



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



## **13.<sup>a</sup> REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA**

*Washington, D.C., 24 al 25 de abril de 2003*

---

*Punto 11.3 del orden del día provisional*

RIMSA13/17 (Esp.)  
18 de abril 2003  
ORIGINAL: INGLÉS

### **PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO CÍVICOS EN LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA PROBEZA**

**Sr. Mario Berríos**  
**Especialista en Comercio**  
**División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos**  
**Departamento de Integración y Programas Regionales**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

## CONTENIDO

	<i>Página</i>
El comercio agropecuario y la inocuidad de los alimentos en el Continente Americano.....	3
Los mercados mundiales y la inocuidad de los alimentos .....	3
El comercio de productos agroalimentarios en el continente americano.....	3
Riesgos para la inocuidad de los alimentos y reglas comerciales.....	5
Desafíos relativos al comercio y a los posibles riesgos para la inocuidad de los alimentos .....	6
Instrumentos y ejemplos del BID para asuntos comerciales, de inocuidad de los alimentos y cuestiones afines .....	8
Conclusiones.....	9
Referencias	
Información sobre contactos con el BID	
Anexo	

## **El comercio agropecuario y la inocuidad de los alimentos en el Continente Americano**

1. Con este artículo pretendemos determinar los nexos entre las cuestiones comerciales y de inocuidad de los alimentos en el continente americano e indicar cómo el comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), la salud y otras cuestiones afines pueden abordarse mediante programas de instituciones multilaterales. Esto último se ilustra mediante el ejemplo específico del trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la materia. En este documento se explica fundamentalmente la estrecha relación existente entre la producción agropecuaria, el desarrollo económico y rural, la inocuidad de los alimentos y la salud humana. En particular, se reconoce que la ampliación del comercio y de la producción agropecuarios está estrechamente relacionada con el desarrollo económico y rural, con la inocuidad de los alimentos y con la salud y que para llegar a enfoques uniformes con los que abordar estos problemas será necesario adoptar estrategias integradas que tengan en cuenta todos estos temas.

### **Los mercados mundiales y la inocuidad de los alimentos**

2. En los últimos decenios, el aumento del intercambio comercial internacional ha contribuido a reducir la medida en que podían separarse fácilmente los mercados y los consumidores. Así pues, en el contexto de los mercados mundiales de los productos agroalimentarios, la inocuidad de los alimentos se refiere a la salud de todos los consumidores, extranjeros y nacionales. La aparición y el desarrollo de reglamentos comerciales y de organismos normativos multilaterales y regionales también han introducido la cuestión de la relación entre los reglamentos nacionales y las normas internacionales en cuanto al funcionamiento de los sistemas de inspección y control de los alimentos.

3. En términos de comercio, el cumplimiento de los requisitos ordinarios de los mercados extranjeros se ha convertido en un imperativo para cualquier iniciativa de exportación con éxito y, a menudo, esto requiere inversiones importantes. Un resultado positivo de esta situación es que las inversiones para cumplir con las normas del mercado de exportación pueden también tener repercusiones positivas para los consumidores nacionales. Por ello, invertir en normas de inocuidad de los alimentos está adquiriendo relevancia no sólo en cuestión de objetivos aislados de mercados extranjeros, sino también como criterio cada vez más integrado de atender a todos los mercados.

### **El comercio de productos agroalimentarios en el continente americano**

4. En el continente americano hay un alto nivel de comercio agropecuario. En la figura 1 se resume la envergadura del comercio de productos alimenticios en América. En la figura 2 se pone de manifiesto que el mayor porcentaje del comercio agropecuario

es de productos que han experimentado algún tipo de procesamiento. Del grano a los productos de panadería, y de los piensos para el ganado a la carne de vacuno, la lista de las importaciones y exportaciones agropecuarias en el continente americano cubre todas las etapas de la cadena de suministro alimentario (cuadro 1). Como expresan Gelhar y Coyle (2001), la composición del comercio agropecuario mundial, impulsado principalmente por el crecimiento de los ingresos per cápita, ha cambiado sustancialmente en los dos últimos decenios. También en los países en desarrollo está produciéndose un cambio de las tendencias del consumo y del comercio, de alimentos básicos a productos de mayor valor añadido y, en particular en los países de ingresos altos, la demanda de marcas extranjeras está también haciendo que aumente el comercio de productos de consumo procesados en cada sector.

