



ORGANIZACIÓN DE LAS  
NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL  
DE LA SALUD



S

**Tema 4.3a del Programa**

**GF 01/11**

**FORO MUNDIAL FAO/OMS DE LAS AUTORIDADES  
DE LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS  
*Marrakech, Marruecos, 28-30 de enero de 2002***

**Respaldo de Holanda a la creación de capacidad en los países en desarrollo**

Dr. L.F. Hagedoorn, Ministerio de Agricultura,  
La Haya, Holanda

**1. Introducción**

Me gustaría ubicar el apoyo de Holanda a la creación de capacidad en los países en desarrollo en el contexto de la globalización y la liberalización.

Para comenzar con la globalización: especialmente durante la última década del siglo XX, las preferencias del consumidor se volcaron notoriamente a productos de mayor calidad que sean inocuos, auténticos y producidos en condiciones sanitarias, ambientales y sociales aceptables. Este cambio hacia la experiencia y la confianza no solo implica mayores niveles de productos sino también más énfasis en las características de los procesos. Por lo tanto, los mercados han cambiado de una provisión de productos principalmente a granel a productos diferenciados para una variedad de consumidores. Las empresas privadas han respondido rápidamente e introdujeron estándares más estrictos en el procesamiento y un rotulado más detallado para comunicar atributos no perceptibles del producto de manera efectiva a los consumidores. Desde el acuerdo de Marrakesh, este proceso de globalización tiene lugar en el contexto de las reglas establecidas por la OMC. Aunque ha habido un considerable progreso desde la Segunda Guerra Mundial a través de varias rondas de negociaciones del GATT para disminuir las barreras explícitas al comercio como los aranceles, sólo desde la creación de la OMC el comercio de productos agrícolas estuvo por primera vez bajo la jurisdicción de la disciplina de las reglas multilaterales de comercio. En especial la ronda Uruguay, la más reciente, generó compromisos significativos para liberalizar el comercio, en particular se lograron reducciones significativas de los aranceles para productos agrícolas tropicales que son de mayor interés para los países en desarrollo.

La liberalización de los mercados agrícolas ha estado presente en la agenda de quienes elaboran políticas y organizaciones internacionales desde principios de los años '80. En gran medida reflejaba el reconocimiento creciente de que la intervención gubernamental generalizada en los mercados era mucho menos efectiva que lo que se esperaba anteriormente, mientras que los efectos colaterales negativos causaban una inadecuada distribución de los recursos, disminución del crecimiento

*Las opiniones expresadas en los documentos del Foro mundial corresponden a el/los autor(es) y no necesariamente reflejan las opiniones de la FAO o de la OMS. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implica la expresión de ninguna opinión por parte de las autoridades de la FAO o de la OMS referente al estado legal de un país, ciudad o area, o referente a la delimitación de sus fronteras.*

económico y con frecuencia un impacto negativo sobre la equidad y el medioambiente. Gradualmente, las políticas del mundo industrializado fueron orientándose hacia una menor interferencia de los gobiernos y se caracterizaron por un cambio simultáneo de regulaciones nacionales a supranacionales. Los desarrollos en Europa del Este, la ex Unión Soviética y China provocaron un cambio impresionante hacia una mayor libertad para los mercados individuales y comunitarios. En gran parte del mundo desarrollado, las reformas de políticas según programas estructurales de ajuste generaron una redefinición del gobierno en relación con los mercados agrícolas. Como resultado de estos desarrollos nacionales e internacionales, los mercados agrícolas de todo el mundo ingresaron en un proceso de liberalización a largo plazo. Sin embargo, como las barreras arancelarias disminuyeron, el énfasis en las barreras no arancelarias ha aumentado, tanto debido a la proliferación global de medidas no arancelarias como a un mayor reconocimiento del efecto que las barreras no arancelarias pueden tener sobre el comercio. Actualmente existe la preocupación de que dichas medidas técnicas puedan actuar, ya sea explícita o implícitamente, como una barrera para el comercio de manera similar a los aranceles y las restricciones cuantitativas. Este es un tema particular para los países en desarrollo en vista de sus capacidades técnicas inferiores y la importancia de las exportaciones agrícolas. Se ha intentado superar los efectos distorsivos de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los requerimientos técnicos sobre el comercio a través de los Acuerdos SFS y BTC de la OMC.

Es evidente que los países en desarrollo están limitados en su capacidad de exportar productos agrícolas a los países desarrollados por los requerimientos SFS. En realidad, varios países en desarrollo consideran a los requerimientos SFS como uno de los impedimentos más importantes para el comercio de productos agrícolas. Esto refleja el hecho de que los países desarrollados típicamente aplican medidas SFS más estrictas que los países en desarrollo y que los controles SFS en muchos países en desarrollo son débiles y demasiado fragmentados. Además, en determinadas circunstancias, los requerimientos SFS son incompatibles con los sistemas de producción y comercialización vigentes en los países en desarrollo. En consecuencia, puede requerirse un cambio estructural y organizacional masivo para cumplirlos y los costos asociados pueden restringir el comercio de manera similar a los aranceles. Los problemas que tienen los países en desarrollo para cumplir con los requerimientos SFS reflejan sus grandes limitaciones en recursos e infraestructura que limitan no sólo su capacidad para demostrar cumplimiento. Un problema particularmente agudo es el acceso al conocimiento científico y técnico apropiado. En realidad, en muchos países en desarrollo el conocimiento sobre temas SFS es escaso, tanto en los gobiernos como en la cadena de provisión de alimentos, y se carece de la pericia que se requiere para evaluar las medidas SFS aplicadas por los países desarrollados.

