

Consulta de Expertos de la FAO sobre inocuidad de los alimentos: Ciencia y ética

Roma, Italia
3-5 de septiembre de 2002





INFORME

Consulta de Expertos de la FAO
sobre la
Inocuidad de los Alimentos: Ciencia y Ética

Roma, Italia
3 a 5 de septiembre de 2002

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Índice

Páginas

RESUMEN ANALÍTICO.....	1
1. ANTECEDENTES	3
2. INTRODUCCIÓN.....	4
3. OBJETIVOS DE LA CONSULTA	5
4. LA CIENCIA COMO BASE PARA LAS NORMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA.....	6
5. VALORES IMPORTANTES QUE INSPIRAN LA LAS NORMAS DE INOCUIDAD ALIMENTARIA	8
5.1 CONFIANZA.....	8
5.2 OPTIMIZACIÓN Y CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	9
5.3 EQUIDAD	10
6. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS.....	11
7. EXPLICACIÓN DE LOS JUICIOS DE VALOR Y OTROS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL PROCESO DE ANÁLISIS DE RIESGOS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL.....	13
7.1 EVALUACIÓN DE RIESGOS	14
7.2 GESTIÓN DE RIESGOS	16
7.3 COMUNICACIÓN DE RIESGOS	20
8. EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA AYUDA ALIMENTARIA	23
8.1 EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.....	24
8.2 LA AYUDA ALIMENTARIA INTERNACIONAL	24
9. RECOMENDACIONES.....	25
ANEXO I - LISTA DE PARTICIPANTES	28
ANEXO II - DECLARACIÓN EN EL CODEX DEL PRINCIPIO RELATIVO A LA FUNCIÓN DE LA CIENCIA EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DEL CODEX Y A LA MEDIDA EN QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA OTROS FACTORES.....	33

Resumen analítico

La cuestión de la inocuidad alimentaria y de los riesgos derivados de los alimentos está recibiendo una amplia atención pública. Crear y mantener la confianza de los diversos interesados en los sistemas de inocuidad de los alimentos requiere explicar la función de la ética en la formulación de normas de inocuidad alimentaria. Existe un amplio acuerdo internacional en que estas normas y las directrices conexas deben tener una base objetiva en la ciencia. Es evidente también que el análisis y, especialmente, la gestión de riesgos, requieren la consideración de numerosos factores subjetivos y cargados de valor, a fin de determinar el nivel adecuado de protección y de elegir las mejores posibilidades de gestión de riesgos. La comunidad científica ha encontrado formas de resolver los desacuerdos sobre los hechos científicos, pero los que se refieren a los componentes de valor y éticos de las decisiones en materia de inocuidad de los alimentos son con frecuencia mucho más difíciles de resolver.

A fin de abordar esas cuestiones, la FAO, en colaboración con la OMS, organizó una Consulta de expertos sobre la "Inocuidad de los Alimentos: Ciencia y Ética", como parte de un esfuerzo continuado por tratar debidamente las cuestiones éticas de la inocuidad alimentaria. El propósito de la Consulta era promover el debate global de la función de la ciencia y de la ética en la adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos, orientando así las deliberaciones dentro de la FAO y de la OMS sobre sus programas de inocuidad alimentaria e informando a una comunidad más amplia. Concretamente, se pidió a la Consulta que:

- Explicara los juicios de valor incluidos en el proceso de análisis de riesgos y formulara las recomendaciones que procediera
- Proporcionara orientación práctica para mejorar la comunicación de riesgos a nivel nacional e internacional
- Formulara recomendaciones sobre normas y procedimientos de inocuidad alimentaria aplicados en situaciones de ayuda alimentaria
- Formulara recomendaciones sobre normas de inocuidad alimentaria en relación con el derecho a la alimentación

El análisis de riesgos se presenta comúnmente como un proceso de tres etapas: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos. Las tres suponen juicios de valor. Muchos de esos juicios, si no la mayoría, son de carácter ético o tienen dimensiones éticas implícitas. Esos juicios quedan comprendidos tanto en el "análisis [...] sólido[s]" como en los "otros factores legítimos" de las Declaraciones de principios del Codex Alimentarius referentes a la función que desempeña la ciencia y en documentos similares utilizados, respectivamente, en los sistemas nacionales de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos. Considerados en conjunto, esos elementos comprenden una serie de valores económicos, jurídicos, culturales, sociales, ambientales y científicos necesarios para realizar un análisis de riesgos adecuado.

Las circunstancias que motivan un análisis de riesgos concreto pueden ser de gran importancia ética. El hecho de que se haga un análisis de riesgos refleja a menudo un juicio previo en el sentido de que una persona o un grupo deberían adoptar medidas para disminuir la probabilidad o la gravedad de un daño, alguien debería dar a las partes posiblemente afectadas la oportunidad de otorgar o denegar su consentimiento, o hay alguien a quien podría considerarse responsable de los daños que se produjeran. Se podría estimar que cada uno de esos "condicionales" tiene connotaciones éticas y, a veces, jurídicas. En ese contexto, se plantea repetidas veces la cuestión, de contenido ético, de determinar las precauciones necesarias, cuestión que desempeña con frecuencia una función crítica. Esas posibilidades significan que la decisión de realizar un análisis de riesgos no se toma por simple curiosidad científica. Es una decisión en la que están profundamente insertas la función y la responsabilidad tanto de los interesados del sector privado como de los organismos oficiales.

La interacción entre la ciencia y la ética funciona casi siempre sin dificultades, pero los componentes de valor y éticos del análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos no tienen a menudo nada de transparentes. Hay que ser más explícito con respecto a los valores sociales, culturales, ambientales y de

otra índole más amplios que están ineludiblemente incorporados a las decisiones sobre inocuidad de los alimentos de base científica, a fin de aumentar y mantener la fiabilidad y la integridad de esas decisiones. A este respecto, las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos deben dejar en claro que la ciencia, aunque sea un instrumento importante, no basta por sí sola para el análisis de riesgos alimentarios y debe actuar en un marco ético. Las organizaciones deben preparar y adoptar también procedimientos orientados directa y explícitamente a las deliberaciones y el debate de la dimensión ética de sus normas de inocuidad alimentaria, con la participación y la implicación continuas y crecientes del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales interesados.

La comunicación de riesgos alimentarios, la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos deben tomar como punto de referencia principal la perspectiva de los afectados por un riesgo. La comunicación de riesgos debe enfrentarse con la pregunta: "¿Es inocuo este alimento, que presenta riesgos conocidos?". Como los problemas más difíciles de las decisiones sobre inocuidad de los alimentos entrañan generalmente valores e intereses contrapuestos, una gran parte de la comunicación de riesgos en la formulación de normas de inocuidad alimentaria debe centrarse en las dimensiones de valor y éticas de las decisiones. Como el sistema internacional de inocuidad alimentaria acepta la necesidad y la responsabilidad de la comunicación de riesgos, hay que tener en cuenta varias consideraciones. En primer lugar, la comunicación debe estructurarse de forma que los componentes éticos de las decisiones sobre inocuidad de los alimentos se determinen con claridad tan pronto como sea posible en el proceso. En segundo, el sistema debe funcionar de forma que las elecciones cargadas de valor de los gestores de riesgos se hagan mediante un proceso abierto y participatorio que respete los derechos y funciones de los interesados. Seguir esa estrategia no significará forzosamente que el análisis de los riesgos para la inocuidad de los alimentos sea más *eficiente*, ya que tratar esas cuestiones difíciles puede requerir tiempo. Sin embargo, una estrategia más sensible a las cuestiones éticas debería hacer el análisis de los riesgos para la inocuidad alimentaria más eficaz, al tomar decisiones más responsables, más transparentes, más democráticas y mejor entendidas. Ello, a su vez, debería hacer que las decisiones sobre el análisis de riesgos fueran más aceptables y útiles para los gobiernos y los ciudadanos de todos los países.

El derecho humano a una alimentación adecuada se reconoce en varios instrumentos de derecho internacional. El derecho a la alimentación implica el de producir u obtener los alimentos que se necesitan, y exige que esa alimentación se facilite a quienes, por razones que no están en su mano, no pueden hacerlo.

Los juicios de valor de la adopción de decisiones en materia de inocuidad de los alimentos pueden permanecer latentes hasta que, a consecuencia de una crisis, sea necesario su examen. Con frecuencia nos encontramos con juicios de valor importantes en situaciones de hambruna o escasez alimentaria, en que lo que importa es proporcionar alimentos para garantizar la supervivencia de la población. En esas circunstancias extremas, el examen de otros valores se ve eclipsado por la búsqueda de alimentos. Es importante reflexionar sobre los valores que se aplican en general a los sistemas de inocuidad alimentaria y ver qué implicaciones tienen para tratar la inocuidad de los alimentos en situaciones en que el acceso de la población a una alimentación adecuada peligra. Esas reflexiones ayudarán a mejorar nuestra planificación anticipada a fin de lograr que las cuestiones éticas no se olviden ni siquiera en situaciones de crisis en que sea necesario reaccionar confiada, acertada y rápidamente.

Si la ayuda alimentaria internacional se presta en el contexto de situaciones de crisis, resulta importante ver cómo se aplicará la ética del sistema de inocuidad alimentaria. Para atender de una forma fiable las preocupaciones de la población por la inocuidad de los alimentos en situaciones difíciles, los donantes deben aceptar el hecho de que la población, en esas situaciones, tiene razones sustanciales para sentir una desconfianza generalizada. Por ello, la ayuda alimentaria internacional, al ser una asignación internacional de productos alimenticios, debe someterse a las mismas normas de inocuidad que los productos alimenticios que circulan de otras formas en el comercio internacional. Se dice a veces que respetar las normas de inocuidad aplicables al comercio en una crisis alimentaria perjudica a la población que tiene hambre. Sin embargo, no se justifica aplicar un "doble criterio". Los profesionales de la ayuda alimentaria confían en que, en la mayoría de los casos, se podrá cumplir las normas internacionales de inocuidad alimentaria. Además, la ayuda alimentaria no puede imponer a los países receptores el dilema

ético de posibles transacciones entre la necesidad de alimentar a la población y preocupaciones por la inocuidad u otros factores de importancia nacional. Al mismo tiempo, el deterioro de la calidad y posiblemente de la inocuidad de los alimentos donados se produce a menudo después de haber llegado los alimentos al país receptor, ya que, en situaciones de crisis alimentaria, los servicios de almacenamiento y transporte y las medidas de inocuidad alimentaria no funcionan por lo general de la mejor forma. Es preciso también establecer y mantener una infraestructura y una capacidad sostenibles a nivel local, para garantizar que unos alimentos adecuados e inocuos lleguen a la población que los necesita. Las normas y códigos de conducta internacionales existen para garantizar, entre otras cosas, la inocuidad de la ayuda alimentaria. Sin embargo, esos instrumentos deben ser más explícitos y conocerse mejor. Incumbe a los organismos donantes conocer la situación ética y la inocuidad de los productos alimenticios de cada envío.

El derecho de todo ser humano a no padecer hambre es fundamental e indiscutido. La primera y más importante consecuencia del derecho a una alimentación adecuada es que se debe apoyar a los Estados y los pueblos para que puedan hacer frente por sí mismos a las situaciones de inseguridad alimentaria. El derecho a alimentos culturalmente aceptables no debe considerarse principalmente como el derecho a recibir un tipo determinado de ayuda alimentaria, sino como el derecho a recibir apoyo para lograr por sí mismo la seguridad alimentaria. Como consecuencia, el apoyo para conseguir una seguridad alimentaria sostenible debe incluir también la garantía de la capacidad para disponer de alimentos inocuos y nutritivos.

Los debates y la adopción de decisiones sobre esas dimensiones éticas y de valor de la inocuidad de los alimentos deben ser *transparentes* para las partes interesadas y de diseño *participatorio*, y caracterizarse por una *buena comunicación* entre todas las partes interesadas. A este respecto, los gestores de riesgos y los evaluadores de riesgos, al actuar a nivel nacional, internacional o de organización, deben asegurarse de que sus procedimientos en el marco del análisis de riesgos cuenten con medios eficaces para llegar hasta las partes interesadas afectadas e incluirlas. Además, las prácticas de comunicación de los evaluadores de riesgos y gestores de riesgos deben incluir estrategias para facilitar el acceso a los procesos de análisis de riesgos, a fin de permitir tanto su escrutinio público como la mejora de los resultados sustantivos. Las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos deben adoptar también procedimientos que faciliten la comunicación entre los gestores de riesgos, los evaluadores de riesgos y las partes interesadas, en particular mediante la elaboración de normas de evaluación de los riesgos. Además, deben seguir ampliando la intervención y participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales en los foros y reuniones consultivos y decisorios.

A fin de participar equitativamente en los debates éticos y científicos del sistema de inocuidad alimentaria, es necesario crear la *capacidad* de las partes implicadas o afectadas. A este respecto, las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y otros órganos competentes deben estimular la creación de capacidad en los países en desarrollo, para que éstos participen eficazmente en los órganos internacionales de expertos y las organizaciones de elaboración de normas. Deben estimular la creación de capacidad en los Estados Miembros, para incorporar a los procesos de análisis de riesgos tanto la explicación y justificación de los juicios éticos y de valor, como de la aplicación de la ciencia.

1. Antecedentes

La FAO presta servicios a sus 184 Estados Miembros en una amplia serie de cuestiones relacionadas con la nutrición, la alimentación y la agricultura. Dadas las disparidades y diferencias que existen entre los países globalmente, no puede sorprender que los intereses de los países miembros de la FAO no siempre coincidan. Al ejecutar su mandato y aplicar sus programas, la FAO debe considerar todos los intereses y elegir las medidas más adecuadas. Esa pluralidad de puntos de vista de sus miembros es precisamente lo que enriquece la labor de la Organización. La FAO proporciona un foro neutral en donde pueden expresarse los diversos intereses, para crear posiciones firmes y justas ampliamente apoyadas por la comunidad internacional.

