



**ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N° 54  
(POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL TÍTULO I DE LA LEY 23 DE 15 DE JULIO DE 1997  
EN LO RELACIONADO A LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ELEGIBILIDAD  
ZOOSANITARIA DE LOS PAISES APTOS PARA EXPORTAR ANIMALES, PRODUCTOS Y  
SUBPRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL A PANAMÁ)**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>CONTENIDO.....</b>	<b>2</b>
<b>I. EXPOSICION DE MOTIVOS.....</b>	<b>2</b>
<b>II. ANTEPROYECTO DE LEY .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO I. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO II. DEFINICIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO III. METODOLOGÍA .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO IV. EL CONSEJO CONSULTIVO DE SALUD ANIMAL.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO V. PROCEDIMIENTO PARA EL ANALISIS DE RIESGO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO VI. FACTORES A CONSIDERAR EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL     RIESGO Y GESTIÓN DE RIESGO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO VII. PROCEDIMIENTO PARA LA CERTIFICACIÓN O APROBACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPITULO VIII. ENFERMEDADES DE CONSIDERACIÓN.....</b>	<b>16</b>
<b>III. REPERCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY N° 54 A LA COMPETENCIA.....</b>	<b>18</b>

## ***INTRODUCCIÓN***

El proyecto de Ley N° 54 (por el cual se reglamenta el Título I de la ley N° 23 de 15 de Julio de 1997, en lo relacionado con las normas y procedimientos para la elegibilidad zoosanitaria de los países aptos para exportar animales, productos y subproductos de origen animal a Panamá.

El proyecto es importante debido a que es una modificación a la Ley N° 23 de 1997, por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio; el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos; se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones.

La elegibilidad zoosanitaria representa un paso inicial en el proceso de exportar animales, productos y subproductos de origen animal a Panamá. Luego de determinar la elegibilidad zoosanitaria nuestro país debe en función de criterios científicos y objetivos realizar un análisis de riesgo y así determinar los peligros o no de una determinada enfermedad.

La Organización Mundial de Comercio (OMC), designó a la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) como organización de referencia en el ámbito de la salud animal y de la Zoonosis<sup>1</sup>, de tal forma que es necesario adoptar las recomendaciones de esta oficina en lo que respecta a reglas zoosanitarias de los países. Además, la OIE elaboró el Código Zoosanitario Internacional, el cual es el instrumento de normas cuyo objetivo es evitar la propagación de las enfermedades y facilitar los intercambios internacionales de animales vivos, semen, embriones y productos de origen animal.

## ***CONTENIDO***

### ***I. EXPOSICION DE MOTIVOS***

La Comisión de Asuntos Agropecuarios, señala en la exposición de motivos los siguientes elementos:

- El Título I (de la Ley N° 23 de 1997) establece las medidas y facultades en materia zoosanitaria y de cuarentena agropecuaria, temas que aparecen entre los que fueron objeto de revisión y adecuación internacional.
- El acuerdo sobre aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias señala que los miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger la salud y la vida de las personas de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las

---

<sup>1</sup> Zoonosis: Enfermedad microbiana o parasitaria que afecta a los animales y puede ser transmitida a las personas. Tomado de Pequeño Larousse de 1997. Diccionario Enciclopédico.

disposiciones del presente acuerdo. Ello significa que nuestro país está facultado para legislar sobre medidas sanitarias destinadas a proteger y preservar la salud y la vida de las personas y de los animales, de tal manera, que el anteproyecto de Ley que se somete a la consideración de los Honorables Legisladores y en consulta a los grupos organizados e interesados en esta materia, no resulta incompatible con las directrices de la OMC.

- Al entrar en vigencia el Acuerdo de Marrakech, con la consiguiente liberación del mercado internacional, nuestro país ha recibido varias toneladas de productos cárnicos provenientes de países azotados por el flagelo de enfermedades y plagas, sin que se haya cumplido con las normas del Código Sanitario Internacional y las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- En este anteproyecto se ha tomado en cuenta la última edición del Código Zoosanitario Internacional, con la finalidad de evitar que en Panamá se introduzcan animales, producto y subproductos de origen animal contaminados con organismos patógenos<sup>2</sup>.
- Se pretende con esta ley lograr un nivel óptimo de seguridad sanitaria para nuestro país a través de los conocimientos especializados de la comunidad científica internacional en el campo de la Veterinaria, recogidos por la Comisión especializada de la OIE.
- Es un instrumento idóneo de preservación y protección de la salud y la vida de las personas y de los animales que sirven de sustento esencial a la alimentación de los asociados.

## **II. ANTEPROYECTO DE LEY**

### **CAPITULO I. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS**

El objetivo del proyecto de ley es expedir las normas y procedimientos para el reconocimiento de un país libre de enfermedades transmisibles y por lo tanto elegible para exportar animales, productos y subproductos de origen animal a la República de Panamá (Art. N° 1). El objetivo del proyecto de ley es ideal ya que trata de “expedir las normas y procedimientos para el reconocimiento de un país libre de enfermedades transmisibles y por lo tanto elegible para exportar animales, productos y subproductos de origen animal a la República de Panamá”. Aunque el objetivo es encomiable, existen otros estatus de zonas o países que pudiesen ser aptos para realizar importaciones a nuestro país y los cuales pudiesen quedar fuera del intercambio comercial con Panamá ya que solamente se menciona que sea libre de enfermedades transmisibles denotando un carácter restrictivo. Este carácter se aplica sin especificar la enfermedad ni el tipo de producto animal o

---

<sup>2</sup> Patógeno: adj. Que produce las enfermedades: virus patógeno. Tomado de Pequeño Larousse de 1997. Diccionario Enciclopédico.

suprodueto de origen animal que se importa a nuestro país, con lo cual se cubre una amplia gama de posibilidades y alternativas denotando un carácter ampliamente restrictivo.