Este documento tiene la intención de exponer los esfuerzos de Holanda para respaldar la creación de capacidad en los países en desarrollo con el fin de superar estas limitaciones institucionales.

## **2. Esfuerzos de organizaciones internacionales**

Antes de dar esta información quisiera hacer una breve reseña de los esfuerzos que realizan las organizaciones internacionales para respaldar la creación de capacidad para inocuidad de los alimentos en países en desarrollo con el fin de ubicar en una perspectiva internacional los esfuerzos de Holanda. Holanda respalda estos esfuerzos de las organizaciones internacionales

Si comenzamos por la FAO, la FAO colabora en los esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades físicas e institucionales relacionadas con el comercio en los países en desarrollo. Los

ejemplos de dicho apoyo incluyen establecimiento o adaptación de legislación, regulaciones y sistemas para cumplir con los acuerdos de la OMC con respecto a la agricultura, mejora de mecanismos SFS/BTC locales para fortalecer la capacidad para cumplir con los estándares y normas del mercado internacional. En especial, la FAO contribuye con:

- El fortalecimiento de los servicios veterinarios nacionales para proporcionarles la capacidad y las habilidades para adoptar y aplicar efectivamente técnicas de análisis de riesgos;
- El desarrollo de legislación nacional sobre alimentos, teniendo en cuenta los Acuerdos SFS y BTC;
- El establecimiento y fortalecimiento de sistemas nacionales de control de alimentos tanto para importaciones como para exportaciones;
- La actualización de programas nacionales de cuarentena para plantas y animales.

La OMC, el UNCTAD y las Secretarías de la ITC, en colaboración con el personal del FMI, el Banco Mundial y el UNDP, tienen una Estructura Integrada para el comercio relacionada con asistencia técnica, incluyendo creación de capacidad humana e institucional, para respaldar a los países menos desarrollados en sus actividades comerciales y relacionadas con el comercio. El objetivo es ayudar a los países menos desarrollados a intensificar sus oportunidades comerciales, para responder a las demandas del Mercado y para integrarlos en el sistema multilateral de comercio. Las actividades de asistencia técnica relacionadas con el comercio pueden abarcar la creación de instituciones para manejar temas de política comercial, incluyendo el perfeccionamiento de las capacidades para hacer e implementar políticas comerciales consistentes con las obligaciones de la OMC.

Además, el Banco Mundial busca asistir a los países en desarrollo para hallar soluciones a problemas de inocuidad de los alimentos relacionados con el comercio. El Banco Mundial puede ayudar a los países en desarrollo para que formulen la política y la estructura regulatoria necesarias y establecer instituciones y capacidades nacionales para cumplimentar e implementar sus compromisos con la OMC. El objetivo es la creación de capacidad e instituciones que darán lugar a una acción efectiva con resultados compartidos. Una colaboración pública/privada puede dar lugar a la formulación de grupos y asociaciones de interés, posiblemente a nivel regional, que influirán a los reguladores para que adopten sistemas que facilitarán la producción y el comercio. Un enfoque regional puede ser una solución para ahorrar costos para que los países cooperen como una región para solventar las investigaciones, los laboratorios y los sistemas de certificación.

### **3. Asistencia Técnica de la Unión Europea**

Como Holanda es un Estado Miembro de la Unión Europea (UE), desearía proporcionar alguna información acerca de la asistencia técnica de la UE a los países en desarrollo.

Los programas de asistencia externa administrados por la Comisión Europea se han triplicado durante los últimos 10 años, hasta alcanzar los 12,3 mil millones de Euros en el año 2000. En la actualidad, la Comisión Europea proporciona más del 10% de la asistencia total para desarrollo en todo el mundo. Los programas de ayuda externa son administrados directamente por este organismo y constituyen el 62% de todas sus cuentas. La asistencia subvencionada por la CE excede los préstamos concesionales conferidos por el Banco Mundial. Los ejemplos de esta asistencia son los siguientes:

- un Programa Panafricano para el Control de Enfermedades Animales para los países de ACP (África, Caribe y el Pacífico), con excepción de la Región Sudafricana. El grupo objetivo está conformado por todos los actores involucrados en el sector de cría de ganado. El objetivo es establecer redes nacionales y continentales de vigilancia epidemiológica de menores costos para las principales enfermedades animales, proporcionar a los países las capacidades necesarias para organizar programas de control económico y técnicamente justificados y desarrollar una distribución efectiva y sostenible de productos y servicios veterinarios.
- una Estructura Especial de asistencia para proveedores tradicionales de bananas de ACP. El grupo objetivo está formado por productores de bananas certificados y personas relacionadas en áreas rurales, asociaciones de agricultores, autoridades públicas y compañías del sector privado. El objetivo es asistir en el desarrollo de una industria bananera sostenible y viable, que pueda resistir la competencia de otros estados ACP productores de banana y de los productores de Latinoamérica, para ayudar a los ex productores de banana para cambiar a otras actividades.
- un Programa de Iniciativa en Pesticidas para todos los países ACP. El grupo objetivo consiste en productores y exportadores de frutas y vegetales de los países ACP. La intención es asistir al grupo objetivo para que cumpla con las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias de la UE.
- Control de la Enfermedades Animales en el Sur de África para los países de la CDAS (Comunidad de Desarrollo de África del Sur). El grupo objetivo está conformado por autoridades de salud animal nacionales y regionales. El objetivo es reforzar las capacidades de los países de la región para controlar las enfermedades animales, monitorear la circulación de animales y productos animales e intercambiar información epidemiológica a nivel nacional, regional e internacional.
- un Programa Regional de Salud Animal para Egipto, Israel, Jordania, la ribera occidental y Gaza. El grupo objetivo está conformado por servicios veterinarios. El objetivo es promocionar una cooperación más estrecha de los servicios veterinarios nacionales de la región con el fin de mejorar la situación de la salud animal y hacer más costo-efectivo el control de las enfermedades animales.
- cuatro seminarios sobre SFS y temas relacionados con el comercio, organizados por la FAO y financiados por la Comisión Europea para Jamaica, Camerún, Zambia y Etiopía.

Para ilustrar la asistencia técnica de la UE a los países en desarrollo, les daré un ejemplo. El ejemplo es un proyecto para fortalecer la capacidad de los países ACP para condiciones sanitarias en productos de la pesca. El objetivo específico es mejorar el acceso de los productos pesqueros de ACP al Mercado mundial, y a fortalecer la capacidad de controles sanitarios sostenibles en la exportación y mejorando las condiciones de producción en alrededor de 17 países de ACP, de los cuales 10 están ubicados en el África Subsahariana. Debe prestarse particular atención a garantizar que los productos de la industria pesquera de pequeña escala no queden excluidos del mercado mundial y al fortalecimiento de redes regionales de profesionales veterinarios y de la salud en el sector. El punto central es la pérdida de acceso a los mercados internacionales para los productos de la pesca por una falta de capacidad para responder a los requerimientos de controles sanitarios más fuertes. Muchos países ACP carecen de recursos legales, técnicos, económicos y organizacionales para cumplir las condiciones sanitarias de importación requeridas por estos mercados de países desarrollados. Además

de la falta de un control oficial adecuado, la industria en sí con frecuencia es incapaz de responder a los requerimientos de más alto nivel debido a la falta de conocimientos técnicos, capital para inversión en mejores establecimientos y una infraestructura débil o ausente en las regiones productivas. Por lo tanto, las actividades del proyecto respaldarán a los países ACP en el fortalecimiento institucional de las autoridades competentes a través de la capacitación y la asistencia técnica para una mejor estructura organizacional, legislación y sustentabilidad económica. Los institutos de soporte técnico también serán fortalecidos, al igual que los organismos de inspección y de control. La capacidad analítica de los laboratorios oficiales será desarrollada con la provisión de nuevos equipos, capacitación y la introducción de sistemas adecuados de aseguramiento de la calidad. También se introducirán planes adecuados de control de residuos para los productos de la industria pesquera.

#### **4. Esfuerzos de Holanda: Centro para la Promoción de las importaciones de países en Desarrollo (CBI)**

En primer lugar me gustaría proporcionarles información sobre los resultados de un estudio sobre barreras técnicas no arancelarias que afectan las oportunidades comerciales de los países en desarrollo, el caso de frutas y vegetales frescos. Este estudio fue preparado por el Centro para la Promoción de Importaciones de países en desarrollo (CBI) en Holanda.

Las mayores demandas de los consumidores europeos con respecto a la calidad y la inocuidad de los alimentos han dado lugar a regulaciones y estándares más estrictos, que se reflejan en la estructura de la "Buena Práctica de Agricultura". Esta estructura requiere que las compañías implementen un buen sistema de gestión para abordar temas de calidad, higiene y ambiente. Presenta requerimientos acerca de sistema de registro de la compañía, material de acopio utilizado, tratamiento del suelo, pesticidas y fertilizantes utilizados, tratamiento post-cosecha, procesamiento y envasado, tratamiento de los residuos, gestión ambiental y salud y seguridad de los trabajadores.

Como lo han señalado los primeros estudios de impacto de las nuevas regulaciones europeas sobre pesticidas, es probable que el sector horticultor de los países en desarrollo se vea seriamente afectado, puesto que la responsabilidad en aspectos de inocuidad de los alimentos cada vez tiene más peso en las compañías. Los compradores europeos le solicitan a los proveedores mayor garantía en los niveles de pesticidas.