La inocuidad de los alimentos y su reglamentación son una importante preocupación internacional. La gran publicidad dada a los problemas de esa inocuidad ha dado origen a una situación general de desconfianza entre los consumidores, la industria alimentaria y las instituciones públicas establecidas para salvaguardar el suministro de alimentos. El activismo de los consumidores se ha visto impulsado en gran parte por los países desarrollados, pero sería erróneo deducir de ello que los ciudadanos del mundo en desarrollo no se preocupan por los posibles riesgos para sus alimentos. Con frecuencia faltan datos sobre el nivel de contaminación de los alimentos y, en muchos casos, las organizaciones de consumidores se muestran inactivas. Hay una laguna informativa - a nivel nacional e internacional - con respecto a las preocupaciones de los consumidores y ciudadanos de los países en desarrollo por la inocuidad de los alimentos.

Con la institucionalización del mercado globalizado y las disposiciones vinculantes de los acuerdos de la OMC con respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos en el comercio internacional, los gobiernos de los países en desarrollo se preocupan cada vez más por las normas y reglamentaciones internacionales en materia de inocuidad alimentaria que dificultan la entrada de sus alimentos en los mercados internacionales. Recelan de la posibilidad de que las normas de inocuidad alimentaria se utilicen como obstáculos técnicos para el comercio. En cambio, los consumidores y los organismos reguladores de los países desarrollados se preocupan por que la deficiente capacidad de los países en desarrollo conduce a una disminución del nivel de protección que ofrecen las normas internacionales. Todos se dirigen a la FAO y otras organizaciones internacionales interesadas en busca de orientación.

La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius desempeña una función esencial en la formación de un consenso internacional sobre las cuestiones de normalización alimentaria. Un verdadero consenso, sin embargo, depende de la participación efectiva de todas las partes: muchos países en desarrollo carecen de la experiencia y los conocimientos técnicos altamente especializados en diversos aspectos de la ciencia de la inocuidad alimentaria necesarios para influir en el proceso de elaboración de normas alimentarias internacionales en la misma medida que la mayoría de los países desarrollados.

El análisis de riesgos ha recibido un amplio apoyo internacional como marco en que deben adoptar las decisiones relacionadas con la inocuidad de los alimentos. Responde al llamamiento internacional para que las medidas sobre inocuidad alimentaria se basen en datos científicos y en la transparencia, principios que se recogen en el Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. La Comisión ha venido adoptando constante y progresivamente el marco del análisis de riesgos en todo el proceso del Codex, y ha reconfirmado la función fundamental de la ciencia en sus procesos de normalización. Sin embargo, esa función fundamental de la ciencia en las decisiones sobre inocuidad de los alimentos no excluye la necesidad de considerar la ética. Todo el proceso de análisis de riesgos implica juicios de valor que deben explicarse para garantizar la transparencia y lograr la confianza del público en las normas de inocuidad alimentaria. No tratar satisfactoriamente esa cuestión socavaría los esfuerzos por facilitar el consenso internacional en las cuestiones relacionadas con la buena gestión de la inocuidad de los alimentos.

Una comprensión más clara de las funciones de la ciencia y de la ética en la adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos es importante para todas las partes que intervienen en la elaboración de normas de inocuidad alimentaria a nivel nacional e internacional. Para que la FAO y la OMS desempeñen eficazmente sus mandatos en materia de inocuidad alimentaria, deben esforzarse por mantener su fiabilidad y neutralidad a los ojos de todos los países miembros. Reconociéndolo así, la FAO, en colaboración con la OMS, decidió organizar la Consulta de Expertos sobre "Inocuidad de los Alimentos: Ciencia y Ética", como parte de su esfuerzo continuado por abordar adecuadamente los aspectos éticos de la inocuidad de los alimentos.

2. Introducción

Los nuevos conocimientos científicos obtenidos mediante la experimentación y la investigación aplicada mejoran nuestra comprensión del mundo que nos rodea. La ciencia es un instrumento

importante en las decisiones que tomamos sobre nuestra función y nuestras acciones en ese mundo. Nos ayuda a resolver problemas, prediciendo las probables consecuencias de nuestras acciones en respuesta a desafíos previamente experimentados. La ciencia ensancha las fronteras de nuestra comprensión y es de naturaleza dinámica, poniendo en duda y desafiando constantemente los conocimientos existentes.

Las tecnologías incipientes plantean otros desafíos a cada uno de nosotros y a nuestras instituciones. Aplicar esas tecnologías transforma las sociedades de formas desconocidas que no se ajustan a nuestra comprensión actual. En respuesta a esos problemas hay que crear con frecuencia nuevas prácticas, nuevas instituciones y nuevos significados. Esos desafíos nuevos requieren nuevos medios de solución de problemas y adopción de decisiones. Las soluciones pueden verse complicadas además por la información aparentemente inconexa y potencialmente conflictiva que recibe el público sobre las tecnologías incipientes, dado que las diversas partes interesadas promueven sus últimos descubrimientos y puntos de vista.

A pesar del poder que hoy ofrecen los conocimientos científicos, su utilidad está en los objetivos sociales que tratan de alcanzar. La investigación científica debe insertarse en amplios valores sociales y ser respaldada por principios éticos.

La ética trata de los principios que definen el comportamiento, la actuación o las reglas de actuación (incluidas las normas) como justos, buenos y adecuados. Esos principios no dictan siempre una sola forma de actuación "moral", sino que proporcionan medios de evaluar y decidir entre opciones contrapuestas¹. Las declaraciones de ética comprenden la expresión, defensa e interpretación de esos principios, así como su aplicación a problemas concretos. Dentro del discurso ético hay una serie de perspectivas que dan cabida a la diversidad de la experiencia humana y la reflejan.

La utilización de la ciencia no es algo separado ni divorciado de la ética. Se basa en una serie de decisiones e interpretaciones, cada una de ellas coloreada por los valores que mantenemos. Las actuaciones científicas se basan en nuestro valor compartido de lograr una mejor comprensión del mundo.

En la ciencia alimentaria, y en particular en la ciencia de la inocuidad de los alimentos, esos valores han actuado siempre. La necesidad de crear y mantener la confianza en el sistema de inocuidad alimentaria requiere más transparencia. Por ello, los valores insertados en las decisiones que respaldan ese sistema necesitan explicación, a fin de que la adopción de decisiones sea más transparente y proporcione una mejor comprensión de las elecciones que hacemos en la buena gestión de la inocuidad de los alimentos.

3. Objetivos de la Consulta

.El propósito de la Consulta era promover el debate global de la función de la ciencia y de la ética en la adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos, orientando así las deliberaciones dentro de la FAO y de la OMS sobre sus programas de inocuidad alimentaria e informando a una comunidad más amplia, afectada por la buena gestión de la inocuidad de los alimentos. Concretamente, se pidió a la Consulta que:

- explicara los juicios de valor incluidos en el proceso de análisis de riesgos y formulara las recomendaciones que procediera;
- formulara recomendaciones sobre normas de inocuidad alimentaria en relación con el derecho a la alimentación;
- formulara recomendaciones sobre normas y procedimientos de inocuidad alimentaria aplicados en situaciones de ayuda alimentaria;
- proporcionara orientación práctica para mejorar la comunicación de riesgos a nivel nacional e internacional.

¹ Josephson Institute for Ethics, <http://www.josephsoninstitute.org/>

A la luz de esos objetivos y de las deliberaciones celebradas en Roma durante los tres días de la Consulta, se elaboraron el informe y las recomendaciones que figuran *infra*. Los consideramos un primer paso para incorporar expresamente las preocupaciones éticas al proceso de adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos.

El informe de la Consulta se dirige a los profesionales de las organizaciones internacionales y nacionales que participan en la adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos y en actividades de gestión de esta inocuidad.

Reconocemos que algunos aspectos importantes de las normas alimentarias no tratados en esas deliberaciones, como el valor nutritivo de los alimentos o la calidad de la alimentación, pueden necesitar su consideración separada.

4. La ciencia como base de las normas de inocuidad alimentaria

En la mayoría de los países, las decisiones esenciales sobre inocuidad de los alimentos se delegan en organismos especializados, normalmente los que tienen por misión proteger la salud pública. Los encargados de adoptar decisiones tienen que desempeñar su cometido de una forma objetiva, y confiar en los expertos técnicos y en la ciencia para que proporcionen la certidumbre y la objetividad que se estiman necesarias.

Internacionalmente, los organismos que se ocupan de la inocuidad de los alimentos están de acuerdo también en el valor de la ciencia como instrumento importante en la formulación de normas de inocuidad alimentaria y la elaboración de normas alimentarias. Las directrices normativas generales de la Comisión del Codex Alimentarius contienen declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia en el proceso decisorio y la medida en que deben tenerse en cuenta otros factores.

Las dos primeras de esas declaraciones son las siguientes:

- 1. Las normas alimentarias, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se basarán en el principio de un análisis y de datos científicos sólidos, que comporte el examen exhaustivo de toda la información pertinente, a fin de que las normas aseguren la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios.*
- 2. En la elaboración de las normas alimentarias y la adopción de decisiones al respecto, el Codex Alimentarius tendrá en cuenta, cuando corresponda, otros factores legítimos que atañen a la protección de la salud de los consumidores y al fomento de prácticas equitativas en el comercio de alimentos.*

La Comisión del Codex Alimentarius ha elaborado además criterios para la consideración de los "otros factores legítimos" mencionados en la segunda declaración de principios *supra*. Los elementos esenciales para la identificación de esos factores son:

en el proceso de gestión de riesgos pueden identificarse otros factores legítimos pertinentes para la protección de la salud y la promoción de prácticas comerciales equitativas, y los gestores de riesgos deben indicar cómo afectan esos factores a la selección de opciones de gestión de riesgos y la elaboración de normas, directrices y textos conexos;

la consideración de otros factores no debe afectar a la base científica del análisis de riesgos; en este proceso, debe respetarse la separación entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos, a fin de garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos;

la consideración de otros factores específicos al formular recomendaciones de gestión de riesgos de la Comisión del Codex Alimentarius y de sus órganos auxiliares debe documentarse claramente, caso por caso, con inclusión de las razones de su integración;

la integración de otros factores legítimos en la gestión de riesgos no debe crear obstáculos injustificados al comercio; debe prestarse atención especial a los efectos en los países en desarrollo de la inclusión de esos otros factores.

La declaración completa que aparece en el Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius figura en el anexo II del presente informe.

Las normas del Codex subrayan que el análisis de riesgos debe basarse en la evaluación de riesgos como actividad científica. Como la relación entre la ciencia y la ética es esencial en el proceso de análisis de riesgos, es importante aclarar lo que se entiende por 'científico'. Si se entiende algo riguroso, imparcial y de una objetividad interpersonal se tendrá una buena descripción del criterio hacia el que debe tender la evaluación de riesgos. Si se piensa que 'científico' es algo 'libre de valores' que proporciona las únicas respuestas 'correctas' para la identificación, evaluación y gestión de los riesgos, ello será algo evidentemente equivocado. En el análisis de riesgos hay algunos juicios de valor - en su mayoría controvertidos -, que merecen mayor análisis (véase la sección 7).

En la inmensa mayoría de los casos, los expertos técnicos y otros interesados coinciden ampliamente en lo que se entiende por alimentos inocuos. En esas situaciones no hay desacuerdo, o hay un desacuerdo muy reducido, sobre los juicios de valor hechos en el proceso de análisis de riesgos. Sin embargo, hay situaciones de análisis de riesgos en que esos juicios son controvertidos. Pensemos, por ejemplo, en la evaluación de una nueva tecnología, un nuevo proceso de producción de alimentos o un riesgo recientemente identificado. En estos casos, qué es lo "inocuo" puede no haber sido aún objeto de consenso, y el análisis de riesgos adquiere dimensiones éticas más explícitas.

Para hacer transparentes las dimensiones éticas del proceso de análisis de riesgos, es importante comprender lo que provoca la necesidad de ese proceso. De igual modo, no siempre es posible realizar un análisis completo de todas las cuestiones relacionadas con los riesgos, tanto desde la perspectiva de los recursos disponibles como de la capacidad técnica. Por ello, el razonamiento seguido al abordar y definir el alcance del análisis de riesgos debe ser explícito.

Aunque la evaluación de riesgos se basa en la ciencia, los datos y el análisis científicos no pueden dar siempre respuestas inmediatas a las cuestiones planteadas. Una gran parte de los datos científicos son provisionales, dado que los procedimientos científicos establecidos incluyen la comprobación repetida de los resultados, a fin de alcanzar el nivel de confianza requerido. Dentro de un período determinado, las respuestas científicas obtenidas pueden no resolver los problemas que se plantean. La fiabilidad de una evaluación de riesgos se ve influida por muchos factores de los que no son los menos importantes una delimitación adecuada de las preguntas formuladas y la relativa exhaustividad de los conocimientos de los evaluadores de riesgos.

La investigación científica y la interpretación de los datos científicos no son actividades totalmente objetivas. Implican su propio conjunto de valores y principios. Aunque muchos de éstos son reconocidos y dirigen los procesos científicos, otros no son tan claros o se basan en deducciones. Los valores científicos insertos en un análisis de riesgos deben explicarse. Hacerlo así aclara la posición relativa de esos valores frente a otros conjuntos de valores con los que pueden entrecruzarse (por ejemplo, los políticos o religiosos).

Por ejemplo, los valores científicos comprenden el reconocimiento de la incertidumbre intrínseca de los datos y la puesta a prueba o en tela de juicio de la veracidad de los conocimientos aceptados. Esto forma parte, de hecho, de la solidez que da la ciencia a la elaboración de normas de inocuidad alimentaria. La naturaleza investigadora de la ciencia descubre las debilidades sistémicas, permitiendo el constante aumento de los conocimientos, al mismo tiempo que proporciona un instrumento para predecir las consecuencias de las medidas adoptadas. La ciencia es el medio por el que se pueden presentar distintas opciones para los problemas de gestión, tanto a los encargados de adoptar decisiones como a los afectados por éstas. La ciencia aumenta la confianza en las decisiones adoptadas, al hacer más conocido y previsible lo que es desconocido.