5. El análisis de la estructura del comercio agropecuario durante el período 1980-1997 revela que las exportaciones agropecuarias dentro del continente americano crecieron por término medio 4,8% en ese lapso. Además, hemos observado una creciente concentración hacia las exportaciones agropecuarias dentro del continente. La figura 3 muestra los resultados de los cálculos de intensidad de exportación<sup>1</sup> del comercio agropecuario extra e intracontinental. Los resultados indican que la intensidad de exportación agropecuaria del continente americano frente al resto del mundo descendió gradualmente de 0,85 en 1980 a 0,75 en 1997. En dirección opuesta, al nivel intrarregional, la intensidad de exportación aumentó gradualmente de 1,83 en 1980 a 2,31 en 1997 (Berrios, 2003). Estos resultados indican que aunque los países americanos tienen una estructura comercial diversificada con los mercados mundiales, el destino dinámico y la concentración del comercio agropecuario es mayor dentro del continente, especialmente a niveles subregionales.

6. Las tendencias al mayor comercio agropecuario subregional y regional en nuestro continente probablemente seguirán generando nuevos desafíos en cuanto a la inocuidad de los alimentos, tanto para los gobiernos como para los productores privados, que han de diseñar y aplicar mejoras a sus sistemas y prácticas de prevención, inspección y control. Sin un importante esfuerzo inversor para formar y actualizar la capacidad técnica y la infraestructura necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas básicas de inocuidad alimentaria de los mercados extranjeros accesibles, podría verse afectado el potencial de exportación agroalimentaria de muchos países. En este contexto, es urgente generalizar la información sobre requisitos específicos de los mercados extranjeros y aumentar y consolidar la pericia técnica y la infraestructura nacional y regional. El reto

---

<sup>1</sup> Los índices de intensidad de exportación miden la concentración y distribución regional del comercio, dados los flujos comerciales. Estos índices se construyen como la razón entre la proporción de las exportaciones agropecuarias de un país que van a una región, frente a la importancia de la región en el total mundial de importaciones agropecuarias. El índice puede tomar valores  $\geq 0$ , donde 1 indica flujos comerciales geográficamente imparciales.

básico sigue siendo conseguir que tanto los gobiernos como los productores privados reconozcan y se adapten a la nueva realidad y a los requisitos de los mercados mundiales.

### **Riesgos para la inocuidad de los alimentos y reglas comerciales**

7. Suele haber gran inquietud en cuanto a los riesgos para la inocuidad<sup>2</sup> de los alimentos importados. En un contexto de comercio, el marco básico para abordar la preocupación sobre las medidas de protección de la salud animal, vegetal y humana y los riesgos conexos en materia de inocuidad de los alimentos es la aplicación del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)<sup>3</sup>. El Acuerdo MSF de la OMC establece los requisitos generales y los procedimientos para lograr que las MSF se establezcan para proteger frente a los riesgos, y no para servir como obstáculos injustificados al comercio. El anexo A del Acuerdo MSF de la OMC establece explícitamente que las MSF incluyen toda medida aplicada para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, productos tóxicos u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos. También incluye toda medida aplicada para proteger la vida y la salud de las personas de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados. El artículo 2.2 establece que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, que esté basada en principios científicos y que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes (en este caso, puede adoptarse una MSF provisional).

8. Por lo tanto, el Acuerdo MSF de la OMC reconoce la necesidad legítima de reglamentos para proteger la vida y la salud de personas, animales y plantas, lo cual abarca los reglamentos de inocuidad de los alimentos y la necesidad de establecer el nivel de protección apropiado. El enfoque básico es que los países miembros establecerán reglamentos con base científica y no aplicarán discriminación injustificada o arbitraria a países con condiciones similares.

---

<sup>2</sup> Buzby (2001) observa que entre los riesgos para la inocuidad de los alimentos figuran derivados de fármacos veterinarios y residuos de plaguicidas, aditivos alimentarios, agentes patógenos (bacterias, virus, parásitos, hongos y sus toxinas), productos tóxicos ambientales como metales pesados (plomo y mercurio), contaminantes orgánicos persistentes (dioxina) y agentes no convencionales como los priones de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

<sup>3</sup> El Acuerdo MSF de la OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995. Antes del final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, las MSF no estaban plenamente incorporadas a las reglas comerciales multilaterales, si bien el Artículo XX(b) del GATT de 1947 incluía una excepción general que permitía a las partes contratantes discriminar las importaciones reconociendo su derecho a tomar las medidas necesarias para proteger la vida o la salud humanas, animales o vegetales, aunque tales medidas impusieran restricciones al comercio.

