

NORMAS Y REGLAMENTACIONES DE ALIMENTOS EN AMERICA LATINA*

POR

Dr. ANDRZEJ E. OLSZYNA-MARZYS**

-
- * Trabajo a presentar en la Reunión Continental sobre la Ciencia y el Hombre que se celebrará en México, D.F., del 20 de junio al 4 de julio de 1973, bajo los auspicios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la American Association for the Advancement of Science (AAAS).
- ** Jefe, División de Control y Análisis de Alimentos, Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), Guatemala, Guatemala, Centro América.

NORMAS Y REGLAMENTACIONES DE ALIMENTOS EN AMERICA LATINA

por

Dr. Andrzej E. Olszyna-Marzys

RESUMEN

La legislación de los países de América Latina propiamente dicha tiene como base común la "Ley Moderna Romana", mientras que los países de habla inglesa del mismo Hemisferio siguen el patrón de la "Ley Común" inglesa. Este hecho, así como la herencia de la madre patria respectiva encuentra hasta cierto punto su reflejo en la legislación alimentaria. Sin embargo, tal legislación fue introducida después de lograr su independencia y, por lo tanto, la fragmentación política del imperio español ha resultado en una gran diversidad de leyes, reglamentos y normas referentes a alimentos en los países latinoamericanos.

Como ilustración, se describe tal diversidad no solamente entre las repúblicas soberanas sino también entre las unidades (provincias o estados) de las cuatro federaciones (Argentina, Brasil, México y Venezuela) que constituyen los países más grandes de la Región. Con propósitos de contraste, se enfocan también las

diferencias entre los países más pequeños que ocupan el Istmo Centroamericano. Además, se definen claramente los tres niveles legislativos: legislación propiamente dicha, reglamentación y normalización.

Por último, se abordan los esfuerzos hacia la armonización de la legislación alimentaria, unificación de reglamentos dentro de las federaciones, la institución del Código Latinoamericano de Alimentos, de las Normas Sanitarias de Alimentos elaboradas por la Organización Panamericana de la Salud para Centro América, y la participación de los países latinoamericanos en las labores de la Comisión del Codex Alimentarius de FAO/OMS.

INTRODUCCION

El término geográfico "América Latina" no siempre se usa con un sentido bien definido. En su significado más estricto se aplica únicamente a los países con antecedentes "latinos", es decir españoles, portugueses y franceses. Sin embargo, con frecuencia se extiende a modo de cubrir también los países o territorios con antecedentes británicos y holandeses, tales como Jamaica, Trinidad y Tabago y otras islas del Caribe, así como la Guyana en el Continente Sudamericano.

La base legislativa de este último grupo es la "Ley Común" inglesa, y su reglamentación alimentaria está basada en el modelo inglés. De igual modo, la legislación del grupo estrictamente latino tiene su origen en las leyes de las tres-madres patrias, o sea los antiguos poderes coloniales, por cierto altamente modificadas, pero con una base común en la "Ley Moderna Romana". Los territorios autónomos holandeses, relativamente pequeños, tienen su legislación estrechamente vinculada a la de Holanda, también de origen romano.

Este trabajo se concentra en la legislación alimentaria, principalmente del grupo "latino" propiamente dicho, o aún más, de Ibero-América, o sea de los países con antecedentes españoles y portugueses, que comprenden al menos 90% del territorio y de

la población de las Américas al sur de Río Grande (Río Bravo para los mexicanos), la frontera entre América Latina y "Anglo-Sajona".

Hay que puntualizar desde un principio que la legislación alimentaria dirigida hacia la protección de la salud del público, es un fenómeno relativamente reciente. Las primeras leyes de este tipo aparecen en Europa en la segunda mitad del siglo XIX (en 1870 en Inglaterra), mientras que la primera versión del "Pure Food Law" fue promulgada en los Estados Unidos de América en 1906. Así pues, ningún país latinoamericano ha heredado tal tipo de legislación de su madre patria, ni estuvo bajo obligación alguna de basarla en el modelo español o portugués. De ahí que, además de la fragmentación política del antiguo imperio español, exista también cierta diversificación entre los países de América Latina en cuanto a la legislación, reglamentación y normalización alimentaria.

Todavía más, tal diversificación ha sido evidente no solo entre los países soberanos latinoamericanos, sino también dentro de aquellos países con estructura federal. Cuatro de los países más grandes tienen tal estructura: Argentina, Brasil, México y Venezuela (aunque en Brasil hubo cambios recientes al respecto). Los otros son repúblicas con gobiernos centralizados.