Los estatus de países o zonas se encuentran en el Código Zoosanitario Internacional el cual tiene entre sus objetivos evitar la propagación de las enfermedades y facilitar los intercambios internacionales de animales vivos, embriones y productos de origen animal<sup>3</sup>.

## **CAPITULO II. DEFINICIONES**

Las definiciones están contenidas en el artículo N° 5 del Proyecto de Ley N° 54.

La elegibilidad es definida como acto mediante el cual se reconocen zonas, países o regiones, relacionadas con la producción pecuaria ubicada en ellos, como elegibles desde el punto de vista zoosanitario para exportar mercancía a Panamá. En esta definición es importante no solo por la incorporación de país, sino también de zonas o regiones que sean potencialmente exportadoras de productos animales o subproductos de origen animal a nuestro mercado.

La gestión de riesgos que se describe como la “identificación, documentación y ejecución de las medidas que se pueden aplicar para reducir los riesgos y sus consecuencias”. Estas medidas deben alcanzar su nivel de protección apropiado, asegurándose al mismo tiempo que estas sean mínimamente perjudiciales al comercio.

Dentro de las definiciones es importante la inclusión de zonas ya que pueden existir dentro de un país áreas geográficas que esten libre de una enfermedad en un determinado producto animal o de origen animal con lo cual no se estaría castigando a todos las mercancías que sean del país exportador.

Dentro de las definiciones, del presente capítulo se encuentra: país libre, zona libre, zona de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. Es importante señalar que dentro del Código Zoosanitario Internacional se encuentran detalladas para cada enfermedad distintos estatus de zonas o países. En necesario que para definir los estatus de un país con respecto a una enfermedad se utilice los criterios de la OIE ya que pareciese que solamente distingamos tres tipos de estatus.

## **CAPITULO III. METODOLOGÍA**

La metodología que intenta desarrollar el mencionado proyecto de ley, se basa en el Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Con respecto a este particular es necesario indicar que el artículo 5 del mencionado acuerdo, señala que para la evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria “lo miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y

---

<sup>3</sup> Web de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE): [http:// www.oie](http://www.oie)

fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes”<sup>4</sup>.

Para la administración de este acuerdo la OMC conformó un comité de medidas sanitarias que sirve como foro para celebrar consultas. Además se indica que dicho comité mantendrá contacto o comunicación con organizaciones internacionales competentes en materia de protección sanitaria y fitosanitaria, en particular la Comisión del Codex Alimentarius, la OIE y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Es importante destacar el hecho de que el Acuerdo para la aplicación de medidas sanitarias y Fitosanitarias de la OMC nos manifiesta que en materia de sanidad animal y zoonosis, las normas, directrices y recomendaciones que deben ser adoptadas son las elaboradas bajo los auspicios de la OIE. Esto deja de lado, las reglamentaciones que pudiesen establecer arbitrariamente los países miembros de la OMC en desmedro del comercio internacional.

La Ley N° 23 de 15 de Julio de 1997, nos indica que el análisis y/o evaluación de riesgo es la “Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación y propagación de enfermedades o plagas de animales en el territorio nacional o en una zona del país, de conformidad con las medidas zoonitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas, económicas y ambientales. Incluye la evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de los animales, provenientes de aditivos, sustancias contaminantes, productos biológicos, toxinas u organismos patógenos en alimentos de origen animal, en bebidas y en forrajes”.<sup>5</sup>

El proyecto de Ley N° 54, pretende que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), a través de la Dirección de Salud Animal, sea el ente oficial responsable de realizar los análisis de evaluación del riesgo zoonitario de los países extranjeros. Para estos efectos se conformará una Unidad de Análisis de Riesgo, con carácter oficial y con profesionales idóneos, debidamente entrenados y capacitados en materia de análisis de riesgo. Es necesario que esta unidad elabore científica y objetivamente los análisis para que se preserve la salud de los animales y personas por un lado, así como también por otro lado, no se constituyan en un obstáculo a las importaciones. En otras palabras, debe existir un equilibrio entre la preservación sanitaria (humana y animal) y los deseos de facilitar el intercambio de nuestro país con el extranjero.

---

<sup>4</sup> Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Acuerdo para la Aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Organización Mundial de Comercio. Artículo 5.

<sup>5</sup> Ley 23 de 15 de Julio de 1997. Título I. Capítulo I.

#### **CAPITULO IV. EL CONSEJO CONSULTIVO DE SALUD ANIMAL**

Se establece el Consejo Consultivo de Salud Animal (artículo nuevo)<sup>6</sup>, que congrega a los sectores privados y oficiales de la cadena agroalimentaria y cuya finalidad es la de funcionar como un organismo de decisión y consulta para todos los asuntos referentes a la prevención, control y erradicación de las enfermedades de los animales.

