimentaria.

La idea de la seguridad alimentaria tiene una dimensión diferente en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados. En tanto que en los primeros la seguridad alimentaria va unida al concepto de *subsistencia* y, en consecuencia, forma parte esencial de las políticas de cooperación al desarrollo, en los segundos se vincula especialmente a la *inocuidad, calidad y diversidad* de los alimentos.

En 1996, se produce en Roma una Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y se formula un Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En este contexto se aporta una importante definición de *seguridad alimentaria*: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” Esta definición combina las dos dimensiones de la seguridad alimentaria a las que se ha hecho referencia: la garantía del acceso a los alimentos, en relación con el tercer mundo y, en cierta medida también con el segundo –países emergentes–, y el carácter inocuo, nutritivo y variado de los mismos, cuya garantía se proyecta fundamentalmente en la actualidad en el primer mun-

Una de las principales crisis alimentarias que se ha producido en Europa en los últimos años fue la conocida como crisis de las vacas locas, derivada de la encefalopatía espongiforme bovina. Foto: Roberto Anguita.



La idea de la seguridad alimentaria tiene una dimensión diferente en los países en vías de desarrollo que en los países desarrollados. En tanto que en los primeros la seguridad alimentaria va unida al concepto de *subsistencia* y, en consecuencia, forma parte esencial de las políticas de cooperación al desarrollo, en los segundos se vincula especialmente a la *inocuidad, calidad y diversidad* de los alimentos

do: A continuación se va a hacer referencia a la seguridad alimentaria en el ámbito de los países desarrollados, en concreto, en la Unión Europea y en España.

A GOLPE DE CRISIS

La libre circulación de alimentos seguros y saludables resulta fundamental para la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como para garantizar sus intereses sociales y económicos. La globalización ha determinado que el mundo se esté convirtiendo en un gran mercado en el que participan muchos agentes (productores, transformadores, distribuidores, vendedores, consumidores), procedentes de diversos lugares y sometidos a distintas regulaciones. Las ventajas que esta nueva realidad aporta desde el punto de vista de la producción, el comercio, así como de la satisfacción de los propios consumidores, van acompañadas de nuevos riesgos, que demandan un estricto control de la seguridad alimentaria.

En los últimos tiempos, los avances tecnológicos y científicos han permitido detectar una serie de crisis alimentarias que muestran cómo

en relación con estos problemas no existen fronteras, así como su importancia para el desarrollo y evolución de la legislación en esta materia. La experiencia derivada de estas situaciones nos permite afirmar que la regulación en materia de seguridad alimentaria avanza a golpe de crisis.

En España la crisis más grave que se ha producido hasta el momento ha sido la derivada del consumo del aceite de colza desnaturalizado. El primer caso se produjo en 1981. Se produjeron más de 4000 fallecimientos y un gran número de personas quedaron afectadas con graves secuelas. Se trataba de un aceite de bajo precio, por lo que la intoxicación afectó fundamentalmente a las capas más desfavorecidas de la sociedad. El aceite, desnaturalizado con anilina, era en realidad para uso industrial y había sido comprado en Francia.

En 2001 se produjo una nueva crisis en relación con el aceite. En este caso se trató del hallazgo de altos valores de benzopirenos en aceite de orujo español, hasta 400 veces superiores a los tolerables. Los benzopirenos son sustancias potencialmente cancerígenas, pero lo cierto es que la rápida adopción de las medidas de inmovilización determinó el que no se produjeran víctimas, si bien las pérdidas fueron superiores a los 70 millones de euros.

Sin embargo, la crisis más grave en Europa ha sido la conocida como *crisis de las vacas locas*, con repercusiones mundiales. Tradicionalmente se afirma que en materia de seguridad alimentaria hay un antes y un después de esta crisis, que se inició en el Reino Unido. En 1996 se detectó el primer caso. En esta fecha los científicos comprobaron que la encefalopatía espongiforme bovina podía transmitirse a las personas al ingerir carne contaminada con priones, que causan una patología neurodegenerativa grave. El origen del problema fue la falta de control de las materias primas con las que se elaboraban los piensos animales.

