



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD  
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



## **XII REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA**

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

---

*Punto 5 del orden del día provisional*

RIMSA12/6 (Esp.)  
21 de marzo de 2001  
ORIGINAL: PORTUGUÉS

### **CONFERENCIA ESPECIAL:**

### **EL COMERCIO MUNDIAL DE ALIMENTOS Y SU IMPORTANCIA EN LA SALUD PÚBLICA Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO**

por

Jose Serra  
Ministro de Salud  
Brasil

### Nota de agradecimiento

El tema que me propusieron, como el título indica, abarca dos asuntos. Uno es la importancia del comercio mundial de alimentos para el desarrollo socioeconómico, y el otro es la necesidad de tener en cuenta los riesgos de transmisión de enfermedades que dicho comercio presenta.

Es difícil hablar de la importancia del comercio mundial para el desarrollo socioeconómico sin caer en lugares comunes. Después de todo, es una de las conexiones mejor comprobadas en las publicaciones sobre economía, por lo menos desde que Adam Smith escribió su obra clásica sobre la riqueza de las naciones a fines del siglo XVIII.

También es antigua, o mejor dicho antiquísima, la preocupación, así como el conocimiento, en cuanto a la relación entre el crecimiento del comercio mundial de alimentos y el aumento del riesgo de propagación de enfermedades, no sólo para aquellos que importan alimentos, sino también para los productores, debido principalmente a los daños ambientales ocasionados por la producción comercial. En la inmensa mayoría de los casos, el comercio mundial de alimentos implica especialización, o sea, la producción homogénea y en gran escala, que propicia la aparición de plagas que pueden ser devastadoras. El monocultivo lleva muchas veces a prácticas perjudiciales para el medio ambiente y la salud de las personas que intervienen en la producción.

Por lo tanto, es mucho lo que se sabe acerca de una relación positiva entre comercio y desarrollo socioeconómico y, al mismo tiempo, de los riesgos que podría presentar para la salud.

A pesar de estos riesgos, casi siempre es preferible tener más comercio que menos comercio. Decimos “casi siempre” porque no desconocemos las situaciones en las cuales el aumento de la exportación de alimentos se da en detrimento del abastecimiento local. No obstante, las situaciones de ese tipo suelen ser bien delimitadas y, en el caso de Brasil, no han dejado secuelas dignas de mención, puesto que nuestra producción de alimentos para la exportación siempre fue más complementaria que sustitutiva de la producción para el consumo interno.

Definitivamente, el aislamiento económico, la falta de acceso al mercado mundial, es más perjudicial para salud de los pueblos que la integración en las corrientes comerciales.

Si observamos dos países, uno pobre y socialmente desigual y otro rico y con una buena distribución de los ingresos, ciertamente encontraremos, como factor decisivo para

explicar las diferencias entre ambos, la disparidad en la productividad de la agricultura alimentaria.

En general, la mayor productividad (no sólo en la producción de alimentos, sino también en cualquier actividad productiva) depende del ritmo de crecimiento de la producción. En el caso de la producción de alimentos, el dinamismo del comercio mundial es fundamental para el aumento de la producción.

Bastan unos pocos datos para ilustrar este conjunto de proposiciones. Comparemos a Brasil y Estados Unidos y su desempeño con respecto a cuatro productos importantes en el comercio mundial de alimentos (Cuadro 1).

Entre ellos, y no por casualidad, la soya es el único cultivo brasileño cuya productividad es semejante a la de Estados Unidos. Se trata de un cultivo que cobró gran impulso en Brasil, siempre orientado al mercado mundial. Con los demás productos (maíz, trigo y arroz) no ocurre ni una cosa ni la otra. Mientras que exportamos cerca de un tercio de nuestra producción de soya en grano, no exportamos nada (o casi nada) de los otros tres productos. Por el contrario, importamos.

