

Febrero de 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

29ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Caracas, Venezuela, 24 - 28 de abril de 2006

INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL: TENDENCIAS Y DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Antecedentes: Tendencias del comercio mundial de productos agrícolas y alimentos

1. En 2003 el comercio de productos agrícolas en el mundo estaba valorado en más de 500 000 millones de dólares EE.UU., el doble de los 250 000 millones de 1986-87. La participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos agrícolas es de un 33 por ciento, frente a un 25 por ciento de las exportaciones mundiales de bienes (FAO, 2005). En 1980-81, la participación en las exportaciones de frutas y hortalizas frescas y elaboradas suponía el 16,7 por ciento del total de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, mientras que en 2000-01 había aumentado hasta el 21,8 por ciento (Diop y Jaffee, 2005).
2. En los últimos años ha sido cada vez mayor la conciencia de los riesgos para la salud relacionados con el consumo de alimentos. El objetivo de inocuidad se aplica a los agentes y procedimientos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción y la elaboración hasta la comercialización y el consumo.
3. Los riesgos para la salud de los consumidores relacionados con los alimentos incluyen "...riesgos derivados de residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, aditivos alimentarios, patógenos (esto es, bacterias causantes de enfermedades, virus, parásitos, hongos y sus toxinas), toxinas presentes en el medio ambiente como metales pesados (por ejemplo, plomo y mercurio) y contaminantes orgánicos persistentes (por ejemplo, dioxinas), además de agentes novedosos como los priones asociados con la encefalopatía espongiforme bovina (EEB)" (Buzby, 2001). Una estimación para los Estados Unidos ha identificado 250 agentes patógenos transmitidos por los alimentos que cada año causan 76 millones de enfermedades, 325 000 hospitalizaciones, 5 200 muertes y un número desconocido de enfermedades crónicas en seres humanos (Crutchfield y Roberts, 2000).

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

4. Asimismo, el espectacular aumento del comercio mundial ha dado lugar a un incremento de la propagación de plagas y patógenos de las plantas y los animales, por lo que los gobiernos han buscado medidas para aumentar la protección de sus cabañas, cosechas y vegetación silvestre contra plagas y enfermedades introducidas.

5. Estas preocupaciones han conducido a la elaboración de reglamentaciones públicas de obligado cumplimiento relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. Además, diversas entidades privadas han elaborado normas sus propias normas, algunas de las cuales tienen en cuenta la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal.

6. El presente documento examina los sistemas de medidas públicas de obligado cumplimiento relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal, y algunos de los sistemas privados de normas relacionados con estas cuestiones, para destacar sus diferencias y estudiar las oportunidades y desafíos que representan. Seguidamente ofrece conclusiones y recomendaciones que se señalan a la atención de la Conferencia.

Medidas y normas: conceptos y definiciones

7. Las medidas son reglamentaciones públicas de obligado cumplimiento. Las normas son facultativas y pueden elaborarlasy entidades públicas o privadas. Se pueden establecer medidas y normas para procesos o para productos finales. Las medidas y normas para procesos especifican las características de un proceso de producción. Las medidas y normas para productos especifican las características del producto final. Las medidas públicas se establecen para obtener el máximo beneficio público, que incluye factores externos relacionados con el medio ambiente y la salud pública. Las normas privadas se conciben principalmente para reducir al mínimo los riesgos y los costos de transacción de las empresas.

8. Los países adoptan medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) para proteger la vida o la salud de las personas, animales y plantas. Las medidas sanitarias y fitosanitarias, por su propia naturaleza, restringen el movimiento de bienes que representan un riesgo para la inocuidad de los alimentos y para la salud de los animales y las plantas. Estas medidas pueden impugnarse si se considera que son desproporcionadas al riesgo que pretenden evitar. Las normas internacionales y regionales son elaboradas por organismos intergubernamentales competentes, y puede que los países deseen basar sus MSF en normas, directrices o recomendaciones regionales o internacionales en caso de que éstas existan.

9. Además hay un gran número de normas privadas para productos alimenticios terminados y procesos de producción. Estas normas pueden incluir consideraciones relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. Para los agricultores y elaboradores, las normas representan oportunidades de participar en la cadena de suministro nacional, regional y mundial. Sin embargo, también suponen desafíos para los agricultores y elaboradores en pequeña escala y con pocos recursos y para los gobiernos.

Acuerdos y programas internacionales relativos a las medidas sanitarias y fitosanitarias

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

10. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el “Acuerdo MSF”) entró en vigor con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 1º de enero de 1995. El Acuerdo establece un marco multilateral de normas y disciplinas que sirvan de guía a la elaboración, adopción y observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos en el comercio; esto se aplica a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional.

11. El objetivo básico del Acuerdo MSF es preservar el derecho soberano de cualquier gobierno de ofrecer el nivel de protección de la salud que considere apropiado, pero garantizando que estos derechos soberanos no se utilicen inadecuadamente con fines proteccionistas ni constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional.

12. En el Acuerdo se definen las MSF como: “toda medida aplicada:

- para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
- para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;
- para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o
- para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas”.

13. “Las medidas sanitarias o fitosanitarias comprenden todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión, entre otras cosas, de: criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección, certificación y aprobación; regímenes de cuarentena, incluidas las prescripciones pertinentes asociadas al transporte de animales o vegetales, o a los materiales necesarios para su subsistencia en el curso de tal transporte; disposiciones relativas a los métodos estadísticos, procedimientos de muestreo y métodos de evaluación del riesgo pertinentes; y prescripciones en materia de embalaje y etiquetado directamente relacionadas con la inocuidad de los alimentos”.