En vista de la citada diversificación, sería imposible describir en detalle y separadamente, la situación legislativa en cada uno de los países latinoamericanos, sobre todo tomando en cuenta el hecho de que esta situación no es estática sino fluida, con cambios continuos. Por este motivo hemos escogido como ejemplo, la situación que priva en los países más grandes - o sea en las cuatro repúblicas federales - abordando tanto la diversidad existente entre las varias unidades de la federación en dos de ellas, como los esfuerzos hacia la-unificación hechos dentro del país, y el grupo de países más pequeños que son las seis repúblicas del Istmo Centroamericano. Describiremos luego los esfuerzos orientados, si no hacia una uniformidad, por lo menos hacia la armonización de principios generales y normas alimentarias, tanto a nivel latinoamericano como a nivel de sus distintas regiones, y por fin, a nivel mundial.

Antes de adentrarnos en detalles concernientes a esa diversidad, conviene, sin embargo, referirse a lo que los países latinoamericanos tienen en común en nuestro campo de interés. Para el propósito, estimamos oportuno definir lo que el autor comprende por los tres términos: legislación, reglamentación y normalización.

La legislación, como lo indica su nombre, es prerrogativa del poder legislativo: congreso o parlamento que emite leyes, o

en caso de que este poder pase a un "líder" (fenómeno bastante frecuente en Latino América), decretos de tal dirigente. La reglamentación es el poder delegado por la ley a un ministro, para promulgar reglamentos más detallados dentro de la misma. La normalización de alimentos por lo general es tarea que corresponde a un organismo técnico convocado por el ministro o por el consejo de ministros para preparar normas detalladas para cada alimento.

En la mayoría de los países latinoamericanos la ley básica, incorporando la legislación referente a los alimentos, ha sido el "Código Sanitario". Ninguno de ellos posee lo que el autor llamaría el patrón "Anglosajón" prevalente en los Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña y las antiguas posesiones británicas, donde la ley básica se refiere a la regulación conjunta de alimentos y medicamentos, y donde el mismo organismo ejecutivo hace cumplir esta ley, a través de la inspección y del control de laboratorio, tanto químico como microbiológico de alimentos y medicamentos, concentrados en manos de una sola autoridad.

En la mayor parte de los países latinoamericanos el control de alimentos está completamente separado del control de medicamentos, siguiendo el patrón europeo-continental (francés, español, etc.). Además, el ramo de inspección de alimentos y el de laboratorio existen normalmente como departamentos separados,

aunque dentro del mismo ministerio, usualmente el de salud pública. Finalmente, hay pocos laboratorios que llevan a cabo el control microbiológico especializado de alimentos, además del control químico.

Otro fenómeno común y característico casi exclusivamente de los países latinoamericanos es el registro o inscripción de todos los alimentos industrializados, o sea elaborados y empaquetados con el nombre del fabricante. En otros países, por ejemplo los anglosajones, tal inscripción se aplica únicamente a los medicamentos. El propósito que guía a los países latinoamericanos en incluir también el rubro de alimentos, es el de facilitar (por lo menos en teoría) la vigilancia sanitaria y, además, el de cobrar pagos administrativos y por análisis previo, que a su vez pueden financiar, al menos parcialmente, los servicios de control. Su período de vigencia varía desde el de "por vida" (como en Venezuela), por diez años (Panamá) y cinco (México, Guatemala), hasta los tediosos 12 meses para los productos locales y 6 para los importados, como es el caso en Costa Rica.

Resumidos estos puntos comunes, pasaremos ahora a las diferencias individuales existentes entre los grandes y los pequeños países de América Latina.

LAS REPUBLICAS FEDERALES

La República Argentina consiste de 22 provincias, un Distrito Federal y un Territorio Nacional. El primer reglamento con carácter de Código de Alimentos en América del Sur fue el de la Provincia de Buenos Aires. Elaborado por el Dr. C. A. Grau (1), entró en vigencia en 1928, habiéndose publicado tres ediciones más recientes en 1937, 1944 y 1949. Este Código de Alimentos de la Provincia de Buenos Aires sirvió de base para los de otras provincias. Hasta hace unos años éstas últimas tenían autonomía en el campo de la legislación alimentaria y sus propias leyes alimentarias usualmente en forma de un Código modelado sobre el de la Provincia de Buenos Aires, según recomendación de la Conferencia Bromatológica Nacional convocada en Córdoba, en mayo de 1937.

No obstante, después de la segunda guerra mundial, se hizo sentir a través de la República una tendencia uniforme hacia la promulgación de una Ley Nacional de Alimentos (2). El primer paso en esta dirección se dio en 1953, por medio del llamado "Reglamento Alimentario" promulgado por el Decreto Presidencial No.141/53. Sus reglas aplicaban de inmediato únicamente al Distrito Federal (Municipalidad de Buenos Aires) y a los Territorios Nacionales. Reemplazaron también en teoría la legislación alimentaria provincial, pero sólo temporalmente debido a

las dificultades constitucionales. Mientras prevalecía tal situación, era imposible que un fabricante de alimentos en Argentina distribuyese un producto, localmente aprobado e inscrito a través de la República, sin que al mismo tiempo se comprobase su cumplimiento con las leyes de otras provincias.

