



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



XII REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA

São Paulo, Brasil, 2 al 4 de mayo de 2001

Punto 9 del orden del día provisional

RIMSA12/13 (Esp.)
12 marzo 2001
ORIGINAL: ESPAÑOL

IMPLICACIONES DE LAS REFORMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO PARA LA ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA Y PARA OTROS ASPECTOS DE SALUD ANIMAL

por

Ing. Agr. Gonzalo González
Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca
Uruguay

En la década de los años noventa se han registrado cambios de suma importancia en la situación de la fiebre aftosa en los países sudamericanos, fundamentalmente en el Cono Sur, donde una vasta región con alto potencial pecuario y de producción de alimentos logró la erradicación de la enfermedad. Las implicaciones de las reformas del sector agropecuario en el proceso de erradicación de la fiebre aftosa y en general en el campo de la salud animal, han sido muy variadas y relacionadas al rol del estado —principalmente a través de los servicios oficiales de salud animal— y su posicionamiento con relación al sector agropecuario de los países; la gestión del sector privado en los programas de salud animal y la interacción en los escenarios regionales y mundial; en el comercio de productos agropecuarios, y en los acuerdos sanitarios. En la génesis de esos cambios de situación sanitaria, se sitúan en primera instancia la necesidad crítica de los países de eliminar una traba sanitaria en la producción y principalmente la comercialización de productos de origen pecuario; en la participación activa del sector privado en la gestión de los programas, y en la solidez técnica y experiencia del sector oficial para conducir y liderar el proceso.

Con referencia al primer punto de los mencionados anteriormente, citamos el caso de Uruguay como un ejemplo de las implicancias que tuvo el logro de la erradicación de fiebre aftosa en el comercio cárnico y su reflejo en la cadena productiva del país. En base a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Carnes (INAC), se puede ver la evolución del total de exportaciones de carne bovina expresada en toneladas peso carcasa, del período 1991–2000, el que se ha separado en dos períodos de cinco años, 1991–1995 y 1996–2000, teniendo en cuenta que en 1996 Uruguay obtuvo el reconocimiento internacional de país “Libre de fiebre aftosa sin vacunación”.

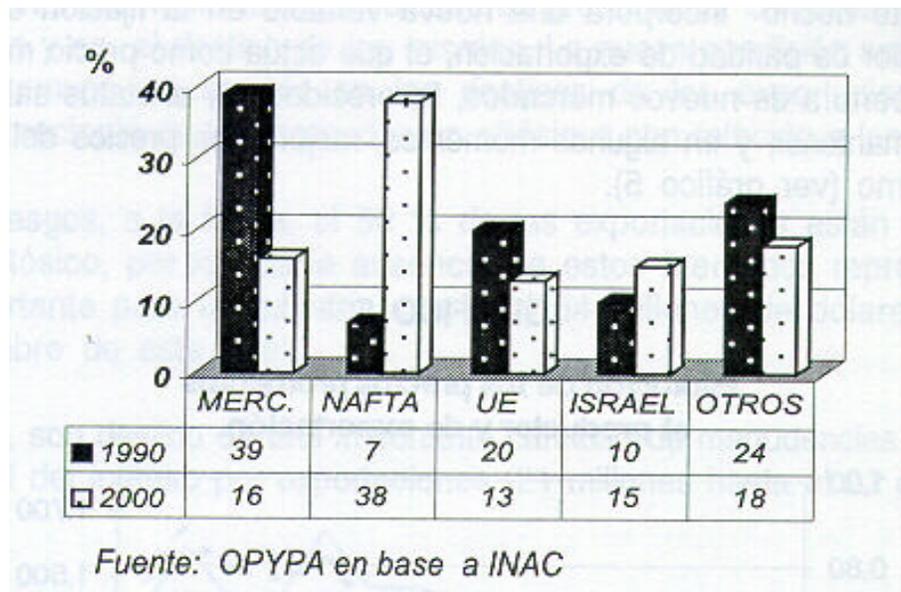
En el período 1991–1995 el promedio de las exportaciones fue de 127.971 ton., mientras que en el período 1996–2000 fue de 249.970 ton, lo que significa un crecimiento del 95.3%, con 3 años en los que se superó el record histórico del país de 250.000 ton., y además por primera vez fue mayor la exportación que el consumo interno, sin que este último tuviera mayores variaciones (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Uruguay - Exportaciones totales de carne bovina
1991–2000 (Toneladas peso carcasa).**