Los productores de frutas y vegetales frescos mencionaron los siguientes problemas:

- no estar familiarizados con las regulaciones y la interpretación de las mismas;
- la carga administrativa y la falta de asistencia técnica para identificar e implementar las medidas necesarias;
- dificultades para cumplir con las regulaciones ambientales y sanitarias, como los MRLs. Estos productores hallan difícil evitar el uso de pesticidas. En algunos países, los productos todavía son fumigados para su descontaminación, un tratamiento no permitido para los productos que ingresan en la UE. Con frecuencia no se dispone de otros tratamientos.
- Variaciones en las definiciones y especificaciones de productos;
- progresivamente, los requerimientos de rotulado para productos de consumo en la UE se trasladan en parte a productores y exportadores de los países en desarrollo. Los importadores y los fabricantes de alimentos requieren especificaciones detalladas del producto para uso,

instrucciones de conservación y procesamiento e información sobre aseguramiento de la calidad (HACCP o certificación ISO).

Como las regulaciones sobre residuos de pesticidas y metales pesados se vuelven cada vez más estrictas, es crucial que los productores y las Organizaciones de Promoción del Comercio de los países en desarrollo cuenten con información actualizada sobre las regulaciones y las soluciones en términos de mejores técnicas y tratamientos. Aunque el Centro para la Promoción de Importaciones de Países en Desarrollo y otras organizaciones proveen asistencia al respecto, se requiere mucho más esfuerzo (internacional) para ayudar a los países en desarrollo a adoptar e implementar sistemas de control de la inocuidad de los alimentos, como el HACCP.

Uno de los cuellos de botella importantes para la exportación de alimentos orgánicos desde países en desarrollo es el elevado costo de la certificación obligatoria para que los productores puedan ingresar al Mercado internacional. Cuando un productor o grupo de productores se presenta para su certificación, se realizan varias inspecciones en las cuales se evalúa el sistema de producción y se hacen recomendaciones para su mejoramiento. Como muy pocos países en desarrollo tienen un organismo certificador local acreditado, los inspectores con frecuencia vienen de Europa o de los Estados Unidos.

Los pagos deben hacerse en forma directa después de una inspección. Estas inversiones iniciales solo comienzan a ser reembolsadas después de vender las primeras cosechas orgánicas. Después de la certificación, se realiza por lo menos una inspección al año. La certificación por parte de certificadores internacionales es relativamente costosa, puesto que deben abonarse los aranceles europeos y los costos del viaje. Para muchos productores, los costos de certificación son un umbral importante para aventurarse en el mercado internacional. La certificación internacional tiene un costo máximo del 5% del valor de ventas, pero cuando existen organismos de certificación locales, éste se reduce al 2% del valor de ventas.

La conversión de agricultura convencional a agricultura orgánica demanda alrededor de dos a tres años. Durante este período, un agricultor puede no vender su producción con el rótulo de orgánica y puede no aprovechar los mayores precios que normalmente están asociados con los productos orgánicos. La transición es aún más difícil para los productores de países en desarrollo ya que, generalmente, no cuentan con el beneficio de una ayuda estatal específica como en el caso de los agricultores de países desarrollados.

Los países en desarrollo se enfrentan a otra dificultad. Como lo ha enfatizado el organismo internacional de certificación Ecocert, la regulación de la Unión Europea corresponde a la situación europea, pero la realidad de África es muy diferente. No siempre es fácil una definición clara de la unidad de producción. Por ejemplo, a veces es difícil concientizar a los operadores de países en desarrollo acerca de las diferencias entre la agricultura tradicional y la agricultura orgánica utilizando técnicas agrícolas específicas. Finalmente, la falta de infraestructura de los países en desarrollo causa desaceleración de la producción orgánica debido a la vida media limitada de los productos.

El Centro para la Promoción de las Importaciones de países en desarrollo inició un Nuevo programa, que está orientado a mejorar el sector de frutas y vegetales frescos en determinados países africanos a través de asistencia técnica en el campo de la gestión de cultivos y exportaciones. El objetivo del programa es abordar algunas de las Barreras Técnicas No Arancelarias críticas y crear

capacidad institucional local. Se espera que el programa saque provecho en gran medida de la experiencia obtenida a través de un programa similar de cultivo y exportación para flores cortadas que actualmente se está implementando en el este y en el sur de África.

Los elementos claves de la iniciativa son:

- Identificación de organizaciones (públicas y privadas) nacionales e internacionales que ofrecen asistencia en el campo de las frutas y vegetales frescos;
- Evaluación preliminar de las fortalezas y debilidades de los países africanos aptos y calificados, oportunidades y amenazas, políticas de calificación de países hacia el sector, mercados actuales de exportación, análisis de los principales competidores para los países seleccionados;
- Comparación de países africanos calificados y productos o mezclas de productos interesantes; interés de importadores europeos, subastas y cadenas de supermercados en los productos de estos países, sobre la base de entrevistas con respecto a actitudes, problemas experimentados y cuellos de botella, continuidad, requerimientos y condiciones previas, práctica comercial y términos comerciales;
- Mayor elaboración de estrategias específicas regionales y nacionales para los países en desarrollo seleccionados, sobre la base de estudios de factibilidad, identificación de misiones y evaluación de necesidades. Estas estrategias suponen una estrecha consulta con otros actores, ya que se requieren enfoques integrados para superar los cuellos de botella y los problemas relacionados con las exportaciones de los productos seleccionados: aranceles y cupos; certificación y rotulado; calidad y estándares de clasificación; temas de salud, inocuidad y ambientales.
- Elaboración de GAP/EurepGap; semillas y material de propagación; cultivo; cosecha; procesamiento primario; envasado; conservación y transporte; equipo y tecnología; personal e instalaciones; documentación; educación y capacitación; centros de aprendizaje/capacitación; granjas experimentales; garantías de calidad; pruebas y laboratorios;
- Elaboración de soluciones: capacidad institucional para exportar frutas y vegetales frescos; asistencia de otras organizaciones y posibilidades de asistencia en la granja y la gestión de exportación; oportunidades para asociaciones y convenios entre empresas; regulaciones y asistencia para ganar acceso a los mercados de UE, incluyendo misiones de compra/venta y/o ferias comerciales.

## **5. Esfuerzos de Holanda: La iniciativa Europa - Comunidad de Desarrollo de África del Sur (CDAS)**

En segundo lugar, me gustaría informarles sobre la INICIATIVA EUROPA - Comunidad de Desarrollo de África del Sur (CDAS). Esta iniciativa se ha desarrollado dentro del contexto de los objetivos de liberalización del comercio de los Estados Miembros de la CDAS. Estos objetivos están consagrados en el Protocolo de Comercio que entró en vigencia el 1 de septiembre de 2000. La implementación del Protocolo de Comercio subraya la necesidad urgente de los Estados Miembros de armonizar las medidas SFS requeridas para aumentar el comercio de agricultura y productos

relacionados con el agro y el desarrollo de mejores estándares de inocuidad de los alimentos. Si bien la CDAS ha hecho esfuerzos sustanciales en los últimos años para establecer estándares de comercio en productos no agrícolas, especialmente mercaderías manufacturadas y textiles, es necesario implementar los estándares y las calidades requeridos para el comercio de productos agrícolas con el fin de guiar el comercio intra CDAS y/o el comercio externo de agricultura para el beneficio económico de un amplio rango de *stakeholders* regionales, especialmente los pequeños minifundistas que dependen de la agricultura para su subsistencia.

Con la globalización y el aumento del comercio tanto dentro de la CDAS como con el resto del mundo, los temas de inocuidad de los alimentos también han adquirido una renovada prominencia. En muchos países en desarrollo, los alimentos no inocuos son una causa importante de mortalidad infantil debido a la mala sanidad y a la falta de agua potable. Los temas de inocuidad de los alimentos no son importantes solamente para los consumidores de las naciones desarrolladas, donde se venden los productos de la CDAS, sino también para los exportadores de los Estados Miembros de la CDAS, a quienes se les exige que cumplan con los estándares de calidad e inocuidad en un mercado globalizado más competitivo. Incluso dentro de la CDAS, la inocuidad de los alimentos es ahora claramente un factor crítico en la nutrición y la salud interna de los ciudadanos de los Estados Miembros. Dados los recursos limitados y la poca base tecnológica de algunos Estados Miembros de la CDAS, se deben realizar esfuerzos especiales para garantizar y certificar la inocuidad de los productos de exportación, de manera eficiente, y a la vez garantizar que los productos alimenticios disponibles para el consumo de los ciudadanos de los Estados Miembros también cumplen con los mejores estándares de inocuidad.

El Protocolo de Comercio de la CDAS especifica que los Estados Miembros deben basar sus medidas SFS en la ciencia, según el Acuerdo de la OMC. También deben armonizar dichas medidas, de modo que las preocupaciones de inocuidad de los alimentos y SFS se mitiguen para la implementación del Protocolo. Sin embargo, hay poca información sobre el grado de cumplimiento de los estándares internacionales por parte de cada Estado Miembro o si se han seguido los pasos para cumplir con estos estándares. En muchos países, estos esfuerzos están dificultados por las restricciones tecnológicas y de capacidad, la falta de información y datos claros para hacer dichas evaluaciones y monitorear sus resultados, y la falta de personal entrenado y laboratorios modernos para confirmar científicamente el cumplimiento de los estándares requeridos.

La INICIATIVA EUROPA/CDAS es una iniciativa holandesa destinada a lograr mayor cooperación regional en el área de la agricultura entre los países de la Unión Europea y la CDAS. Esto se hizo necesario como resultado de los actuales desarrollos agrícolas. Holanda ha cooperado con el Reino Unido y con Portugal. En este momento, también la Comisión Europea, Suecia, y Bélgica están incluidos en la cooperación.