**Cuadro 1. Productividad de Brasil y Estados Unidos (ton/ha), 1999-2000**

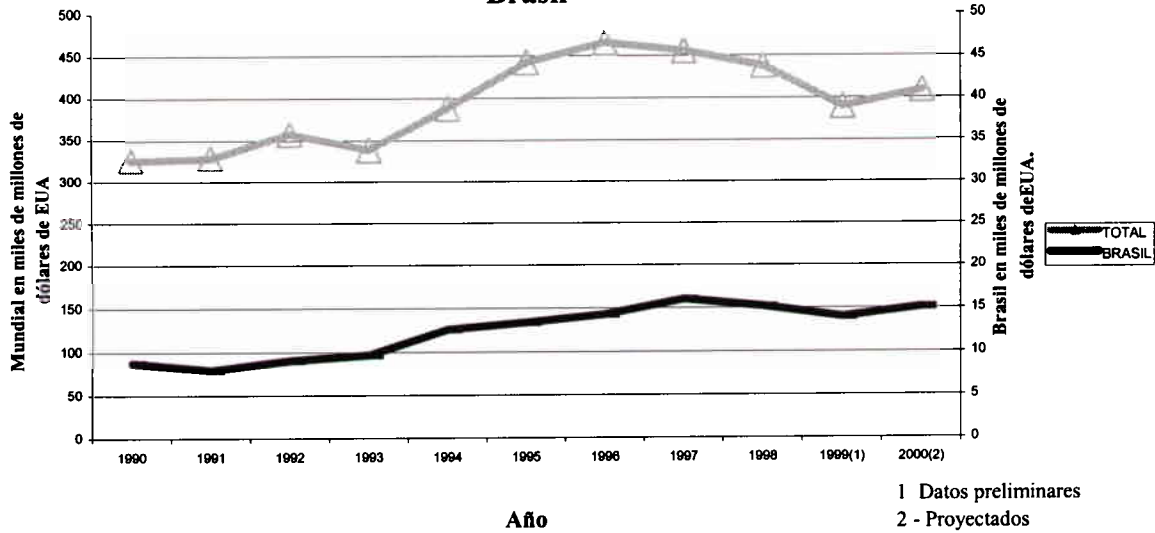
	<b>Brasil</b>	<b>EUA</b>	<b>Brasil/EUA</b>
Maíz	2,4	8,4	0,29
Trigo	1,9	2,9	0,66
Soya	2,4	2,5	0,96
Arroz	3,1	6,6	0,52

*Fuente: USDA y CONAB*

Se podría afirmar que, en los últimos veinte años, no tuvimos un desempeño brillante en el conjunto de las exportaciones agrícolas. En realidad, apenas seguimos la tendencia mundial (Figura 1).

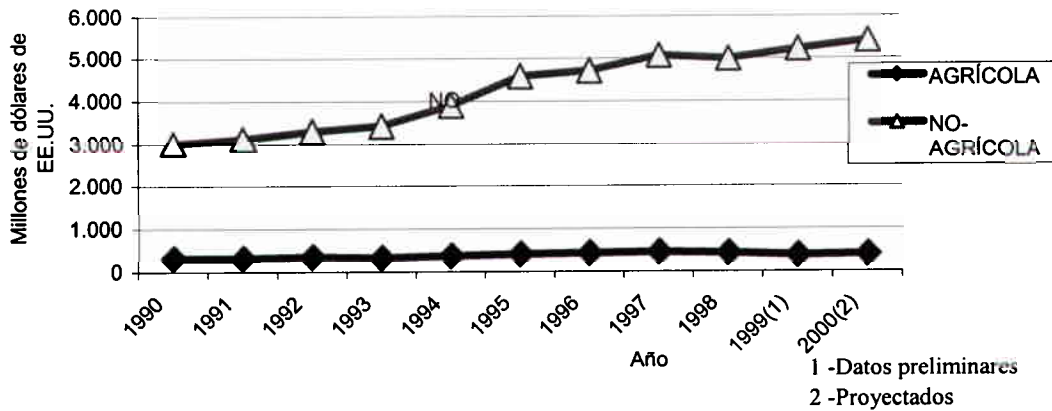
Con la excepción de unos pocos productos, Brasil todavía es, en conjunto, un exportador marginal de alimentos. Nuestra participación en este mercado no supera el 4% del total de las exportaciones mundiales, lo cual es muy poco en comparación con nuestro potencial.

**Figura 1. Exportación de productos agrícolas - Total mundial y Brasil**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ([www.fao.org](http://www.fao.org))

**Figura 2. Participación de los productos agrícolas y no agrícolas en el comercio mundial**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ([www.fao.org](http://www.fao.org))

Brasil necesita con urgencia librarse del estrangulamiento de las restricciones externas y ampliar en gran medida sus exportaciones. Es cierto que la experiencia muestra que no se puede ser muy optimista en cuanto al comercio mundial de alimentos.

Como se observa en la Figura 2, el ritmo de crecimiento del comercio mundial de productos agrícolas ha sido muy inferior al del comercio de productos no agrícolas.

Justamente porque ocupamos una posición modesta en el comercio mundial de alimentos, siempre existe la posibilidad de un gran crecimiento, aunque este comercio, en conjunto, no presente mucho dinamismo.