A partir de la crisis de las vacas locas se puso de manifiesto la necesidad de que los controles

en materia de seguridad alimentaria dejaran de ser fragmentarios. Se produce un cambio fundamental en materia de seguridad alimentaria, surge el lema que titula este artículo, “de la granja a la mesa”, cuyos fundamentos determinan un cambio copernicano en el enfoque de esta cuestión. En este nuevo planteamiento aparece la *trazabilidad* como concepto clave que exige conocer todas las fases de producción, transformación y distribución de los alimentos, con el fin de poder garantizar un consumo seguro al permitir detectar el momento del proceso en que, en su caso, se pueda plantear un problema. En este contexto se impulsa la creación de la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (European Food Safety Authority, EFSA) y de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y se articula un sistema de alerta en red cuyos resultados no han sido del todo satisfactorios por el momento.

Otra crisis alimentaria que tuvo una gran repercusión en todo el mundo fue la producida por la gripe aviar. Surgió en 1997 en Hong Kong,

A partir de la crisis de las vacas locas se puso de manifiesto la necesidad de que los controles en materia de seguridad alimentaria dejaran de ser fragmentarios. En este nuevo planteamiento aparece la *trazabilidad* como concepto clave que exige conocer todas las fases de producción, transformación y distribución de los alimentos, con el fin de poder garantizar un consumo seguro al permitir detectar el momento del proceso en que, en su caso, se pueda plantear un problema



al transmitirse a humanos que tenían mucho contacto con las aves, una enfermedad que hasta el momento solo se había propagado entre dichos animales. Esta crisis determinó el sacrificio de millones de aves, principalmente en el continente asiático, y causó graves pérdidas en el sector.

También en relación con el pollo se produjo una importante crisis en 1999, con origen en Bélgica, como consecuencia de la aparición en el organismo de dichos animales de dioxinas, sustancias cancerígenas que se produjeron al reciclar grasas y aceites con los que se fabricaban, a su vez, piensos para aves que fueron vendidos por toda Europa.

En España, en 2005, se produjo otra crisis relacionada con el pollo, en este caso debido al consumo de pollos precocinados contaminados, que produjo numerosos afectados y una víctima mortal. También en nuestro país son cíclicas las crisis producidas por la peste porcina que, si bien no afectan a la salud de las personas, obligan al sacrificio de los animales y causan importantes pérdidas en el sector.

En 2009 se produjo un brote de gripe en México que causó una gran alarma por la gravedad y el número de afectados, que se atribuyó inicialmente al ganado porcino, pero que posteriormente se demostró que se trataba de una nueva cepa de la gripe A, el H1N1.

En 2001 se produjo una nueva crisis en relación con el aceite. En este caso se trató del hallazgo de altos valores de benzopirenos, en aceite de orujo español hasta 400 veces superiores a los tolerables, pero lo cierto es que la rápida adopción de las medidas de inmovilización determinó el que no se produjeran víctimas. Foto: Aida Ricciardello.



La gripe aviar surgió al transmitirse a humanos que tenían estrecho contacto con aves. Foto: Rafael G. Dobarganes

La última crisis importante en nuestro ámbito se produjo en verano de 2011 como consecuencia del brote del síndrome urémico hemolítico inicialmente en Alemania. Se trataba de brote epidémico causado por la infección tóxica de un serotipo de la bacteria *Escherichia coli*, el O104:H4, perteneciente a los filos *Escherichia coli enterohemorrágica* (EHEC) que produjo la muerte de al menos 32 personas en Alemania y más de un millar de infectados.

LA CRISIS DEL PEPINO

Este brote provocó una crisis alimentaria conocida como *crisis del pepino español*. Tras una primera y equivocada acusación por parte de las autoridades de Alemania contra los pepinos procedentes de nuestro país como causantes de la epidemia, los análisis impuestos por la Comisión Europea demostraron que no había contaminación por *E. coli* en los cultivos españoles de pepinos en Almería, Granada y Málaga, y que la bacteria hallada en las muestras de pepinos importados eran de un tipo de *E. coli* distinto a la bacteria epidémica.