Esta iniciativa también contribuye a los acuerdos internacionales sobre inocuidad de los alimentos y agricultura sostenible hechos en la Cumbre Mundial de Alimentación en 1996, Agenda 21 y la Conferencia de Maastricht “Cultivando nuestro Futuro” (septiembre 1999) y la 8<sup>o</sup> sesión de la Comisión sobre Desarrollo Sustentable (abril-mayo, 2000). Entre otros temas, se enfatizaron los siguientes elementos: La cooperación internacional regional en el área de la agricultura puede contribuir a la implementación del “Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Alimentación”; se debe reforzar la cooperación regional e internacional a través de asociaciones privadas y públicas entre los países desarrollados y en desarrollo. De esta manera, se puede hacer una contribución a la comprensión acerca de la inocuidad de los alimentos a nivel individual, familiar, nacional, regional e internacional.



Una ONG holandesa ayudó a que esta iniciativa llegara a concretarse y todavía actúa como punto focal para la cooperación con las organizaciones de agricultores y las ONG. En las próximas décadas, el desafío será lograr inocuidad de los alimentos para una población mundial en aumento. Los estudios han demostrado que dentro de los próximos treinta años la producción de alimentos debe duplicarse. Las palabras claves aquí son sustentabilidad, aumento de la producción y acceso equitativo.

En muchos países en desarrollo la agricultura es la fuerza motora de la economía y el desarrollo rural. En estos países, el 60 al 70% de la población de trabajadores está empleada en el sector agrícola. Por lo tanto, la agricultura tiene una importancia crucial para el logro de la inocuidad de los alimentos y la lucha contra la pobreza. Y ayuda a lograr estabilidad en estos países y regiones. La escasez de comida y la sobre explotación de los recursos naturales pueden ser una fuente de conflicto. Los desarrollos agrícolas están íntimamente relacionados con la política internacional de naturaleza. Así, por ejemplo, el problema global de la deforestación sólo podrá resolverse cuando se encuentren alternativas en la agricultura.

El tema de la creación de capacidad y la creación de instituciones es en este aspecto de suma importancia. La creación de capacidad y la creación de instituciones no sólo tienen que servir como base para un desarrollo intenso del sector agrícola y del desarrollo rural, sino que también pueden contribuir a fortalecer el acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo.

El enfoque regional de la iniciativa es muy importante: un fortalecimiento de la cooperación en el campo de la agricultura entre los países en desarrollo en varias regiones es esencial para un mayor desarrollo agrícola y un fuerte posicionamiento en el mercado global. La iniciativa apunta a un diálogo político y a la cooperación institucional en el campo de la agricultura entre los ministros de agricultura de los Países de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (CDAS) y la Unión Europea en el campo de una cantidad de temas concretos. Esto significa cooperación dirigida a mejorar la agricultura sustentable y la inocuidad de los alimentos. Se usa un enfoque integrado de gobiernos, organizaciones de agricultores y organizaciones no gubernamentales.

Esta cooperación podría realizarse con el auspicio de las consultas estructurales anuales entre los ministros de agricultura de la UE y la CDAS. La cooperación estará en primera instancia concentrada en el diálogo político en el campo de la agricultura y un plan de trabajo en el campo de la cooperación y la asistencia, enfocando la creación de capacidad y la creación de instituciones.

Se identifican los cuatro temas siguientes: Seguridad de los Alimentos, Inocuidad de los Alimentos, Comercio de productos Agrícolas, y Agricultura Sustentable. Considerando los resultados de los encuentros internacionales sobre agricultura sustentable y seguridad de los alimentos antes mencionados, estos temas cubren la mayoría del terreno sobre el cual podrían desarrollarse consultas fructíferas entre los ministros de agricultura de la UE y los estados miembros de la CDAS. Sin embargo, estas áreas son muy amplias y hay un cierto riesgo de que los resultados de la cooperación simplemente reflejen las intenciones y los compromisos acordados en las conferencias mencionadas anteriormente. Por encima de esto existe la necesidad de formular algunos puntos orientados a la acción en los cuales las dos regiones pueden cooperar de manera concreta.

En el marco de la iniciativa se organizará una conferencia, celebrada por el Gobierno de Namibia y con asistencia financiera de Holanda. Esa conferencia tendrá lugar en Windhoek, Namibia, del 14 al 17 de octubre de 2001 con la participación de los Ministros de Agricultura de ambas regiones.

Lamentablemente, esta conferencia se ha ido demorando por diferentes razones. Los cuatro temas mencionados anteriormente se discutirán en forma general, pero también con vistas a identificar los temas orientados a la acción necesarios para una cooperación concreta. Uno de esos temas podría ser el desarrollo de la capacidad y los marcos institucionales necesarios en los países en desarrollo para cumplir con los requerimientos de los países desarrollados y así aumentar el acceso al mercado de los países en desarrollo. La cooperación interregional tiene muchísima importancia en estos asuntos. El objetivo de la conferencia es tener un intercambio inicial de ideas sobre la política dirigida a la cooperación institucional que promueve la agricultura sostenible y la inocuidad de los alimentos y trabajar sobre estas ideas con cierto grado de detalle. Los resultados de la conferencia deben incluir, además de las intenciones de continuar el diálogo político, algunos temas orientados a la acción en los cuales las dos regiones podrían cooperar de forma concreta. Esta cooperación incluirá gobiernos, organizaciones agrícolas, y ONGs.