14. En el marco del Acuerdo MSF, las medidas sanitarias y fitosanitarias no deben aplicarse de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional. Las medidas sólo deben aplicarse en cuanto sean necesarias para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, deben estar basadas en principios científicos y no deben mantenerse sin testimonios científicos suficientes.

15. El Acuerdo MSF fomenta la armonización, en el mayor grado posible, de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre los Miembros. Los Miembros de la OMC deben basar sus MSF en normas, directrices y recomendaciones internacionales, cuando existan, excepto si existe una justificación científica para un nivel de protección más elevado o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria y fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado. Se considera que las MSF que están en conformidad con las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes son necesarias para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. En el Acuerdo MSF se reconocen tres organizaciones para el establecimiento de normas internacionales: la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

16. Para velar porque las MSF no restrinjan el comercio, el Acuerdo obliga a los Miembros a aceptar las medidas sanitarias y fitosanitarias de otros como equivalentes de las suyas propias si el país exportador demuestra al país importador que sus medidas logran el nivel apropiado de protección sanitaria y fitosanitaria del país importador.

17. En el Acuerdo MSF, los requisitos de evaluación del riesgo y de testimonios científicos suficientes son indispensables para mantener el equilibrio entre los intereses comunes, aunque en ocasiones contrapuestos, de promover el comercio internacional y proteger la vida y la salud de

las personas, animales o plantas. En el Acuerdo se señalan procedimientos y criterios para la evaluación del riesgo y la determinación de los niveles adecuados de protección sanitaria y fitosanitaria. Se admite que se darán casos en los que los datos científicos serán insuficientes y un Miembro podrá verse obligado a adoptar medidas provisionalmente. En el Acuerdo se establece un procedimiento detallado y vinculante para la solución de diferencias. Este procedimiento ya se ha utilizado en varias ocasiones.

Comisión del Codex Alimentarius

18. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) crearon en 1963 la Comisión del Codex Alimentarius, un órgano intergubernamental conjunto de la FAO y la OMS, para ejecutar el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias mediante la elaboración de medidas internacionales de calidad e inocuidad de los alimentos y textos afines como directrices, códigos de prácticas, etc., con el objetivo de proteger la salud de los consumidores y facilitar las prácticas leales en el comercio internacional de productos alimenticios. La Comisión del Codex Alimentarius se compone de 173 países miembros más la Comunidad Europea.

19. Las medidas del Codex abarcan todos los principales alimentos, ya sean elaborados, semielaborados o sin elaborar; niveles de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios, aditivos y contaminantes, incluidos los contaminantes ambientales y las sustancias tóxicas naturales presentes en alimentos y piensos, las buenas prácticas de higiene y de fabricación, incluidas las disposiciones sobre manipulación y envasado del sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC), los requisitos de nutrición y etiquetado, los sistemas oficiales de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos, incluidas las directrices para el establecimiento de acuerdos de equivalencia, así como protocolos para la evaluación de la inocuidad de los alimentos obtenidos por medios biotecnológicos, entre otros. Los textos aprobados por el Codex se publican en el Codex Alimentarius y pueden descargarse desde la página web: www.codexalimentarius.net.

20. Desde 2003, la FAO y la OMS han proporcionado asistencia, a través de un fondo fiduciario voluntario, para sufragar los costos de la participación de los países en desarrollo en las labores de la Comisión y de sus órganos auxiliares. Ambos organismos, junto con donantes bilaterales o multilaterales, también llevan a cabo actividades de apoyo técnico y creación de capacidad para el establecimiento y mantenimiento de infraestructuras nacionales del Codex, la actualización de la legislación alimentaria nacional, etc.

Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)

21. La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) es un tratado multilateral negociado en el marco de la FAO. La Convención está depositada en poder del Director General de la FAO y la Organización presta servicios de Secretaría. Las Partes en la Convención convienen en “actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y de promover medidas apropiadas para combatirlas...”. La Convención establece derechos y obligaciones para los países y, lo que es más importante, reconoce que “con el fin de prevenir la introducción y/o la diseminación de plagas reglamentadas en sus respectivos territorios, las partes contratantes tendrán autoridad soberana para reglamentar, de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables, la entrada de plantas, productos vegetales y otros artículos reglamentados” pero limita este derecho al estipular que dichas medidas han de resultar necesarias debido a consideraciones fitosanitarias y estar técnicamente justificadas. También expone otras condiciones que las Partes Contratantes deben cumplir.

22. Una de las actividades más importantes de la CIPF es la elaboración de normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF). Las NIMF proporcionan a los países un fundamento para sus medidas fitosanitarias nacionales. La armonización de medidas a nivel regional e internacional reducirá considerablemente la carga de los países a la hora de justificar sus propias medidas y de cumplir las de sus interlocutores comerciales. La Comisión de Medidas

Fitosanitarias, órgano rector de la Convención compuesto por todas las Partes Contratantes, aprueba las normas en su reunión anual. Existe un amplio procedimiento de elaboración de normas que proporciona solvencia técnica y prevé el examen por todas las Partes Contratantes durante la formulación de la norma.