Este Consejo estará conformado por: el Director de Salud Animal del MIDA o su sucesor, el Director de la Comisión Panamá – Estados Unidos para la prevención de la fiebre aftosa (COPFA) o su sucesor, el director del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud o su sucesor, un representante de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios, un representante de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, un representante de la Asociación Nacional de Ganaderos, un representante de la Asociación Nacional de Porcinocultores, un representante de la Asociación Nacional de Comerciantes y Víveres de Panamá, un representante de la Asociación Nacional de Avicultores, un representante de la Asociación Panameña de Camaronicultura, un representante de la Unión Nacional de Consumidores y Usuarios de de la República de Panamá, un representante de los otros grupos pecuarios no organizados gremialmente y un representante de la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad de Panamá

Entre las funciones del consejo se destacan la de diseñar, en conjunto con las autoridades oficiales del sector, las políticas zoonosanitarias para la prevención, control y erradicación de enfermedades animales, vigilar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la legislación zoonosanitaria panameña, entre otras funciones.<sup>7</sup>

Consideramos que este consejo puede constituirse en un ente asesor en la materia zoonosanitaria de las autoridades gubernamentales. Las políticas de este consejo deben enmarcarse hacia la protección de la salud de las personas y de los animales sin ir en detrimento del intercambio comercial de productos animales o subproductos de origen animal del extranjero con nuestro país.

Además del consejo antes mencionado, se crea el Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria, el cual se compone tanto de funcionarios públicos y de representantes de algunos gremios del sector privado. Sus integrantes son los siguientes: el Director Nacional de Salud Animal del MIDA, el Director de la Comisión para la prevención de la Fiebre Aftosa, un representante del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud o su sucesor, un representante de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios, un representante de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea

---

<sup>6</sup> De acuerdo a versión entregada el día 15 de mayo de 2000 en la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa.

<sup>7</sup> Artículo nuevo.

Legislativa, un representante del gremio vinculado con el producto para el cual el país está siendo evaluado y un representante de ACOVIPA o del importador (Art. 11).

La conformación de este comité indica principalmente su orientación hacia el área pecuaria del sector primario de nuestra economía. Además de la participación del sector gubernamental, la participación de ACOVIPA o importador y un representante del gremio vinculado con el producto para la cual está siendo evaluado representa un balance dentro de la conformación de este comité técnico de evaluación zoonosanitaria.

El Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria debe estar conformado por personal eminentemente técnico vinculado al sector pecuario. En cuanto a la participación de los consumidores es recomendable que si participan de este comité se designe a un representante de los consumidores organizados.

Entre las funciones del Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria, se destaca la de “verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en la presente Ley , aprobar en conjunto con el servicio veterinario oficial la elegibilidad zoonosanitaria de las zonas, países y regiones para la importación de animales, productos y subproductos de origen animal, con base a las normas y procedimientos establecidos en la presente ley (Art. 12, numerales 1 y 3). En necesario que las decisiones de elegibilidad sean tomadas con estricto carácter técnico y científico para la preservación de la salud de personas y animales, pero este organismo no debe constituirse en un ente burocrático que obstaculice o en su defecto promueva lentitud en el trámite de la elegibilidad de los países para luego realizar las importaciones del producto a Panamá.

La autoridad oficial veterinaria, en conjunto con el Comité, serán los responsables de determinar si el país es elegible o no zoonosanitamente y garantizar el nivel adecuado de protección zoonosanitaria requerido por la legislación panameña, de acuerdo al análisis y evaluación de riesgo elaborado por la Unidad de Análisis de Riesgo (Art. 15)

La autoridad oficial veterinaria, en conjunto con el Comité, antes de emitir el dictamen, podrá solicitar a la Unidad de Análisis de Riesgo que presente mas evidencias técnicas sobre algunos de los factores objeto de evaluación cuando los mismos no estén completos o la documentación presentada no sea satisfactoria (Art. 15). El concepto de documentación satisfactoria nos genera dudas ante la posibilidad de que algunos de sus miembros arbitrariamente y sin basarse en criterios técnicos puedan solicitar a la Unidad de Análisis de Riesgo nuevas informaciones o ampliación de las informaciones suministradas, con el propósito de hacer mas lento el trámite de la elegibilidad zoonosanitaria. Se debe especificar en base a determinados criterios cuando la información proporcionada por la Unidad de Análisis de Riesgo es no satisfactoria por el Consejo de Protección Zoonosanitaria.

Es importante destacar que en el artículo 5 de la Ley 23 de 1997 (el cual no se modifica en el proyecto de Ley N° 54) establece que para los efectos de la Autoridad Competente, se

crea en el MIDA la Dirección de Salud Animal. Al establecerse este comité técnico se comparte la responsabilidad con otras instancias la decisión sobre asuntos relacionados en materia zoonosanitaria que anteriormente le competían propiamente a la Dirección de Salud Animal.

