



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



14.^a REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA

Ciudad de México, D.F., México, 21-22 de abril de 2005

Punto 13.4 del orden del día provisional

RIMSA14/17 (Esp.)
11 ABRIL 2005
ORIGINAL: ESPAÑOL

LA COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL DE ALIMENTOS Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO

Lic. Oscar Manuel Gutiérrez R.
Director Ejecutivo del OIRSA

Introducción

1. Hace pocas semanas en un viaje, hacia uno de los países de Centro América, leí un artículo muy interesante, que consideré apropiado para el inicio de esta presentación, debido a que pude percibirlo como un ejemplo de cooperación en el campo fitosanitario.
2. El tema al que me refiero está relacionado con la cepa de uva “Carmenère” que fue llevada de Europa a Chile en el Siglo XIX; esta cepa se perdió en el continente de origen, debido a una enfermedad que arrasó los viñedos en la última década del siglo XIX; sin embargo, las cepas traídas a América sobrevivieron y hace poco tiempo se reclasificaron; este recurso que enriquece la industria vinícola, ha hecho que florezca una nueva variedad de vino en este continente.
3. La conclusión sanitaria que se obtiene de esta cooperación, ha beneficiado a una industria y al país que la recibió al permitirle establecer comercio, con un bien que obtuvo, por la presencia de una plaga que afectó al país que otorgó el bien.
4. Entrando en el tema de este foro puedo comentar que desde su creación la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha favorecido el comercio de animales, plantas, sus productos y subproductos, sin embargo, también conlleva el aumento de riesgo de propagación de enfermedades y plagas hacia poblaciones susceptibles. Por ello la OMC, apoyada en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en una economía cada vez más globalizada, permite a los países establecer reglas claras para un comercio agropecuario seguro. No obstante, a fin de lograr alcanzar los niveles adecuados de protección en los países es indispensable la cooperación como instrumento para el desarrollo y fortalecimiento de las estructuras, que regulan, fiscalizan y certifican la producción pecuaria para proporcionar confianza a los socios comerciales.

Decisiones políticas y estrategias de coordinación de acciones para el comercio entre países

5. Los procesos de cambio de las dos últimas décadas, han transformado las relaciones entre países y abierto nuevas oportunidades comerciales. Frente a la formación de bloques económicos y la apertura de los mercados, Centro América ha asumido una actitud creativa y de creciente integración regional que debe profundizarse.
6. Los países que forman el istmo se perciben a sí mismos, como parte de una región. A su vez, el conjunto de países de la Unión Europea, Estados Unidos y otros países importantes consideran y tratan a Centro América, como región.
7. Pese a que existen profundas desigualdades, entre los siete pequeños estados, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, éstas deben reducirse y desaparecer como condición de desarrollo regional.

8. Nunca antes la integración revistió importancia tan decisiva y estratégica. No existe para Centro América otro camino que no sea el de la integración creciente; el de la articulación de mecanismos de cooperación intrarregional, que consoliden el proyecto integracionista.

9. A partir de la segunda mitad de los años 80's, los Presidentes centroamericanos se centraron en la búsqueda de la paz y la democracia, como requisitos previos necesarios para la estabilización y desarrollo de la región.

10. A partir de la cumbre de Esquipulas, en 1990, y particularmente en la cumbre celebrada en Antigua Guatemala, los Presidentes acordaron la reactivación del proceso de integración, adecuando su marco jurídico e institucional, con el objeto de dinamizar el proceso y facilitar su adaptación a las nuevas estrategias de desarrollo y realidades del nuevo orden internacional.

11. El primer resultado de este esfuerzo, fue la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 13 de diciembre de 1991, mediante la cual se creó el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

12. Posteriormente, se suscribe el Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana (conocido como Protocolo de Guatemala), que concentró su agenda en el campo económico y ha desembocado en la reestructuración del antiguo esquema de integración de los años 60's, generando un cambio radical de las políticas de sustitución de importaciones, a la de promoción de exportaciones, para así ligarse, en mejor forma, a las nuevas tendencias de regionalización y globalización de las economías y el mercado.