Estamos presenciando importantes adelantos tecnológicos en este campo que, aparte de los temores que están provocando, como en el caso de los productos transgénicos, podrían alterar la geografía de la oferta mundial de alimentos. Brasil tiene, en principio, todas las condiciones de clima y suelo para beneficiarse de estos cambios, aunque todavía necesita superar algunos obstáculos para la producción agrícola, principalmente en lo que se refiere a la carga tributaria excesiva y el crédito rural, que es costoso y escaso, tarea en la que se ha empeñado el Ministro de Agricultura, Pratini de Moraes.

Sin embargo, los principales problemas derivan del juego duro de los intereses comerciales, en un contexto en el cual el proteccionismo no parece menguar ante la retórica liberal. Además aquí tenemos que ser más pragmáticos y menos ideológicos, como estamos aprendiendo de nuestros socios.

Recientemente, inclusive, fuimos víctimas de una verdadera “zancadilla” comercial, cuando Canadá impuso barreras no arancelarias a la importación de carne brasileña con el pretexto de una posible contaminación de nuestros rebaños por el virus de la “vacu loca”.

Independientemente de los abusos proteccionistas cometidos en nombre de la defensa de la salud, no cabe duda de que *una de las condiciones necesarias* para ampliar nuestra participación en el comercio mundial de alimentos es el fortalecimiento institucional en el campo de las medidas de vigilancia sanitaria y fitosanitaria. Hay que establecer mecanismos efectivos de control y garantía de la calidad e inocuidad de conformidad con los acuerdos internacionales a los cuales nos hemos adherido.

La realización de la XII Reunión Interamericana a Nivel Ministerial en Salud y Agricultura (RIMSA) en Brasil, le ofrece al país la oportunidad de mostrar que está aplicando una política integrada de reglamentación y control en materia de alimentos, basada en la prevención de riesgos para la salud humana y en los principios de transparencia, no discriminación y equidad en el trato de los productores nacionales y extranjeros.

En Brasil, esta política es compartida por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud.

La evolución del comercio de alimentos en lo que se refiere tanto al volumen como a la diversidad motivó la creación negociada entre gobiernos de normas internacionales para proteger la salud del consumidor, combatir el fraude económico y compatibilizar las exigencias nacionales e internacionales en materia de calidad sanitaria, a fin de garantizar la seguridad e inocuidad de los productos y evitar el surgimiento de barreras no arancelarias que dificulten el libre comercio de alimentos. La aplicación de tales normas por los países signatarios se basa en el binomio transparencia y fundamentación técnica y científica.

En este contexto se encuadran las recomendaciones internacionales del Codex Alimentarius (FAO/OMS) que se están elaborando desde 1962 y a las cuales se han adherido 163 países. En 1986, a fin de facilitar la consecución de los objetivos del comercio internacional y corregir posibles distorsiones, los gobiernos de 140 países iniciaron la revisión del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El proceso de revisión, denominado “Ronda de Uruguay”, concluyó en 1994 con la firma del Acta Final y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En dicha Acta se incluyeron tres acuerdos de especial importancia para el comercio internacional de alimentos:

- un acuerdo que integra la agricultura en los reglamentos comerciales internacionales, ampliando el acceso al mercado mundial y reduciendo los subsidios a la exportación;
- el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), que tiene en cuenta la aplicación de medidas relacionadas con la protección de la salud humana, animal y vegetal, a fin de que estas medidas no constituyan restricciones para el comercio internacional. Este acuerdo fortalece la evaluación de riesgos como requisito para la determinación de un nivel adecuado de medidas sanitarias y fitosanitarias. Además del énfasis en la adopción de normas internacionales en lo que concierne a la inocuidad de los alimentos, también se utilizan las normas, directrices y recomendaciones del Codex Alimentarius como referencias básicas;  
y
- el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, cuyo objetivo principal es garantizar que los reglamentos y las normas de carácter técnico, incluidos los requisitos relativos al rotulado y el embalaje y los procedimientos para la evaluación de conformidad, no constituyan obstáculos indebidos al comercio internacional.

Cabe destacar que la OMC reconoce como principio básico para la seguridad alimentaria la adopción de prácticas leales de comercio. En ese sentido, los acuerdos sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio estimulan la armonización internacional de reglamentos técnicos a fin de reducir a un mínimo o eliminar el riesgo de que se utilicen normas sanitarias, fitosanitarias, zoonosanitarias u otras normas técnicas de cualquier tipo como barreras al comercio.

Con esta óptica, los países iniciaron movimientos de aproximación y negociación de requisitos técnicos en los ámbitos regionales y subregionales, teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, las referencias internacionales del Codex Alimentarius y la experiencia de otros bloques regionales.