## **CAPITULO V. PROCEDIMIENTO PARA EL ANALISIS DE RIESGO**

El proyecto identifica los siguientes pasos en cuanto al análisis de riesgo

- Solicitud de evaluación (Art. 16, numeral 1).
- La autoridad oficial veterinaria instruirá a la Unidad de Análisis de riesgo para que solicite por conductos diplomáticos toda la información referente a “Factores Considerados en la evaluación de Riesgo”, lo cuales son enumerados posteriormente (Art. 16, numeral 1).
- Disponer esta información al público antes de iniciar cualquier acción de evaluación (Art. 16, numeral 2).
- La Unidad de Análisis de Riesgo revisará dicha información y determina si está completa. Información adicional podría ser solicitada dependiendo del producto específico y los riesgos de evaluación (Art. 16, numeral 3).
- La información completa debe ser evaluada por Unidad de Análisis de Riesgo. Esta unidad debe emitir un informe resultante de esta evaluación, acompañado de una copia autenticada de los documentos originales remitidos por el país que solicitó la evaluación, debe ser enviado por la autoridad oficial veterinaria al Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria (Art. 16, numeral 4).
- El Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria analizará y verificará el informe enviado por la Unidad de Análisis de Riesgo. De encontrar que la misma no está completa, instruirá a la Unidad de Análisis de Riesgo para que solicite información adicional a las autoridades oficiales del país extranjero. Si la información suministrada por la Unidad de Análisis de Riesgo está completa, la autoridad oficial veterinaria solicitará autorización a las autoridades diplomáticas del país que solicita la evaluación para que la Unidad de Análisis de Riesgo pueda realizar inspecciones razonables dentro de su territorio (Art. 16, numeral 5)
- Evaluación en campo del país.
- Preparación de informes técnicos y el proceso de análisis y la evaluación del riesgo (Art. 16, numeral 6)
- La presentación de informe correspondiente al Consejo (debe decir Comité) se dará en un plazo que no exceda 4 meses a partir de la fecha de la visita de evaluación (Art. 16, numeral 7).

El Comité debe analizar dicha información debe contar con ciertos criterios dentro de los cuales debe enmarcarse para que se evite de manera arbitraria decisiones que puedan afectar el normal flujo de mercancías a nuestro país. En la fase de evaluación debe considerarse el país o la zona de la cual proviene la importación para que no exista un carácter restrictivo.

El país que requiera una inspección de su planta debe proporcionar la información necesaria a nuestro país para realizar la evaluación. En caso de no se aporte datos suficientes para hacer la evaluación el país no debe considerarse país de alto riesgo, en cuyo caso, es necesario que la información requerida sea solicitada y obtenida por los conductos adecuados entre nuestro país y el país exportador. Además es recomendable establecer un límite de tiempo para analizar las informaciones y realizar las inspecciones.

## **CAPITULO VI. FACTORES A CONSIDERAR EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL RIESGO Y GESTIÓN DE RIESGO**

Por análisis de riesgo debe entenderse “la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un Miembro importador según las medidas sanitarias y fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de los aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos”<sup>8</sup>.

En este sentido la OIE desarrolla el Código Zoosanitario Internacional<sup>9</sup>, que como normativa Internacional, es el fruto del trabajo que inició dicha oficina en 1960 y que se ha desarrollado considerablemente desde que el Acuerdo que instituyó la OMC designó a la OIE como organización de referencia en el ámbito de la sanidad animal y de las zoonosis. Este código desarrolla las fases que conforman un análisis de riesgo y que son las siguientes:

1. Identificación del peligro.
2. Evaluación de la difusión
3. Evaluación de la exposición.
4. Evaluación de las consecuencias.

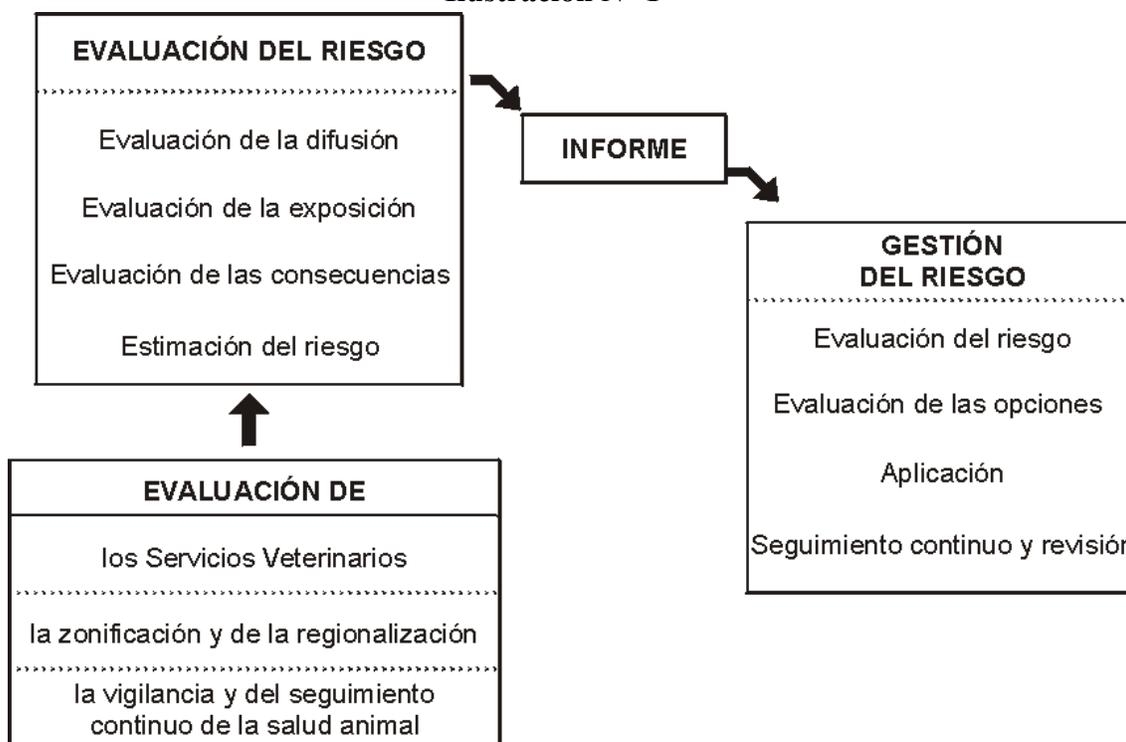
---

<sup>8</sup> Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Anexo A, definiciones.