Los agricultores andaluces demandaron una reforma de la normativa europea en esta materia

alegando que era necesaria la implantación de un nuevo sistema de trazabilidad de los productos, dado que el existente, si bien había demostrado su eficacia en relación con la plantación, recolección, manipulado y envasado, no había dado resultados en relación con el transporte y la posterior comercialización en destino. Estos argumentos se formularon porque, en el período de gestión de la crisis, se llegó a afirmar que los pepinos españoles habían adquirido la bacteria durante el transporte o en los almacenes de destino en donde se depositaban para su posterior distribución. Sin embargo, al final se consideró que la causa de la epidemia habían sido unos germinados o brotes de soja cultivados en el norte de Alemania. En ese sentido se pronunció el Instituto Robert Koch de Berlín, que previamente había descartado situar el origen de la enfermedad en los pepinos españoles. Finalmente se confirmó la sospecha inicial de que el origen de la bacteria en este caso estaba en las ensaladas que mayoritariamente habían consumido los afectados, pero se dictaminó que el problema no estaba en los pepinos españoles sino en los brotes de soja alemanes.

La conclusión es que la crisis de la *E. Coli* ha puesto una vez más en entredicho la eficacia de los sistemas de control de los alimentos y ha

Tras una primera y equivocada acusación por parte de las autoridades de Alemania contra los pepinos procedentes de nuestro país como causantes de la epidemia, los análisis impuestos por la Comisión Europea demostraron que no había contaminación por *E. coli* en los cultivos españoles de pepinos en Almería, Granada y Málaga

Breve cronología de la crisis de los pepinos

- **Jueves 26.** Las autoridades españolas se enteran por la prensa de un brote de *E. coli* en Alemania por pepinos españoles. Horas después llega la alerta de la UE a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, dependiente de Sanidad, que identifica a empresas de Málaga y Almería. España empieza a inmovilizar lotes de pepinos.
- **Viernes 27.** España comienza a analizar muestras de pepinos y la situación de las empresas. Las autoridades informan de que no hay “pruebas fehacientes” de que la bacteria esté en los productos españoles. La UE admite que hay otros focos y que hubo precipitación al señalar a España.
- **Martes 31.** Alemania revela que parte de los pepinos españoles que ha analizado no tienen el tipo de bacteria mortal. Los ministros de Agricultura de la UE se reúnen para analizar la crisis. España reclama la reparación del daño a la agricultura.
- **Miércoles 1.** La UE levanta la alerta sobre todas las empresas españolas. No obstante el mercado de estos productos españoles tarda en recuperarse y las pérdidas son millonarias.



Enfermeras de la clínica universitaria de Hamburgo cuidan de los afectados por el brote de *E. coli*. / Angelika Warmuth (AFP)

Fuente: *El País*, 2 de junio de 2011.

lesionado la reputación de los negocios agroalimentarios.

La experiencia ha demostrado que es necesario adoptar medidas encaminadas a garan-

tizar que no se comercialicen alimentos que no sean seguros y que existan sistemas para identificar y afrontar los problemas de seguridad alimentaria, con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento de los mercados y de



Los pepinos españoles no eran culpables. Foto: Aida Ricciardello.

proteger la salud de las personas. Las sucesivas crisis que se han planteado en los últimos tiempos en materia de seguridad alimentaria en Europa exigen adoptar medidas apropiadas para las situaciones de emergencia que generan, con el fin de asegurar que todos los alimentos, sea cual sea su tipo u origen, puedan ser sometidos a medidas comunes en caso de un riesgo grave para la salud humana y animal o el medio ambiente. Estas crisis alimentarias se deben combatir con procedimientos adaptados y rápidos para su gestión, que permitan mejorar la coordinación y determinar cuáles son las medidas más adecuadas para afrontarlas, en función de la mejor información científica. Y, si bien, evidentemente, el objetivo fundamental es garantizar la máxima protección de la salud de los consumidores, las decisiones que se adopten en la gestión de las crisis deben ser objeto de una necesaria ponderación, en un marco en el que queden protegidos los intereses de los operadores económicos, fundamentalmente en aquellos casos en que no resulten ser los causantes del problema planteado.