#### **6. Esfuerzos de Holanda: Seminarios de la ASEM (Reunión ASIA-EUROPA) sobre Cuarentena/SFS**

En tercer lugar, me gustaría brindar alguna información sobre el seminario de la ASEM sobre Cuarentena/ASD en La Haya en septiembre de 2000.

El tema central del seminario fue el uso de Análisis de Riesgos para apuntalar las medidas SFS. Este seminario trató temas veterinarios, fitosanitarios, y de inocuidad de los alimentos. Durante el último seminario se decidió que el intercambio general de información en los seminarios generales había sido completado y que lo que se necesitaba a continuación era un análisis en profundidad que podría hacerse más adecuadamente en talleres específicos. Por lo tanto, este taller en Bangkok se limitó exclusivamente a la inocuidad de los alimentos. Posteriormente se desarrollará un taller sobre temas veterinarios en Holanda y un taller sobre temas fitosanitarios en China. Por último, un taller final sobre los tres temas se llevará a cabo en Holanda. Los tres talleres tendrán lugar en el año 2002. Representantes de siete países de Asia, seis países de la Unión Europea y la Comisión Europea, y cuatro organizaciones Internacionales concurren al seminario de la ASEM en La Haya. Es más, participaron representantes del sector comercial en una sesión especial que trataba sobre los impedimentos al comercio causados por las medidas SFS.

El seminario fue inaugurado por el ministro de Agricultura, Gestión de Naturaleza y Pesca de Holanda, el Administrador en Jefe de la Administración Estatal de Inspección de Ingreso y Salida y de Cuarentena de la República Popular de China y el Director de la División de Regulación Agrícola del ministerio de Agricultura y Cooperativas de Tailandia. El seminario se dividió en 3 partes: la primera parte consistió en una sesión plenaria; la segunda en talleres sobre diferentes campos (temas veterinarios, fitosanitarios, e inocuidad de los alimentos) y la tercera parte consistió en una sesión plenaria para emitir las recomendaciones.

En la primera sesión plenaria los representantes del Codex Alimentarius, IPPC (Convención Internacional sobre Protección de Vegetales) y OIE (Oficina Internacional de Epizootia) hablaron sobre el uso de Análisis de Riesgos en sus respectivos campos de trabajo. Un funcionario de la secretaría de la OMC hizo una presentación sobre los beneficios para el comercio del acuerdo OMC/SFS. En la segunda parte del seminario se hicieron presentaciones y debates sobre temas específicos. Esto se hizo en grupos de trabajo sobre temas veterinarios, fitosanitarios e inocuidad de los alimentos. En el Grupo de Trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos, Francia, China, Tailandia, y la Comisión Europea y Bélgica

hicieron sus presentaciones. Francia hizo una presentación sobre “Estudio específico de Análisis de Riesgos: vibrio en mariscos y peces de mar”; China habló sobre “Análisis de Riesgos y HACCP”; Tailandia sobre “Aplicación de Análisis de Riesgos: stevia”; la Comisión Europea sobre la crisis de dioxina y Bélgica habló sobre “CONSUM, la era belga post dioxina: un nuevo enfoque para el control de los alimentos para animales y humanos”. Además de los representantes que expusieron, asistieron al encuentro de este grupo Dinamarca, Finlandia, Italia, Holanda, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, España, el Reino Unido, La Comisión Europea, el Codex Alimentarius, y la OMC.

Con respecto a Análisis de Riesgos en general se enfatizó que, a pesar de que el análisis de Riesgos es un concepto relativamente nuevo, los principios de Análisis de Riesgos se utilizaron en procesos regulatorios de diversos socios de la ASEM por muchos años. Los socios de la ASEM tenían la opinión de que el enfoque de Análisis de Riesgos es una herramienta muy útil para la protección de la salud de los consumidores y para mejorar la transparencia. Sin embargo, se expresó preocupación sobre la implementación de los tres elementos del Análisis de Riesgos.

En cuanto a Evaluación de Riesgos, ésta fue considerada el elemento más difícil. Los problemas para llevar adelante las evaluaciones de riesgos surgen de la falta de datos cuantificados, falta de investigación relevante, y falta de validez estadística en la investigación publicada. También se consideró extremadamente difícil la evaluación de exposición precisa. Se sugirió que la Evaluación de riesgos fuera desarrollada por cuerpos de expertos internacionales de la FAO y la OMC como JECFA (Comité Conjunto de Expertos de FAO/OMS sobre Aditivos Alimentarios) y JMPR (Reunión Conjunta de FAO/OMS sobre Residuos Pesticidas) para ahorrar recursos y lograr una aceptación generalizada.