<sup>9</sup> La versión mas actualizada es la de 1999. Su próxima versión será publicada en Septiembre de 2000.

Para una mejor ilustración se detalla el siguiente esquema que describe de manera resumida los elementos a considerar dentro del análisis de riesgo.

**Ilustración N° 1**



Es importante destacar que el Código Zoosanitario Internacional de 1999 aunque señala una etapa conocida como identificación del peligro, en la evaluación de riesgo solo incluye las etapas de la difusión, exposición, consecuencias y estimación del riesgo.

Para una mejor ilustración de los detalles del análisis de riesgo, podemos señalar los elementos que intentan describir cada una de estas etapas de acuerdo al Código Zoosanitario Internacional de 1999.

### **Identificación del Peligro**

Esta etapa como su nombre lo indica consiste en la identificación el agente patógeno que puede ocasionar efecto perjudicial al realizarse la importación de la mercancía. Los peligros potenciales que se identifiquen serán, en principio, los que corresponden a la especie animal que se prevé importar, o de la que deriva la mercancía, y que pueden estar presentes en el país exportador. Dentro de esta fase será necesario identificar, por consiguiente, si cada peligro potencial existe ya en el país importador y si se trata de una enfermedad de declaración obligatoria o sujeta a control o erradicación, y asegurarse de que las medidas impuestas a la importación no son más restrictivas para el comercio que las que se aplican en el país. Las evaluaciones de los Servicios Veterinarios, de los programas de vigilancia y control y de los sistemas de zonificación y regionalización son

elementos importantes para evaluar la probabilidad de presencia de peligros en la población animal del país exportador.

La evaluación del riesgo puede concluir si no se identifica ningún peligro potencial asociado a la importación prevista. La finalización del análisis de riesgo dentro de esta fase trata de simplificar el análisis de riesgo en una fase donde si no se encuentra peligro no tiene sentido realizar las siguientes etapas de la evaluación.

Es importante destacar que el Código Zoosanitario Internacional señala que “la identificación del peligro como una etapa esencial que debe preceder a la evaluación de riesgo”, en tanto el proyecto de Ley N° 54 no señala esta etapa inicial dentro de su articulado, la cual consideramos conveniente incluir en el análisis de riesgo que se realice.

### **Evaluación de la difusión**

La evaluación de la difusión consiste “en describir el/los proceso(s) biológico(s) necesario(s) para que una actividad de importación provoque la difusión (o sea, la introducción) de agentes patógenos en un medio determinado, y en estimar cualitativa (con palabras) o cuantitativamente (con cifras) la probabilidad de que se desarrolle efectivamente ese proceso”.

Entre los parámetros que pueden ser necesarios para la evaluación de la difusión, cabe citar:

- a) Factores biológicos
  - especie, edad y raza de los animales
  - sitios predilectos del agente biológico
  - vacunación, pruebas de diagnóstico, tratamiento y cuarentena.
- b) Factores relacionados con el país
  - incidencia/prevalencia
  - evaluación de los Servicios Veterinarios, de los programas de vigilancia y control y de los sistemas de zonificación y regionalización del país exportador.
- c) Factores relacionados con la mercancía
  - cantidad de mercancía que se prevé importar
  - facilidad de contaminación por el agente biológico
  - efecto de los procedimientos de transformación
  - efecto del almacenamiento y del transporte.

Si la evaluación de la difusión no pone de manifiesto ningún riesgo significativo, la evaluación del riesgo concluye ahí.

### **Evaluación de la exposición**

La evaluación de la exposición consiste en “describir el/los proceso(s) biológico(s) necesario(s) para que los animales y las personas del país importador se vean expuestos a los peligros (en este caso, los agentes patógenos) difundidos a partir de una fuente de riesgo determinada, y en estimar cualitativa (con palabras) o cuantitativamente (con cifras) la probabilidad de esa exposición”.

La probabilidad de exposición a los peligros identificados se estima con relación a determinadas condiciones de exposición, en función de las cantidades, el momento, la frecuencia, la duración de la exposición, las vías de exposición (ingestión, inhalación, picadura de insecto, etc.), y del número, la especie y otras características de la población animal o humana expuesta a los peligros. Entre los parámetros necesarios para la evaluación de la exposición, cabe citar:

- a) Factores biológicos
  - propiedades del agente patógeno.
- b) Factores relacionados con el país
  - presencia de vectores potenciales
  - demografía humana y animal
  - usos y hábitos culturales
  - características geográficas y medioambientales.
- c) Factores relacionados con la mercancía
  - cantidad de mercancía que se prevé importar
  - uso previsto de los animales o productos importados
  - métodos de eliminación.

Si la evaluación de la exposición no pone de manifiesto ningún riesgo significativo, la evaluación del riesgo concluye ahí.

### **Evaluación de las consecuencias**

La evaluación de las consecuencias consiste en “describir la relación entre determinadas condiciones de exposición a un agente biológico y las consecuencias de esas exposiciones. Debe existir una causa por la que esas exposiciones tienen consecuencias sanitarias o medioambientales perjudiciales que pueden, a su vez, tener consecuencias socioeconómicas. La evaluación de las consecuencias describe las consecuencias que puede tener una exposición determinada y estima la probabilidad de que se produzcan”. La estimación puede ser cualitativa (expresada con palabras) o cuantitativa (expresada con cifras). Entre las consecuencias, cabe citar:

- a) Consecuencias directas
  - pérdidas de producción y por infección o enfermedad de los animales
  - consecuencias para la salud pública.