LA ESTRATEGIA EUROPEA: “DE LA GRANJA A LA MESA” (“FROM FARM TO FORK”)

En el ámbito de la Unión Europea solo se puede alcanzar la libre circulación de los alimentos si las condiciones de seguridad no difieren de forma significativa entre los Estados miembros. El Reglamento comunitario 178/2002 del Parlamento europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, fue la primera regulación europea en este ámbito. A través de este Reglamento se establecieron los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijaron una serie de procedimientos relativos a la garantía de la seguridad alimentaria.

El proceso que condujo a la aprobación del Reglamento 178/2002 tuvo su origen en el Reino Unido derivado de la crisis de las vacas locas, a la que se ha hecho referencia anteriormente. Como consecuencia de la misma, la Comisión Europea publicó en el año 2000 el Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, que fue el fundamento del Reglamento 178/2002. La nueva Ley española 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición desarrolla en el ordenamiento jurídico español la citada normativa comunitaria sobre la materia.

En el Libro Blanco de la Comisión Europea, de 12 de enero de 2000, sobre Seguridad Alimentaria, se diseña una nueva concepción comunitaria de la regulación alimentaria que describe un conjunto de acciones necesarias para completar y modernizar la legislación de la Unión Europea en el ámbito de la alimentación, y organiza la seguridad alimentaria de una manera coordinada e integrada tomando en consideración todos los aspectos de la producción alimentaria entendida como un todo, desde la producción primaria hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor.

A partir de ese momento, la Comisión Europea identificó la seguridad alimentaria como una de sus máximas prioridades y estableció un programa de acción legislativa basado en el lema “de la

granja a la mesa” (“*from farm to fork*”). En él se recogen una serie de principios y medidas que se han de llevar a cabo con el fin de que el sistema de seguridad alimentaria permita lograr el máximo nivel posible de protección de la salud.

El enfoque global e integrado de la política de seguridad alimentaria que propone el Libro Blanco se desarrolla a través de los siguientes elementos:

- Debe abarcar toda la cadena alimentaria: desde la granja a la mesa (incluida la producción de piensos, la producción primaria, la transformación de alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta al por menor).
- Debe extenderse a todos los sectores de la industria alimentaria.
- Debe aplicarse entre todos los Estados miembros; y en las fronteras de la Unión Europea (internas y externas), en los foros internacionales y europeos de toma de decisiones y en todas las etapas del ciclo de elaboración de políticas.

En el Libro Blanco se establecieron también los planes para construir una nueva política en relación con los productos alimenticios, modernizando la legislación, estableciendo reglas coherentes y transparentes, reforzando los controles a lo largo de toda la cadena alimentaria y aumentando la capacidad del sistema de asesoramiento para garantizar un elevado nivel, tanto en relación con la salud humana como con la protección del consumidor.

En síntesis, las prioridades estratégicas recogidas en el Libro Blanco fueron la creación de una Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, del inglés *European Food Safety Authority*), que refuerza el sistema de soporte científico y técnico; el desarrollo del planteamiento “de la granja a la mesa” en la legislación alimentaria, que supone que esta debe cubrir todos los aspectos de la cadena alimentaria (producción primaria, procesado, transporte distribución hasta el consumidor); y, por último, el estable-



cimiento de un sistema de controles basado en que los operadores de alimentación humana y animal tienen responsabilidad primaria en la seguridad alimentaria. Los Estados miembros deben asegurar la vigilancia y control de estos operadores, y la Comisión debe a su vez comprobar el ejercicio por parte de los Estados miembros de este control.

Fruto de la reflexión que provocó el Libro Blanco se inició una nueva etapa en relación con la seguridad alimentaria en Europa con la publicación del Reglamento (CE) 178/2002. Este Reglamento establece los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (*European*

Se han ido produciendo importantes cambios normativos y organizativos que han dado lugar a un nuevo concepto de la seguridad alimentaria tanto en el ámbito comunitario como nacional, con el fin de consolidar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. Foto: Aida Ricciardello.



La Ley pretende garantizar la seguridad en toda la cadena alimentaria "desde la granja hasta la mesa".
Foto: Aida Ricciardello.