Carne bovina	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Enfriada	18.839	10.810	12.948	26.667	26.128	55.954	84.618	93.919	58.552	60.626
Congelada	71.246	71.969	71.685	104.763	96.096	131.387	160.948	140.168	165.519	190.064
Elaborada/salada	27.233	29.796	20.686	20.616	20.371	22.413	21.986	22.918	19.480	17.288
Total	117.318	122.575	105.319	152.046	142.595	209.754	267.562	257.005	243.551	271.978
PromedioF	1991–1995 = 127.971 toneladas					1996–2000 = 249.970 toneladas				

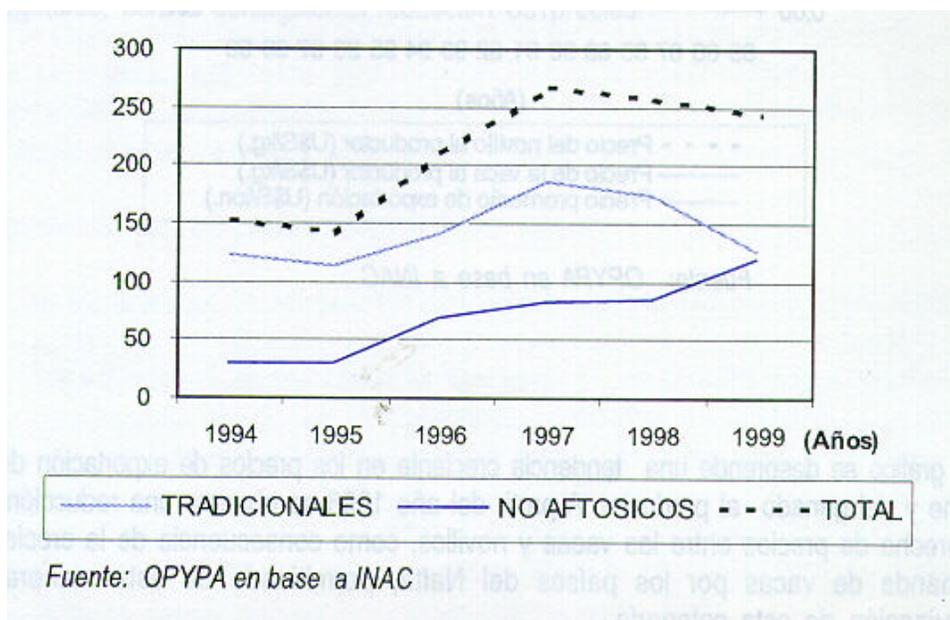
En este crecimiento de las exportaciones el elemento crítico fue el ingreso al mercado no aftósico, al comparar la participación porcentual en los años 1990 y 2000 de las exportaciones de carne según destino, se destaca el crecimiento en el 2000 de las destinadas al NAFTA (38%), a las que se suman con menor importancia las enviadas a Japón y Corea (8%) y países del Caribe, en detrimento de mercados tradicionales como Brasil al cual eran destinadas el 39% de las exportaciones en 1990 (Figura 1).

Figura 1. Uruguay - Participación porcentual de las exportaciones según destino (1990 y 2000)



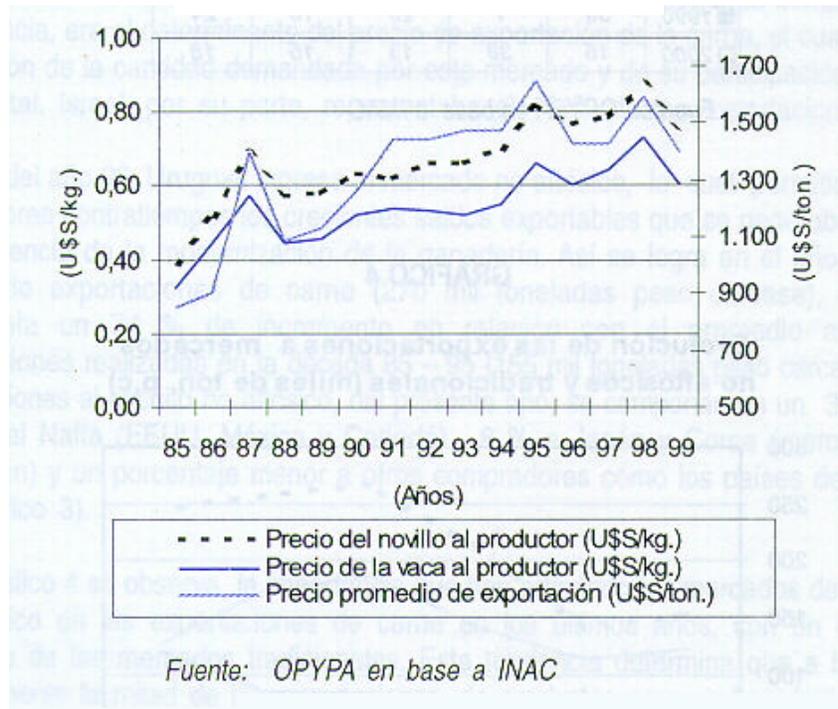
En esta tendencia a una mayor participación del mercado del circuito no aftósico se observa que la mitad del total de las exportaciones de productos y subproductos cárnicos en 1999 tuvieron ese destino (Figura 2).