5. Valores importantes que inspiran las normas de inocuidad alimentaria

Existe un amplio acuerdo internacional en que las normas de inocuidad alimentaria y las directrices conexas deben tener una base objetiva en la ciencia. Es evidente también que el análisis de riesgos, y especialmente la gestión de riesgos, requieren la consideración de muchos factores más subjetivos y cargados de valor, a fin de determinar el nivel adecuado de protección y de elegir las mejores opciones de gestión de riesgos. La comunidad científica ha elaborado medios de resolver los desacuerdos sobre los hechos científicos, pero los desacuerdos sobre el valor y los componentes éticos de las decisiones en materia de inocuidad de los alimentos son con frecuencia mucho más difíciles de resolver.

Una razón de esa dificultad es que las elecciones de valores y las presunciones éticas, en los debates sobre la inocuidad alimentaria, suelen ser implícitas y no explícitas. Tradicionalmente, ha sido poco frecuente que los científicos y gestores de riesgos que realizan con más frecuencia análisis de riesgos esenciales informen abiertamente sobre sus juicios y de valor y elecciones éticas. Se defiende normalmente las decisiones como basadas en la “ciencia”, y a veces también en los costos y beneficios, lo que ofrece pruebas aparentemente objetivas y verificables de que la elección normativa ha sido “correcta”. Las decisiones basadas en principios éticos y preferencias de valor pueden ser igualmente defendibles, si la sociedad está de acuerdo en general con las presunciones éticas utilizadas para formular las normas. Sin embargo, aplicar perspectivas éticas divergentes impide con frecuencia el consenso sobre un solo resultado “correcto”. En esos casos, los gestores de riesgos suelen rehuir explicar abiertamente los juicios éticos que inspiran su decisión, porque hacerlo quizá no contribuya a demostrar que han actuado debidamente y suscite desacuerdo.

La importancia dada a la ciencia y la exclusión de los argumentos éticos como base de las decisiones puede polarizar el debate científico. Los interesados que estiman que los gestores de riesgos no debaten seriamente, por ejemplo, su derecho a no consumir alimentos que consideran *insuficientemente aptos para el consumo*, pueden aducir que esos alimentos *no son aptos para el consumo*, exacerbando los desacuerdos técnicos sobre datos intrínsecamente ambiguos sobre los riesgos.

Para ayudar a comprender los valores implícitos en las decisiones sobre inocuidad de los alimentos, la Consulta señaló cinco grupos de valores: *Derecho a una alimentación adecuada*, *Confianza*, *Optimización*, *Consentimiento informado* y *Equidad*. El primero es fundamental para las consideraciones sobre normas de inocuidad alimentaria, porque responde al derecho humano universal a unos alimentos inocuos y nutritivos y abarca otros derechos humanos como el derecho a la información, la cultura y la dignidad humana. Su componente básico y fundamental, el derecho a no padecer hambre, llama normalmente nuestra atención en situaciones de escasez de alimentos e inseguridad alimentaria. Los otros valores son pertinentes específicamente en el marco del análisis de riesgos. Por consiguiente, se examinarán aquí primero; el derecho a la alimentación y sus relaciones con la inocuidad alimentaria se considerarán más adelante, en la sección 7.

5.1 Confianza

En abstracto, un consumidor plenamente informado podría decidir qué riesgos relacionados con la alimentación estaría dispuesto a correr y cuales preferiría evitar. Sin embargo, en el mundo real, el ciudadano medio no puede reunir información detallada sobre la amplia variedad de problemas de la inocuidad de los alimentos, y tomar sus propias decisiones. En su mayoría, esas decisiones se delegan en las autoridades competentes de los organismos oficiales y de la industria alimentaria. Desde un punto de vista ético, cuando se delegan decisiones, especialmente las que afectan a la seguridad personal, hay que confiar en las entidades competentes para tomar esas decisiones. Por ello, el sistema de inocuidad alimentaria debe ser capaz tanto de gestionar los riesgos como de inspirar confianza.

Hay distinciones importantes entre confiar y asumir riesgos. La asunción de riesgos y la confianza operan en distintos niveles. Asumir riesgos implica tomar una decisión después de ponderar las ventajas y desventajas y decidir que los resultados ventajosos son más probables o mayores que los desventajosos. Cuando obtenemos información suficiente sobre riesgos concretos, podemos recurrir a nuestra experiencia anterior con riesgos similares y decidir si queremos aceptar o no ese nuevo riesgo.

La confianza, en cambio, es principalmente una relación humana y no una acción. Para delegar la responsabilidad de la adopción de decisiones relacionadas con riesgos, la confianza entre quien adopta las decisiones y los afectados es esencial. Esa confianza requiere creer en la competencia intrínseca de quienes adopten las decisiones, así como en sus intenciones. Mantener una relación de confianza significa que todas las partes se respetan mutuamente y respetan seriamente las preocupaciones, intereses y deseos de las otras. Confiar en una persona o una institución significa - en cierto modo - esperar que resuelva los problemas de la forma en que uno hubiera querido resolverlos. Asumir riesgos supone actuar de acuerdo con una decisión en la que se ponderan ventajas e inconvenientes, pero la confianza es una relación que se crea con el transcurso del tiempo.

A causa de algunos fracasos recientes en materia de inocuidad alimentaria, la confianza en determinadas autoridades expertas se ha visto debilitada, y algunos sectores del público, al menos en ciertas partes del mundo, están reconsiderando su conformidad con esa delegación tradicional.

La brecha en aumento entre los comportamientos tradicionales relacionados con la alimentación y la realidad actual puede poner en peligro la confianza. La necesidad de explicar la función de la ética en las normas de inocuidad alimentaria se debe, en parte, a la distancia creciente que existe en el mundo actual entre productores y consumidores. Por ello, en los últimos años ha cobrado gran importancia el concepto llamado "del campo a la mesa", en el sentido de que la mejor forma de gestionar la inocuidad de los alimentos es hacerlo como un proceso continuo. Este concepto admite que no se conocen los pasos que conectan al consumidor, en un extremo de la cadena de suministro, y al productor, en el otro, o que ese conocimiento está más determinado por las ideas tradicionales que por la realidad. Las imágenes populares del sistema alimentario no corresponden a menudo a la realidad de los modernos sistemas de producción de alimentos, su creciente mecanización y la utilización de nuevas tecnologías. De igual modo, rara vez nos detenemos a considerar que el sistema alimentario está determinado por cuestiones distintas de la producción como fin en sí misma (por ejemplo, la minimización del uso de productos químicos, la preocupación por el bienestar de los animales, o el origen geográfico).

Aunque el fenómeno de la "brecha en aumento" es más grave en el mundo desarrollado, se da también en el mundo en desarrollo, en donde, por la rápida urbanización, la población se ve desplazada de la participación directa en la producción agrícola y depende cada vez más de otros para obtener sus alimentos. Esa brecha puede aumentar en plazo breve, incluso dentro de una sola generación. Sin embargo, los valores e imágenes que respaldan la adopción de decisiones no siguen el ritmo de la cambiante realidad de los sistemas de producción. Además, en los países en desarrollo, las condiciones sociales y políticas limitan a menudo la sensibilidad de la población hacia las cuestiones de inocuidad de los alimentos y sus oportunidades de relacionarse con las instituciones encargadas de adoptar decisiones en su nombre.

5.2 Optimización y consentimiento informado

Con frecuencia se aplican dos marcos conceptuales para evaluar las cuestiones éticas relacionadas con los riesgos y la inocuidad.

El marco comúnmente utilizado en materia de salud pública subraya la *optimización* del equilibrio entre costos y beneficios de las normas y actuaciones orientadas a reducir o gestionar los riesgos. La optimización se basa en una serie de transacciones. La aplicación de ese marco a la inocuidad de los alimentos es conceptualmente directa, aunque su ejecución en cada caso pueda entrañar un análisis y reunión de datos técnicamente complejos. Desde este punto de vista, las normas no se justifican si no

producen más beneficios que costos, y los encargados de adoptar decisiones para establecer las normas están obligados a aplicar las que produzcan una relación óptima. Con respecto a la inocuidad de los alimentos, los beneficios se consideran como reducciones de las tasas históricas de mortalidad y morbilidad relacionadas con patógenos derivados de los alimentos o, en el caso de otros riesgos, como disminuciones de la exposición y evitación de los riesgos previstos a partir de los ensayos con animales. Éstos pueden ponderarse con los costos administrativos de aplicar unas normas, así como con cualesquiera efectos colaterales que puedan tener esas normas en la mortalidad o morbilidad, o en el bienestar público económico y social. Por ejemplo, los aumentos de los costos o la escasez de alimentos debidos a normas orientadas a reducir los agentes patógenos podrían causar la mortalidad y morbilidad que acompañan al hambre, lo que contrarrestaría cualquier beneficio obtenido de la reducción de agentes patógenos. La perspectiva de optimización interpreta la formulación de normas éticamente satisfactorias como la ponderación de esas transacciones.

El otro marco, que tiene una larga historia contractual y se ha vuelto en los últimos tiempos especialmente importante para la ética médica y la ética de la investigación con seres humanos, sitúa el *consentimiento informado* en una posición central en la que se basan las decisiones. El consentimiento informado enfoca la ética del riesgo como el problema de garantizar que las personas que corran un riesgo lo hagan con conocimiento de causa y voluntariamente. La perspectiva del consentimiento informado critica la optimización, porque algunos derechos individuales se consideran primordiales y no resulta aceptable compensarlos con otros valores. Por ejemplo, resulta evidente que los principios que respaldan la Declaración Internacional de Derechos Humanos predominarán sobre las transacciones normativas cuando éstas puedan tener efectos perjudiciales en un grupo vulnerable.

En el último grupo de valores, se consideró que el valor de la equidad era útil para comprender la relación y la tensión entre la optimización y el consentimiento informado.

5.3 Equidad

La equidad, o imparcialidad, en la formulación de normas y la distribución final de las oportunidades y el bienestar es una cuestión ética que trasciende los dos marcos de inocuidad de los alimentos que reflejan la optimización y el consentimiento informado. Las preocupaciones de equidad surgen en el contexto nacional con respecto a la distribución de los riesgos y los costos y beneficios de una decisión determinada sobre inocuidad de los alimentos. La equidad es también una preocupación en una serie de cuestiones de normas de inocuidad alimentaria internacional, asociadas a la distribución ilegítima del poder, la riqueza y los conocimientos entre las poblaciones del mundo. Así, por ejemplo, las decisiones sobre inocuidad de los alimentos pueden favorecer los intereses de los Estados desarrollados más poderosos mediante la restricción del acceso de los productores de regiones menos desarrolladas a los mercados internacionales. En algunos casos, los productores locales se ven desplazados y los mercados perturbados por la afluencia de alimentos de países en donde concurren una serie de factores que les dan una marcada ventaja competitiva. Entre esos factores se encuentran una mejor infraestructura, mayores economías de escala, niveles más altos de apoyo oficial directo o indirecto, el acceso a tecnologías avanzadas y mayores recursos financieros y técnicos para facilitar la adaptación a las normas internacionales de inocuidad alimentaria. La conformidad con reglamentaciones internacionalmente aceptadas requiere a menudo una reorganización de los sistemas de producción locales, con efectos sociales y económicos bruscos y considerables en la población que depende tradicionalmente de la agricultura para su sustento.

Además, los datos científicos y conocimientos técnicos disponibles sobre inocuidad de los alimentos y análisis de riesgos reflejan de forma desproporcionada la experiencia de los sistemas más industrializados de producción y fabricación de alimentos. Las normas internacionales de inocuidad alimentaria y otras reglamentaciones tienen como consecuencia un sesgo hacia una perspectiva de país desarrollado. Esa preocupación ética general surge en casi todas las áreas normativas y no sólo en las normas relativas a los riesgos y la salud alimentaria.

La equidad derivada de las perspectivas de optimización y de consentimiento informado. La cuestión de la equidad suele interpretarse y tratarse de formas algo distintas según que el objetivo sea la optimización de los resultados o de los derechos mediante la participación y el consentimiento.

El marco de la *optimización* ha abordado normalmente la equidad como un problema de garantizar que se consideren los intereses de todas las partes afectadas, y se dé el mismo peso a intereses equivalentes al calcular los beneficios y los daños. Así, unas normas de inocuidad alimentaria que no tengan en cuenta sus efectos en grupos específicos como las mujeres y los niños serán, desde esta perspectiva, inequitativas porque no incorporan toda la gama de consecuencias normativas al comparar daños y beneficios. Unas normas de inocuidad alimentaria podrían ser inequitativas también si no reconocieran que un aumento del precio de los alimentos tiene consecuencias relativamente más importantes en el bienestar de la población pobre. El precio de los alimentos puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. Por ello, en este caso, unas normas que se ocuparan inadecuadamente de la cuestión del acceso a los mercados como fundamental para la mitigación de la pobreza y el desarrollo económico en el sur del mundo no serían equitativas. El principio de equidad no implica que la posición de todos sea igual, pero puede identificar que el resultado normativo es inferior al óptimo al medir sus efectos en la salud, la riqueza y el bienestar.

El marco del *consentimiento informado* suele subrayar el papel de unos derechos humanos iguales y universales. Así, una normativa es injusta o inequitativa cuando la población carece de medios eficaces para reclamar los bienes u oportunidades a los que se estima con derecho. Las oportunidades de participar en pie de igualdad en la adopción de decisiones, o de dar o negar su consentimiento a la exposición a riesgos están protegidos por derechos. Dentro del marco de la equidad, ello lleva a examinar los aspectos estructurales de una situación social (por ejemplo, la protección jurídica, la capacidad tecnológica y las oportunidades dadas a todas las partes). La desigualdad o la injusticia se entienden principalmente como un problema de negación del acceso a esas protecciones, capacidades y oportunidades.