Safety Food Authority, ESFA) y fija procedimientos relativos a la garantía de la seguridad alimentaria. En esta norma comunitaria se incorporan, como exigencias inherentes al propio concepto de seguridad alimentaria, entre otras, la de asegurar la confianza de los consumidores y de los operadores mediante un desarrollo abierto y transparente de la legislación alimentaria y la actuación de las autoridades competentes.

Las decisiones en materia de seguridad alimentaria se toman a partir de entonces teniendo como base el *análisis del riesgo*, un concepto básico y esencial de la política de seguridad alimentaria. Otros elementos fundamentales en la articulación de la política comunitaria de seguridad alimentaria son la *trazabilidad* y la aplicación del *principio de precaución*, que la Ley española vigente denomina *principio de cautela*, que son también instrumentos fundamentales para la protección de los consumidores. La ciencia es la base de gran parte de las herramientas que se utilizan en la anticipación de los problemas, la evaluación del riesgo, los métodos diagnósticos y de análisis y los mecanismos de monitorización y vigilancia.

La finalidad del enfoque comunitario integrado de la seguridad alimentaria es garantizar un elevado nivel de seguridad alimentaria, salud animal, bienestar animal y fitosanidad en el interior de la Unión Europea, gracias a la aplicación de medidas coherentes "de la granja a la mesa" y un

Las decisiones en materia de seguridad alimentaria se toman a partir de entonces teniendo como base el análisis del riesgo, un concepto básico y esencial de la política de seguridad alimentaria. Otros elementos fundamentales en la articulación de la política comunitaria de seguridad alimentaria son la trazabilidad y la aplicación del principio de precaución, que la Ley española vigente denomina principio de cautela, que son también instrumentos fundamentales para la protección de los consumidores

seguimiento adecuado, asegurando el funcionamiento efectivo del mercado interior.

Sin embargo, la reciente crisis alimentaria provocada por la bacteria *Escherichia coli* en Alemania, con ramificaciones por el resto del continente europeo, ha puesto de manifiesto las deficiencias del sistema en vigor. Por ello resulta necesario estudiar posibles reformas del mismo que permitan un funcionamiento más eficaz de la normativa europea relativa a la seguridad alimentaria.

TRAZABILIDAD Y SISTEMA DE ALERTA RÁPIDA

La *trazabilidad* es uno de los conceptos clave de la seguridad alimentaria en el siglo XXI. Se define en el Reglamento (CE) 178/2002 como "la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia, destinados a ser incorporados

en alimentos o piensos, o con probabilidad de serlo". Se trata de un procedimiento muy importante para la defensa de los consumidores, que permite la retirada del mercado de los productos defectuosos e investigar la fase del proceso en que se producen los defectos del producto.

El análisis de la trazabilidad exige distinguir entre la "trazabilidad hacia atrás o trazabilidad de proveedores", que se refiere a la determinación de cuáles son los productos o ingredientes que entran en la empresa y quiénes son los proveedores de los mismos; la "trazabilidad interna o de proceso", referida a la capacidad de poder seguir el rastro del producto o ingrediente en cuestión dentro de la misma empresa; y la "trazabilidad hacia adelante o de clientes", que permite conocer a qué cliente inmediato ha sido entregado el producto resultante del proceso que contiene el producto o ingrediente rastreado.

La legislación europea establece que los explotadores de las empresas alimentarias y de las empresas de piensos están obligados a poner en práctica sistemas y procedimientos que permitan, en todas las etapas de producción, transformación y distribución, identificar a cualquier persona que les haya suministrado un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos, o cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con probabilidad de serlo, así como identificar a las empresas a las que hayan suministrado sus productos, debiendo facilitar esta información a las autoridades competentes si así lo solicitasen.

Complemento fundamental del establecimiento de la exigencia de la trazabilidad es la creación de un procedimiento que permita detectar y detener las crisis alimentarias con los menores costes personales —y, por qué no decirlo, también económicos—, que sean posibles. Para ello ha resultado fundamental el desarrollo de un sistema de alerta que permita una gestión coordinada de las crisis alimentarias en Europa.