Sin embargo, a lo largo de 16 años, el Gobierno Nacional continuó poniendo al día el "Reglamento Alimentario" en cooperación con la industria alimenticia argentina, hasta que por fin el mismo fue promulgado por el Presidente de la República como Ley No.18.284 bajo el nombre de "Código Alimentario Argentino". Este fue publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina No.21.732 del 28 de julio de 1969. Según planes al respecto, un reglamento detallado implementando la nueva ley sería emitido en el término de 180 días, pero en la práctica esta tarea tomó mucho más tiempo del que anticipaba dicha ley.

Según lo estipula su publicación, el nuevo Código debe aplicarse y hacerse cumplir por parte de las autoridades sanitarias nacionales, provinciales y municipales en sus jurisdicciones respectivas (Art.2). Estas autoridades cooperarán en el establecimiento y mantenimiento de la inscripción de todos los artículos sujetos al Código, según un sistema uniforme. El Departamento de Salud Nacional mantendrá un archivo de la inscripción hecha en todas partes del país (Art.7). Todos los productos manufacturados

de acuerdo con el nuevo Código, debidamente autorizados e inscritos, pueden circular libremente en todo el territorio nacional, sujetos únicamente a un chequeo local y control sanitario (Art.3). Todos los productos ya autorizados e inscritos bajo el Decreto 141/53 enmendado, pueden ser re-inscritos por medio de una simple solicitud del interesado (Art.8).

El Artículo 4 trata de los productos importados. Estos deben ceñirse a las mismas condiciones que los nacionales y en él se especifica las excepciones en caso de productos destinados a la exportación.

El Artículo 9 describe las sanciones por violación del Código y del Reglamento. Por último, se establece un impuesto de 1.0% del precio al por mayor de productos nacionales e importados inscritos bajo el nuevo Código con el propósito de financiar la implementación del mismo, por medio de órganos de control así como de la investigación científica necesaria.

Hasta los últimos años Brasil tenía una serie de reglamentos y leyes federales y estatales coexistentes (1). A pesar de la presentación al Gobierno de varios anteproyectos de códigos alimentarios nacionales, ninguno de ellos fue sancionado por el Gobierno Federal, y cada estado siguió manteniendo sus propios reglamentos. El Decreto Ley No.209 del 27 de febrero de 1967 fue promulgado bajo la administración del Presidente Mariscal

H. Castello Branco, instituyéndose así el Código Brasileiro de Alimentos de aplicación federal, como ley nacional aplicable al país entero, según su Artículo 1. Muchas de las dificultades relacionadas con la diversificación anterior han ido desapareciendo con la introducción del nuevo Código, el cual establece la regulación de la inscripción de los alimentos en el Ministerio de Salud Pública, con vigencia de diez años. Al mismo tiempo, el Decreto-Ley estableció la Comisión Nacional de Normas y Patrones Alimentarios. La Comisión está integrada por dos representantes del Ministerio de Agricultura, uno de la Confederación Nacional de la Industria, uno de la Asociación Brasileña de la Industria de Alimentos y cuatro expertos destacados que designa el Ministerio de Salud Pública. Las Normas Sanitarias de Alimentos, elaboradas originalmente por el Instituto Adolfo Lutz para el Estado de Sao Paulo, sirvieron de patrón para las normas de aplicación nacional.

En México, al igual que en muchos otros países latinoamericanos (según se mencionó en los párrafos introductorios), la ley fundamental referente a la salud pública, es un Código Sanitario, en este caso, el "Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos". El primero de estos códigos se publicó en 1891; otras versiones enmendadas siguieron en los años 1902, 1934, 1950, 1955 y 1973. De acuerdo con esta ley, todas las actividades relacionadas

con aspectos en materia de salud pública pueden ser de carácter federal, en cuyo caso las reglas son obligatorias para el país entero; también pueden ser de índole local, siendo entonces aplicables únicamente al Distrito Federal y en los territorios Federales, pero en ninguno de los 30 estados.

El primer reglamento de alimentos basado en las provisiones del Código fue el Reglamento para la Venta de Comestibles y Bebidas en el Distrito Federal, publicado el 16 de noviembre de 1912. A pesar del hecho que la mayoría de sus requisitos han sido substituidos por las nuevas versiones del Código Sanitario Federal así como por varios reglamentos aplicables a distintos alimentos, específicos (tales como leche, carne, café, pulque, etc.) que han aparecido más tarde, el Reglamento mismo no ha sido nunca revocado.