Como experiencia subregional podríamos mencionar el MERCOSUR, que está trabajando en la armonización de reglamentos técnicos en el campo de los alimentos con miras a ampliar la corriente comercial dentro del bloque y mejorar la calidad y la inocuidad de los productos de la región. De esta forma, el MERCOSUR está contribuyendo a una mejora constante de la calidad e inocuidad de los alimentos que produce y exporta.

Diversos incidentes, como la contaminación de alimentos por dioxinas, la enfermedad de la “vaca loca”, los productos transgénicos y la fiebre aftosa, causan gran preocupación con respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos. En consecuencia, los países están instituyendo mecanismos de control cada vez más equivalentes, basados en el reconocimiento mutuo de su legislación. De esta forma se atenderán las exigencias de los consumidores en cuanto a la calidad e inocuidad de los alimentos, independientemente de su origen.

En este contexto, Brasil reconoce la importancia de su inserción en el mercado internacional de alimentos, pero no renuncia al derecho y la responsabilidad de velar por la salud y el bienestar de su población.

El gobernante tiene la responsabilidad de movilizarse para examinar, definir y apoyar el concepto de seguridad alimentaria, que consiste no sólo en saciar el hambre, sino también en proveer una alimentación nutricionalmente adecuada y de buena calidad.

El Ministerio de Salud de Brasil viene adoptando medidas y proponiendo políticas para que podamos avanzar en este campo. Los pilares de esa política son los siguientes:

- *mayor responsabilidad del productor por la calidad sanitaria del producto;*

- acción fiscalizadora de vigilancia sanitaria del proceso productivo, mediante inspecciones de las industrias realizadas por estados y municipios; y
- desreglamentación y desburocratización de procedimientos administrativos que no contribuyen en nada al control sanitario, ayudando de esta forma a evitar la producción informal.

En el ámbito del Ministerio de Salud ya se tomaron las siguientes medidas:

- creación del Organismo Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), el cual, entre otras atribuciones, tiene la responsabilidad de evaluar los peligros y riesgos de los alimentos que se venden al consumidor y coordinar la labor de vigilancia sanitaria en el Sistema Único de Salud, de conformidad con la Ley 8080/90. Con ese fin, ANVISA tiene una estructura federal y cuenta con el apoyo del poder ejecutivo de los estados y municipios. Este organismo puede intervenir en los procesos productivos que no respeten las normas de calidad;
- informatización del catastro de empresas productoras, permitiendo la utilización de sistemas accesibles por INTERNET e implantación de un programa de vigilancia basado en análisis de laboratorio relacionados exclusivamente con los aspectos sanitarios de los productos encontrados en los mercados. Esta vigilancia orientará la acción en los sectores productivos y permitirá una evaluación más sensata de la exposición del consumidor a los peligros identificados;
- capacitación del personal encargado de las inspecciones en metodologías actualizadas y recomendadas. Con este fin, ANVISA celebró un convenio con el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ), según el cual el INPPAZ capacitará a técnicos del sector público (federal y de los estados) y producirá material de sensibilización dirigido a las empresas productoras;
- adopción de rótulos nutricionales como medida básica para aplicar una política de orientación para la selección de alimentos más saludables desde el punto de vista nutricional. Ya se han aprobado los nutrientes que deben constar en el rótulo y la normalización de la presentación de los ingredientes de las diversas categorías de alimentos.

Con estas medidas, que conducen a productos más seguros, se promueve también la ampliación de los mercados.



Finalmente, a fin de alcanzar y garantizar la inocuidad de los alimentos comercializados a nivel nacional e internacional, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura llevan a cabo un programa nacional integrado de seguridad alimentaria, cuya finalidad es integrar y racionalizar las actividades de ambos ministerios con miras a:

- mejorar los procesos agrícolas y agropecuarios, capacitando al personal que interviene en toda la cadena de alimentos, hasta el sector minorista, para la utilización de métodos productivos adecuados que reduzcan las pérdidas en la producción, el transporte, el almacenamiento y la distribución;
- mejorar los procesos de industrialización y procesamiento, especialmente en la pequeña y mediana empresa;
- ampliar y racionalizar los procedimientos de control sanitario de productos importados a fin de garantizar la igualdad en el trato del importador y el productor nacional;
- intensificar y estimular la adopción de normas y modelos internacionales de calidad e inocuidad de los productos alimenticios;
- promover la confianza de los países importadores en los mecanismos internos de control;
- implantar programas nacionales de educación para el consumo, respetando y estimulando el consumo de productos regionales;
- participar activamente en todos los organismos internacionales de definición de modelos y normas; y
- estimular las investigaciones orientadas a mejoras tecnológicas de los procesos de producción agropecuaria e industrial.