Figura 2. Uruguay - Evolución de las exportaciones a mercados no aftósicos y tradicionales (miles de toneladas peso carcasa)



Como referencia a la significación de la situación sanitaria en la apertura de nuevos mercados, citamos que en el período 1992–1994 Uruguay exportó productos cárnicos a 46 países, en tanto en 1998 sumaron 64 las naciones que comercializaron con Uruguay. Por último se observa que la evolución del precio promedio en US\$ por tonelada obtenido en las exportaciones en el período 1985–1999, han sido acompañadas en su tendencia creciente por los precios obtenidos por el productor, señalando que a partir de 1996 en que Uruguay quedó libre sin vacunación se nota una disminución en el diferencial de precios del novillo y la vaca, en razón de la demanda creciente del NAFTA por estas últimas (Figura 3).

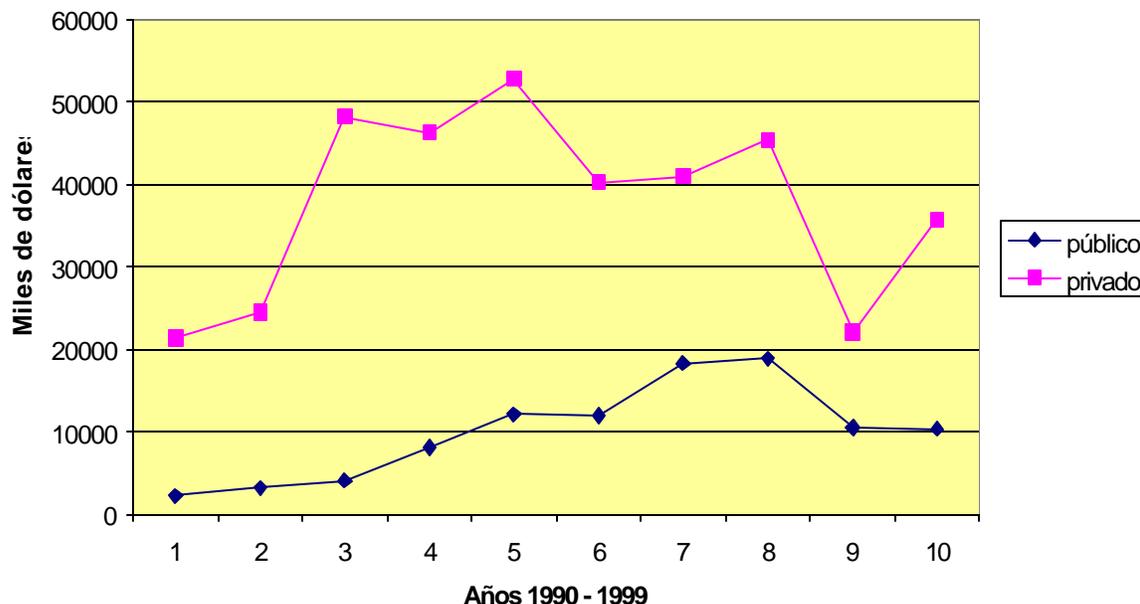
Figura 3. Uruguay - Evolución de los precios promedio al productor y de exportación y de exportación



Recordando que el proceso de lucha contra la fiebre aftosa, tiene como objetivo final la erradicación de la enfermedad y su agente causal, seguida de una estrategia de prevención de su reintroducción, es indudable que las reformas del sector público en particular las que tienen relación con el desarrollo de los programas de salud animal, en la búsqueda de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos humanos y financieros, han tenido un considerable impacto sobre ese proceso.