23. La CIPF prevé el intercambio de información oficial obligatoria entre países. Con este objetivo, la Secretaría de la CIPF ha establecido el Portal Fitosanitario Internacional (PFI). https://www.ippc.int/IPP/Es/default_es.jsp. Mediante una combinación de recursos proporcionados por la FAO y fondos fiduciarios voluntarios, la Secretaría presta ayuda a las Partes que son países en desarrollo para que participen en el proceso de elaboración de normas y de intercambio de información. También ofrece apoyo técnico a los proyectos de la FAO que tienen por objeto fortalecer los sistemas fitosanitarios nacionales.

24. Previa solicitud de los países, la CIPF también puede suministrar un mecanismo de solución de diferencias; su órgano rector ha adoptado un amplio procedimiento para tal fin. En la actualidad, la CIPF tiene 143 Partes Contratantes.

Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)

25. La OIE es una organización intergubernamental creada por el Convenio Internacional de 25 de enero de 1924, firmado por 28 países. En mayo de 2004 la OIE contaba con 167 países miembros.

26. La OIE elabora cuatro publicaciones con un amplio contenido de medidas y referencias internacionales sobre animales. Las medidas de la OIE están reconocidas por la Organización Mundial del Comercio como normas sanitarias internacionales de referencia, y su preparación está a cargo de comisiones especializadas y grupos de trabajo que reúnen a científicos de renombre internacional, muchos de los cuales son expertos de la red de 156 centros colaboradores y laboratorios de referencia que también contribuyen al logro de los objetivos científicos de la OIE. El Comité Internacional aprueba estas medidas.

Aplicación de medidas y normas: repercusiones económicas y acceso a los mercados

27. La aplicación de medidas y normas en materia de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal puede tener repercusiones económicas muy importantes, derivadas de los costos de cumplimiento y de la falta de acceso a los mercados.

28. En la Argentina se detectó fiebre aftosa en julio de 2000. En mayo de 2001 estaban expuestos al virus más de 150 000 animales a la semana. En abril de 2001 el Gobierno de la Argentina puso en marcha un programa de varias etapas para erradicar la enfermedad, que incluía vacunaciones. Las repercusiones en los mercados de exportación fueron graves. Muchos de los principales mercados de exportación de carne argentina refrigerada o congelada permanecieron cerrados durante la mayor parte de 2001. El valor de las exportaciones de carne de bovino de la Argentina descendió de 706 millones de dólares EE.UU. en 2000 a 267 millones en 2001. Además, el programa de vacunación costó 65 millones de dólares EE.UU. en 2001 y las industrias secundarias de envasado de carne que producían para la exportación tuvieron unas pérdidas estimadas en 40 millones de dólares al mes (Rich, 2004).

29. En 1996 los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos y Health Canada recibieron notificaciones de más de 1 465 casos de una enfermedad de origen alimentario provocada por el protozoo parasitario *Cyclospora*. Se consideró que las frambuesas importadas de Guatemala eran la fuente más probable de contaminación. En 1997 otro importante brote de enfermedad transmitida por los alimentos en los Estados Unidos y el Canadá se asoció con las frambuesas guatemaltecas. El Gobierno de Guatemala y el sector privado elaboraron un Plan Modelo de Excelencia (PME), de aplicación obligatoria en Guatemala. En 1999 los Estados Unidos permitieron la entrada de frambuesas producidas de conformidad con el

PME. En 2000 aparecieron dos brotes de la enfermedad cuyo origen se pudo rastrear hasta una explotación agrícola guatemalteca, que fue excluida del PME. Desde 2000 no ha habido ningún brote relacionado con las frambuesas guatemaltecas. El PME fue un éxito desde el punto de vista técnico, pero no económico. En el decenio de 1990 otros países aumentaron sus exportaciones de frambuesas frescas a los Estados Unidos, en particular México y Chile. En 1996 se estimaba que en Guatemala había 85 productores de frambuesas destinadas al mercado de exportación, mientras que en 2002 sólo quedaban tres. En 2001, las exportaciones guatemaltecas de frambuesas a los Estados Unidos representaban un 16 por ciento de las de 1996 (Calvin *et al.*, 2003).

30. Otsuki, Wilson y Sewadeh (2001) estimaron las repercusiones de los cambios en el límite reglamentario establecido por la Unión Europea (UE) para la aflatoxina en los alimentos, utilizando datos de un estudio sobre comercio y reglamentación para quince países europeos y nueve africanos entre 1989 y 1998. Analizaron tres hipótesis relativas a la reglamentación: los límites reglamentarios establecidos en los niveles armonizados antes de la UE (*statu quo*), el nivel máximo establecido por el Codex y el nuevo límite reglamentario armonizado de la UE. Recurrieron a las evaluaciones del riesgo realizadas por el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios a fin de establecer las consecuencias para la salud del aumento de los límites reglamentarios para la aflatoxina, y utilizaron también un modelo gravitacional que incluye los límites reglamentarios para la aflatoxina entre las variables explicativas con objeto de pronosticar las consecuencias de los cambios en el límite reglamentario de aflatoxina para las corrientes comerciales entre África y Europa. Llegaron a la conclusión de que la aplicación del nuevo límite reglamentario armonizado para la aflatoxina en la UE, comparado con el nivel máximo del Codex, reduciría los riesgos para la salud en aproximadamente 1,4 muertes por 1000 millones al año, pero al mismo tiempo disminuiría las exportaciones africanas de cereales, frutos secos y nueces a Europa en un 64 por ciento, es decir en 679 millones de dólares EE.UU.