- b) Consecuencias indirectas
  - gastos de vigilancia y control
  - gastos de indemnización
  - pérdidas comerciales potenciales
  - consecuencias perjudiciales para el medio ambiente.

### **Estimación del riesgo**

La estimación del riesgo consiste en “sumar los resultados de la evaluación de la difusión, la evaluación de la exposición y la evaluación de las consecuencias para medir todos los riesgos asociados a los peligros identificados al principio”. Así pues, la estimación del riesgo toma en cuenta todo el proceso de materialización de un riesgo, desde el peligro identificado hasta el efecto indeseable.

Los resultados finales de una evaluación cuantitativa pueden incluir:

- el número de rebaños, animales o personas que probablemente tengan problemas de salud más o menos graves al correr del tiempo;
- las distribuciones de probabilidades, los intervalos de confianza y otros medios de expresión de la incertidumbre en este tipo de estimaciones;
- la representación de la variancia de todos los parámetros iniciales del modelo;
- un análisis de sensibilidad para clasificar los parámetros en función de su contribución a la variancia de los resultados de la estimación del riesgo;
- el análisis de la interdependencia y correlación de los parámetros.

Posteriormente a la estimación del riesgo debe elaborarse por parte de la entidad en encargada una serie de medidas que permitan al país miembro alcanzar un nivel adecuado de protección. A este etapa se le conoce como Gestión de Riesgo.

### **Componentes de la gestión del riesgo**

1. **Apreciación del riesgo** - el proceso que consiste en comparar el nivel de riesgo obtenido gracias al proceso de evaluación del riesgo con el nivel de protección apropiado para el País Miembro.
2. **Evaluación de las opciones** - el proceso que consiste en identificar, en evaluar en términos de eficacia y factibilidad y en seleccionar medidas sanitarias para reducir el riesgo asociado a una importación al nivel de protección apropiado para el País Miembro. La eficacia de una opción es el grado en que ésta reduce la probabilidad y/o la magnitud de las consecuencias perjudiciales. La evaluación de la eficacia de las opciones seleccionadas es un proceso iterativo que implica la inclusión de esas opciones en la evaluación del riesgo y la posterior comparación del nivel de riesgo obtenido con el que se considera aceptable. La evaluación de la factibilidad se

concentra normalmente en factores técnicos, operativos y económicos relacionados con la aplicación de las opciones de gestión del riesgo.

3. Aplicación - el proceso que consiste en llevar a cabo la decisión de gestión del riesgo y en velar por la aplicación de las medidas.
4. Control continuo y revisión - el proceso ininterrumpido por el que se verifican continuamente las medidas de gestión del riesgo para asegurarse de que están dando los resultados esperados.

La identificación del peligro así como las diferentes etapas del análisis de riesgo (exposición, difusión consecuencias, estimación del riesgo) debe quedar claramente definidas en el proyecto de Ley N° 54 así como cada uno de sus criterios dentro de cada fase. Además es necesario dejar claro que el análisis de riesgo puede concluir debido a la ausencia de elementos objetivos para continuar en las etapas siguientes. Por ejemplo, si no se identifica el peligro no tiene sentido continuar con las otras fase de evaluación de riesgo, de igual forma si no hay exposición no debe efectuarse las fases posteriores.

## **CAPÍTULO VII. PROCEDIMIENTO PARA LA CERTIFICACIÓN O APROBACIÓN**

El procedimiento para la certificación aprobación se resume en los siguientes aspectos.

- La autoridad de salud animal del país interesado en ser evaluado deberá solicitarlo a la autoridad oficial veterinaria en forma oficial a través de los canales diplomáticos de su país establecidos en Panamá, ya sea que surja del propio país extranjero o por iniciativa expresada por los importadores panameños (Art. 24)

- El informe final elaborado por la Unidad de Análisis de Riesgo debe definir las diferentes categorías de riesgo utilizadas en el análisis y evaluación de riesgo, al igual que el criterio técnico utilizado para definir cada categoría. Para efectos de elegibilidad, solamente se aceptará un nivel de riesgo equivalente al estatus de “país libre de enfermedades transmisibles” (Art. 25)

- La autoridad oficial veterinaria, conjuntamente con la Unidad de Análisis de Riesgo sustentará ante el Comité el informe final del análisis y evaluación del riesgo del país y recomendará la aceptación o rechazo de la elegibilidad zoonosanitaria. Si recomendar la importación debe proponer, a su vez las condiciones seguras que han de cumplirse coetáneamente, indicando con precisión las medidas que han de adoptarse para el manejo y gestión de riesgo para cada importación (Art. 26).

- Presentado el informe final por parte de la autoridad oficial veterinaria y la Unidad de Análisis de Riesgo, el Comité abrirá un período de consulta, con divulgación de los resultados, durante el cual el público tendrá acceso (mediante copias o electrónicamente) a

la información sobre la cual el equipo técnico basó el análisis y la evaluación de riesgo, como también de la metodología utilizada en la conducción del análisis (Art. 29).

- Revisados los comentarios recibidos y atendidas las consultas, (punto anterior) la autoridad oficial veterinaria, en conjunto con el Comité, tomará una decisión final sobre la elegibilidad zoonosanitaria del país. De aprobarse el país, se deben señalar las condiciones bajo las cuales se permitirá la importación (Art. 30).

- La autoridad oficial veterinaria, en conjunto con el Comité emitirá su informe final 30 días después del cierre del período de consulta. De no aceptarse el país como elegible, se harán las recomendaciones respectivas y se sustentará la misma, en función del estudio elaborado por la Unidad de Análisis de Riesgo (Art. 32).