La provisión que exige el registro o inscripción de alimentos empacados apareció por primera vez en el Código Sanitario Federal del 20 de agosto de 1934 en el capítulo titulado "Higiene sobre Comestibles, Bebidas y Similares". Sin embargo, los detalles del procedimiento de la inscripción no fueron fijados sino hasta el 31 de agosto de 1936, cuando salió a luz el "Primer Reglamento para el Registro de Comestibles, Bebidas y Similares".

Dicho reglamento puede ser considerado como la primera ley

promulgado el 5 de mayo de 1941 con un nombre idéntico. El título de su primer capítulo es "Condiciones Generales para el Registro". Subsiguientemente el Decreto del Congreso Federal del 31 de diciembre de 1941 estableció el pago de \$20 (pesos mexicanos) para la inscripción de productos locales, y de \$50 (pesos mexicanos) para productos importados. Poco tiempo después, el 11 de marzo de 1942, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó un decreto por cuyo medio se requería un chequeo, cada dos años, de todos los alimentos, medicamentos y cosméticos registrados, para constatar si no había habido cambio en las condiciones que sirvieron de base para el registro. Por el Decreto del 29 de diciembre de 1960 este período fue extendido a 5 años, introduciendo, no obstante, un pago anual para mantener registrado cada producto en cuestión. Dicho Decreto estableció también una lista de 105 grupos de alimentos que pueden ser registrados bajo el mismo número. El término "alimento" o producto alimenticio incluye los alimentos propiamente dichos, bebidas, aditivos, esencias, materias colorantes, bebidas alcohólicas y todos los ingredientes usados en la preparación de la comida.

La entidad a cargo del registro es la Dirección de Registro y Control de Alimentos y Bebidas de la Dirección General de Alimentos y Medicamentos, una Unidad de la Secretaría de Salubridad

y Asistencia establecida por medio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 1943.

Según dicho Decreto, la Secretaría tiene las funciones descritas en los Artículos 10 y 13 de la "Ley sobre Secretarías y Departamentos del Estado". Estas incluyen: inspección, vigilancia y control veterinario y sanitario de todas las operaciones relacionadas con alimentos.

El Reglamento del 5 de mayo de 1941 (enmendado por el Decreto del 29 de diciembre de 1960) contiene entre los detalles del procedimiento de registro y de los pagos, el concepto de "Número Provisional del Registro" usado para propósitos de impresión de los rótulos mientras los trámites de la inscripción están en curso. Entre otras cosas, en dichas etiquetas se especifica la declaración de la presencia de un aditivo o aditivos, así como el propósito del uso de los mismos, si tales aditivos se encuentran presentes, según el "Reglamento de Aditivos para Alimentos".

Aparte de los reglamentos generales mencionados, también están en vigencia más de 30 reglamentos aplicables a alimentos específicos u operaciones de su manejo, publicados desde 1912. Estos reglamentos se aplican, como es el caso en los Estados Unidos de América, a las áreas bajo administración federal directa, así como a los productos importados y los que circulan

en el comercio interestatal (4).

Hemos considerado oportuno revisar el desarrollo de la legislación mexicana más detenidamente, ya que la misma ha servido de patrón a un número de otras legislaciones latinoamericanas. Este hecho no se menciona muy a menudo en los países en cuestión, como tampoco se menciona en México la influencia que, a su vez, ha ejercido en la propia legislación mexicana el gran vecino del norte.

En la cuarta de las repúblicas federales, Venezuela, cumpliendo con el Acto 11 del Artículo 100 de la Constitución Nacional, la base jurídica de vigilancia, inspección y control de alimentos en dicho país es la "Ley de Sanidad Nacional: Servicio de Sanidad de la República", del 15 de julio de 1938, que otorga al Ejecutivo Federal su reglamentación.

El reglamento que corresponde a los alimentos, dictado de conformidad con esta ley, es el "Reglamento General de Alimentos" del 16 de enero de 1959. El Capítulo VI (Artículos 24-29) del citado Reglamento trata de la inspección de alimentos; el Capítulo VII (Artículos 30-36) del registro de alimentos; y el Capítulo VIII (Artículos 37-40) sobre rótulos, leyendas y propagandas.

De acuerdo con el Artículo 30 de dicho Reglamento, "con excepción de los casos especialmente determinados por el

Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, los alimentos nacionales o extranjeros serán sometidos al registro antes de su importación o fabricación, salvo que se tratara de muestras que sean importadas con el fin de solicitar el registro".

Para resarcir al Fisco Nacional de los gastos que ocasione la transmisión de peticiones relacionadas con el Registro de Alimentos, y con base en el numeral 4 del Artículo 10. del Reglamento General de Alimentos, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, por disposición No.5 del 29 de septiembre de 1965, fijó tarifas bastante altas de registro. Sin embargo, los pagos por registro y análisis se transmiten a la Tesorería (Ministerio de Hacienda, Oficina Receptora de Fondos Nacionales) y no se usan para financiar directamente los servicios de control de alimentos.