Aunque las personas consideran distintos valores como esenciales para su adopción de decisiones, esos valores pueden converger en una posición común. Sin embargo, el enfoque adoptado puede llevar a diferencias importantes en los resultados prácticos. El enfoque de la participación y el consentimiento resiste mejor las transacciones que sacrifican los derechos de los individuos y los grupos minoritarios, mientras que el enfoque de la optimización se inclina más a tener en cuenta las ventajas para el bienestar de la mayoría, a fin de compensar la pérdida de oportunidades o derechos que puedan padecer algunos.

6. Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos

Tradicionalmente, la gestión de la inocuidad de los alimentos ha sido en gran parte competencia exclusiva del Estado. Los países han establecido organismos encargados de diversos aspectos de la inocuidad alimentaria, con el objetivo primordial de proteger la salud pública. Los organismos internacionales que se ocupan de diversos aspectos de la inocuidad alimentaria, en particular la Comisión del Codex Alimentarius, ayudan a los Estados Miembros a tomar decisiones sobre una serie de cuestiones normativas. Aunque reciban asesoramiento de muchas fuentes, entre ellas el sector privado, sus objetivos principales han sido proteger la salud pública y promover prácticas equitativas en el mercado de alimentos. Las normas del Codex pueden facilitar también el comercio internacional de alimentos mediante la promoción de reglamentaciones nacionales armonizadas.

En los últimos años, el sector privado ha desempeñado un gran papel en la gestión de la inocuidad de los alimentos, especialmente en el mundo desarrollado, en donde existe mayor capacidad. Varios factores pueden explicar por qué ha ocurrido así:

- 1) En parte como consecuencia de restricciones fiscales, los Estados están revaluando sus funciones en la garantía de la inocuidad de los suministros alimentarios. El acento está en lograr una gestión de la inocuidad de los alimentos más eficaz, aumentando al mismo tiempo

la delegación de responsabilidad para garantizar la inocuidad de los alimentos a los diversos interesados de la cadena de suministros alimentarios. De conformidad con este enfoque de la gestión de la inocuidad de los alimentos, incumbe a la industria ejecutar programas proactivos de garantía de la calidad y la inocuidad de los alimentos, orientados a prevenir los problemas de inocuidad en todas las etapas de la cadena de suministros alimentarios (como se ha visto con el APPCC). Existe un amplio consenso en que los requisitos reglamentarios de la inocuidad alimentaria deben facilitar la innovación de la industria, siendo menos prescriptivos y centrándose más en los resultados de la salud pública. Esa tendencia queda ejemplificada por los debates en curso a nivel internacional sobre el establecimiento de objetivos de inocuidad alimentaria.

- 2) La Organización Mundial del Comercio facilita el comercio internacional de alimentos mediante la reducción de aranceles y cuotas, y el establecimiento de enfoques comunes de la calidad alimentaria y la reglamentación de la inocuidad en el escenario internacional. Las grandes cadenas de venta al por menor se han beneficiado mediante la obtención global de productos alimenticios y su expansión a múltiples países. En particular, las regiones en desarrollo de América Latina, Asia y, en menor medida, África, han experimentado aumentos considerables del número de cadenas de supermercados internacionales en sus países.
- 3) Entre todas las empresas alimentarias, la tendencia es que los grandes minoristas, ansiosos por presentar su industria como fiable, asuman una mayor responsabilidad en la inocuidad de los alimentos que venden. En algunos casos, los minoristas alimentarios exigen que todos sus proveedores cumplan las severas normas de su empresa o de la industria, además de los reglamentos oficiales de inocuidad alimentaria. Para hacer cumplir sus normas registradas, esos minoristas alimentarios pueden exigir de los proveedores que obtengan certificados de conformidad de terceros. Esto puede llevar a que la certificación se extienda, más allá de la inocuidad de los alimentos, a otras características del producto, como la protección ambiental, las relaciones laborales y la protección de los animales. Los grandes minoristas alimentarios pueden sentirse obligados a realizar esas actividades, entre otras cosas, como medio de diferenciar y proteger sus marcas.
- 4) Los minoristas alimentarios están prescindiendo de las cadenas tradicionales de suministro y contratando directamente con agricultores y elaboradores en relación con determinados productos, entregados en épocas determinadas y de conformidad con especificaciones particulares. Por este medio se evitan los altos niveles de pérdida de productos característicos de las cadenas de suministro tradicionales, así como los niveles bajos o variables de inocuidad alimentaria de esos productos.
- 5) Cada vez más, los consumidores de los países industriales desean en sus almacenes productos frescos y mínimamente elaborados, durante doce meses al año. Los minoristas alimentarios lo han fomentado, ya que esos productos se venden con un sobreprecio. Sin embargo, por su naturaleza misma, esos productos pueden plantear más problemas de inocuidad alimentaria, que los minoristas abordan mediante sus propios sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos.
- 6) La urbanización requiere en casi todos los países cadenas de suministro más largas, ya que el consumo de los alimentos se produce a mayor distancia del lugar de su producción. Los grandes minoristas alimentarios han aprovechado este fenómeno para desplazar a los pequeños vendedores a cambio de su oferta de un nivel más alto de garantía de la inocuidad de los alimentos.

El desplazamiento de los sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos de los gobiernos a la industria alimentaria no ha sido totalmente beneficioso en lo que se refiere a esa inocuidad y plantea problemas de equidad a través de las fronteras sociales y económicas. Aunque algunos agricultores se han beneficiado de la producción por contrato a precios más altos, muchos otros se han visto

incapacitados para participar en esos mercados lucrativos a de su falta de conocimientos especializados o de capital. De igual modo, muchos minoristas alimentarios más pequeños han visto cómo sus mercados disminuían rápidamente.

En los países en que la respuesta del gobierno a las restricciones fiscales ha sido renunciar a una gestión general de la inocuidad de los alimentos y no una reevaluación y reorganización de su función, reduciendo, por ejemplo, las costosas inspecciones oficiales y aumentando las auditorías de la calidad industrial y de los programas de garantía de la inocuidad, la eficacia de los controles ha disminuido. El mismo resultado puede producirse cuando la intervención del gobierno es constante o, de hecho, aumenta, pero se ve superada por la demanda de un mercado alimentario global en expansión. En estos casos, puede surgir un sistema de inocuidad alimentaria de dos niveles, en el que los productores que se orientan a los mercados internacionales operan de acuerdo con un conjunto de normas y los que se orientan a los mercados locales con arreglo a normas menos estrictas.

El ambiente dinámico de los sistemas de buena gestión de la inocuidad de los alimentos puede afectar a los consumidores de distintas formas. Por ejemplo, se puede producir un efecto no deseado cuando la creación de un sistema plural de protección de los consumidores permite a los consumidores acomodados acceder a niveles más altos de inocuidad que los consumidores más pobres. Esa situación está claramente en contradicción con el objetivo de los sistemas oficiales de inocuidad alimentaria, es decir, la protección de todos por igual contra los peligros alimentarios. De igual modo, la confianza del consumidor en la capacidad del gobierno para garantizar la inocuidad de los suministros de alimentos podría verse también comprometida. Además, los productores podrían perder acceso a los mercados internacionales a consecuencia de los niveles de inocuidad más bajos de sus productos nacionales. Hay que reconocer también los resultados positivos esenciales de la reevaluación y reorganización con éxito de los sistemas oficiales de gestión de la inocuidad de los alimentos. Un efecto positivo es la utilización más eficiente y eficaz de los recursos disponibles para garantizar la protección de la salud pública contra las enfermedades transmitidas por los alimentos. Otro logro importante ha sido en algunos casos la creación o el fortalecimiento de procedimientos y mecanismos dentro de los sistemas nacionales de control de alimentos que promueven la transparencia y la rendición de cuentas. Ello ofrece una base sólida para lograr la confianza de los interesados en la buena gestión alimentaria.

7. Explicación de los juicios de valor y otros factores que influyen en el proceso de análisis de riesgos a nivel nacional e internacional

El análisis de riesgos se presenta normalmente como un proceso que comprende tres etapas: evaluación de riesgos, gestión de riesgos y comunicación de riesgos. La evaluación de riesgos es la etapa en que los instrumentos científicos y cuantitativos se aplican más intensamente. La gestión de riesgos es la etapa en que los amplios objetivos sociales se integran con la ciencia, y en la que se preparan y eligen estrategias para abordar los riesgos. Y la comunicación de riesgos es la etapa en que se reconoce la necesidad de una aportación más amplia de los diversos sectores del público, y de llegar a las partes afectadas. Esas etapas son interactivas e iterativas, y a menudo se producen simultáneamente, lo que hace difícil clasificar actividades específicas realizadas en el análisis de riesgos como atribuibles exclusivamente a una de ellas. Teniendo presente esta salvedad, resulta útil examinar la función de los juicios de valor y de las consideraciones éticas en cada una de esas tres etapas.

Aunque en el presente documento utilizamos las categorías convencionales de Evaluación de riesgos, Gestión de riesgos y Comunicación de riesgos, queremos destacar que esas distinciones son mucho menos claras de lo que a menudo se piensa. De hecho, en la práctica, el análisis de riesgos funciona como un proceso no lineal. En primer lugar, se identifica un peligro determinado y se elabora un perfil de riesgo para orientar las decisiones sobre la forma de proceder, considerando especialmente si deben asignarse recursos a una evaluación de riesgos detallada. En segundo lugar, se emprende una evaluación de riesgos, de conformidad con las directrices establecidas en la etapa anterior. Por último,

se utilizan los resultados de la evaluación de riesgos, con otras informaciones, para elegir entre las opciones de gestión de riesgos, se ejecutan las opciones elegidas y se siguen los resultados. Mientras todo esto ocurre, se está produciendo la comunicación de riesgos.

Las tres etapas requieren juicios de valor que no se basan inequívocamente en datos reales. Muchos de esos juicios, si no la mayoría, son de carácter ético o tienen dimensiones éticas implícitas. Esos juicios quedan comprendidos en las cláusulas sobre "análisis [...] científico[s] sólido[s]" y "otros factores legítimos" de las Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia y en documentos similares utilizados, respectivamente, en los sistemas de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos. Considerados en conjunto, esos elementos incluyen una diversidad de valores económicos, jurídicos, culturales, sociales, ambientales y científicos necesarios para un análisis de riesgos adecuado.

En la presente sección examinaremos algunas de las fuentes de esos juicios de valor y explicaremos la forma en que la función de los valores en las tres etapas del análisis de riesgos puede hacerse más explícita, y cómo los juicios de valor se inspiran en consideraciones éticas.

7.1 Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos se definió por la FAO/OMS² in 1995 como:

“La evaluación científica de los efectos perjudiciales, conocidos o potenciales, resultantes de la exposición humana a los riesgos derivados de los alimentos. El proceso consta de las siguientes etapas: i) identificación de los riesgos, ii) caracterización de los riesgos, iii) evaluación de la exposición y iv) caracterización de los riesgos”.

En una situación ideal, la evaluación de riesgos implica cuantificar la probabilidad de que se produzcan efectos perjudiciales para la salud. Sin embargo, en muchos casos, los problemas surgen al interpretar los datos disponibles. Además, en la actualidad sólo algunos países proporcionan la mayoría de los datos para las evaluaciones de riesgos internacionales, especialmente en lo que se refiere a la ingesta alimentaria y la exposición, lo que hace difícil la aplicación de los resultados en general. El sistema del Codex y sus organismos principales han reconocido la necesidad de incluir los datos de una amplia variedad de países, a fin de elaborar un conjunto de datos universales. El problema, sin embargo, es que en la mayoría de los casos no hay datos que permitan hacer esa cuantificación.

Esas consideraciones fundamentales llevaron a una recomendación de la Consulta Mixta de FAO/OMS de Expertos:

“El proceso de evaluación de los riesgos asociados a los peligros para la salud humana transmitidos por los alimentos está sujeto a la influencia de numerosas fuentes tanto de incertidumbre como de variabilidad. En el proceso de evaluación de riesgos se deberían considerar explícitamente la incertidumbre y la variabilidad para tener en cuenta esos factores en la formulación de políticas de gestión de riesgos”.

Los juicios de valor y las elecciones normativas en la evaluación de riesgos pueden dividirse en tres tipos:

Dinámica interna. Realizar una evaluación de riesgos científica requiere un gran número de juicios de valor. Por ejemplo, la identificación de riesgos para la inocuidad de los alimentos puede limitarse a resultados bien caracterizados como la mortalidad o la morbilidad, que acompañan a mecanismos bien conocidos de toxicidad y enfermedad. Ahora bien, el ámbito de los riesgos estudiados puede extenderse a los menos caracterizados o incluso a la posibilidad de resultados desconocidos e

² FAO/OMS, 1995. Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS de Expertos sobre la aplicación del análisis de riesgos a cuestiones de normas alimentarias, Ginebra, 13-17 de marzo de 1995 (WHO/FNU/FOS/95.3), Ginebra.

imprevistos. Si las personas expuestas incluso a una pequeña probabilidad de daño consideran escasas las ventajas derivadas de las circunstancias de su exposición pueden preferir una interpretación relativamente amplia de los riesgos.

Incluso cuando los riesgos están bien caracterizados, la decisión de utilizar un conjunto de datos determinado refleja la hipótesis implícita de que se puede hacer una extrapolación de la base de población en que se han recogido los datos a la población realmente expuesta al peligro. Los problemas que pueden derivarse, por ejemplo, de trasladar estudios hechos con animales a poblaciones humanas, o de ampliar segmentos observados de una curva de dosis-efecto a un nivel de exposición más bajo están bien documentados en la literatura sobre la inocuidad alimentaria. En el contexto internacional, con frecuencia hay que extrapolar estimaciones de exposición procedentes de algunos países (normalmente desarrollados) a poblaciones de pautas de ingesta alimentaria muy diferentes de países en donde los datos sobre desechos escasean. La respuesta a esos problemas refleja con frecuencia un juicio ético sobre el nivel de precaución que debe incorporarse a una evaluación de riesgos. Los enfoques filosóficos generales de optimización y consentimiento informado pueden inspirar actitudes contrapuestas sobre la forma de abordar esos problemas. Si, por ejemplo, se piensa que es especialmente importante no transigir con respecto a los derechos de los grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas o los niños de corta edad, en beneficio de la mayoría, se pueden adoptar al menos dos actitudes, basadas, respectivamente, en la optimización y el consentimiento informado. Por una parte, será más probable incorporar hipótesis o perspectivas, o confiar en datos que indiquen mayores niveles de riesgo. Por otro, podrán utilizarse parámetros científicos menos conservadores, y se tratará en cambio de atender a los distintos sectores de consumidores, dando un nombre al producto final que sirva de advertencia a los que se encuentren en mayor riesgo.