El procedimiento señalado denota claridad excepto en el requerimiento de solicitar “país libre de enfermedades transmisibles” (Art. 25). Se debe sustentar cual es el criterio que se utiliza para definir que solamente se aceptará un nivel de riesgo equivalente al estatus de “país libre de enfermedades transmisibles”. De aceptarse este criterio, se excluiría a zonas o áreas dentro de un país que pudiesen estar libres de enfermedades transmisibles y que por observar Panamá este criterio pueden quedar fuera del intercambio comercial con nuestro país. Al utilizar este criterio, se denota un carácter restrictivo que pudiese afectar el intercambio comercial con nuestro país. De acuerdo a la OIE, existen enfermedades tales como la fiebre aftosa, rabia bovina y encefalopatía espongiiforme bovina (conocida como enfermedad de las vacas locas), entre otras, en donde se definen diversos estatus conforme algunos criterios para tales efectos. Es necesario que se utilicen las recomendaciones de esta fuente internacional de referencia.

La elegibilidad zoonosanitaria de un zona, país o región es un paso previo a la obtención de la licencia zoonosanitaria de importación. Este proyecto de ley es claro al señalar que ninguna licencia zoonosanitaria que emita la Dirección de Cuarentena del MIDA tendrá validez si el país no ha sido previamente certificado como elegible por el Consejo. La Unidad de Análisis de Riesgo debe convertirse entonces en una oficina ágil en sus procedimientos de tal forma que promueva la salud de las personas y los animales y que no se convierta en un obstáculo innecesario a la importaciones. Es necesario que se cuente con personal suficiente y con la experiencia técnica en los aspectos relativos a los análisis de riesgo.

La evaluación que la Unidad de Análisis de Riesgo realice de los mataderos y plantas de procesamiento de productos de origen animal en un país extranjero (Art. 35) deben ser válidos en lo posible para la certificación de dichos mataderos o plantas desde el punto de vista de salud pública y esto en cuanto a que dentro de la evaluación de las consecuencias (Art. N° 21), se indica entre uno de sus elementos lo relacionado con la salud pública, aunque sin especificar los detalles. Si este aspecto es considerado dentro del análisis de riesgo, el Ministerio de Salud, debe darle el aval total o parcial para que no se pierda el esfuerzo realizado por la Unidad de Análisis de Riesgo de Panamá. Con lo anterior no debe

considerarse que se le estén usurpando funciones a las autoridades del Ministerio de Salud, por el contrario, no se estarían duplicando esfuerzos o desperdiciando recursos.

El proyecto de Ley N° 54 establece que la importación de animales, productos o sub productos de origen animal se limita a los países cuya elegibilidad zoonosanitaria haya sido certificada por el Consejo (debe decir Comité). Ninguna licencia zoonosanitaria que se emita tendrá validez, sino ha sido previamente certificada por el Consejo **(debe decir Comité)**<sup>10</sup> (Art. 34). De esta forma las licencias zoonosanitarias que antes eran otorgadas por el MIDA (sanidad animal), requieren como condición el análisis de técnico riesgo de la Unidad de Análisis de Riesgo y posteriormente la aprobación de la elegibilidad del Comité Técnico de Evaluación Zoonosanitaria.

El vencimiento del dictamen de elegibilidad zoonosanitaria (Art. 36) debe obedecer a criterios objetivos o científicos y no solamente a un término de tiempo estipulado. La realización de una nueva auditoría, al cabo del vencimiento del dictamen de elegibilidad, puede reflejar un nivel de proteccionismo disfrazado.

Dentro de los miembros del Comité (Art. 38) solamente se deben enviar al país extranjero para que acompañen a la Unidad de Análisis de Riesgo a los que tengan carácter técnico como: el Director Nacional de Salud Animal del MIDA, el Director de la Comisión para la prevención de la fiebre aftosa, el representante de la Director Nacional del Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud, el representante de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios. En tanto los representantes de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, el representante del gremio vinculado con el producto para el cual el país está siendo evaluado y el representante de ACOVIPA, al no denotar un carácter técnico dentro del mencionado Comité, no debe ser incluidos como elegibles para acompañar a la Unidad de Análisis de Riesgo.

Por otro lado las evaluaciones del Ministerio de Salud no deben supeditarse a que se cuente con la elegibilidad para la exportación de animales, productos o subproductos de origen animal a Panamá y haya sido emitida una Resolución por parte de la autoridad oficial veterinaria (Art. 39). Es necesario que se simplifique en un procedimiento tanto lo referente a la preservación de la salud animal así como la salud pública para hacer mas expeditos los trámites correspondientes.

## **CAPITULO VIII. ENFERMEDADES DE CONSIDERACIÓN**

La prohibición total de la importación de países no reconocidos libres de fiebre aftosa y peste bovina, de animales, productos, productos y sub productos de origen animal de las especies susceptibles a la fiebre aftosa y peste bovina (Art. 46), es totalmente restrictiva ya

---

<sup>10</sup> La corrección de forma indica que debe ser el Comité ya que es el que aprueba la elegibilidad zoonosanitaria. Ver corregida y entregada el día 15 de mayo de 2000.

que puede castigarse a plantas de sacrificios de ganado vacuno de una zona que esté libre de estas enfermedades dentro de un país, restringiendo así las importaciones a nuestro mercado, así como también se castiga a países que están dentro de otros estatus de acuerdo a la OIE que pudiesen exportar mercancías a nuestro país.