El sistema de alerta rápida (del inglés *Rapid Alert System for Food and Feed*, en adelante

RASFF fue creado en 1979 para proporcionar a las autoridades de control de alimentos y piensos una herramienta eficaz de intercambio de información sobre las medidas adoptadas para garantizar la seguridad alimentaria. Este intercambio de información permite a los Estados miembros actuar de forma rápida y coordinada ante una amenaza causada por un alimento o pienso. El Reglamento (CE) 178/2002 describe en qué consiste el sistema de alerta rápida, cuál es su ámbito de aplicación y los procedimientos que se han de seguir en caso de aparición de una alerta alimentaria.

Como se puede observar en el gráfico adjunto, en el RASFF participan todos los miembros de la red: Estados miembros, la Comisión Europea (responsable de la gestión de la red) y la EFSA, así como también aquellos países que hayan solicitado adhesión a la UE, terceros países y organizaciones internacionales. Si un miembro de la red posee información sobre la existencia de un riesgo grave para la salud humana derivado de un alimento o pienso, debe notificar inmediatamente dicha información a la Comisión. La Comisión recibe todas las notificaciones generadas y, a continuación, las remite a todos los miembros de la red. La Comisión debe informar también a países terceros (no miembros del RASFF) cuando un producto sujeto a notificación ha sido exportado a dicho país o cuando un producto originario de este país se ha visto sujeto a notificación.

Cabe distinguir los siguientes tipos de notificaciones RASFF:

1. El primer tipo se refiere a las notificaciones que se realizan cuando el riesgo ocurre en el momento en que el producto ya está en el mercado. En los casos en que el riesgo exige una actuación rápida se produce una notificación de alerta, que exige la retirada del producto del mercado y dar la información necesaria para que esto suceda en todos los mercados en los que participen los miembros de la RASFF. Cuando no sea preciso el establecimiento de una situación de alerta, bien porque el producto en cuestión aún no

ha llegado al mercado o bien porque la naturaleza del riesgo no lo exige, se producirá una notificación de información.

2. El segundo tipo se refiere a los rechazos en la frontera, que tiene lugar en los casos en que no se admite la entrada del producto afectado en la Unión Europea. Estas notificaciones se remiten a todos los puestos fronterizos de la Unión Europea con el fin de asegurar que el producto rechazado no vuelve a entrar a través de otro puesto fronterizo.
3. El tercer tipo se refiere a las denominadas noticias, *news*. Se trata de informaciones relacionadas con la seguridad de los alimentos y piensos que no ha sido comunicada como una notificación de alerta ni de información. En estos casos, estas informaciones que se consideran de interés para los miembros del RASFF, se transmiten también a los miembros de la red bajo el título *news*.

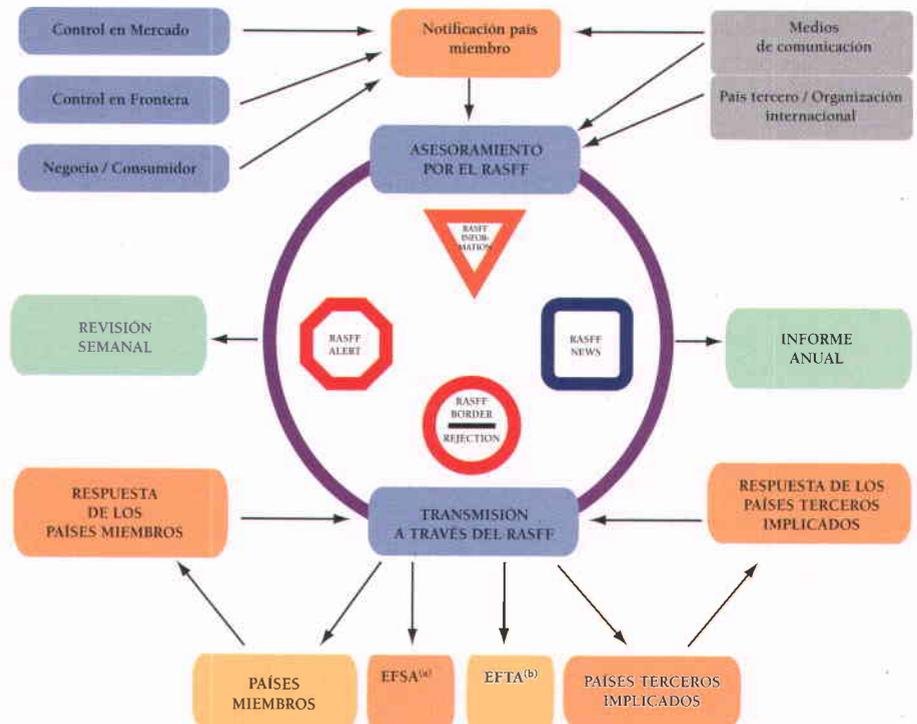
Según los casos, la información podrá determinar la retirada del mercado de alimentos