31. Jaffee y Henson (2004) sostienen que las medidas no constituyen necesariamente obstáculos significativos para los países en desarrollo. Calculan el valor de los productos agroalimentarios de los países en desarrollo que han sido rechazadas en las fronteras debido a las MSF en unos 1 800 millones de dólares EE.UU., de los cuales el 74 por ciento corresponde a países de ingresos medianos. El valor estimado del comercio de productos agrícolas y alimenticios procedentes de países de ingresos bajos que se rechazan en la frontera del país importador es de 275 millones de dólares EE.UU., lo que representa menos del uno por ciento de las exportaciones de productos agrícolas y alimenticios de estos países.

32. Aunque en algunos casos las cuestiones sanitarias y fitosanitarias hayan impedido el acceso a los mercados de exportación, con el resultado de costos considerables en términos de pérdida de ventas y cuota de mercado, la creciente calidad de los alimentos y la eficacia de los sistemas sanitarios y fitosanitarios nacionales también han permitido a algunos países ocupar posiciones estratégicas en unos mercados mundiales competitivos.

Normas privadas y programas de certificación

33. Cada vez hay más iniciativas privadas de establecimiento de normas y programas de certificación para procesos y productos alimenticios, algunos de los cuales tienen en cuenta la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. Estas iniciativas tienen como objetivo mejorar la imagen de los productos, diferenciarse mediante la creación y expansión de nichos de mercado, aumentar y mantener la calidad, responder a los intereses particulares de los consumidores y disminuir los costos de transacción. Algunas iniciativas tratan de apoyar unos determinados sistemas de producción (orgánicos, sostenibles, “verdes”), el bienestar de las personas (normativa laboral, comercio justo), la protección de los animales (conservación de la naturaleza o de la biodiversidad, bienestar de los animales en general o dispositivos “inocuos para las aves o los delfines”), o pretenden lograr productos finales libres de una determinada sustancia (hormonas, organismos modificados genéticamente, aditivos). Por último, hay campañas o códigos de prácticas que promueven determinadas cuestiones (a favor de los pobres, de las cooperativas o de la producción local) que pueden no ser certificaciones en sentido estricto ni

estar basados en normas escritas, pero que apelan o responden a algunas de las mismas motivaciones que los sistemas oficiales. Tanto las normas oficiales como las oficiosas están contribuyendo a cambiar las demandas y las expectativas de los consumidores en los países en desarrollo y en los desarrollados. Se encontrará un resumen de este tipo de iniciativas para cultivos comerciales en FAO (2003).

34. Uno los sistemas de normas y certificación privados más antiguos se relaciona con la elaboración de productos biológicos. Varias organizaciones privadas, especialmente la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica, han trabajado durante más de 20 años en la elaboración de normas para la producción biológica y de sistemas de certificación. Últimamente se han producido considerables esfuerzos y avances en la armonización de estos sistemas. El desarrollo de estos sistemas privados ha tenido una gran influencia en el de las normas y programas públicos oficiales para la producción biológica.

35. La Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó en septiembre de 2005 su nueva norma para sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos, ISO 22000. Esta norma especifica los requisitos para un sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos en la cadena alimentaria, con el objetivo de proporcionar productos finales sistemáticamente inocuos que cumplan tanto los requisitos acordados con el cliente como los de las reglamentaciones pertinentes sobre inocuidad de los alimentos. La norma ISO 22000 combina los principios de análisis de peligros y de puntos críticos de control con programas de requisitos previos (es decir, un determinado procedimiento o directiva).

36. Mayoristas y minoristas estadounidenses y europeos utilizan algunos sistemas de normas privados, especialmente para los productos frescos. En Europa, el mayor programa privado de normas y certificación es el de la Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EurepGAP). En Europa, 22 cadenas de minoristas en gran escala respaldan este programa. La EurepGAP tiene la intención declarada de aumentar la confianza de los consumidores en la inocuidad de los alimentos. En los Estados Unidos, el Instituto de Comercialización de Alimentos cuenta con 1 500 empresas miembros dedicadas al comercio mayorista y minorista de productos alimenticios, que explotan las tres cuartas partes aproximadamente de todas las tiendas minoristas de alimentos del país. Este Instituto gestiona el Programa de Calidad e Inocuidad de los Alimentos (SQF 1000 y SQF 2000). El Programa SQF se basa en los principios del APPCC, del Codex, de la ISO y de los sistemas de gestión de la calidad.

37. Una importante diferencia entre los sistemas de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal públicos y privados es que los primeros son elaborados y administrados por el sector público para proteger la vida o la salud de las personas, animales y plantas, mientras que los segundos son concebidos y administrados por el sector privado en interés de grupos privados.

38. Algunos sistemas privados de normas y de certificación voluntaria crean una diferenciación en el mercado y de esta forma generan incentivos de precios para su cumplimiento. Por ejemplo, los consumidores están dispuestos a pagar precios más elevados por los productos biológicos, y el productor recibe parte de ese sobreprecio. Las medidas obligatorias en materia de inocuidad de los alimentos exigen a las empresas asumir los costos de su cumplimiento, superando así una posible deficiencia del mercado. La mayor parte de los sistemas de normas y certificación de grandes minoristas y elaboradores no generan incentivos de precios. Más bien, debido a su fuerza en el mercado, exigen su cumplimiento o de lo contrario se cierra el mercado. De tal forma, estos sistemas privados se hacen obligatorios *de facto* para determinados tipos de productos en determinados mercados. Esto sucede particularmente en el caso de los productos frescos en Europa. En estos casos, el elaborador debe asumir asimismo el costo del cumplimiento sin la seguridad de obtener mayores ganancias.