En el caso de algunas esferas fundamentales de inocuidad alimentaria, habrá que abordar cuestiones éticamente difíciles antes de poder realizar una evaluación de riesgos. En muchos peligros, se puede estimar la exposición sobre la base de hipótesis sobre si las prácticas óptimas y el producto pretendido constituyen una aproximación realista a la auténtica exposición. A veces, una ambigüedad en la forma de concebir un riesgo sólo resulta evidente cuando se formulan decisiones bastante técnicas de evaluación de riesgos. Por ejemplo, con respecto a los alimentos genéticamente modificados, la probabilidad de daños puede evaluarse en relación con todos los acontecimientos transformadores, aunque muchos de ellos no se conviertan nunca en cultivos comerciales ni productos alimenticios. A la inversa, se podría evaluar sólo con respecto sólo a las transformaciones destinadas a ser introducidas como alimentos, aunque haya una probabilidad distinta de cero de que las transformaciones destinadas a la alimentación animal o a la producción de artículos no consistentes en alimentos (como drogas y productos biológicos o industriales) entren en el sistema alimentario. La estimación final de los riesgos totales de la modificación genética puede variar considerablemente sobre la base de las elecciones hechas para caracterizar a la población de referencia para los cultivos genéticamente modificados.

El modelo internacional de análisis de riesgos incluye un elemento llamado *Política de evaluación de riesgos* que se define como: "directrices para los juicios de valor y elecciones normativas que pueden necesitarse en determinadas etapas decisorias del proceso de evaluación de riesgos" (FAO/OMS, 1997³). La política de evaluación de riesgos, en general y en casos específicos, se elabora por los gestores de riesgos en consulta con los evaluadores de riesgos y con aportaciones de los interesados, y resulta necesaria antes de realizar una evaluación detallada de los riesgos. Esta etapa de análisis de riesgos ofrece un contexto importante en el que pueden identificarse, aclararse y debatirse las elecciones de valores hechas en la evaluación de riesgos.

No sería práctico incluir aquí una lista completa de los juicios de valor, hipótesis y elecciones normativas que surgen al realizar una evaluación de riesgos en el contexto de la inocuidad de los alimentos. Los evaluadores de riesgos tienen conciencia en general de la naturaleza de esos juicios, y ha habido un debate continuado sobre las normas éticas que deben utilizarse al hacerlos. Una escuela

³ FAO/OMS, 1997. Informe de la Consulta Mixta FAO/OMS sobre gestión de riesgos e inocuidad de los alimentos, Roma, 27-31 de enero de 1997. Estudio FAO Alimentación y Nutrición - 65, Roma.

de pensamiento dice que debería haber formas normalizadas y constantes de formular esos juicios, que reflejaran un consenso de los profesionales que inician procesos de análisis de riesgos. Otra posición es que la carga de la prueba que se busca en una evaluación de riesgos técnica varía según el contexto de gestión de los riesgos. En algunas circunstancias, las normas de evaluación de los riesgos pueden determinarse por ley o por las normas internas de una organización. En otras, la necesidad de ocuparse de preocupaciones públicas concretas puede favorecer hipótesis específicas en el contexto de que se trate. Si, por ejemplo, hay una gran desconfianza del público hacia las organizaciones que realizan el análisis de riesgos, puede resultar apropiado ser más conservador de lo normal al calcular la exposición, mientras que en un caso más típico puede ser adecuado adoptar hipótesis de base más empírica.

Presiones y exigencias externas. Como los juicios de valor sobre los datos que se utilizarán, la forma de extrapolar más allá de los datos observados y el modo de combinar los resultados utilizando diferentes metodologías de estudio pueden traducirse en amplias variaciones del grado de riesgo estimado en una actividad o situación, los evaluadores de riesgos pueden verse sometidos a presiones y exigencias para que adopten hipótesis o se basen en datos que las partes interesadas consideran favorables. Un problema específico es la disponibilidad de los datos de exposición alimentaria necesarios para estimar los riesgos. Con excesiva frecuencia, sólo se dispone de datos procedentes de algunos países y no resulta evidente cómo deben ajustarse las estimaciones de exposición para evaluar los riesgos en otras culturas y regiones geográficas.

Las exigencias externas para que ajusten sus hipótesis y su selección de datos plantean a los evaluadores de riesgos un interesante dilema ético. Por una parte, estiman que deben resistirse a esas presiones a fin de conservar la objetividad y la integridad científica en la evaluación de riesgos. Por otra, los grupos externos pueden ser una fuente de información importante sobre cómo caracterizar los riesgos y de realizar estudios que serán en definitiva de la mayor utilidad en el proceso de gestión de riesgos. Se trata de una esfera de la evaluación de riesgos que no ha sido objeto de un debate particularmente explícito o reflexivamente ético, ni mucho menos de un análisis específico.

Transparencia. Debido a la complejidad técnica de la mayoría las evaluaciones de riesgos científicas, los juicios de valor empleados al hacer un análisis pueden ser muy difíciles de reconocer y percibir por los extraños, y mucho más de evaluar a la luz de sus valores e intereses. Como consecuencia, elementos esenciales de la ética de la evaluación de riesgos pueden quedar funcionalmente ocultos, y los grupos que carecen de conocimientos técnicos para aportar datos o participar en esos análisis pueden verse excluidos de hecho (aunque quizá no intencionadamente) de ese proceso de adopción de decisiones críticas. Por ejemplo, muchos países en desarrollo carecen de personal especializado que participe o no pueden dedicar recursos a la reunión de datos y el análisis que implica la evaluación de riesgos científicos. Esa situación, a su vez, puede crear desconfianza en los resultados de una evaluación de riesgos. Por ello, en una evaluación de riesgos científica existe una necesidad continua de hacer juicios y elecciones transparentes, y de aumentar la capacidad técnica de las partes normalmente excluidas de participar activamente en la evaluación de riesgos.

7.2 Gestión de riesgos

La gestión de riesgos, según una Consulta FAO/OMS (FAO/OMS, 1997) es:

“El proceso de ponderación de las distintas opciones normativas a la luz de los resultados de la evaluación de riesgos y, si fuera necesario, de la selección y aplicación de las posibles medidas de control apropiadas, incluidas las medidas reglamentarias.”

Las reglamentaciones internacionales de inocuidad alimentaria adoptadas por consenso tienen consecuencias importantes para el comercio (FAO/OMS, 1997):

“La OMC considera que las normas, directrices y otras recomendaciones de la Comisión del Codex Alimentarius reflejan el consenso internacional en cuanto a los requisitos para proteger la salud de las personas contra los riesgos derivados de los alimentos. (...) Si bien técnicamente la adopción y

aplicación de las normas del Codex sigue siendo no obligatoria, si éstas no se aplican podrían surgir controversias, en caso de que un Miembro utilice normas que restringen el comercio en medida superior a la necesaria para alcanzar los niveles de protección requeridos”.

La gestión de riesgos puede examinarse según varias dimensiones de valor. La gestión de riesgos procede por aproximaciones sucesivas y coincide en parte con elementos de la evaluación de riesgos y de la comunicación de riesgos. No obstante, resulta útil distinguir entre los juicios de valor de la gestión de riesgos que suelen hacerse antes de realizar una evaluación de riesgos técnica o, al menos, juntamente con las primeras etapas de la evaluación de riesgos, y los que se suelen hacer una vez que se dispone de una comprensión del riesgo científicamente más completa.

Iniciación del análisis de riesgos. Los juicios de valor desempeñan un papel central en la iniciación de la decisión de hacer un análisis de riesgos. La mayoría de las actividades humanas se realizan por rutina o hábito; el hecho de iniciar un proceso de análisis de riesgos refleja un juicio en el sentido de que el riesgo resultante de alguna clase de peligro no es de carácter rutinario y debe ser evaluado. La circunstancia desencadenante de un análisis de riesgos específico es, potencialmente, de gran importancia ética. El hecho de que se haga un análisis de riesgos refleja a menudo un juicio previo en el sentido de que una persona o un grupo debe actuar para disminuir la probabilidad o la gravedad de un daño. Refleja el juicio de que alguien debe dar a las partes posiblemente afectadas la oportunidad de otorgar o denegar su consentimiento, o de que existe alguien a quien podría considerarse responsable de los daños que pudieran producirse. Se podría considerar que cada uno de esos "condicionales" tiene connotaciones éticas y, a veces, jurídicas. En ese contexto, se plantea repetidas veces la cuestión, de contenido ético, de determinar las precauciones necesarias, cuestión que con frecuencia desempeña una función decisiva.

Esas posibilidades significan que la decisión de realizar un análisis de riesgos no se toma por simple curiosidad científica. Es una decisión en la que están profundamente insertas la comprensión ética previa de las funciones y las responsabilidades, tanto de los interesados del sector privado como de los organismos oficiales. Además, en casi todas las situaciones, algunos grupos tendrán interés en que se realice el análisis de riesgos, con la esperanza de que pueda conducir a nuevas actividades de gestión de riesgos, mientras que los intereses de otros quizá se vean mejor servidos por la continuación del *statu quo*.

La iniciación de un análisis de riesgos es por ello una de las dimensiones más profundamente impregnada de valor de la gestión de riesgos. Debe considerarse que la circunstancia desencadenante es importante y requiere una respuesta. Por ejemplo, antes de cualquier caracterización intencionada de los riesgos o intento de cuantificación, la situación debe considerarse suficientemente grave para justificar el costo de un análisis de riesgos, dados los limitados recursos existentes para esos análisis. Puede ser útil tener presente que existe una diferencia entre el nivel de los recursos necesarios para una evaluación rápida y cualitativa de los riesgos, en comparación con una evaluación de riesgos detallada. Las expectativas de la población pueden influir también en lo que provoque la necesidad de un análisis de riesgos. Si se percibe el *statu quo* como una situación en que el sistema alimentario corre muchos peligros, como ocurrió en los primeros años del siglo XX, las tecnologías nuevas o novedosas pueden tener menos tendencia a provocar la necesidad de un análisis de riesgos que en las circunstancias existentes a finales del siglo XX, en que se suponía en general que el sistema de inocuidad de los alimentos funcionaba bien.

Una vez adoptada la decisión de realizar un análisis de riesgos, deben tomarse decisiones sobre:

- 1) si puede caracterizarse un riesgo conocido y, si es así, cuáles son los daños potenciales y los resultados no deseados que lo acompañan;
- 2) quienes participarán en la identificación y caracterización del riesgo, y
- 3) una caracterización preliminar de otras opciones de gestión de riesgos que pudieran servir de base para la comparación de riesgos.

Entonces será necesario decidir si realizar una evaluación de riesgos científica detallada es la mejor forma de actuar al abordar el problema. Sin embargo, las aproximaciones sucesivas entre la etapa de gestión de riesgos y la de identificación del riesgo puede borrar la distinción entre ambas. Lo mismo que factores como la novedad y el desconocimiento influyen en el juicio que el análisis de riesgos debe realizar ante todo, los estudios anteriores, los datos existentes y los buenos modelos científicos pueden influir en el juicio sobre si la iniciación de una amplia evaluación de riesgos mejorará con probabilidad, de forma importante, la base de conocimientos para hacer frente a la situación. Por último, puede haber consideraciones de carácter tanto ético como normativo que aumenten la urgencia de la necesidad de dar una respuesta sistemática a una situación existente. Cada uno de esos parámetros requiere juicios informados y las decisiones finales están con frecuencia cargadas de valor.

Gestión de los riesgos evaluados. La gestión de riesgos comprende normas, medidas y elecciones para reducir el riesgo y proteger la salud pública, que podrían iniciar una serie de grupos, entre ellos organismos reguladores oficiales, órganos internacionales de elaboración de normas, empresas del sector privado, organizaciones no gubernamentales e individuos en su calidad de consumidores o ciudadanos.

Evitar o mitigar un riesgo determinado no es forzosamente el único objetivo de la gestión de riesgos. La gestión de riesgos puede emprenderse también para garantizar derechos humanos, corregir injusticias o lograr resultados no relacionados directamente con la inocuidad de los alimentos, como la calidad ambiental, las oportunidades económicas o la protección de los intereses de las generaciones futuras.

El objetivo de la gestión de riesgos y la forma en que las elecciones de gestión de riesgos se basan en una evaluación de riesgos científica se ven especialmente influidos por la tensión entre optimización y consentimiento informado.

Dada una filosofía de optimización, la gestión de riesgos implica a menudo encontrar un equilibrio entre la probabilidad científicamente estimada y el daño que acompaña a un riesgo para la inocuidad de los alimentos (junto con otros costos o consecuencias no deseadas) y los beneficios que se prevé obtener de actividades que reducirán la exposición a riesgos para la inocuidad de los alimentos. De una forma simplista puede decirse que los riesgos serán aceptables siempre que los beneficios los superen, aunque en la práctica la optimización entraña comparaciones complejas de los costos y beneficios previstos de una serie de posibles opciones.

Sin embargo, la teoría del consentimiento informado determina que la evaluación científica de los riesgos *no* se utilice para decidir la forma adecuada de actuar al mitigar o aceptar el riesgo para la inocuidad de los alimentos, sino para proporcionar una base a las actividades orientadas a capacitar a quienes soportarán los riesgos de que se trate. Esas actividades comprenderán, como mínimo, identificar las poblaciones en peligro, informar a quienes soporten el riesgo de las circunstancias, y darles una oportunidad para poder excluir (o evitar) la circunstancia para la que se solicita su consentimiento informado. En esas circunstancias, permitir a las personas o grupos elegir los riesgos que correrán puede ser la opción de gestión de riesgos adecuada (por ejemplo, mediante un etiquetado informativo).