En este sentido, el análisis de la información disponible respecto a los gastos de los sectores público y privado de los países del Cono Sur indican que en el comienzo de la década hubo un crecimiento de ambos, siendo muy significativo en el caso del sector privado, pero en el inicio del último quinquenio prácticamente se duplicó la inversión del sector público para luego caer en los dos últimos años a los niveles anteriores, acompañando también esa tendencia la del sector privado (Figura 4).

Figura 4. Uruguay - Gasto público y privado en programas de fiebre aftosa de la subregión Cono Sur



Fuente: PANAFTOSA

Esta disminución de los recursos financieros destinados a los programas sanitarios operada al final de la década, coincide con el reconocimiento internacional de la erradicación de la enfermedad en toda la subregión, lo que trajo como consecuencia no deseada la desactivación de la participación organizada de los productores en los programas de vacunación —sin que ello tuviera como contrapartida una mayor participación en planes de prevención— apoyados en un fortalecimiento de los servicios oficiales.

Esta situación ha afectado tanto a aquellos países cuyos servicios oficiales tuvieron aceptables grados de cobertura en materia de recursos para obtener las metas perseguidas, como aquellos en donde subsiste crónicamente un déficit estructural de su aparato estatal. También en menor grado ha incidido el hecho que donde excepcionalmente se ha aumentado la dotación de recursos, la misma no ha tenido la oportunidad requerida para mantener la solidez del estatus sanitario ya alcanzado. La reciente reaparición de la fiebre aftosa en Japón luego de más de 95 años de ausencia; la epidemia de Taiwan que diezmo su efectivo porcino; la mas reciente de Inglaterra luego de más de 20 años sin presencia de la enfermedad —

precedida de la reaparición de la peste porcina clásica— tomando en cuenta la condición geográfica compartida de ser territorios insulares, y otros ejemplos como los de Corea del Sur y Sudáfrica, nos alertan del cambio de situación que conlleva la tendencia mundial a liberalización del comercio con respecto al riesgo en fiebre aftosa y su evaluación, que ha traído consigo la globalización de la economía en el nuevo escenario de la OMC.

Por otra parte, la participación del sector privado en los programas de fiebre aftosa se ha dado mayoritariamente en el campo de la gestión de los planes de vacunación, correspondiendo ya en la fase de prevención posterior a la eliminación de la enfermedad, casi exclusivamente la responsabilidad de las tareas al sector oficial. En ese sentido, a la luz de la experiencia de la reintroducción de la fiebre aftosa en el Cono Sur de América —teniendo en cuenta el elevado costo de la emergencia sanitaria para el estado, las pérdidas en producción, las muy elevadas pérdidas provocadas por el cierre temporal de mercados para el sector privado y el deterioro de la imagen de la vulnerabilidad de la región en su conjunto en la óptica externa— corresponde reafirmar el concepto de que el fortalecimiento y adecuación de los servicios oficiales y del sistema veterinario en su conjunto, se debe tomar como una inversión de alto retorno para toda la sociedad de un país, zona o región.

Las principales conclusiones respecto a la reintroducción de la enfermedad en el Cono Sur de América son que las emergencias en general fueron bien solucionadas por los servicios oficiales, con la participación de otros organismos del estado y el apoyo de los productores y la comunidad en general. En este caso, las situaciones no fueron similares en toda la región, lo que llevó a que la eficiencia con que se eliminó el problema no fuera igual en todos los casos. Uruguay tiene un Fondo Permanente de Indemnización destinado para el caso de aparición de fiebre aftosa y enfermedades exóticas, que comenzó a constituirse desde 1990 sobre la base del cobro de una tasa sobre las exportaciones de origen pecuario, contando al momento de la emergencia, con un monto suficiente para cubrir situaciones donde un elevado número de animales tuviera que ser sacrificado para la eliminación de un brote, así como también con un procedimiento claro y ágil para la tasación y posterior pago de las indemnizaciones.