En este sentido, se debe considerar lo que establece la OIE, en el capítulo 2.1.1 del Código Zoosanitario Internacional de 1999, para la fiebre aftosa en lo que respecta los diferentes estatus de países que están en dicho Código y que son:

- País libre de fiebre aftosa en donde no se aplica la vacunación
- País libre de fiebre aftosa en donde se aplica la vacunación
- Zona libre de fiebre aftosa en donde no se aplica la vacunación
- Zona libre de fiebre aftosa en donde se aplica la vacunación
- País infectado de fiebre aftosa
- Zona infectada de fiebre aftosa
- Focos en países o zonas anteriormente libres de fiebre aftosa

Para que un país o zona pertenezca a uno de estos estatus debe cumplir con ciertos criterios exigidos por la OIE. Se deben considerar los 4 primeros estatus para la redacción del artículo.

En lo que respecta a Peste Bovina, la OIE establece estatus de los países que son los siguientes:

- País libre de la infección
- País o zona libres de la enfermedad
- País o zona provisionalmente libres
- País o zona infectados

En el mismo sentido, se debe considerar los 3 primeros estatus de países y sus respectivos criterios al momento de redactar este artículo. Además, de acuerdo a la OIE, se han determinado normas recomendadas para los sistemas de vigilancia epidemiológica de la peste bovina para demostrar que un país o una zona están libres de peste bovina o para la declaración de país o zonas libres de peste bovina.

En cuanto a la encefalopatía espongiforme bovina, conocida comúnmente como enfermedad de las vacas locas la prohibición de plano de la importación de bovinos, sus productos o subproductos incluyendo óvulos / embriones y semen, de países que han presentado casos de Encefalopatía Espongiforme Bovina (Art. 47), es totalmente restrictiva.

En este sentido, tal cual lo establece la OIE existen 4 tipos de estatus sanitarios en cuanto a Encefalopatía Espongiforme Bovina que son:

- País o zona libre de encefalopatía espongiforme bovina,
- País o zona provisionalmente libres de encefalopatía espongiforme bovina,
- País o zona donde la incidencia de la encefalopatía espongiforme bovina es baja y
- País o zona donde la incidencia de la encefalopatía espongiforme bovina es alta.

En cada uno de estos estatus se establecen criterios para definirlos. Se deben considerar, en la redacción de este artículo, los 3 primeros estatus de acuerdo a los criterios establecidos por la OIE.

Además de lo mencionado, de acuerdo a la OIE, existen sistemas de vigilancia y de seguimiento continuo de la encefalopatía espongiforme bovino que se deben aplicarse de acuerdo al Código Zoosanitario de 1999 para prevenir dicha enfermedad. Es necesario contar con informes recientes que nos indiquen donde se han dado los últimos brotes de esta enfermedad de tal forma que se tenga una visión mas actualizada de la situación.

### ***III. REPERCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY N° 54 SOBRE LA COMPETENCIA***

Las repercusiones del proyecto de Ley N° 54 dentro de las reformas económicas que ha adoptado nuestro país las podemos observar desde su efecto en el comercio o dentro de lo que es la política de competencia.

El intercambio comercial que se desea promover puede verse afectado debido los efectos que pueda tener las decisiones del Consejo Nacional de Protección Sanitaria al decidir o no la elegibilidad de un país por razones fuera del carácter eminentemente técnico. Esto ocasionaría un efecto negativo en la oferta disponible del producto en el mercado nacional. Además, la participación de los productores nacionales de carne de ganado vacuno o de comercializadores del mismo en dicho consejo coloca en parte en manos de estos la decisión de la elegibilidad de un país para que el producto pueda entrar posteriormente al mercado nacional. Debe existir un equilibrio entre las intenciones de promover la salud animal y humana y la disponibilidad de bienes en buenas condiciones dentro del mercado nacional.

Los efectos de las reformas de las normas y regulaciones en la política de competencia y de comercio pueden incidir negativamente en una de estas o en ambas, o en su defecto incidir afirmativamente en las dos (Ver Ilustración N° 2). En cuanto a la política de competencia, los posibles efectos negativos se pueden presentar en el cuadrante I, dado que en algunos casos las regulaciones favorecen a unas cuantas empresas nacionales grandes que poseen considerable poder de mercado y que obstruyen la innovación”. En este caso pueden existir carteles de importación, controlados por productores los cuales pueden afectar notoriamente la competencia.

#### **Ilustración N° 2**

Política de Competencia		
Política Comercial	Las regulaciones favorecen a unas cuantas empresas nacionales grandes que poseen considerable poder de mercado y que obstruyen la innovación. En este caso pueden existir <b>carteles de importación, controlados por productores</b>	Se restringe la entrada de grandes empresas a la industria regulada para fomentar la competencia con la cual se excluye a las empresas extranjeras. Ventas al detal
	Ingreso de oligopolios extranjeros que poseen un considerable poder de mercado	Mayoría de los casos. Telecomunicaciones y otras industrias

Por el lado de la competencia, que se intenta promover a través de la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias, así como el marco legal de la Ley 29 de 1996, la restricciones que pudiesen darse a raíz del proyecto de Ley N° 54, puede ocasionar un incentivo a mantener el estatus quo. Las restricciones a la importación que pudieran surgir del Proyecto de Ley N° 54 podrían disminuir la competencia que se intenta promover.

Es importante señalar que si este proyecto es diseñado con carácter restrictivo (tanto en su articulado como en su ejecución por parte del MIDA) puede constituirse en una barrera al comercio.