Las actividades de gestión de riesgos emprendidas en respuesta a problemas de confianza son especialmente sensibles a esa tensión. Desde el punto de vista de la optimización, una vez que los gobiernos o los interesados del sector privado pierden la confianza del público, es probable que el comportamiento de los consumidores, activistas y medios de comunicación produzca resultados inferiores a los óptimos que habrían podido obtenerse de otro modo. Desde el punto de vista del consentimiento informado, la confianza es una señal de que los grupos e individuos han delegado en otros su facultad de dar o denegar su consentimiento. Una vez que esas decisiones se delegan, mantener la confianza es de importancia decisiva para toda la legitimidad de la adopción de decisiones normativas sobre inocuidad de los alimentos, ya que las personas que no puedan confiar en que los

expertos ejerzan en su nombre esos derechos de evitar o consentir se habrán visto de hecho forzadas a sufrir situaciones de riesgo.

Cierto número de actividades concretas de gestión de riesgos podrían contribuir de forma igualmente satisfactoria a cualquiera de esos dos objetivos éticos: la optimización y el consentimiento informado. Hacer participar a las partes afectadas en la adopción de decisiones puede ayudar a los expertos a determinar el valor que los consumidores y ciudadanos dan a la reducción de los riesgos para la inocuidad de los alimentos en comparación con otros resultados sociales, como las oportunidades económicas y la calidad del medio ambiente. Así, las decisiones sobre gestión de riesgos abiertas a la participación de los interesados pueden ser más capaces de lograr transacciones óptimas. Las mismas oportunidades de participación de los interesados pueden contribuir directamente a capacitar a las partes afectadas, objetivo más coherente con el marco articulado por el consentimiento informado. Como tal, la divergencia entre esos enfoques no debe exagerarse. No obstante, la tensión entre el enfoque de la optimización y el del consentimiento informado puede producir percepciones radicalmente divergentes de los objetivos fundamentales de la gestión de riesgos.

En la práctica, algunas contingencias distintas de esos principios dominantes pueden llevar a los interesados a medidas y respuestas de un tipo determinado. La capacidad de los distintos gobiernos, empresas e individuos para ejecutar un programa de actividades previsto puede limitar grandemente las posibilidades de ejecutar versiones idealizadas de la optimización o del consentimiento informado. El nivel y la distribución de los costos tanto de administrar como de cumplir la normativa puede influir en el marco de una estrategia general de gestión de riesgos, así como en las respuestas tácticas particulares.

En este sentido, a continuación se examina más detalladamente la diferencia entre "estrategia" y "táctica":

- *Estrategia.* La estrategia elegida para hacer frente a un riesgo determinado, una vez que ha sido identificado y evaluado, plantea una serie de cuestiones éticas, con independencia del enfoque predominante general. Al imaginar una estrategia de gestión de riesgos, un gestor de riesgos debe considerar todos los aspectos que siguen: ¿Cuál es el nivel adecuado de protección o una señal suficiente de consentimiento? ¿Cuál es el costo de oportunidad de una estrategia de gestión de riesgos determinada? ¿Son especialmente vulnerables las poblaciones y, si es así, debe orientarse la estrategia a proporcionarles protección adicional? ¿Serán respaldadas esas estrategias si se impugnan ante los tribunales? ¿Qué margen de error resulta aceptable? ¿Cómo se evitarán los obstáculos no arancelarios al comercio?
- *Táctica.* Una vez que se adopta una estrategia general, se suscitarán inevitablemente cuestiones tácticas concretas. Por ejemplo, se podría elegir el etiquetado como medio de mitigar la exposición a riesgos (objetivo compatible con la optimización) o bien como mecanismo de información y evasión (objetivo más compatible con el consentimiento informado), pero en ambos casos el diseño y el contenido concretos de las etiquetas pueden ser objeto de otras preguntas éticas con respecto a su eficacia, fiabilidad y aplicación obligatoria. Las cuestiones tácticas comprenden también la elección de los procedimientos y el equipo técnicos para medir la conformidad con las normas derivadas del análisis de riesgos. Las elecciones del equipo tienen consecuencias económicas distributivas, planteando cuestiones sobre quién decide y sobre si se dispone de otros medios (incluidos los de bajo costo) para cumplir una norma determinada, así como otros costos de cumplimiento. Por ejemplo, el pH puede medirse, por poco dinero, con un estuche de ensayo portátil o, por un gran costo, con equipo muy perfeccionado. Si se requiere éste para cumplir las normas, los individuos o empresas que no puedan adquirir ese equipo complicado pueden ver suspendidas sus operaciones en nombre de la inocuidad de los alimentos.

Una vez más, la tensión dominante entre optimización y consentimiento informado puede influir grandemente en la forma de abordar esas cuestiones. Por una parte, consideraciones que reflejen el deseo de optimizar la relación entre costos y beneficios pueden llevar a evaluar esas cuestiones a la luz

de la eficiencia con que las distintas prácticas de gestión alcancen el nivel deseado de exposición a un riesgo derivado de los alimentos. Por otra, como uno de los objetivos del consentimiento informado es capacitar a las personas expuestas al riesgo, las preguntas sobre "quién y cómo" podrían evaluarse más desde el punto de vista del modo en que quienes corren el riesgo ocupan puestos esenciales en la adopción de decisiones.

La gestión de riesgos debe ser sensible también a las cuestiones éticas que surgen en relación con la equidad. Aunque los problemas de equidad no acompañan únicamente a la inocuidad de los alimentos, los encargados de formular normas no pueden hacer caso omiso de esas consideraciones. Las consideraciones de equidad comprenden las siguientes:

- el equilibrio de poder entre los diversos interesados en el análisis de riesgos, y lo que interesa a cada grupo en un análisis de riesgos determinado. Las partes pertinentes comprenden, por ejemplo, miembros de distintas disciplinas, delegaciones de distintos países, y sectores y empresas no oficiales;
- la participación (o la falta de participación) de los países en desarrollo en las decisiones de gestión de riesgos a nivel internacional;
- la distribución de los costos y beneficios entre los países, dentro de los países, entre los distintos géneros/edades/ingresos/etnias, etc. y
- los efectos de la decisión actual en las generaciones futuras. Debe cuidarse de que éstas hereden un mundo mejor y más seguro, y no se vean lastradas por la interminable necesidad de mitigar los efectos negativos de nuestras acciones.

La equidad es de importancia decisiva al considerar los problemas éticos relacionados con la ayuda alimentaria y el derecho a la alimentación, examinados más adelante en el presente informe. Un elemento importante de equidad en las normas de inocuidad alimentaria es el de los posibles efectos de las normas deducidas del análisis de riesgos como obstáculos no arancelarios al comercio. Algunas normas de inocuidad alimentaria pueden producir en la práctica el efecto de denegar el acceso a los mercados mundiales, en particular de los productores de alimentos de países pobres o de regiones que carecen de conocimientos técnicos especializados. Si el efecto de una norma de inocuidad alimentaria es denegar ese acceso, deberá demostrarse claramente la necesidad de esas normas no equitativas mediante una evaluación de riesgos adecuada.

7.3 Comunicación de riesgos

La Consulta de Expertos FAO/OMS sobre comunicación de riesgos recomienda la siguiente definición de comunicación de riesgos (FAO/OMS, 1998⁴):

“La comunicación de riesgos es el intercambio de información y opiniones sobre los riesgos y los factores relacionados con los riesgos entre las personas encargadas de la evaluación de los riesgos, las encargadas de la gestión de los riesgos, los consumidores y otras partes interesadas. (...) La comunicación efectiva de riesgos debe tener objetivos que creen y mantengan la fiabilidad y la confianza. Debe facilitar un grado mayor de consenso y apoyo de todas las partes interesadas en la opción o las opciones de gestión de riesgos que se propongan. (...) La Consulta consideró que los objetivos de la comunicación de riesgos son (...) Fomentar la fiabilidad y la confianza del público en la inocuidad del suministro alimentario (...) Intercambiar información, actitudes, valores, prácticas y percepciones de las partes interesadas sobre los riesgos que acompañan a los alimentos y temas conexos.”

Como sugiere el pasaje mencionado, hay muchas formas y contextos para la comunicación de riesgos para la inocuidad de los alimentos. La necesidad de una comunicación interactiva entre las partes en el

⁴ FAO/OMS, 1998. *Report of a Joint FAO/WHO Expert Consultation on Application of Risk Communication to Food Standards and Safety Matters, Rome, 2-6 February 1998*. OMS, Geneva.

análisis de riesgos y el valor de esa comunicación al establecer la base para las decisiones se tratan con cierto detenimiento en el informe mencionado.

La comunicación de riesgos sobre peligros alimentarios, evaluaciones de riesgos y gestión de riesgos debe tomar como punto de referencia principal la perspectiva de las personas afectadas por el riesgo. La comunicación de riesgos debe formularse la pregunta: ¿es inocuo este alimento, que tiene esos riesgos conocidos?". El concepto de "*safe*" (inocuo) en el inglés popular difiere del concepto que utilizan los bromatólogos. El *Shorter Oxford English Dictionary* define esa palabra en el lenguaje cotidiano del siguiente modo:

"Safe: Free from danger; secure; free from risk, not involving danger; not likely to cause harm or injury." (Inocuo: sin peligro, seguro: sin riesgos, que no entraña peligro; que no es probable que cause mal o daño)

Esa definición subraya el valor de la "confianza" en relación con nuestra percepción de la inocuidad alimentaria; cuando confiamos en la inocuidad de los alimentos no pensamos en los posibles riesgos que entraña consumirlos. Sin embargo, desde la perspectiva del sistema de inocuidad alimentaria, es importante recordar que los alimentos, aunque se consideren "inocuos", no están nunca totalmente exentos de riesgos.

Los objetivos de la comunicación. En los dos enfoques éticos examinados en el presente informe - optimización y consentimiento informado -, la comunicación es de importancia decisiva al establecer una mejor comprensión del progreso científico que entraña el análisis de riesgos y facilitar una mejor interacción entre todas las partes interesadas. Desde una perspectiva de optimización, la comunicación de riesgos es un medio para ese fin. En el enfoque del consentimiento informado, la comunicación con éxito no orientadora es el objetivo principal de una estrategia que no trata de influir sino de informar y capacitar.

Como las cuestiones más difíciles en las decisiones sobre inocuidad de los alimentos implican generalmente valores e intereses contrapuestos, se deduce que una gran parte de la comunicación de riesgos en la formulación de normas de inocuidad alimentaria debe centrarse en las dimensiones de valores y éticas de las decisiones. Las partes interesadas en las decisiones normativas sobre inocuidad alimentaria pueden tener simultáneamente dos opiniones sobre la comunicación de los riesgos concurrentes. Por una parte, pueden creer que hay una falta de franqueza y transparencia en la adopción de decisiones, que puede poner obstáculos a su participación efectiva en el proceso de aceptación de sus resultados. Por otra, con frecuencia puede parecer que hay un exceso de información que no siempre resulta fácil de comprender.

La información y las necesidades individuales de inocuidad de los alimentos pueden variar con el tiempo y las circunstancias. Por ejemplo, cuando hay un cambio en el estilo de vida, cuando ocurren acontecimientos extraordinarios como una crisis o un brote de enfermedad de transmisión alimentaria, o cuando un asunto se convierte en *caso célebre*, las necesidades de información de los individuos pueden cambiar. Se debe elaborar una serie de estrategias de comunicación de riesgos que se anticipen a acontecimientos imprevistos y sean sensibles al cambio de las circunstancias de los receptores de la información.

El carácter interactivo de la comunicación de riesgos entre los encargados de adoptar decisiones y entre ellos y los interesados subraya la necesidad de que la comunicación sea efectiva y se integre en todas las etapas del proceso de análisis de riesgos, y no sólo como algo añadido al final para ofrecer una retrospectiva de acontecimientos pasados. Requiere también que todas las partes interesadas y participantes que desempeñen una función en cualquiera de las etapas del proceso de análisis de riesgos comprendan y apliquen un enfoque ético a sus acciones al comunicar los riesgos alimentarios. A continuación se describen algunas de esas dimensiones éticas.

Individuos. Los individuos pueden participar en el proceso de comunicación de riesgos, ya sea como ciudadanos o como miembros de organizaciones de consumidores. Los ciudadanos exigen:

- que se remedie toda asimetría de información apreciada para facilitar su participación en el debate sobre la inocuidad de los alimentos;
- que se respete su derecho a la información a fin de que puedan hacer elecciones con conocimiento de causa;
- disponer de información actual que pueda afectar a decisiones que producirán efectos muchos años más tarde, y
- disponer de información, si se necesita y cuando se necesite, para poder influir en las decisiones importantes adoptadas en todas las etapas del análisis de riesgos.

Aunque existe la necesidad de democratizar el proceso de comunicación, quizá no todos los consumidores deseen que se les moleste continuamente con los detalles de una información sobre el análisis de riesgos, ni tampoco tienen todos los consumidores capacidad para interpretar y utilizar grandes cantidades de información.

Las cuestiones éticas que se plantean a las organizaciones de consumidores incluyen la necesidad de transparencia en los asuntos relacionados con su financiación y la necesidad de garantizar que resulte claro a quién representan cuando actúan como portavoces de preocupaciones de inocuidad alimentaria y otras preocupaciones éticas conexas. En particular, las voces de los consumidores de los países en desarrollo han estado insuficientemente representadas en la buena gestión internacional de la inocuidad alimentaria, y se ha reconocido ampliamente la necesidad de crear capacidad para la participación de los consumidores tanto a nivel nacional como internacional.