13. El objetivo principal del Tratado, es el de promover el desarrollo económico de los países centroamericanos, mediante su inserción en el mercado internacional, definiendo la integración como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades mediante la coordinación, armonización y convergencia de políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios.

14. En este contexto, el proceso de integración centroamericana constituye un plan estratégico regional orientado a crear condiciones para la competitividad a escala internacional, que origina el desarrollo sostenido del comercio exterior, a través de la definición de un arancel común externo, la adopción de una política comercial exterior centroamericana y la coordinación de las negociaciones comerciales con terceros.

15. De las declaraciones Presidenciales surgidas en las diferentes cumbres, se desprende que la región debe actuar simultáneamente en dos (2) campos:

- Perfeccionando la zona de libre comercio

- Utilizando el comercio intrarregional, para lograr la inserción en el mercado mundial.

16. El nuevo modelo de integración económica se plantea como un instrumento, no como un fin en sí mismo, para el logro de los siguientes objetivos estratégicos.

- Metas de desarrollo de cada uno de los países.
- Promoción de una interdependencia mutuamente beneficiosa entre las economías.
- Aceleración de la modernización de los sectores productivos y avance hacia una estructura productiva, regionalmente integrada.
- Promoción de formas progresivas de inserción comercial, basadas en una competitividad genuina, que permita obtener mayores beneficios para los centroamericanos.
- Mejoras en el poder de negociación frente a terceros, por medio de la definición de posiciones comunes y sólidas, científicamente sustentadas.

La situación de la sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos en la región.

17. La adquisición de compromisos para facilitar el comercio mundial, relacionada con el incremento de las medidas sanitarias y fitosanitarias, se inicia después de la crisis social que convulsionó a varios países y de la década perdida, cuando los gobiernos se ven obligados a disminuir el gasto público, el adelgazamiento institucional y descentralización de servicios, incrementándose la brecha entre los países en desarrollo y los desarrollados.

18. Las normas establecidas a fines del Siglo XX, tendientes a proteger la sanidad agropecuaria y la salud de las personas, se han ido endureciendo o se han incrementado a otras áreas, debido a una serie de alarmas y emergencias alimentarias en los países industrializados. Esta sobre regulación ha repercutido en las exportaciones de los países en desarrollo, al no tener la visión de la prevención, control y seguimiento de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria en los mercados internacionales de exportación y a la poca preocupación para incorporar oportunamente dichas normas, al menos en los productos de exportación. En la actualidad los costos y tiempo para cumplir con las exigencias hacen prever otra crisis, por falta de previsión de exportadores y entidades gubernamentales.

19. Las oportunidades para realizar los cambios considerados por la OMC y los organismos internacionales de referencia se encuentran en:

- Unión Aduanera (UAC), por cinco países de América Central,
- Plan Puebla Panamá (PPP), que integran a ocho países de Meso América;
- Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos de América (TLC CAUSA), con cinco países de Centroamérica a los que se han agregado Panamá y República Dominicana (CAFTA);
- Tratado de libre Comercio Europa – Centroamérica

- Acuerdo de Libre Comercio en América (ALCA)

20. El comercio agropecuario entre los países de Centroamérica cuenta con una serie de ventajas que permiten a los países comercializar sus productos libres de aranceles, con algunas excepciones, los productos agropecuarios más sensitivos de la región entre los que se encuentran: Arroz, maíz amarillo y blanco, sorgo, frijol, soya, azúcar, carne de res, ganado vacuno en pie, leche fluida, carne de pollo, pollos vivos, huevos de gallina, carne de cerdo.

21. Con respecto a la composición del comercio intrarregional de alimentos, éste se encuentra muy concentrado relativamente en pocos productos. En el caso de los productos agrícolas, ese comercio está concentrado en hortalizas y tubérculos, carnes, lácteos y frutas. En el caso de los productos agroindustriales, predominan las preparaciones de alimentos en sus diferentes modalidades, los aceites y las grasas.

22. En relación con la participación de los diversos países en el comercio regional, los mayores abastecedores de productos agrícolas son: Nicaragua y Guatemala, mientras que los mayores proveedores de productos agroindustriales son Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Honduras ha logrado incrementar sensiblemente sus exportaciones al mercado regional, pero su participación relativa sigue siendo bastante reducida.