Existen además varias resoluciones específicas, reglamentando la leche, carnes y pescados, conservas de origen animal, etc.

De acuerdo con la legislación descrita en el Capítulo precedente, cinco organismos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social están encargados del control de alimentos en Venezuela:

1. Sección de Control de Industrias de Alimentos, División de Ingeniería Sanitaria, Dirección de Microbiología y Sanea-

miento Ambiental, encargada de la inspección de las fábricas y establecimientos similares donde se elaboran alimentos, desde el punto de vista de su construcción y condiciones de trabajo.

2. Sección de Registro de Alimentos, División de Veterinaria, Dirección de Salud Pública, la cual efectúa el registro de alimentos, con un período de vigencia de "por vida".
3. Sección de Inspección, División de Veterinaria, Dirección de Salud Pública, encargada de la recolección de las muestras y de su envío para análisis en el Instituto Nacional de Higiene o la División de Laboratorios.
4. Instituto Nacional de Higiene, cuyas dos Secciones: la de Análisis Químico de Alimentos y la de Microbiología de Alimentos y Drogas estuvieron a cargo del examen químico y microbiológico de alimentos, respectivamente, durante muchos años. (Actualmente, el Instituto se encuentra en una etapa de reorganización y fortalecimiento, de acuerdo con un proyecto que apoyan la OPS/OMS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
5. División de Laboratorios, que lleva a cabo los análisis de leche fresca.

EL ISTMO CENTROAMERICANO

Luego de revisar la legislación de "los grandes" de América Latina, pasemos ahora a los países más pequeños, como contraste - las seis Repúblicas que constituyen "el cordón umbilical" entre América del Norte y la del Sur: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. (5,6).

Después de los repetidos fracasos de los esfuerzos en pro de una integración política, las cinco primeras de las repúblicas mencionadas, iniciaron en 1960 un gran experimento de integración económica: el Mercado Común Centroamericano, con la República de Panamá colaborando en carácter de miembro asociado.

Aunque el Mercado ha conocido éxitos y fracasos en su breve historia, es un hecho conocido que su primera década se tradujo en un desarrollo extraordinario del comercio intrazonal, hasta entonces muy limitado, lo que a su vez dio un gran impulso al rápido crecimiento de la industria, ocupando la de elaboración de alimentos el primer lugar en los seis Estados. Y como el efecto-siguiente en esta cadena de eventos, se destacó un lento cambio de los hábitos de consumo, por lo menos en las zonas urbanas, pasándose desde el consumo de productos frescos o "naturales", más y más al consumo de productos industrializados.

Estos acontecimientos pusieron de relieve la insuficiencia

de la legislación y del control de alimentos que no pudieron seguir el mismo ritmo que la expansión de la industria, del comercio y del consumo.

En los inicios del Mercado Común esta legislación se basaba en Códigos Sanitarios muy anticuados, ampliados con la adición de ciertos decretos o reglamentos específicos. Unicamente Costa Rica contaba con algunas normas alimentarias y un Comité Nacional de Normas. Los órganos ejecutivos, en forma de cuerpos de inspectores y laboratorios, eran en la mayoría de los casos totalmente inadecuados.

La situación se presentaba relativamente mejor en Panamá, donde la industria alimentaria, que desde hace tiempo abastecía a la Zona del Canal, tuvo que conformarse a las normas de calidad y métodos de control aceptables por las autoridades estadounidenses de la Zona.

La base de la legislación alimentaria en Panamá es el Código Sanitario del 10 de noviembre de 1947. Este ha sido ampliado por una serie de decretos más detallados. Se incorporaron regulaciones de alimentos cuidadosas en 260 artículos del Decreto No.256 del 13 de junio de 1962, el que siguió al Decreto No.95 del 16 de febrero del mismo año, sobre regulación de drogas.

Un departamento de control de alimentos, conocido (por accidente o por diseño) por las mismas iniciales que la "Food and

Drug Administration" de los Estados Unidos - FDA - pero representando en este caso (como en Nicaragua) el nombre de "Farmacias, Drogas y Alimentos", formado con base en la Ley No.23 del 16 de febrero de 1954 y del Decreto No.584 de junio de 1956, como órgano que inicialmente se destinó a la inspección de farmacias. En marzo de 1964 dicha entidad fue reorganizada con base en la Ley No.6 del 16 de abril de 1963 a modo de que también cubriese el rubro de alimentos. Como arma ejecutiva paralela e indispensable, hacia finales de 1961 se inauguró un laboratorio muy adecuado y moderno de control de alimentos y medicamentos conocido como "LEA" (Laboratorios Especializados de Análisis) el cual funciona en el recinto de la Facultad de Farmacia de la Universidad Nacional de Panamá.