Gestores de riesgos. Aunque todos los que intervienen en el sistema de inocuidad alimentaria desempeñan un papel en la gestión de los riesgos, hay que hacer referencia aquí al gestor de riesgos profesional que pertenece a un organismo oficial de inocuidad alimentaria. Los gestores de riesgos tienen una asociación interactiva e iterativa con los evaluadores de riesgos, para garantizar que se disponga de una información científica completa y adecuada para respaldar las decisiones en materia de gestión de riesgos. Los gestores de riesgos se encargan también de garantizar que los interesados afectados tengan oportunidad de participar en momentos apropiados en el proceso de análisis de riesgos, y de que la valiosa información proporcionada por esos participantes se pondere efectivamente al elegir entre opciones de gestión de riesgos. El gestor de riesgos se comunica también con los consumidores individuales, participando - en uso de su autoridad pública - en los programas nacionales de información alimentaria. La forma de comunicación y la eficacia de esos programas de información deben revisarse periódicamente. Una gestión eficaz de cada uno de esos aspectos de la comunicación de riesgos es de importancia decisiva para mantener la confianza en el sistema de inocuidad alimentaria y lograr resultados óptimos de las estrategias de riesgos.

Evaluadores de riesgos. Los evaluadores de riesgos deben reconocer el desafío que pueden suponer la terminología y el lenguaje científicos para las personas que, sin ser científicos, participan en un análisis de riesgos. Los evaluadores de riesgos se enfrentan también con problemas especiales al tratar de comunicar explícitamente los juicios de valor utilizados en la investigación científica, las incertidumbres que acompañan el proceso de evaluación de riesgos y la presentación de datos. La comunicación por aproximaciones sucesivas de los evaluadores de riesgos con los gestores de riesgos y otras partes interesadas, y en particular la elaboración de normas de evaluación de riesgos, como una etapa esencial en el análisis de éstos, son formas importantes de aclarar y llegar a un acuerdo sobre los juicios científicos y normativos que orientan la evaluación de riesgos y se reflejan en ella.

Investigadores. La ciencia moderna se basa en la investigación. Los riesgos que acompañan a los nuevos productos de la investigación aplicada pueden provocar la necesidad de un análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos, y los conocimientos obtenidos de la investigación son esenciales para realizar eficazmente ese análisis. En este último caso, los investigadores, especialmente en las esferas de las ciencias de la salud y alimentarias, pueden contribuir durante todo el proceso. Las preocupaciones éticas para el investigador surgen al interpretar y presentar los datos de la

investigación, y pueden proceder también de cuestiones relacionadas con el establecimiento de calendarios nacionales de investigación y con el grado de investigación para el bien público. Asimismo resulta pertinente la investigación de los procesos de comunicación reales utilizados durante todo el análisis de riesgos.

La industria agroalimentaria. La industria agroalimentaria (incluidos los proveedores de insumos, los productores de productos agrícolas, los elaboradores de alimentos, las organizaciones de servicios alimentarios, las organizaciones de productores e industriales, y los comerciantes de alimentos al por menor) participa en la comunicación de riesgos llevando registros de garantía de calidad, interactuando con los órganos oficiales de reglamentación y comunicando con los consumidores mediante las etiquetas de sus productos, entre otros procedimientos. Es también una parte interesada importante y participante en todas las etapas del análisis de riesgos y en otras actividades, como la promoción de determinadas leyes de alimentos y la publicidad de sus productos y servicios. Al hacerlo, la industria alimentaria debe ocuparse de una serie de valores éticos que comprenden la confianza, la fiabilidad, la justicia y la transparencia.

Los medios de comunicación. Los medios (radio, televisión, prensa y electrónica), como industria de la comunicación son fuentes importantes, si es que no principales, de información sobre los riesgos para la inocuidad de los alimentos. Los medios son sumamente eficaces para comunicar información a gran número de personas, de formas fácilmente comprensibles, y superar los obstáculos de idioma, nivel educativo y adaptación cultural. Sin embargo, por su propia naturaleza, los medios pueden simplificar a veces excesivamente o exagerar la información para atraer a su público, e intencionada o accidentalmente, pueden inducir a error a ese público con respecto a los riesgos relacionados con los alimentos. Hacen falta mecanismos para aumentar la comprensión, por los comunicadores de esos medios, de la ciencia y los valores de la evaluación de riesgos, y del marco del análisis de éstos. Se necesitan también programas de capacitación para los funcionarios que elaboran normas y otros participantes en el análisis de riesgos, a fin de aumentar su capacidad para comunicarse eficazmente con los medios.

A medida que el sistema internacional de inocuidad alimentaria acepta la necesidad de comunicar los riesgos y su responsabilidad de hacerlo, es necesario tener en cuenta diversas consideraciones. En primer lugar, la comunicación debe estructurarse para garantizar que los componentes éticos de las decisiones sobre inocuidad de los alimentos se identifiquen claramente tan pronto como sea posible en el proceso. En segundo lugar, el sistema debe funcionar de forma que las elecciones cargadas de valor de los gestores de riesgos se adopten mediante un proceso abierto y participatorio que respete los derechos y las funciones de todos los interesados. Seguir esta estrategia no hará forzosamente que el análisis de los riesgos para la inocuidad de los alimentos sea más *eficiente*, ya que tratar todas esas cuestiones difíciles puede requerir tiempo. Sin embargo, una estrategia más sensible a las cuestiones éticas debería hacer el análisis de los riesgos para la inocuidad de los alimentos más *efectivo*, al lograr que las decisiones más lógicas, más transparentes, más democráticas y mejor entendidas. Esto, a su vez, debería hacer las decisiones del análisis de riesgos más aceptables y útiles para los gobiernos y los ciudadanos de todos los países.

8. El derecho a una alimentación adecuada y a la ayuda alimentaria

Las cuestiones éticas importantes relativas a la alimentación van mucho más allá de las normas de inocuidad alimentaria. Aunque es evidente que la mayoría de esas cuestiones quedan fuera del alcance de la presente Consulta de Expertos, la inocuidad alimentaria está firmemente vinculada a la seguridad alimentaria. Los juicios de valor de la adopción de decisiones sobre la inocuidad de los alimentos pueden permanecer latentes hasta que la necesidad, nacida de la crisis, requiera su exploración. Con frecuencia nos encontramos con juicios de valor importantes en situaciones de hambruna o de escasez alimentaria, en donde el centro de atención está en proporcionar alimentos para garantizar la supervivencia de la población. En esas circunstancias extremas, el examen de otros valores se ve eclipsado por la búsqueda de alimentos. Es importante reflexionar sobre los valores que se aplican en

general a los sistemas de inocuidad de los alimentos y ver las implicaciones técnicas que tienen para tratar esa inocuidad en situaciones en que el acceso de la población a una alimentación adecuada corre peligro. Esa reflexión ayuda a mejorar la planificación anticipada para garantizar que las cuestiones éticas no sean pasadas por alto ni siquiera en situaciones de crisis en donde es preciso reaccionar confiada, acertada y rápidamente.

8.1 El derecho a una alimentación adecuada

El derecho humano a una alimentación adecuada se reconoce en varios instrumentos de derecho internacional. El Comentario general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos. Ese Comentario general afirma también que los alimentos deben ser inocuos ("sin sustancias nocivas") y aceptables para una cultura determinada. El derecho a la alimentación implica el derecho a producir u obtener los alimentos que se necesitan, y exige que se mantenga a quienes, por razones que escapan a su control, no puedan hacerlo. Por ello el derecho a una alimentación adecuada se aplica a todos los consumidores y agricultores, así como a quienes no pueden producir u obtener sus propios alimentos. En este último caso, el derecho internacional reconoce que debe proporcionarse a todos, como mínimo, alimentos suficientes para garantizar que no padezcan hambre. Este derecho puede satisfacerse con la ayuda alimentaria y mediante asistencia que permita a las personas convertirse en consumidores y agricultores.

La primera y más importante consecuencia del derecho a una alimentación adecuada es que se debe apoyar a los Estados y las personas para que puedan hacer frente por sí mismos a las situaciones de inseguridad alimentaria. Ese derecho no debe considerarse principalmente como un derecho a recibir un tipo concreto de ayuda alimentaria, sino como un derecho a recibir apoyo para poder lograr la propia seguridad alimentaria. De esto se deduce que el apoyo para conseguir una seguridad alimentaria sostenible debe incluir también la garantía de la capacidad para disponer de alimentos que sean a la vez inocuos y nutritivos.

La Consulta mantiene que el derecho a un consentimiento informado debe aplicarse por igual a todos los ciudadanos. En las situaciones de ayuda alimentaria no se puede hacer caso omiso de la identidad y de la autoestima de las personas interesadas. Esto implica que los alimentos dados en situaciones de crisis deben respetar las distinciones sociales, culturales y religiosas, entre lo comestible y lo incomedible, de las personas que reciban esos alimentos. Los organismos donantes deben asegurarse de que están bien informados sobre las normas, los criterios de inocuidad aplicables y las preferencias culturales de los países receptores

8.2 La ayuda alimentaria internacional

El derecho de todo ser humano a no padecer hambre es un derecho humano fundamental. A pesar de ello, la inseguridad alimentaria sigue siendo una horrible realidad. Es evidente que la actual situación mundial no permite que todos los países y poblaciones creen su propia seguridad alimentaria. En 2001, sólo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporcionó socorro alimentario a 77 millones de personas. Esa ayuda alimentaria se dio en su mayor parte a personas que se encontraban en situación de crisis, afligida y con frecuencia desplazada. Además, se proporciona ayuda alimentaria a plazo mucho más largo, en condiciones de favor.

Si la ayuda alimentaria se produce en el contexto de situaciones de crisis, es importante ver cómo se aplica la ética del sistema de inocuidad de los alimentos. Para atender las preocupaciones de esa inocuidad en situaciones de aflicción, de una forma digna de confianza, los donantes deben enfrentarse con el hecho de que las personas que se encuentran en esas situaciones tienen razones de peso para sentir una desconfianza general.

La ayuda alimentaria internacional, como asignación internacional de alimentos, debe someterse por ello a las mismas normas de inocuidad que los alimentos que se desplazan en el comercio internacional. A veces se pretende que mantener en una crisis alimentaria las normas de inocuidad que se aplican al comercio perjudica a la población hambrienta y puede infringir su derecho a una alimentación adecuada. La Consulta no estimó que ese "doble criterio" se justificara. Los profesionales de la ayuda alimentaria confían en que, en la mayoría de los casos, se podrá lograr el cumplimiento de las normas internacionales de inocuidad alimentaria. Proporcionar alimentos que no satisfagan esas normas internacionales expone a una población vulnerable a riesgos innecesarios y suscita desconfianza o la agrava. Sin embargo, el deterioro de la calidad y, posiblemente, de la inocuidad de los alimentos donados se produce con frecuencia después de haber llegado la ayuda alimentaria al país receptor, ya que, en las situaciones de crisis alimentaria, los servicios de almacenamiento y transporte y las medidas de garantía de la calidad funcionan generalmente de una forma que no es la óptima. Es preciso también establecer y mantener una infraestructura y capacidad sostenibles a nivel local, a fin de garantizar que unos alimentos adecuados e inocuos lleguen a la población que los necesita.

Los recientes debates sobre la utilización de productos genéticamente modificados para la ayuda alimentaria demuestra que no hay todavía normas internacionales sobre inocuidad de los alimentos aplicables a todas las situaciones. En los casos en que se carece de directrices internacionales claras de inocuidad alimentaria, los países donantes deben aplicar sus propias normas o las de los países receptores, si éstas fijan criterios más altos. Es evidente que los países receptores tienen derecho a rechazar la ayuda alimentaria si dudan su inocuidad o aceptabilidad cultural.

La Consulta de Expertos, sin embargo, señaló que los países donantes deben asumir la responsabilidad de garantizar que se han tenido en cuenta debidamente las consideraciones éticas, y de demostrarlo así a los países receptores. Podría ser pedir demasiado al gobierno de un país que padece una crisis alimentaria que confiara en las garantías de inocuidad de los alimentos dadas por los países donantes (a pesar de acalorados debates en otros países) o decidiera no permitir la entrada de alimentos controvertidos que podrían proporcionar un socorro muy necesario a sus ciudadanos. Los países donantes deben preguntarse si resulta admisible someter a los países receptores a ese dilema en una situación de crisis. En opinión de la Consulta de Expertos, si se dispone de alimentos que no planteen dilemas éticos a los países receptores, los países donantes están obligados a ofrecer esos productos alimentarios como ayuda.

Las normas y los códigos de conducta internacionales existen para hacer, entre otras cosas, que se garantice la inocuidad de los alimentos en la ayuda alimentaria. Sin embargo, se debe hacer más explícitos esos instrumentos y darlos a conocer mejor. Incumbe a los organismos donantes conocer los aspectos éticos y la inocuidad de los productos alimenticios contenidos en cada envío.

En el contexto de la ayuda alimentaria, cuestiones concretas de confianza y consentimiento informado resultan de primordial importancia. Un consentimiento informado sin elección es imposible, y es muy difícil lograr la confianza en situaciones en que la población se enfrenta con la muerte por inanición. Por consiguiente, esos valores deben recibir atención adecuada en el contexto de la planificación de la ayuda alimentaria. Esas difíciles cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y la ayuda alimentaria seguirán siendo acuciantes mientras la comunidad mundial no tome más en serio el derecho a la alimentación y exista un esfuerzo internacional concertado para ayudar a los países a asegurar a sus ciudadanos, de forma sostenible, alimentos adecuados e inocuos.

9. Recomendaciones

La Consulta reconoció la función de los juicios de valor para provocar la decisión de realizar un análisis de riesgos y reconoció también que la adopción de una decisión de esa índole es una de las dimensiones más cargadas de valor de la gestión de riesgos.

La Consulta reconoció la importancia de la ciencia como base para las normas de inocuidad alimentaria. Sin embargo, es evidente que las decisiones sobre inocuidad de los alimentos no pueden

basarse solo en la ciencia. El análisis científico objetivo debe insertarse en un proceso decisorio más amplio y no puede responder todas las preguntas necesarias. La Consulta convino en que la ciencia no está separada ni divorciada de la ética, al basarse en una serie de decisiones e interpretaciones, cada una de ellas coloreada por valores.