9. Con respecto a las preocupaciones de salud, el principal organismo multilateral que trata los temas de salud humana es la Organización Mundial de la Salud (OMS) que, mediante el Codex Alimentarius que establece normas para los productos alimenticios, viene ocupándose directamente de cuestiones de inocuidad de los alimentos. La OMS es asimismo uno de los siete observadores permanentes del comité de MSF de la OMC, compuesto por la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

10. El comercio y la inocuidad de los alimentos se han convertido en temas conexos en el mercado, las inquietudes de los consumidores, las reglas del comercio multilateral y la formulación de normas internacionales para los productos alimenticios. Este punto de contacto guarda relación directa con las capacidades de los gobiernos nacionales de diseñar y aplicar marcos normativos en cuestiones comerciales y de inocuidad de los alimentos.

### **Desafíos relativos al comercio y a los posibles riesgos para la inocuidad de los alimentos**

11. El intercambio agropecuario en el continente americano se produce entre países con diferentes niveles de desarrollo económico, envergadura de sus economías, infraestructura de inspección de alimentos y capacidad institucional general de sus instituciones públicas y privadas. Los países productores agropecuarios importantes de la Región sí tienen las convenientes infraestructura y capacidad técnica de inspección de alimentos y sistemas de control. Sin embargo, persisten limitaciones clave, por ejemplo, relacionadas con marcos normativos y procedimientos de inspección caducos y con la falta de nuevas inversiones para actualizar y renovar equipos y conocimientos técnicos. Hay que modernizar los procedimientos de inspección y sus marcos normativos, muchos de los cuales se establecieron en la primera mitad del siglo pasado, y es preciso tener más en cuenta las exigencias de los mercados extranjeros. Es característico que los problemas en esta materia se conviertan en obstáculos al acceso a los mercados extranjeros. En este contexto, entre los desafíos políticos fundamentales de muchos países figuran:

- a) modernizar los marcos normativos y los procedimientos de inspección;
- b) integrar más eficazmente comercio, agricultura, ganadería y salud;
- c) promover normas de inocuidad de los alimentos sin imponer excesivas restricciones al comercio y costos del cumplimiento de los reglamentos, y evitar instrumentos de reglamentación incompatibles; y
- d) asegurar el refuerzo propio y esfuerzos congruentes al trabajar en estos asuntos.

12. En cambio, para otros países más pequeños y menos desarrollados, los retos iniciales y fundamentales comienzan con problemas por la escasa o nula capacidad técnica, financiera y humana para organizar y mantener la infraestructura de los sistemas de inspección y sus instituciones afines. En algunos casos, las necesidades básicas consisten en crear las condiciones mínimas para producir o preparar productos alimenticios, como disponer de agua potable, de transporte o de cámaras frigoríficas. Es muy probable que la eficiencia del control de los patógenos transmitidos por los alimentos sea limitada si las infraestructuras esenciales y básicas (agua potable, sistemas operativos de saneamiento, refrigeración y preparación de alimentos en condiciones higiénicas) no existen o son ineficaces.

13. Resumiendo estas limitaciones, Babu y Rhoe (2001) presentan un caso característico de los problemas fundamentales que afrontan los países en desarrollo para la organización y modernización de los sistemas de inocuidad de los alimentos. Según ellos, estos problemas están a menudo relacionados con la falta de capacidad humana y de personal; de capacidad financiera para crear la infraestructura básica, adiestrar al personal y crear un sistema sostenible; de mecanismos para exigir el cumplimiento de las normas; la poca importancia política que se da a la inocuidad de los alimentos; la fragmentación entre diferentes organismos que tienen que ver con la inocuidad de los alimentos; la inadecuada infraestructura para después de la cosecha; y la falta de representación en los organismos normativos internacionales como el Codex Alimentarius.