Desafíos y oportunidades en América Latina y el Caribe

39. La importancia de las MSF en el comercio regional e internacional y el rápido desarrollo de los sistemas privados de normas ofrecen oportunidades y plantean desafíos en América Latina y el Caribe. Algunos de estos desafíos y oportunidades se examinan a continuación.

Instituciones públicas nuevas y fortalecidas

40. La atención que últimamente se presta a las cadenas alimentarias, la rastreabilidad y las MSF y normas privadas hace necesario un examen de las instituciones públicas que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. La mayoría de los gobiernos se enfrentan con el desafío de reestructurar las instituciones necesarias para consolidar un sector eficaz de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal. Tradicionalmente, estos asuntos han estado repartidos entre varios ministerios, lo que dividía las responsabilidades y las competencias. A menudo las viejas estructuras resultan rígidas y pueden crear obstáculos innecesarios, lo que impide una coordinación eficaz y eficiente. El nuevo planteamiento, que tiene en cuenta los sistemas de elaboración y gestión además de los productos finales, exige una nueva coordinación de los recursos y una gestión coherente del sistema. Algunos países están construyendo nuevas estructuras institucionales, como es el caso de la creación en Jamaica del Comité nacional de coordinación para la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos, y del actual proyecto de creación en Chile de un Ministerio de agricultura y alimentación.

41. A menudo las exigencias de elaboración de medidas y normas y de certificación de su cumplimiento requieren recursos materiales y humanos complementarios. Es frecuente que los técnicos y profesionales necesiten nueva formación y actualización de sus conocimientos. Hacen falta muchos conocimientos nuevos, por ejemplo en materia de evaluación de riesgos.

Cooperación regional y subregional

42. En concreto, las medidas de sanidad animal y vegetal requieren cooperación regional y subregional. Las nuevas introducciones en la región y en las subregiones pueden terminar por afectar a todos. Es posible que los países en desarrollo y los países con economías pequeñas no tengan capacidad suficiente para hacer frente a las medidas de sus interlocutores comerciales ni para proporcionar datos científicos que justifiquen la protección de sus propios recursos animales y vegetales. Puede que sea necesario compartir los servicios de diagnóstico; por otra parte, el establecimiento de zonas libres de una determinada plaga de las plantas o enfermedad de los animales a menudo incumbe a más de un país.

Infraestructura y garantía de calidad

43. La exigencia de las MSF y de las normas privadas requieren programas de garantía de la calidad que incluyan sistemas e infraestructuras acreditados internacionalmente. Desde 1997 el Codex recomienda que los laboratorios encargados del control de las exportaciones e importaciones de alimentos cumplan la norma ISO/CEI 17025: 2005 "Requisitos generales relativos a la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración" y el requisito de acreditación de los laboratorios de la norma ISO/CEI 17011: 2004 "Prescripciones generales relativas a las instituciones que se encargan de la acreditación de las instituciones de evaluación de la conformidad". La Directiva 93/99/CEE de la Unión Europea establece que los laboratorios de control de alimentos deben estar oficialmente acreditados mediante una norma internacionalmente reconocida como la norma ISO 17025, participar en programas de pruebas de capacidad y utilizar métodos validados antes de julio de 1999.

Colaboración con instituciones académicas y el sector privado

44. La mayoría de los gobiernos no cuenta con los recursos necesarios para mantenerse al día en todos los ámbitos necesarios, entre ellos los del conocimiento, infraestructuras, capacidad de gestión y equipamiento especializado. En muchos países, las universidades y el sector privado

poseen la mayor concentración de recursos en el ámbito de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. El sector público se enfrenta al desafío de desarrollar las oportunas relaciones de trabajo con estos sectores para lograr un incremento de la inocuidad y la calidad en general. Trabajar con el sector privado es de vital importancia, pero requiere relaciones de trabajo prudentes para evitar los conflictos de intereses o la impresión de que existen tales conflictos.

Incorporación de los consumidores a los debates y a la aplicación de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal

45. Los consumidores son los interesados en última instancia, en los sistemas de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal, pero a menudo no se cuenta con ellos al principio del proceso de establecimiento de normas y códigos de prácticas. Con demasiada frecuencia los consumidores y grupos de consumidores responden enérgicamente a problemas a los que se da mucha publicidad. Los gobiernos necesitan aprender a llegar a los grupos de consumidores y a trabajar en estrecho contacto con ellos en lo relativo a la prevención, así como a lograr que el consumidor confíe en el funcionamiento de los sistemas de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal.

Medidas y normas en materia de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal: ¿obstáculos al comercio u oportunidades de mejora?

46. Aunque existen publicaciones que consideran las normas sanitarias y fitosanitarias como obstáculos al comercio, Jaffee y Hensen (2004) advierten contra la excesiva generalización. Sostienen que "...la situación general de los países en desarrollo no es necesariamente difícil y desde luego es menos negativa de lo que sostiene la concepción imperante de las normas como obstáculos. De hecho, el aumento de las normas acentúa los aspectos positivos y negativos de la cadena de suministro y por tanto tiene efectos distintos en la posición competitiva de cada país y cada participante en el mercado. Algunos países y/o industrias incluso están utilizando normas rigurosas sobre calidad e inocuidad para ocupar (de nuevo) posiciones ventajosas en mercados mundiales competitivos. Esto pone de manifiesto la importancia de analizar las repercusiones de las medidas en materia de inocuidad de los alimentos y sanidad agropecuaria en el contexto de las limitaciones más generales de la capacidad, y destacar las tendencias y fuerzas impulsoras de la cadena de suministro. El problema fundamental para los países en desarrollo es cómo explotar sus ventajas y superar sus inconvenientes para resultar beneficiados y no perjudicados en el contexto comercial y reglamentario emergente".