23. Sin duda alguna, el incremento del comercio intrarregional de alimentos, aunque en la actualidad sólo representa el 5.3% de las exportaciones totales de la región, está respondiendo a la notable mejoría en el ambiente de negocios en la región, producto de los esfuerzos de pacificación y de la creciente liberalización del comercio regional, en especial el comercio de productos agrícolas.

24. No obstante lo anterior, el comercio regional de alimentos, especialmente el de productos agropecuarios, podría fortalecerse aún más, si se realizaran esfuerzos adicionales, a la liberalización regional del comercio, mediante una profundización del proceso de integración, que incluya la homologación de una serie de normas y regulaciones que faciliten el comercio en lugar de obstaculizarlo.

25. Recientemente el OIRSA ha realizado, en los países miembros, una evaluación de los sistemas de prevención y control de enfermedades y plagas de plantas y animales (Servicios Fitosanitarios, Servicios Veterinarios); igualmente se ha actualizado un estudio para conocer la problemática de la inocuidad de los alimentos, con la finalidad de apoyar a los países en esas áreas.

26. El diagnóstico de situación detectado permitirá a los países establecer un programa de fortalecimiento institucional, orientado a satisfacer las demandas de los productores, industriales y exportadores, para mantener sus productos en el mercado, mejorar la calidad de los servicios que brindan y cumplir con los acuerdos bilaterales y

multilaterales suscritos, así como asegurar los niveles de protección adecuados para los animales, plantas, ambiente y población humana de cada país.

27. Las áreas más sensibles del diagnóstico de situación corresponden a:

- Legislación
- Armonización
- Capacitación y recursos humanos
- Sistemas de información
- Cuarentena
- Vigilancia epidemiológica
- Análisis de riesgo fitozoosanitario
- Rastreabilidad
- Prevención y control de enfermedades
- Inocuidad de alimentos

28. Actualmente, a pesar de los avances de algunos países de la región, los sistemas de inocuidad de los alimentos, en algunos de ellos, presentan una serie de deficiencias, que limitan su capacidad, para garantizar la protección de los consumidores e impiden beneficiarse plenamente del sistema mundial de comercio, destacando:

- las leyes, normas y reglamentos alimentarios, están desactualizados o incompletos;
- las diferentes entidades encargadas del control de los alimentos tienen mandatos mal definidos, que a veces duplican acciones y no disponen de personal calificado necesario, para desempeñar las funciones de inspección en materia alimentaria;
- los laboratorios de control de alimentos carecen de las instalaciones, equipamiento, suministros y personal técnico adecuados; y, por último,
- la industria alimentaria y demás agentes del sector alimentario, requieren ajustarse a las normas vigentes sobre garantía de la calidad e inocuidad de los alimentos, incluida la aplicación de buenas prácticas de higiene y fabricación y el sistema de análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP).

29. La protección de los países de la región contra la introducción de enfermedades animales exóticas, por medio de la importación de animales y sus productos, sigue siendo un tema de preocupación para todos los países. Ante la presentación de enfermedades emergentes o la ocurrencia e incremento de enfermedades exóticas en países con los cuales existe intercambio comercial, deberán respetarse las normas internacionales que rigen la importación y exportación veterinaria, considerándolas como el requisito mínimo o como la base para el establecimiento de requisitos comunes para la región.

30. La cooperación técnica entre los países de la región, en el campo de salud animal, sanidad vegetal e inocuidad de alimentos puede darse entre aquellos, que no necesariamente destaquen por su capacidad técnica puramente, sino por sus programas y logros, y por su manejo gerencial para la coordinación. Es necesario considerar estos

aspectos para potenciar y hacer efectiva la cooperación técnica, si se quiere tener impacto sobre la eficiencia y efectividad de la misma.