Con respecto a la Gestión de Riesgos, a pesar de que de acuerdo con el documento los Principios de Trabajo del Codex preliminar propuesto para Análisis de Riesgos debe haber una separación funcional de la Evaluación de riesgo y la Gestión de Riesgo para garantizar la integridad de la Evaluación de riesgo y reducir cualquier conflicto de interés entre Evaluación de riesgo y Gestión de riesgo, se acordó que los Administradores de Riesgos se comuniquen con los Evaluadores de Riesgo para explorar las opciones de gestión, como también podría ser sugerido por los Evaluadores de riesgo. Diversos socios de la ASEM informaron que la infraestructura de su sistema regulador ha sido reestructurada hacia un sistema de gestión integrado incorporando a todas las instituciones relacionadas que cubren la cadena alimentaria en su totalidad.

En cuanto a la Comunicación de riesgos, los socios de la ASEM expresaron su preocupación sobre la calidad y los tiempos de Comunicación de Riesgos.

Posteriormente, el Grupo de Trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos discutió las recomendaciones de los dos seminarios anteriores para determinar los avances. Se llegó a la conclusión de que el proceso de la ASEM ha logrado una consulta más cercana entre los socios de la ASEM en los trabajos de SFS en la OMC. Se llevaron a cabo reuniones de coordinación antes de las reuniones SFS. La mayoría de los socios de la ASEM asistieron a esas reuniones y consideraron útil este ejercicio y que valía la pena continuar. Ha sido útil generar entendimiento, intercambiar información y tener más debates. También se desarrollaron consultas más cercanas entre los socios de la ASEM en el trabajo del Codex Alimentarius. Los socios de la ASEM consideraron que esto también era útil.

Permítanme recordarles brevemente las recomendaciones del grupo de trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos: El Grupo de Trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos recomienda organizar en el próximo año un taller para aumentar la creación de capacidad sobre aplicación práctica del concepto de Análisis de Riesgos. Este taller deberá concentrarse en Evaluación de Riesgos (evaluación de exposición) y Comunicación de riesgos. También deberá llevarse a cabo un taller sobre los principios de equivalencia. El Grupo de Trabajo sobre Inocuidad de los Alimentos recomienda a los socios de la ASEM participar activamente en las discusiones sobre el Principio Preventivo en el Comité del Codex sobre Principios Generales, especialmente en el grupo de redacción informático. También, asistir al Japón en este trabajo sobre Análisis de Riesgos de alimentos derivados de la biotecnología en la Fuerza de Trabajo ad hoc del Codex sobre Alimentos Derivados de la Biotecnología.

¿Cuáles fueron los resultados de estas recomendaciones? Creo que se pueden sacar tres conclusiones:

1. Todos los socios de la ASEM han estado activamente involucrados en el trabajo de la Fuerza de Trabajo del Codex sobre Biotecnología en marzo en China. Gracias a nuestro anfitrión, Japón, se han logrado avances sustanciales. Todos los socios de la ASEM han participado activamente en las discusiones sobre el Principio Preventivo del Comité del Codex sobre Principios Generales en París y en la Comisión del Codex Alimentarius de julio en Ginebra. Durante la reunión de la Comisión del Codex Alimentarius de julio en Ginebra se llevó a cabo una reunión de coordinación de los socios de la ASEM. Hubo un intercambio de información sobre temas importantes de los socios respectivos.
2. Todavía no se ha planeado un taller sobre principios de equivalencia.
3. Y por último pero no menos importante: gracias a nuestro anfitrión Tailandia, se ha realizado la primera recomendación del seminario de La Haya: un taller sobre la aplicación práctica del concepto de análisis de riesgo, en particular sobre Evaluación de Riesgos. Se ha decidido no incluir en este taller Comunicación de Riesgos. Este tema merece eventualmente una atención por separado.

## **7. Lecciones y Conclusiones**

Este documento empezó con un análisis del contexto de globalización y liberalización. Yo he trabajado sobre el supuesto de que la globalización es un proceso irreversible y en consecuencia el aval a la creación de capacidad debe tomar en cuenta este hecho. Esta presunción se aplica de la misma manera a la liberalización. En 1995, la agricultura fue incluida en los acuerdos internacionales de comercio por primera vez por la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) después de la Segunda Guerra Mundial. Los acuerdos de la OMC contienen un sistema sobre comercio de productos agrícolas. Todo tipo de medidas de control cuantitativas han sido trasladadas a los aranceles y en consecuencia se tomó la decisión política de disminuir el nivel de aranceles en forma global. Hay consenso en todo el mundo de que este sistema es un logro y por lo tanto no debe abandonarse. Sin embargo, se prestará atención a las medidas de calidad. Y es precisamente aquí donde entra en escena el apoyo a la creación de capacidad.

Siguiendo los ejemplos de apoyo a la creación de capacidad en los países en desarrollo por parte de las organizaciones internacionales, la Unión Europea y Holanda, podemos emitir las siguientes lecciones y conclusiones:

- se debe brindar apoyo por un período más prolongado;
- se debe concentrar el apoyo en las regiones formadas por diferentes países;
- el apoyo a las organizaciones internacionales debe ser integrado;
- el apoyo de la UE debe complementar los programas individuales de los Estados Miembros de la UE;
- debe continuar el apoyo de los países desarrollados individuales, ya que este apoyo se basa en los conocimientos de esos países y en relaciones históricas especiales.