47. Algunos países en desarrollo han aprovechado la oportunidad de elevar su capacidad y hacer los necesarios ajustes en la estructura y el funcionamiento de sus cadenas de suministro, asegurando de esta forma su posición en unos mercados agrarios de exportación cada vez más competitivos.

El desafío de la multiplicidad de normas

48. El creciente número de sistemas privados de normas, sumado a las MSF, plantea varios desafíos. Uno de ellos es la posibilidad de incompatibilidades o conflictos entre diferentes grupos de normas. Esto puede hacer que sea difícil o imposible que un sistema de producción cumpla requisitos contradictorios.

49. La multiplicidad de los sistemas implica también la existencia de múltiples niveles de trabajo. Los sistemas de notificación necesarios pueden resultar abrumadores para los pequeños productores y costosos para los medianos y grandes productores.

50. Las normas y certificaciones añadidas pueden suponer mayores costos. Aunque a veces los costos se compensan con una prima para los productos certificados, cada vez es mayor la tendencia a que el único incentivo sea el acceso al mercado, en especial para las normas relacionadas con los supermercados. Los altos costos fijos y de funcionamiento que hay que afrontar para cumplir las nuevas y múltiples normas son especialmente gravosos para los productores más pequeños, que no pueden repartirlos entre grandes volúmenes de producción.

51. La multiplicidad de las normas a menudo produce confusión. Algunos agricultores ni siquiera son conscientes de las consecuencias de cumplir o no una determinada norma. Los funcionarios gubernamentales tendrán que esforzarse considerablemente para garantizar la claridad y la observancia de las MSF, las medidas sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las normas internacionales en las que se basan estas medidas, mientras que tal vez el mercado esté exigiendo a los agricultores, envasadores y exportadores el cumplimiento de diferentes grupos de normas. Se están realizando esfuerzos para utilizar las normas nacionales como referencia para normas regionales e internacionales a menudo de carácter privado (por ejemplo, ChileGAP y México Calidad Suprema). Aunque estas normas a menudo se ajustan a las normas internacionales de protección sanitaria y fitosanitaria y las MSF nacionales, puede haber casos en que esto no ocurra.

52. La existencia de múltiples sistemas privados no refuerza necesariamente los sistemas nacionales de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal. En un informe sobre entrevistas con participantes en sistemas privados de certificación sanitaria y fitosanitaria de Guatemala se afirma: “Fue sorprendente que los entrevistados no criticaran esta norma ni expusieran las ventajas o desventajas del sistema. Desde su posición estratégica, la EurepGAP se veía como un requisito, y cuanto antes lo pusieran en práctica, en mejor situación estarían. Algunos manifestaron su deseo de centrarse en la obtención del certificado más que de conocer los pormenores de cómo funcionaba el sistema” (Flores *et al.*, 2005).

53. En el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio se ha tratado la cuestión de las normas privadas más estrictas que las MSF. San Vicente y las Granadinas, con el apoyo de Jamaica, el Perú, el Ecuador y la Argentina, se lamentó de que los requisitos de la EurepGAP fueran más rigurosos que los de las MSF públicas y propuso que se utilizaran estas últimas. Un país declaró que si el sector privado establecía normas innecesariamente restrictivas que afectaban al comercio y los países no tenían un foro en el que defender cierta racionalización de dichas normas, se habrían desperdiciado 20 años de debates en los foros internacionales.

54. Por último, existe el peligro de que la complejidad de las múltiples normas privadas, o la confusión que generan, sumadas a las MSF, lleven a actitudes cínicas o a una reacción violenta contra las MSF públicas que tan cuidadosamente se han elaborado.

Oportunidades relacionadas con la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal: mejorar los sistemas nacionales y aprovechar la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal para reducir el hambre y la pobreza

55. Quizá el mayor desafío que se plantea en la región sea cómo valerse de las MSF y las normas privadas para mejorar los sistemas sanitarios y fitosanitarios nacionales y aprovechar las oportunidades de exportación y nacionales, al tiempo que se logran objetivos sociales de reducción del hambre y la pobreza. El cumplimiento de conjuntos de normas privadas cada vez más rigurosos y complejos resulta difícil y costoso, especialmente para los agricultores con pocos recursos y escasa formación, para los pequeños productores y para las empresas pequeñas y medianas de elaboración y comercialización de productos agrícolas. La incorporación de los agricultores, elaboradores y comercializadores pequeños y medianos y con pocos recursos a la escena internacional requerirá estrategias, políticas, inversión y programas concretos para garantizar que las normas sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal no beneficien solamente a un pequeño sector de la sociedad. La cuestión más amplia de contribuir a que el comercio beneficie a los pobres se estudia detenidamente en la reciente edición de la publicación de la FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentaci. n* (FAO, 2005).

Cooperación técnica de la FAO en actividades relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal en la región de América Latina y el Caribe

56. La FAO ha proporcionado una importante cooperación técnica a los países para apoyar sus esfuerzos orientados a mejorar la situación de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal en América Latina y el Caribe. Se han llevado a cabo varios proyectos, talleres y cursos de capacitación importantes. El documento “Actividades de la FAO y la OMS para el aumento de la capacidad en relación con la inocuidad y calidad de los alimentos” se encuentra disponible en ftp://ftp.fao.org/codex/cac/cac28/if28_05e.pdf.