o piensos para proteger la seguridad de los consumidores; la prohibición de que un alimento o pienso entre en el mercado, cuando existe un riesgo grave; o la entrada de un producto en el mercado bajo determinadas condiciones.

En España la gestión de la red de alerta alimentaria se efectúa a través del Sistema Coordinado de Intercambio Rápido de Información (SCIRI), dependiente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, (AESAN). Al igual que el RASFF, el SCIRI es un sistema diseñado en forma de red, que permite mantener una constante vigilancia frente a cualquier riesgo o incidencia en materia alimentaria que pueda afectar a la salud de los consumidores.

La AESAN es el punto de contacto del sistema RASFF. Además centraliza y coordina el SCIRI y otros sistemas de alerta. Junto con la AESAN, en la red nacional participan también las autoridades competentes en materia de seguridad alimentaria de las comunidades autónomas, así

Representación esquemática del flujo de información del RASFF



(a) EFSA: European Food Safety Authority (Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria).
 (b) EFTA: European Free Trade Association (Asociación Europea De Comercio Justo).
 Fuente: http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/about_rasff_en.htm

como otras autoridades y asociaciones relacionadas con la alimentación.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ESPAÑA

La reciente aprobación de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, supone la creación de un nuevo marco normativo en España en esta materia, en desarrollo del Derecho de la Unión Europea. No obstante, es preciso destacar que el tardío desarrollo del Reglamento (CE) 178/2002 en nuestro país, se produce en un momento en el que en cierto modo esta regulación se considera, en parte, superada.

La aprobación de esta Ley española coincidió con la crisis de seguridad alimentaria originada en Alemania por la bacteria *Escherichia coli*, que ha afectado gravemente a varios países de la Unión Europea, a la salud de sus ciudadanos y, económicamente, a algunos sectores de producción, como los agricultores españoles. Esta crisis, a la que anteriormente se hizo referencia, ha mostrado las deficiencias de los procedimientos y sistemas de alerta en materia de seguridad alimentaria de la Unión Europea, así como la clara existencia de lagunas en relación con las posibles responsabilidades en que pueden incurrir en este ámbito los diversos sujetos intervinientes, instituciones comunitarias, nacionales, operadores económicos e incluso, los propios consumidores. La relevancia de estas cuestiones para la salud de los consumidores europeos y los graves daños patrimoniales que pueden sufrir los operadores económicos como consecuencia de la activación de los sistemas de alerta, exigen un debate sobre esta cuestión.

La Constitución Española de 1978 reconoce, en su artículo 43, el derecho a la protección de la salud, encomendando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio respuesta y desarrollo a estas previsiones de la Constitución y, en particular, por lo que respecta a la seguridad

alimentaria, estableció en su artículo 18, como una de las actuaciones sanitarias del sistema de salud, encomendada a las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y los órganos competentes en cada caso, el desarrollo del control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas.