No puede decirse lo mismo en el nivel regional, con respecto a la vigilancia epidemiológica y los planes de prevención de la reintroducción de la enfermedad, cuando se infería unilateralmente a través del análisis de los macro-indicadores epidemiológicos, que ni la enfermedad ni su agente estaban presentes en un país o zona de la región, sin tener en cuenta que lo que realmente podía consolidar el proceso de la erradicación y minimizar el riesgo de que la nueva situación no fuera sustentable en el tiempo, era el establecer estrategias conjuntas para los ecosistemas más allá de los límites políticos entre países.

Debe tenerse muy en cuenta, que paralelamente al avance de los programas de erradicación de fiebre aftosa en la subregión, también se dinamizó el comercio de animales y productos de origen animal, basándose los bloques comerciales en los nuevos escenarios, pero persistiendo prácticas de comercio informal al nivel de las fronteras de los países, especialmente las secas, de fuertes raíces culturales y costumbristas, con el consecuente riesgo que el mismo implica.

En una retrospectiva histórica de los convenios sanitarios subregionales en el marco de la cooperación técnica del Centro Panamericano de fiebre aftosa de la OPS, se firmó en 1987 el Convenio Cuenca del Plata, con el objetivo del control y la erradicación de la fiebre aftosa en su región de influencia. Este Convenio fue una herramienta idónea para que un conjunto de países integrantes de una región con fronteras comunes e integradas históricamente por raíces culturales, lograra la erradicación de la enfermedad en un proceso que no tiene parangón, si se tiene en cuenta las características y dimensión de la pecuaria en la subregión, que tenía un endemismo crónico de fiebre aftosa.

Este proceso evidentemente comenzó a deteriorarse cuando los países integrantes de la región individualmente se presentaron ante la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para lograr su reconocimiento internacional de libres de fiebre aftosa, primero con vacunación y luego sin vacunación, por lo que al culminar la década de los noventa prácticamente un vastísimo territorio del Cono Sur con más de 70 millones de bovinos estaba considerado libre de fiebre aftosa sin vacunación y algunos países o zonas estaban en proceso para lograrlo. Esta situación impactó sobre la implementación de estrategias comunes de prevención que dimensionaran correctamente el riesgo de reaparición de la enfermedad, principalmente en las zonas fronterizas que constituyen un ecosistema común integrado en lo productivo y comercial, pero que al ampliarse las áreas libres o en proceso de obtener esa condición, no fueron acompañadas en algunos casos de un fortalecimiento de las estructuras de prevención. Especialmente, en áreas de ganadería marginal (donde las carencias estructurales siempre fueron la constante y dificultades en concretar un trabajo conjunto de los servicios veterinarios respectivos), al primar más el interés de cada país fronteras adentro, que el trabajo integrado en un Proyecto subregional, con la cooperación técnica y la coordinación del organismo regional de referencia, PANAFTOSA.

También la experiencia reciente de la reintroducción de la fiebre aftosa en el Cono Sur, llama a reflexión con respecto a su impacto en aspectos productivos y sobretodo comerciales por las fuertes restricciones que esta situación origina, que afectan en mayor o menor grado a toda la subregión. La consolidación de la erradicación y fortalecimiento de los sistemas de prevención de la enfermedad, deberían continuar en forma conjunta como región y no en forma individual o con acuerdos bilaterales, teniendo como base fundamental la

transparencia y apertura de todos los países, así como el fortalecimiento de las instancias de coordinación regionales.

Como lo han demostrado experiencias recientes con grupos de técnicos multinacionales de los países del área coordinados por PANAFTOSA, se deben realizar auditorías en las áreas consideradas prioritarias para la seguridad sanitaria de toda la subregión y adoptar las estrategias y acciones técnicamente requeridas en las mismas.

Las alternativas que se han planteado para reemplazar las disminuciones de recursos humanos y financieros de los programas de Salud Animal, generalmente se han desarrollado en torno a un mecanismo de acreditación del sector profesional privado para acciones consideradas transferibles en este campo. A su vez, las organizaciones de productores, que tuvieron un papel muy activo en los programas de fiebre aftosa, en planes de vacunación, aviso de sospechas de la enfermedad y organización comunitaria, en la etapa de darle sustentabilidad a la erradicación mediante estrategias de prevención y vigilancia, no tuvieron ni la dimensión ni la continuidad necesaria, pese a existir concomitantemente otros problemas de la salud animal y de las zoonosis que ocasionan un impacto considerable en la pecuaria y constituyen un riesgo, principalmente ocupacional para la salud humana.