14. Todo lo dicho indica que algunos de los retos principales en cuanto a la interacción entre el comercio y la inocuidad de los alimentos son:

- Aplicar plenamente el acuerdo MSF de la OMC.
- Evitar restricciones abusivas al comercio.
- Formar la capacidad técnica científica para la evaluación de riesgos.
- Crear una infraestructura sostenible de inspección y control de alimentos.
- Modificar o establecer reglamentos con base científica.
- Proporcionar u obtener asistencia técnica y financiera.
- Participar e influir en la creación y el mantenimiento de los cambios en normas internacionales como el Codex Alimentarius.

15. Modificar las leyes y los reglamentos de inocuidad de los alimentos es clave para la operación de sistemas eficaces de inspección; un enfoque integral e integrado del comercio y la inocuidad de los alimentos requeriría un esfuerzo concertado para abordar

los problemas expuestos, y exigiría asimismo otras tareas esenciales, como adiestrar a diversos interesados directos (decisores políticos, científicos y técnicos, inspectores, procesadores, productores primarios) y armonizar los reglamentos de inocuidad de los alimentos con las normas internacionales (véase Babu y Rhoe, 2001).

### **Instrumentos y ejemplos del BID para asuntos comerciales, de inocuidad de los alimentos y cuestiones afines**

16. El BID ha financiado muchas iniciativas para abordar estas cuestiones, que han cubierto programas sobre diversos temas. He aquí algunos ejemplos de estos programas:

- Facilitar el comercio entre Centroamérica y México mediante un sistema regional de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Actualizar la capacidad y los procedimientos de los laboratorios oficiales gracias a la Red Interamericana de Laboratorios de Análisis de Alimentos (iniciativa regional OPS/OMS).
- Préstamo para operaciones de innovación a Costa Rica para fortalecer la capacidad reglamentadora del Ministerio de Salud en cuanto a la calidad de los alimentos, el agua potable y diversos factores de riesgo.
- Servicios de apoyo a la agricultura y ganadería en Jamaica (incluidas MSF y de inocuidad de los alimentos).
- Desarrollo de las condiciones sanitarias del sector agropecuario en Perú.
- Modernización de los servicios agropecuarios en el Ecuador.
- En estudio: Red regional sobre las condiciones sanitarias agropecuarias y la inocuidad de los alimentos en los países de la CARICOM.

17. Los programas del BID incluyen acciones emprendidas a nivel nacional y regional, como préstamos contratados con los gobiernos nacionales o cooperación técnica no reembolsable. Instrumentos del BID que podrían emplearse para abordar estos temas:

- Programas de préstamos para el mecanismo del sector comercial.
- Préstamos sectoriales específicos.
- Cooperación técnica regional.
- Programas del fondo de inversiones multilaterales.



18. Debe señalarse que el comercio y el aumento de la capacidad comercial son áreas clave del trabajo del BID para apoyar la capacidad de los países de abordar negociaciones comerciales; aplicar acuerdos comerciales; formar la capacidad institucional mediante el adiestramiento técnico, la modernización de la tecnología de la información (computación, comunicaciones, bases de datos), la gestión de las instituciones y la promoción del comercio, entre otros.

### **Conclusiones**

19. Se espera que el crecimiento del comercio agroalimentario cree una necesidad significativa de establecer sistemas de MSF y marcos normativos adecuados de políticas y controles. La inocuidad de los alimentos va a seguir desempeñando una función clave en el comercio agroalimentario; se espera que las organizaciones internacionales especializadas sigan teniendo una función esencial en el marco normativo mundial de los alimentos. Son varias las instituciones multilaterales, entre ellas el BID, que disponen de distintos instrumentos para abordar las necesidades en estos ámbitos, y de buena experiencia en la materia. Al preparar cualquier posible acción en materia de comercio, inocuidad de los alimentos, salud, agricultura y ganadería, para un enfoque consecuente en cualquiera de estas cuestiones es preciso tener presentes las complementariedades entre los sectores y velar por la colaboración entre las instituciones internacionales y regionales.

### **Referencias**

Babu, S. y V. Rhoe. (2001). Food Security, Regional Trade, and Food Safety in Central Asia –Case Studies from Kyrgyz Republic and Kazakhstan. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Berrios, M. 2003. Composition and Direction of Agricultural Trade in the Western Hemisphere. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (forthcoming).