31. En la región los procesos de adelgazamiento institucional y de descentralización, a los que han estado sometidos, la mayor parte de los países, hace necesaria la participación de otros actores, en la cooperación técnica como las universidades, asociaciones de profesionales o gremiales, gobiernos regionales o municipales, además de programas nacionales para prevención y control de enfermedades específicas, o los Ministerios de Salud, particularmente importantes en los proyectos de fronteras, entre otros.

Avances alcanzados e implicaciones en la salud y el desarrollo.

32. Hoy en día, existe un alto nivel de conocimientos y experiencia, en materia de calidad e inocuidad de los alimentos en los países desarrollados y en las organizaciones internacionales y regionales, los cuales pueden ser aprovechados por los países de la región, a través de convenios de cooperación en los diferentes tratados comerciales que se suscriben.

33. Es claro que el cumplimiento de la normativa internacional sobre medidas sanitarias y fitozoosanitarias, para garantizar la seguridad de la salud humana en el comercio de alimentos, es muy complejo y requiere muchos esfuerzos, en materia de legislación, inversiones, reasignación del gasto público, capacitación, información, etc.; y es evidente que el trabajo realizado, hasta ahora, no ha sido suficiente.

34. En todos los países de la región se trabaja en el proceso de renovación de las leyes de sanidad agropecuaria, uso de plaguicidas e insecticidas, producción y tratamiento de semillas, manipulación de material genético y otras relacionadas. En este sentido, es importante mencionar la elaboración del reglamento sobre la aplicación de medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios en el comercio intracentroamericano, esfuerzo en el que se han unido los Ministerios encargados del Comercio Exterior, Agricultura y Salud de la región.

35. En cuanto a la reforma institucional, se han desarrollado proyectos de modernización de servicios agropecuarios en Nicaragua, Honduras y últimamente en Panamá. Así mismo, se han incrementado recursos complementarios en el sector público, aunque no lo suficiente, en Costa Rica y Honduras; no así en el resto de países del área.

36. Se han privatizado algunos servicios como el de preinspección de vegetales para la exportación en Guatemala y el laboratorio de residuos para la carne en Honduras. En El Salvador y Costa Rica se han acreditado a particulares, para la prestación de servicios de inspección. En Costa Rica, se han efectuado avances, vía la ley de reconversión productiva, para la ampliación de las funciones, en cuanto a la certificación de calidad

por parte del Consejo Nacional de Producción. En Guatemala y Honduras, la delegación de la administración de los servicios de cuarentena agropecuaria que ha sido otorgada al OIRSA, para la modernización del mismo.

37. Respecto a la armonización de las medidas sanitarias y fitosanitarias el proceso es permanente y bien consolidado con el CODEX alimentarius, la Oficina Internacional de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), pero la participación de los países de la región es limitada, lo que resulta en la elaboración de normas directivas y recomendaciones internacionales que no siempre reflejan las necesidades, en términos de cumplimiento en los países. En lo que respecta, a la indexación de las MSF, con la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado, el proceso es lento.

38. El Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), ha venido realizando una serie de iniciativas en el esfuerzo de armonizar las normas y procedimientos fitosanitarios en la región; se han convocado no sólo a las autoridades de cada uno de los países del área, sino también a diferentes asociaciones gremiales del sector privado y técnicos especialistas. Como resultado, se ha logrado concluir, con el trabajo de consolidar las normas y procedimientos zoonosológicos en bovinos, porcinos, equinos, avícolas y acuícolas.

39. En el campo fitosanitario, se trabaja en las normativas de plaguicidas, insecticidas, semillas y normas fitosanitarias; además, se ha elaborado un documento con directrices regionales para la elaboración de normas y procedimientos.

40. En los últimos años, el OIRSA, así como también, otras instancias como el programa de asistencia técnica de la FAO, en el ámbito del control de la inocuidad de los alimentos y la protección de los consumidores, han desarrollado una serie de actividades en los países de la región, para el asesoramiento sobre aspectos técnicos específicos, hasta la elaboración de normativa en esta materia que abarcan todos los elementos de un sistema de control de inocuidad de alimentos. Sin embargo, este esfuerzo debe incrementarse para atender la creciente demanda de los agentes de la cadena agroalimentaria y de comercio, ya que aunque algunos de los países de la región han avanzado en la definición de normas técnicas, relativas al control e inocuidad de alimentos y productos agropecuarios, utilizando como principal referencia el Codex Alimentarius, prevalecen fuertes debilidades en los sistemas de aplicación de las mismas, con consecuencias negativas en la salud y nutrición de la población.