57. La FAO ha elaborado proyectos del Codex para América Central, los países andinos, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Uno de los principales objetivos de estos proyectos ha sido establecer el estado actual de armonización y equivalencia de las normas nacionales con las del Codex Alimentarius, y promover la armonización. Se ha alentado a los países a que examinen sus políticas y adopten las normas del Codex Alimentarius.

58. En la actualidad, la FAO está ejecutando dos proyectos regionales sobre desarrollo de un sistema integral de garantía de la calidad para laboratorios de análisis de alimentos, uno para América del Sur y el otro para América central, Cuba, la República Dominicana y México. Los informes de estos proyectos pueden consultarse en: www.rlc.fao.org/prior/comagric/codex/.

59. A través de la Red de Cooperación Técnica entre laboratorios de investigación y diagnóstico veterinario, establecida en 1983 para incrementar los niveles técnicos, científicos y operativos de la investigación y el diagnóstico veterinarios, se ha prestado apoyo a laboratorios de sanidad animal. Más de 300 instituciones nacionales participan en la red. Entre las actividades principales cabe citar la capacitación, el intercambio de información y el suministro de normas de referencia para la normalización de laboratorios. La FAO ha llevado a cabo proyectos de cooperación similares con laboratorios de plaguicidas en toda América Latina y el Caribe.

60. En lo que concierne a la sanidad animal, la FAO ha desarrollado importantes sistemas de cooperación técnica en la región, incluido un proyecto regional para la evaluación y reforzamiento del sistema de prevención de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y el sistema de control de calidad de piensos (TCP/RLA/0177) así como un proyecto piloto sobre el establecimiento de un sistema nacional de identificación y registro del ganado bovino en Chile (TCP/CHI/2801). Este proyecto fue la base del actual programa nacional en Chile.

61. En el ámbito de la sanidad vegetal, la FAO ha colaborado estrechamente con muchos Estados Miembros para evaluar y después fortalecer sus servicios nacionales de protección fitosanitaria (por ejemplo, TCP/RLA/2912, Fortalecimiento de las capacidades fitosanitarias de los países miembros del OIRSA), y para proporcionar asistencia técnica con el fin de mejorar los servicios de determinados cultivos (por ejemplo, TCP/TRI/2902, Establecimiento de un programa obligatorio de certificación sanitaria para cítricos en Trinidad y Tabago).

62. Una importante fuente de información oficial sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal es el Portal internacional sobre inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal (IPFSAPH) (www.ipfsaph.org/Es/default.jsp), que apoya la ejecución del Acuerdo MSF proporcionando un punto único de acceso a la información oficial autorizada, internacional y nacional, en los sectores de la inocuidad alimentaria y la sanidad animal y vegetal.

63. El IPFSAPH está creando un portal regional para América Latina y el Caribe. Este portal, PRISA (<http://prisa.fao.org>), ofrecerá a funcionarios y partes interesadas la oportunidad de enviar y compartir documentos oficiales y no oficiales de interés regional en español, inglés y portugués.

Recomendaciones que se señalan a la atención de la Conferencia

64. La Conferencia, tras estudiar y debatir el presente documento, tal vez desee examinar las siguientes conclusiones y recomendaciones para su ratificación:

Cooperación técnica y regional

65. La cooperación entre los gobiernos de los Estados Miembros es fundamental para garantizar que los países de América Latina y el Caribe estén en condiciones de aprovechar al máximo las nuevas oportunidades que ofrece la creciente liberalización del comercio agrícola, a escala tanto regional como internacional, y asegurarse de que las cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal no se aplicarán de forma injustificada o discriminatoria. Es muy importante que se identifiquen las necesidades de asistencia técnica para dar respuesta a las prioridades citadas.

66. La cooperación regional en cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal resulta indispensable. Aunque a menudo compiten por los mismos mercados, los países y el sector privado de la región deberían ser conscientes de que se pueden obtener muchos beneficios de la cooperación regional, especialmente cuando hay que enfrentarse a grandes países, regiones y mercados muy organizados e integrados. Algunos ejemplos de actividades que podrían ser objeto de mayor cooperación regional son el establecimiento y mantenimiento de zonas libres de plagas, la lucha contra plagas transfronterizas, los programas de garantía de calidad para servicios regionales de laboratorio y diagnóstico y el análisis de riesgos relacionados con las importaciones. Las organizaciones regionales, entre ellas las redes de laboratorios como la Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos (RILAA), las organizaciones regionales de protección fitosanitaria y otros foros y organizaciones regionales pertinentes, incluido el Comité Coordinador del Codex para América Latina y el Caribe (CCLAC), deberían tener importantes cometidos en la ejecución de actividades de cooperación.

67. Los Miembros podrían considerar el establecimiento de un programa regional de creación de capacidad en relación con el comercio para ayudar a los países a desarrollar las capacidades nacionales que necesitan en diferentes niveles.

Función rectora de la FAO, en particular en la elaboración de marcos reglamentarios internacionales (Codex, CIPF, OIE), y su aplicación en América Latina y el Caribe

68. La FAO, en particular a través de la Secretaría de la CIPF y la Secretaría (que ejerce conjuntamente con la OMS) de la Comisión del Codex Alimentarius, desempeña una función especial y definida a nivel mundial en las cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. Para adaptarse a las dimensiones regionales de esta función en América Latina y el Caribe, la FAO debería evaluar la calidad y cantidad de los servicios que presta en este ámbito.