Un nuevo Código Sanitario ha estado bajo estudio desde hace varios años, pero no se ha adoptado ningún paso positivo para promulgarlo. En el lapso transcurrido desde 1967 hasta 1973 se promulgó un número de decretos nuevos por cuyo medio se amplía el No.256 de 1962, y se cubren los renglones de colorantes, producción y yodación de la sal, leche y productos lácteos e inspección de mataderos.

El otro país del Istmo, Nicaragua, donde existe la vigilancia de alimentos y medicamentos combinada en un solo organismo - el FDA ya mencionado - ha sido menos favorecido que Panamá en

el campo de nuestro interés. Su legislación alimentaria está basada en una ley instituida hace 47 años (diciembre de 1925), llamada "Ley Reglamentaria de Farmacias, Droguerías y Alimentos", y enmendada en agosto de 1926. De sus 113 artículos agrupados en 11 capítulos, solamente 8 artículos tratan de alimentos. Su laboratorio químico, siempre insuficiente desde el punto de vista de local, personal y equipos, fue destruido totalmente en el terremoto del 23 de diciembre próximo pasado que asoló a toda la capital, Managua. Afortunadamente, ya se han iniciado los esfuerzos orientados a reconstruirlo en otra ubicación, y mientras tanto se puede hacer uso limitado de los laboratorios de la Universidad Autónoma Nacional, con sede en la ciudad de León.

La base del control de alimentos en Costa Rica ha sido el Código Sanitario de 1944, revisado por el Decreto No.809/49 del 2 de noviembre de 1949, cuyo Artículo No.249 trata del control de alimentos en forma general. Dicho Artículo ha sido suplementado en años recientes por una serie de decretos que regulan la inspección de carnes, así como varios aspectos de la elaboración y del uso de la leche, productos lácteos, sal, colorantes, etc. Además se ha instituido un número de normas alimentarias elaboradas por el Comité de Normas y Asistencia Técnica e Industrial del Ministerio de Agricultura e Industrias, establecido por la Ley No.1698 del 26 de noviembre de 1953 y mediante Decreto

Ejecutivo No.6 del 21 de septiembre de 1951 (7). Un nuevo Código Sanitario fue recientemente promulgado.

Lo mismo aplica a El Salvador, pero hasta muy recientemente el instrumento legislativo básico de control de alimentos ha sido el Código Sanitario del 13 de octubre de 1930, o sea con más de 40 años de vigencia. Lo complementan algunos decretos subsiguientes que regulan la producción de lacticinios, inspección de carnes, yodización de la sal, prohibición del uso de ciclamatos y similares.

Los órganos ejecutivos de control de alimentos son hasta cierto punto únicos en Centro América. Sus dos ramas, la inspección y laboratorio, son partes de la misma unidad llamada Servicio de Higiene de Alimentos de la División de Saneamiento Ambiental de la Dirección General de Salud, y el mismo laboratorio está a cargo, tanto del control químico como bacteriológico.

A pesar de que Honduras estuvo durante muchos años aún más atrasada que las otras Repúblicas Centroamericanas en todos los aspectos de legislación y control de alimentos, hoy día es tal vez el país donde más progreso se ha logrado en años recientes. En efecto, fue el primer país centroamericano en promulgar, tanto un nuevo Código Sanitario (14 de noviembre de 1966) como un Reglamento de Alimentos (Decreto No.474 del 22 de abril de 1969) basado en el Título V, Artículos 83-103 del nuevo Código Sanitario.

El laboratorio químico fue reforzado. La inspección de alimentos ha sido una de las responsabilidades de la División de Salud Pública Veterinaria, operando desde dos centros ubicados, uno en la capital administrativa, Tegucigalpa en el sur, y el otro en la "capital" industrial, San Pedro Sula, en el norte. Este servicio fue también reorganizado y reforzado recientemente.

Finalmente, en Guatemala, el país centroamericano de mayor extensión, el control de alimentos estuvo basado por un largo tiempo en los Artículos 144 y 158 del Código Sanitario del 30 de abril de 1937, referente a la inscripción (registro) e inspección de alimentos, respectivamente, así como en un número de reglamentos y "acuerdos" sobre asuntos similares a los mencionados en el caso de las otras Repúblicas del Istmo. Uno de ellos, sin embargo, tiene particular importancia, ya que hace legales y obligatorias en el país las Normas Sanitarias Centroamericanas, las cuales se comentan en el Capítulo siguiente.

Un nuevo Código Sanitario fue presentado al Congreso de la República a principios de 1971, pero en momentos de redactar este documento, todavía no ha sido promulgado. En cambio, un nuevo Reglamento de Registro y Control de Alimentos - elaborado según un modelo uniforme centroamericano propuesto en el curso del III Seminario de Control de Drogas y Alimentos para Centro

América y Panamá celebrado en 1967 en San José, Costa Rica - tuvo más suerte en ser promulgado en marzo del año en curso, es decir, más de cuatro años después de su primera presentación.