Buzby, J.C. (2001). Effects of Food-Safety Perceptions on Food Demand and Global Trade. Washington, D.C.: USDA, Economic Research Service.

Feenstra, R. 2000. World Trade Flows, 1980-1997, with Production and Tariff Data. Davis: University of California.

Gehlar, M. and W. Coyle. (2001). Global Food Consumption and Impacts on Trade Patterns. Washington, D.C.: USDA, Economic Research Service.

Inter-American Development Bank. 2001. Hemispheric Database, Free Trade Area of the

RIMSA13/17 (Esp.)  
Página 10

Americas. Version 1.0e.

Zarrilli, S. (1999). WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Issues for Developing Countries. South Centre.

**Información sobre contactos con el BID**

Sitio web principal del BID: <http://www.iadb.org/>

Comercio: [http://www.iadb.org/INT/Trade/1\\_english/index2.htm](http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/index2.htm)

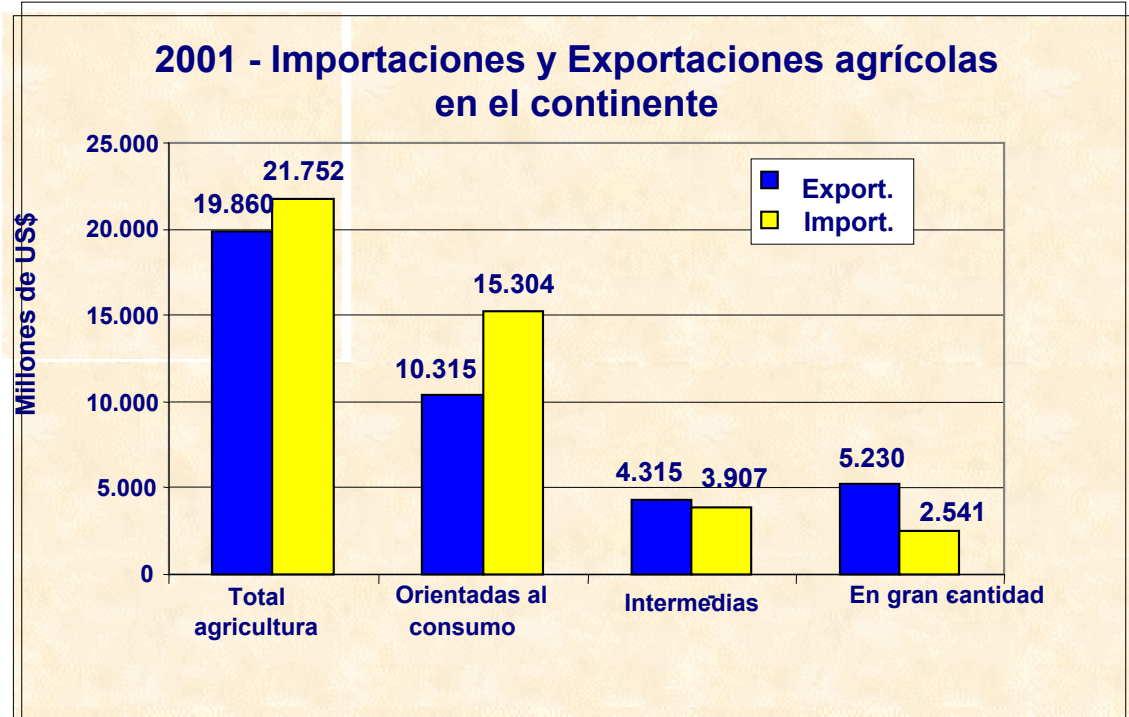
Agricultura y Desarrollo Rural: [http://www.iadb.org/sds/ENV/site\\_47\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/ENV/site_47_e.htm)

Salud: [http://www.iadb.org/sds/SOC/site\\_11\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/site_11_e.htm)