La interacción entre ciencia y ética funciona casi siempre sin dificultades, pero los componentes de valor y éticos del análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos no tienen con frecuencia nada de transparentes. La falta de transparencia y la incapacidad resultante para escudriñar y examinar las decisiones de valores implícitos puede socavar la fiabilidad del sistema de inocuidad alimentaria. Por ello, la Consulta subraya la necesidad de ser más explícitos sobre los amplios valores sociales, culturales y de otra índole ineludiblemente incorporados en las decisiones de base científica sobre inocuidad de los alimentos, a fin de aumentar y mantener la fiabilidad y la integridad de esas decisiones.

La Consulta de Expertos recomendó:

- I. Que *se traten específicamente* las dimensiones éticas y de valores de las normas de inocuidad alimentaria, a fin de disponer de un examen informado y equilibrado de esas dimensiones. Esto implica:
 - que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos dejen en claro que la ciencia, aunque sea un instrumento importante, no basta por sí sola para hacer análisis de riesgos alimentarios y debe actuar en un marco ético;
 - que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos elaboren y adopten procedimientos orientados directa y explícitamente a las deliberaciones y debates sobre las dimensiones éticas de sus normas de inocuidad alimentaria, con la intervención y participación continuas y crecientes del sector privado afectado y de las organizaciones no gubernamentales internacionales;
 - que la labor de esta Consulta de Expertos sea promovida por FAO y la OMS mediante la iniciación de un examen interno de los procesos de adopción de decisiones sobre inocuidad de los alimentos, con el objetivo de explicar los componentes éticos de sus decisiones en materia de normas de inocuidad alimentaria; y
 - que se finalice, con carácter prioritario, el Código de Ética para el comercio internacional de alimentos;

- II. Que el examen y la adopción de decisiones sobre esas dimensiones éticas y de valores sean *transparentes* para las partes interesadas y de diseño *participatorio*, y se caractericen por una buena *comunicación* entre todas las partes interesadas. Esto implica:
 - que los gestores de riesgos y los evaluadores de riesgos, que operan a nivel nacional, internacional o de organización, garanticen que sus procedimientos en el marco del análisis de riesgos contienen medios eficaces de llegar e incluir a las partes interesadas afectadas;
 - que las prácticas de comunicación de riesgos de los evaluadores de riesgos y gestores de riesgos, que operan a nivel nacional, internacional o de organización, incluyan estrategias que faciliten el acceso a esos procesos de análisis de riesgos, a fin de permitir tanto el escrutinio público como la mejora de los resultados sustantivos;
 - que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos adopten procedimientos que faciliten la comunicación entre gestores de riesgos, los evaluadores de riesgos y las partes interesadas, en particular mediante la formulación de normas de evaluación de riesgos; y
 - que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos sigan ampliando la intervención y participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales internacionales en los foros y reuniones consultivos y decisorios.

- III. Que, a fin de participar equitativamente en los debates éticos y científicos del sistema de inocuidad alimentaria, debe crearse la *capacidad* de las partes participantes o afectadas. Esto implica:
- que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y otros órganos competentes estimulen la creación de capacidad en los países en desarrollo para participar eficazmente en los órganos de expertos y organizaciones de elaboración de normas internacionales; y
 - que las organizaciones internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos estimulen la creación de capacidad en los Estados Miembros, para incorporar en los procesos de análisis de riesgos tanto la explicación como la justificación de los juicios éticos y de valor y de la aplicación de la ciencia.
- IV. El *derecho a una alimentación adecuada* es el derecho a alimentos que sean inocuos, nutritivos y culturalmente aceptables. Esto implica:
- que el derecho a una alimentación suficiente no se considere primordialmente como un derecho a recibir ayuda alimentaria, sino como el derecho a recibir apoyo para crear una inocuidad alimentaria propia, incluida la capacidad de adoptar y hacer cumplir decisiones responsables sobre inocuidad de los alimentos;
 - que se apliquen a la ayuda alimentaria las mismas normas internacionales de inocuidad alimentaria que se aplican a los alimentos que son objeto de comercio internacional;
 - que los países donantes que concedan ayuda alimentaria respeten un marco ético que no imponga un doble criterio cuando esté en juego la inocuidad de los alimentos, no priven a los países receptores de su derecho a excluir la ayuda, y respeten la cultura, la religión y las tradiciones relacionadas con la alimentación del país receptor, y
 - que la ayuda alimentaria no lastre a los países receptores con dilemas éticos sobre las posibles transacciones entre la necesidad de alimentar a la población y las preocupaciones por la inocuidad y otros factores de importancia nacional.

LISTA DE PARTICIPANTES

Cuadro de expertos y autores

BROM, Frans W.A
Profesor de Ética
Centro de Bioética y Derecho de la Salud
Facultad de Teología
Universidad de Utrecht
Heidelberglaan 2
NL-3584 CS Utrecht
Países Bajos
Tel: 31-30-2535747/2534399
Fax: 31-30-2539410
E-mail: FBrom@theo.uu.nl

BUSCH, Lawrence
Director
Institute for Food and Agricultural Standards
Department of Sociology
Michigan State University
East Lansing, MI 48824- 1111
Estados Unidos
Tel: 1-517-355-3396
Fax: 1-517-353-5149
E-mail: Lawrence.Busch@ssc.msu.edu

CHEN Chunming
Profesor de Nutrición
Centro Chino de Control y Prevención de Enfermedades
27, Nan Wei Road
Beijing 100050
China
Tel: 86-10-63170892/83159165
Fax: 86-10-83159164
E-mail: chencm@public.bta.net.cn

MARUI, Eiji
Profesor y Presidente
Departamento de Salud Pública
Escuela Universitaria de Medicina de Juntendo
Hongo-2-1-1, Bunkyo-Ku, Tokio
Japón
Tel: 81-3-5802-1048
Fax: 81-3-3814-0305
E-mail: marui@med.juntendo.ac.jp

EYNARD, Aldo Renato
Profesor
Instituto de Biología Celular
Facultad de Ciencias Médicas
Casilla de Correos 220
5000 Córdoba
Argentina
Tel: 54-351-4334023
E-mail: aeynard@cmefem.uncor.edu

DE CAMPOS, Marit Kristine Johansen
Bromatóloga (jubilada)
3 Avenida, 37-12. Zona 12
Colonia El Carmen
Ciudad de Guatemala
Guatemala
Tel: 502-47645 32
E-mail: maritc@tiria.com.gt

GABR, Mamdouh
Profesor Emérito de Pediatría
Universidad de El Cairo
Egipto
E-mail: erc@brainy1.ie-eg.com

GROTH, Edward
Senior Scientist
Consumers Union of US. Inc.
101 Truman Avenue, Yonkers
NY 10703-1057
Estados Unidos
Tel: 1-914-378-2301
Fax: 1-914-378-2908
E-mail: groted@consumer.org

KITTSOON, Ellen
Manager, Biotechnology Safety and Ethics
Department of Human Services
120 Spencer Street
Melbourne 3000
Australia
Tel: 61-3-9637 4998
Fax: 61-3-9637 4246
E-mail: ellen.kittson@dhs.vic.gov.au

NGOENHA, Severino Elias
Profesor de Filosofía
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Antropología y Sociología
1015 Lausana
Suiza
Tel/Fax: 41-21-652-39-25
E-mail: ngoenha@swissonline.ch or SeverinoElias.Ngoenha@ias.unil.ch

OSMAN, Faiza Mohamed
Profesor Adjunto de Alimentación y Nutrición
Departamento Principal de Epidemiología y Estudios Clínicos
Instituto de Enfermedades Endémicas
Universidad de Jartum
P.O. Box 102 Jartum
Sudán
Tel: 249-11-779712; 793265
Fax 249-11-779712
E-mail: osmanfaiza@hotmail.com

PROCTOR, Marlene
Head of Research Strategy
Faculty of Tourism and Food
Dublin Institute of Technology
Cathal Brugha Street
Dublín 1
Irlanda
Tel: 353-1-402 4356
Fax 353-1-02 4495
Email marlene.proctor@dit.ie

SCHNEIDER, Herbert
Chairman, Veterinary Medicines Committee of Namibia
P.O. Box 178
Windhoek
Namibia
Tel: 264-61-228909
Fax: 264-61-230619
E-mail: agrivet@mweb.com.na

STAMAN, Jan
Director
Instituto Rathenau
Koninginnegracht 56
2514 AE Den Haag
Postbox 85525
2508 CE La Haya
Países Bajos
Tel: 31-70 342 1513
Fax: 31-70 363 3488
E-mail: j.staman@rathenau.nl

THOMPSON, Paul
Distinguished Professor
Department of Philosophy
Purdue University
West Lafayette, IN 47907-1360
Estados Unidos
Tel: 1-765 494-4295
Fax: 1-765 496-1616
E-mail: pault@purdue.edu

Observadores

Marloes Vandersande
Programa Mundial de Alimentos
Via Cesare Giulio Viola 68/70
Parco de Medici
00148 Roma, Italia
Tel: 30-06-6513-1
E-mail: Marloes.VanderSande@wfp.org

Alain Mourey
Nutricionista
Comité Internacional de la Cruz Roja
Ginebra, Suiza
Email: amourey@icrc.org

Secretaría

Jean-Louis Jouve
Jefe
Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias
Dirección de Alimentación y Nutrición
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
Roma, Italia
Tel: 39-06-57055858
Fax: 39-06-57054593
E-mail: JeanLouis.Jouve@fao.org

Ezzeddine Boutrif
Oficial Superior
Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias
Dirección de Alimentación y Nutrición
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
Roma, Italia
Tel: 39-06-57056156
Fax: 39-06-57054593
E-mail: Ezzeddine.Boutrif@fao.org

Lourdes Costarrica
Oficial Superior
Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias
Dirección de Alimentación y Nutrición
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
Roma, Italia
Tel: 39-06-57056060
Fax: 39-06.57054593
E-mail: Lourdes.Costarrica@fao.org

Renata Clarke
Oficial de Nutrición
Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias
Dirección de Alimentación y Nutrición
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
Roma, Italia
Tel: 39-06-57052010
Fax: 39-06-57054593
E-mail: Renata.Clarke@fao.org

Daniela Battaglia
Oficial de Producción Animal
Servicio de Producción Animal
Dirección de Producción y Sanidad Animal
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
Roma, Italia
Tel: 39-06-57056773
E-mail: Daniela.Battaglia@fao.org

Kelebohile Lekoape
Oficial de Inocuidad de los Alimentos
OMS
Ginebra, Suiza
Tel: 22-791-4235
E-mail: lekoapek@who.int

Prof. Dr. M. Korthals
Especialista en la FAO
Grupo de Filosofía Aplicada
Universidad de Wageningen
Hollandseweg 1, 6706 KN Wageningen
Países Bajos
Tel: +31 (0)317 484178
Fax: + 31 (0)317 485453
Email: Michiel.Korthals@alg.tf.wau.nl

Declaración en el Codex del principios relativo a la función de la ciencia en el proceso de adopción de decisiones del Codex y la a medida en que deben tenerse en cuenta otros factores

1. Las normas alimentarias, directrices y otras recomendaciones del Codex Alimentarius se basarán en el principio de un profundo análisis y testimonio científico que comporte el examen exhaustivo de toda la información pertinente, a fin de que las normas aseguren la calidad e inocuidad de los suministros alimentarios.
2. En la elaboración de las normas alimentarias y la adopción de decisiones al respecto, el Codex Alimentarius tendrá en cuenta, cuando corresponda, otros factores válidos que atañen a la protección de la salud de los consumidores y al fomento de prácticas equitativas en el comercio de alimentos.
3. A este respecto, se toma nota de que el etiquetado de los alimentos juega un papel importante en la promoción de estos objetivos.
4. Si se plantea la situación de que los miembros del Codex están de acuerdo sobre el grado de protección de la salud pública que se necesita, pero tienen opiniones diferentes sobre otros aspectos, los miembros podrán abstenerse de aceptar la norma en cuestión, sin ello que impida necesariamente al Codex adoptar su decisión.

Criterios para la consideración de los otros factores mencionados en la segunda declaración de principios

- cuando se trata de cuestiones relacionadas con la salud y la inocuidad, se deben seguir las *Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia* y las *Declaraciones de Principios relativos a la función de la evaluación de riesgos respecto de la inocuidad de los alimentos*;
- se pueden determinar otros factores pertinentes en materia de protección de la salud y de prácticas comerciales leales en el proceso de gestión de riesgos, y los encargados de la gestión de riesgos deben indicar de qué manera influyen esos factores en la selección de opciones de gestión de riesgos y en la elaboración de normas, directrices y textos afines;
- la consideración de otros factores no debe afectar al fundamento científico del análisis de riesgos; en este proceso se debe respetar la separación entre la evaluación de riesgos y la gestión de riesgos con miras a garantizar la integridad científica de la evaluación de riesgos;
- se debe admitir que algunas preocupaciones legítimas manifestadas por los gobiernos cuando establecen sus legislaciones nacionales no son en general aplicables o pertinentes en el plano internacional⁵;
- en el marco del Codex, solamente se pueden tomar en consideración los otros factores que puedan ser aceptados en el plano mundial, o en el plano regional cuando se trata de normas y textos afines regionales;
- debe estar claramente documentada la consideración de otros factores específicos en la elaboración de las recomendaciones de gestión de riesgos formuladas por la Comisión del Codex Alimentarius y sus órganos auxiliares, comprendida la justificación para incorporarlos, caso por caso;
- se tiene que examinar la viabilidad de las opciones en materia de gestión de riesgos que se deba a la índole e imperativos particulares de los métodos de producción, procesamiento, transporte y almacenamiento, especialmente en los países en desarrollo, habida cuenta de que

⁵ Se debe evitar confundir la justificación de las medidas nacionales en virtud de los Acuerdos MSF y OTC y su validez en el plano internacional.

- los problemas relacionados con intereses económicos y cuestiones comerciales se confirman por regla general con datos cuantificables;
- la integración de otros factores legítimos en la gestión de riesgos no debe crear trabas injustificadas al comercio⁶; se debe prestar una atención especial a las repercusiones que podría tener en los países en desarrollo la incorporación de esos otros factores.

⁶ Con arreglo a los principios de la OMC y teniendo en cuenta las disposiciones específicas de los Acuerdos MSF y OTC.