La vigilancia del cumplimiento de estas leyes y reglamentos está a cargo del Departamento de Control de Alimentos, el cual se separó del Departamento de Salud Pública Veterinaria desde septiembre de 1969 y ahora forma parte de la División de Saneamiento Ambiental. No obstante, todavía lo integran casi exclusivamente los médicos veterinarios.

ESFUERZOS HACIA LA ARMONIZACION DE LAS LEYES Y NORMAS DE ALIMENTOS EN AMERICA LATINA

Esperamos que el recuento precedente haya dado una idea bastante clara de la diversidad de leyes y reglamentos de alimentos que rigen en las pequeñas repúblicas cuyas capitales están separadas a veces por menos de media hora de vuelo, y que también haya destacado el hecho de que aún en las grandes repúblicas federales el problema de la unificación interna de sus leyes provinciales o estatales no ha sido abordado sino hasta muy recientemente. Los países latinos comprendidos entre estos dos extremos han enfrentado el mismo problema de diversidad, obstaculizando así el comercio de productos alimenticios en el área.

El primer y mayor esfuerzo por "armonizar" las normas de alimentos a nivel latinoamericano fue el Código Latinoamericano de Alimentos, de cuyo texto hizo entrega el Sexto Congreso Latinoamericano de Química celebrado en Caracas en 1955, al Dr. Carlos A. Grau, de Argentina, autor de los primeros reglamentos alimentarios en su país. El primer borrador del Código, preparado por él con la activa colaboración de expertos de 16 países latinoamericanos, fue aprobado por el Séptimo Congreso celebrado en México, en 1959, y publicado en Buenos Aires, en forma de libro, en 1960. La obra consistía de 798 artículos y 19 capítulos los cuales cubrían principios generales, reglas de manipulación y rotulación de alimentos, y finalmente, normas individuales de identidad de toda clase de alimentos y artículos de uso doméstico. Su Segunda Edición Revisada salió a luz en 1964, y desde hace varios años se dice que la tercera está en vías de preparación.

El Código ha tenido una influencia considerable en la legislación alimentaria reciente de muchos países latinoamericanos. La XIV Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados celebrada en San Juan, Puerto Rico, en 1965, recomendó este Código como único instrumento legal de negociación en materia de comercio de alimentos entre los países de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), establecida en 1960.

Hasta la fecha, sin embargo, ningún país latinoamericano ha adoptado el Código completo, excepto Ecuador (Decreto No.462 del 16 de septiembre de 1963), y aún en este caso, en base temporal, sin implementarlo por medio de la publicación del texto del Código en el "Registro Oficial". Varios otros países, incluyendo Argentina, Uruguay y Perú, han incorporado ciertas porciones del Código en sus leyes nacionales. Pero los países miembros de la ALAIC como tal (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay) no han logrado hasta la fecha armonizar su legislación alimentaria.

La conclusión del Pacto Andino en 1969 por parte de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, países que aspiran crear un Mercado Común a partir del año 1985, puede resultar en otro empeño más por armonizar las leyes de alimentos en escala regional (2,8).

Uno de los esfuerzos de esta naturaleza, que sí tuvo más éxito que los otros, fue el de Centro América. Preocupados por el rápido desarrollo sin control sanitario adecuado, de las industrias de alimentos como consecuencia del establecimiento del Mercado Común Centroamericano por medio del Tratado de Managua de 1960, los Ministros de Salud de los cinco estados miembros y de Panamá como miembro asociado, resolvieron adoptar normas sanitarias uniformes de alimentos. Solicitaron con este fin la asistencia técnica de la Organización Panamericana de la Salud (OPS),

a través de su oficina central, la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP), Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la elaboración de las mismas.

La Organización Panamericana de la Salud consintió en patrocinar el proyecto y delegó su ejecución en el Instituto Adolfo Lutz, de São Paulo, Brasil, Instituto éste que cuenta con la división de bromatología más grande y más antigua de América Latina, y que en ese entonces fue dirigido por el ahora fallecido Doctor Ariosto Büller Souto. En 1965 el Instituto completó un anteproyecto consistente en más de 380 normas, incluyendo métodos analíticos y listas de aditivos permitidos. El borrador fue revisado por el grupo de expertos en bromatología que se reunió en Guatemala en lo que fue el primero de los Seminarios Anuales de Control de Drogas y Alimentos instituidos en el área. Dicho grupo lo recomendó para su adopción por parte de los seis Gobiernos, y fue publicado en tres tomos (1966/68) por las Oficinas Centrales de la OSP en Washington, bajo el título de "Normas Sanitarias de Alimentos" (9). Estas normas se usan ahora en los seis países como guía y directrices por las autoridades de control de alimentos, aun cuando hasta la fecha han sido incorporadas formalmente sólo en las legislaciones nacionales de Honduras (a través de su Reglamento de Alimentos de 1969) y de Guatemala (Acuerdo Gubernamental SP-A-144-70 del 11 de abril de 1970).