Veinticinco años después se han ido produciendo importantes cambios normativos y organizativos que han dado lugar a un nuevo concepto de la seguridad alimentaria tanto en el ámbito comunitario como nacional, con el fin de consolidar la confianza de los consumidores en la seguridad de los productos alimenticios que consumen. Hay en la actualidad una gran demanda social en relación con el establecimiento de garantías en el ámbito de la seguridad alimentaria y en su adaptación a los constantes cambios técnicos, económicos y sociales que se producen en la sociedad contemporánea. En ningún momento anterior de la historia, los ciudadanos han demandado a las autoridades administrativas su intervención en la gestión de riesgos de forma tan intensa como en la actualidad. La globalización, en cuanto supone la existencia de un mercado mundial, los movimientos migratorios, los cambios en los hábitos de los consumidores, han determinado la modificación del concepto de *seguridad alimentaria*.

La nueva Ley española sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, parte de la articulación de un sistema basado en la descentralización política, derivada de la organización territorial del Estado que establece la Constitución de 1978, y en la primacía del Derecho Comunitario respecto de los ordenamientos nacionales, que exige el respeto de la normativa comunitaria sobre la materia, en la que juega un papel fundamental el citado Reglamento 178/2002. La Ley pretende garantizar la seguridad en toda la cadena alimentaria “desde la granja hasta la mesa”, siguiendo el lema europeo, como gráficamente establece su Exposición de Motivos.

En dicha Exposición de Motivos, y en línea con la legislación alimentaria europea, se reconoce

la importancia de que todas las disposiciones y actuaciones en materia de seguridad alimentaria deberán estar fundamentadas en el conocimiento científico, a fin de evitar la arbitrariedad de los poderes públicos. Para ello, se destaca que es necesario que se establezcan mecanismos eficientes de coordinación y de colaboración entre todas las Administraciones Públicas con competencias en materia de investigación científica para que las decisiones que se adopten en materia de seguridad alimentaria se apoyen, siempre que sea posible, en el mejor y más actualizado conocimiento científico disponible.

La nueva Ley establece cauces de apoyo y cooperación científico-técnicas para llevar a cabo la evaluación del riesgo, y hace referencia a uno de los elementos que más afectan a la seguridad alimentaria, como es la aparición de los riesgos emergentes. En este sentido tienen una especial importancia entre los instrumentos que diseña la nueva legislación, el establecimiento de Planes Estratégicos de control, con sus correspondientes auditorías, el perfeccionamiento de un Sistema de Información como instrumento de coordinación e intercambio de datos entre entidades profesionales, investigadores y administraciones, y la formación, como elemento fundamental para el buen funcionamiento del sistema.

El Capítulo V de la Ley Española atribuye al Comité Científico de la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición importantes competencias en materia de evaluación de riesgos, así como en relación con la detección de riesgos emergentes, en conexión con la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.

Todos estos instrumentos contribuyen a reforzar el nivel técnico y la eficacia de los controles establecidos. Los avances tecnológicos en la producción y elaboración de alimentos van unidos a mayores riesgos derivados de su transporte y distribución en un mundo globalizado. En este contexto resulta fundamental el intercambio de datos entre profesionales, investigadores y administraciones, que permitan facilitar los conocimientos más avanzados

Los avances tecnológicos en la producción y elaboración de alimentos van unidos a mayores riesgos derivados de su transporte y distribución en un mundo globalizado. En este contexto resulta fundamental el intercambio de datos entre profesionales, investigadores y administraciones, que permitan facilitar los conocimientos más avanzados en la materia, a través de un sistema de información homogéneo en materia de seguridad alimentaria, así como la creación de una Red Española de Laboratorios de Control Oficial de Seguridad Alimentaria, que reforzará la vigilancia en todo lo relacionado con los alimentos

en la materia, a través de un sistema de información homogéneo de seguridad alimentaria, así como la creación de una Red Española de Laboratorios de Control Oficial de Seguridad Alimentaria, que reforzará la vigilancia en todo lo relacionado con los alimentos.

Nunca hasta la actualidad se ha tenido un conocimiento tan avanzado de la relación existente entre alimentación y salud, ni se han generado tantas situaciones de incertidumbre científica, ni se ha requerido por parte de la ciudadanía una intervención administrativa tan importante para garantizar la gestión de los riesgos. Esperamos que los mecanismos que introduce la Ley 17/2011, de 5 de julio permitan afrontar, con mayores garantías, el reto de la seguridad alimentaria. ❀