Modernización y fortalecimiento de los sistemas nacionales

69. En muchos países resultan necesarios el análisis, la reforma y la modernización de las instituciones. Convendría establecer indicadores clave de un sistema nacional funcional y eficiente, y llevar a cabo una vigilancia continua de los progresos. Se podrían analizar y compartir en toda la región las iniciativas interesantes.

70. Las estructuras orgánicas probablemente tendrán que modificarse. Se crearán nuevos grupos de trabajo, con nuevas características y funciones. Al papel y la importancia cada vez más destacados de las instituciones que se ocupan de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal deberán corresponder los recursos apropiados. Los gobiernos necesitarán apoyo y asistencia técnica considerables para proyectar los sistemas adecuados y para financiarlos. En la mayor parte de los casos deberán aumentarse los presupuestos, a veces de forma drástica. Los gobiernos deberán determinar el equilibrio adecuado entre la recuperación de costos por estos

servicios y la inversión nacional para garantizar la producción y el consumo de alimentos inocuos y nutritivos.

71. La utilización de normas más rigurosas y de códigos de prácticas más estrictos debería servir de catalizador para elevar la calidad de los mercados nacionales en general. Los gobiernos deben garantizar que se construyan auténticos sistemas nacionales y no permitir que haya sistemas paralelos, uno que garantice un elevado nivel de inocuidad para la exportación y otro de un nivel menor de inocuidad para el consumo interno.

72. La FAO debería facilitar un proceso de intercambio de información y experiencias adquiridas en la modernización y la reforma de las instituciones en toda la región. La FAO debería también, cuando así se le solicite, apoyar el establecimiento de los acuerdos institucionales que mejor respondan al nuevo contexto de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal y prestar el asesoramiento necesario para ello.

Diálogo entre los sectores público y privado

73. Las cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal no incumben sólo al gobierno sino que interesan directamente al sector privado, del que necesitan un apoyo pleno. Es urgente que se establezcan y se impulsen iniciativas conjuntas de los sectores público y privado. Algunos países tienen experiencias positivas que deberían compartir con otros países de la región.

74. La FAO debería ejercer una función activa como intermediario imparcial en los debates en curso entre las partes interesadas de sistemas y entidades de los sectores público y privado. Deberían hacerse esfuerzos prudentes para garantizar la participación de todos los interesados en la concepción y la promoción de programas que permitan una mayor inclusión de grupos rurales, en particular pequeños agricultores y empresarios, en la ejecución de las medidas y normas de inocuidad de los alimentos y sanidad animal y vegetal, y aprovecharse de las nuevas y más amplias oportunidades que ofrece el mercado.

Bibliografía

- Beghin, J. y J. Bureau, 2001. Quantification of Sanitary, Phytosanitary, and Technical Barriers to Trade for Trade Policy Analysis, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Documento de trabajo 01-WP 291, diciembre.
- Buzby, J. C., 2001. Effects of food-safety perceptions on food demand and global trade. En A. Regmi (ed.) *Changing structure of global food consumption and trade*. Market and Trade Economics Division, Agriculture and Trade Report no. WRS-01-1, pp. 55-66. Washington DC: Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- Calvin, L., L. Flores y W. Foster, 2003. Food Safety in Food Security and Food Trade: Case Study: Guatemalan Raspberries and *Cyclospora*. Focus 10, Brief 7. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Crutchfield, S. R. y T. Roberts, 2000. Food Safety Efforts Accelerate in the 1990's. *FoodReview* 23(3), pp. 44-49.
- Diop, N. y S. M. Jaffee, 2005. Fruits and vegetables: global trade and competition in fresh and processed product markets. Pp. 237-257 en *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, M. A. Aksoy y J. C. Beghin (eds.). The World Bank. 309 pp.
- FAO, 2003. Las normas sociales y ambientales, la certificación y el etiquetado de cultivos comerciales. FAO, Roma.
- FAO, 2005. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005. Comercio agrícola y pobreza. ¿Puede el comercio obrar en favor de los pobres? FAO, Roma.
- Flores, L. G., D. Thiagarajan y L. Busch, 2005. The relationship of third-party certification (TPC) to sanitary/phytosanitary (SPS) measures and the international agri-food trade. Case study: Guatemala – with emphasis on food safety standards. Raise SPS Global Analytical Report #3, USAID.
- Jaffee, S. M. y S. Hensen, 2004. Standards and Agro-Food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate. World Bank Policy Research Working Paper 3348, junio de 2004.
- Jaffee, S. M. y S. Hensen, 2005. Agro-food exports from developing countries: the challenges posed by standards. pp. 91-114 en *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, M. A. Aksoy y J. C. Beghin (eds.). The World Bank. 309 pp.
- Maskus, K. y J. Wilson (eds.), 2001. *Quantifying the Impact of Technical Barriers: Can It Be Done?* University of Michigan, Ann Arbor.
- Otsuki, T., J. S. Wilson y M. Sewadeh, 2001. Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy* 26: 495-514.
- Rich, K. M., 2004. Animal Diseases and the Cost of Compliance with International Standards and Export Markets: The Experience with Foot-and-Mouth Disease in the Southern Cone. The World Bank, Washington, DC.
- Roberts, D., T. Josling y D. Orden, 1999. WTO Disciplines on Sanitary and Phytosanitary Barriers to Agricultural Trade: Progress, Prospects, and Implications for Developing Countries. Invited Paper, Conference on Agricultural and the New Trade Agenda from a Development Perspective, World Bank, Ginebra, octubre.