Para mantener las normas al día por medio de cambios, enmiendas y adiciones, el VI Seminario de la mencionada Serie, celebrado en Panamá en 1970, estableció una Comisión Permanente de Revisión de Normas, integrada por los jefes de los departamentos de control de alimentos y de laboratorios bromatológicos de los seis países (7). El Secretario Coordinador ex-officio de la Comisión es el Jefe de la División de Control y Análisis de Alimentos del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. El INCAP, cuyos miembros contribuyentes son los seis Gobiernos del Istmo, es administrado por la Organización Panamericana de la Salud. La mencionada División del INCAP fue establecida a solicitud de los Ministros de Salud para actuar como Laboratorio de Referencia de Alimentos del Área.

En 1972, el Secretario Coordinador del VII Seminario de Control de Alimentos, cuya sede fue Guatemala, presentó el primer juego de cambios de las normas. Después de revisado por el grupo, éste fue recomendado a la XVII Reunión de Ministros de Salud que se celebró en la misma ciudad capital, poco tiempo después del Seminario. Este fue aprobado unánimemente en esa oportunidad, para su incorporación en la versión original de las Normas (10).

En la elaboración de las normas centroamericanas se han tomado en cuenta las normas existentes en varios países, así como las provisiones del Código Latinoamericano de Alimentos y las

labores de la Comisión del Codex Alimentarius de FAO/OMS establecida por ambas organizaciones en 1962. Dichas normas son en general mucho más detalladas que las del Código Latinoamericano, y toman en consideración productos y condiciones locales centroamericanos. A medida que progresa la finalización de las normas del Codex Alimentarius (de las cuales ninguna había alcanzado su etapa final al momento de la publicación de las normas centroamericanas), se está tratando de armonizar las normas mundiales del Codex con las de Centro América.

Cabe mencionar que no menos de 19 países latinoamericanos son nominalmente miembros del Codex, aunque sólo algunos de ellos toman parte regularmente en sus sesiones de trabajo.

CONCLUSION

La fragmentación política de América Latina se ha reflejado en la diversidad legislativa, incluyendo la legislación alimentaria, y el subdesarrollo económico en la escasez de recursos para establecer y operar los órganos ejecutivos para el cumplimiento de tal legislación. La diversidad legislativa es también un obstáculo para un libre intercambio comercial a nivel continental. Sin embargo, los movimientos de uniformización interna en las repúblicas federales, regional dentro de grupos de estados, y mundial a través del Codex Alimentarius, constituyen una firme

esperanza de un mejoramiento de la situación en un futuro cercano, si no se pierde el impulso inicial que han cobrado los esfuerzos de este tipo.

BIBLIOGRAFIA

1. Grau, C. A.: Food Codes in South America. En: The Safety of Foods. H.D. Graham, et al., Editors. AVI, Westport, Conn., 1968, pp. 14-17.
2. Bledel, E. E.: The Latin-American common market and food legislation. Food Drug Cosmetics Law J. 22:402-406, 1967.
3. Zimmerman, J. G.: Argentina introduces mandatory uniform food code. Ibid. 24:506-507, 1969.
4. Illescas Frisbie, R. I. y Gómez Farías, Judith: Health and food legislation in Mexico. Ibid. 16:537-548, 1961.
5. Olszyna-Marzys, A. E.: Food and drug legislation in Central America and Panama. Ibid. 23:253-259, 1968.
6. Olszyna-Marzys, A. E.: Present and future of food control in Central America. Proc. Western Hemisphere Nutrition Congress III. Futura Publishing Co., Inc., Mount Kisco, New York, 1972, pp. 147-152.
7. Organización Panamericana de la Salud—Organización Mundial de la Salud. VI Seminario de Control de Drogas y Alimentos para Centro América y Panamá. Informe Final, Volumen I. Documentos de Trabajo. Panamá, República de Panamá, 11 al 16 de mayo, 1970. Panamá, 1970.
8. Zimmerman, J. G.: Harmonization of food laws and food standards in Latin America. Food Drug Cosmetics Law J. 27:645-650, 1972.

9. Normas Sanitarias de Alimentos. Aprobadas por el Consejo de Ministros de Salud Pública de Centro América y Panamá, 1964-1966. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, enero de 1968, 1264 pp. (Servicios Médicos Veterinarios, Higiene de Alimentos, Serie No.1).
10. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. VII Seminario de Control de Drogas y Alimentos para Centro América y Panamá. Informe Final, Volumen II. Guatemala, Guatemala, 5 al 10 de junio de 1972. Guatemala, 1972.