Anexo

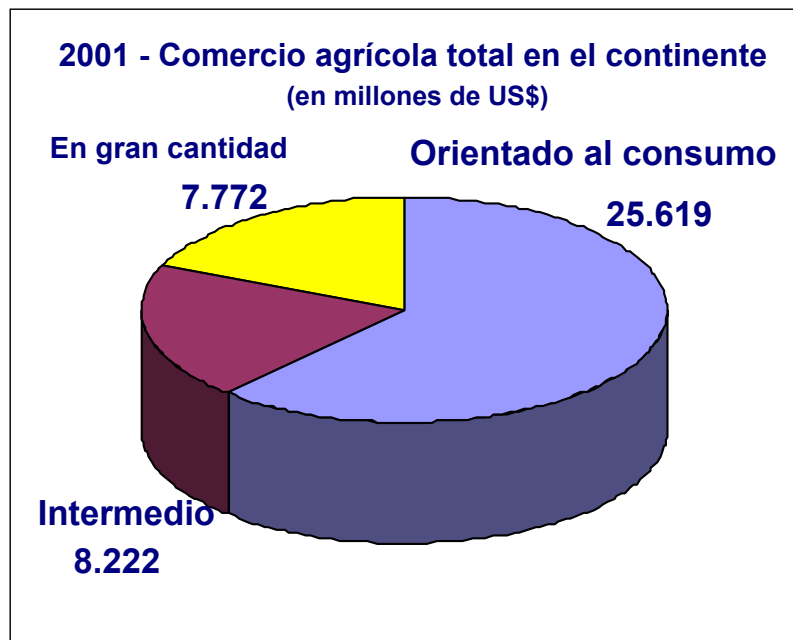
- - -

Figura 1



Fuente: FAS (2003), basada en U.S. DOC, U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics

Figura 2



Fuente: FAS (2003), basada en U.S. DOC, U.S. Census Bureau, Foreign Trade Statistics

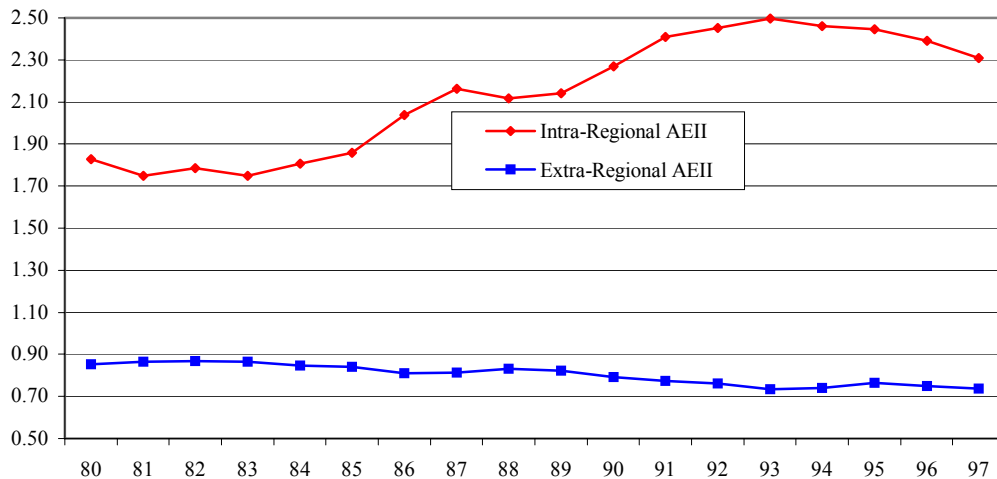
**Cuadro 1**

Principales 15 grupos de productos agropecuarios exportados e importados en el continente americano, 2000	
Exportaciones	Importaciones
1. Cebada, maíz, arroz	1. Cebada, maíz, arroz
2. Bebidas	2. Bebidas
3. Carne de bovino	3. Trigo y malta
4. Trigo y malta	4. Carne de bovino
5. Verduras	5. Café
6. Café	6. Soya
7. Granos procesados	7. Frutas tropicales
8. Comida preparada	8. Granos procesados
9. Papas, tomates y cebollas	9. Verduras
10. Frutas tropicales	10. Papas, tomates y cebollas
11. Frutas de zonas templadas	11. Animales vivos
12. Animales vivos	12. Comida preparada
13. Maníes	13. Frutas de zonas templadas
14. Carne porcina	14. Carne porcina
15. Soya	15. Piensos

Fuente: Cálculos INT-BID basados en BID (2001) y Feenstra (2000).

**Figura 3**

**Índice de intensidad de exportación agropecuaria extrarregional e intrarregional de los países del continente americano.**



Fuente: Berrios (2003), cálculos propios a partir de bases de datos del BID (2001) y Feenstra (2000).