Recomendaciones:

Voluntad política para superar los retos y obtener los beneficios que conlleva la globalización

41. Para consolidar un bloque económico en el marco de interdependencia de los países de la región, es indispensable la determinación y voluntad política, para la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias vinculantes; el reconocimiento de sistemas equivalentes, a fin de lograr niveles de apropiados de protección; el establecimiento de sistemas de rastreabilidad confiables; la coordinación regional de esfuerzos; el reforzamiento de las instituciones involucradas. Esto, considerando el hecho de que existen países de menor desarrollo relativo, que por sí solos no tienen un gran peso específico, para influir en el ámbito internacional, pero que han logrado maximizar su efectividad concertando alianzas estratégicas.

Cooperación, capacitación e investigación aplicada como medios para robustecer la capacidad operativa de los servicios agrosanitarios y de inocuidad de los alimentos.

42. Es necesario ampliar la cooperación entre países, así como con los sectores de la investigación y la enseñanza, sobre la inocuidad de los alimentos y la nutrición, para difundir y aplicar los conocimientos y avances científicos en la materia e involucrar a los diversos sectores de la cadena agroalimentaria, en la responsabilidad de alcanzar el nivel de protección de la salud de los consumidores y sensibilizar a estos últimos sobre la importancia de exigir ese nivel de protección.

Fortalecimiento de los sistemas de vigilancia, notificación e información

43. Es fundamental la colaboración a fin de reforzar, armonizar e integrar los sistemas de información necesarios en la prevención e identificación de riesgos en etapas tempranas, así como reconocer la importancia y llevar a la práctica la transparencia sobre los hallazgos derivados de la vigilancia e investigación de casos de enfermedades, plagas y contaminantes que impactan en la inocuidad de los alimentos y que ponen en riesgo los patrimonios pecuarios de los países.

Utilización de los sistemas de información en la definición de estrategias de gestión de riesgos

44. Es imperiosa la cooperación entre los países de la región, para el intercambio de información y la coordinación de respuestas, ante alertas y emergencias que comprometan la salud de las personas y el patrimonio agropecuario, mediante la definición de mecanismos de acción estratégicos y eficaces, así como el incremento de las capacidades institucionales de respuesta de los países.

Comunicación, cooperación interinstitucional

45. Con el fin de evitar la duplicidad de actividades y el desaprovechamiento de recursos, se debe intensificar la cooperación, entre expertos y órganos consultivos nacionales, regionales e internacionales, en la esfera de inocuidad de alimentos.

Fortalecimiento de los sistemas de inspección y certificación

46. Para garantizar alimentos sanos y nutritivos a los consumidores, se requiere compromiso de los gobiernos en la supervisión, inspección y certificación para garantizar la inocuidad de los alimentos, en toda la cadena alimentaria. Ello requiere programas de desarrollo de capacidades y asistencia técnica con el objeto de adoptar un enfoque de gestión de riesgos en los sistemas de inocuidad de alimentos, que englobe todas las etapas desde el campo (o el mar), hasta la mesa.

47. Finalizo mi presentación, haciendo la siguiente reflexión: Los países de la región deben entender, a plenitud, el fenómeno de la globalización y el aumento de la competencia de los mercados, para contribuir en la construcción de un nuevo orden regional que permita posicionar estratégicamente a nuestros países en la economía global, apoyando y estimulando a las empresas a adaptarse a esos cambios y comprometiéndose a una acción proactiva de los gobiernos.

48. La participación del sector privado es fundamental en la cooperación internacional y debe estar atento en las negociaciones, elaboración de legislación de normas y sobre todo, comprender que el dinamismo de sus actividades, así como la visión de los mercados es fundamental para acompañar al sector oficial que funciona como ente regulador y certificador para crear la confianza en los socios comerciales y sobre todo en los consumidores.

- - -