



**BID**

Banco Interamericano  
de Desarrollo

# Diagnóstico Integral del Sistema Nacional Sanitario Agropecuario e Inocuidad de los Alimentos de Panamá: Componentes “Inocuidad, Salud Animal y Sanidad Vegetal”

Banco Interamericano de Desarrollo

División de Medio  
Ambiente, Desarrollo Rural  
y Administración de  
Riesgos por Desastres

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN- 02226

Septiembre 2022



# BID

Banco Interamericano  
de Desarrollo

## Diagnóstico Integral del Sistema Nacional Sanitario Agropecuario e Inocuidad de los Alimentos de Panamá: Componentes “Inocuidad, Salud Animal y Sanidad Vegetal”

Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo  
División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres

Septiembre 2022

**Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo**

Woller, Thierry.

Sistema nacional sanitario agropecuario e inocuidad de los alimentos de Panamá: componentes "Inocuidad, Salud Animal y Sanidad Vegetal" / Thierry Woller, Claudio Marconi.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2226)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Food handling-Government policy-Panama. 2. Food-Safety regulations-Panama. 3. Agricultural pests-Control-Government policy-Panama. I. Marconi, Claudio. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-2226

Códigos JEL: Q01; Q15; Q02

Palabras clave: Autoridad del Canal de Panamá, Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental, Recursos Hídricos, Sostenibilidad, Panamá

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





# Sistema nacional sanitario agropecuario e inocuidad de los alimentos de Panamá: componentes “Inocuidad, Salud Animal y Sanidad Vegetal”



**Preparado por Thierry Woller y Claudio Marconi**

**Para el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la coordinación de Marion Le Pommellec, Especialista Líder**

**División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres**

**Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible**

El presente estudio ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Las opiniones expresadas en el mismo, son las de los expertos y no representan necesariamente el punto de vista oficial del Gobierno de Panamá o del Banco Interamericano de Desarrollo.

El equipo de expertos quiere agradecer especialmente a la Ingeniera Melina Inés Sánchez Pinzón Analista de Cooperación de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del MIDA por su inestimable contribución en la coordinación de reuniones y entrevistas presenciales y virtuales; agradecemos el tiempo y los conocimientos brindados por los funcionarios de las Instituciones oficiales y por los responsables de los organismos privados, sin los cuales no habría sido posible la realización de este diagnóstico.

“In Memoriam. El Dr Thierry Woller, internacionalmente reconocido por su experticia en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio, colaboró durante más de 20 años con el Banco Interamericano de Desarrollo en una docena de países de la Región. Incansable y comprometido profesional que dedicó su entera vida laboral al Desarrollo, con los más altos estándares de ética y rigor, el Dr Woller falleció de la COVID-19 el 19 de septiembre del 2021. Que descanse en paz”.

# Tabla de contenidos

<b>1</b>	<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Marco del Estudio</b>	<b>14</b>
	3.1. Introducción	15
	3.2. Objetivo General	18
	3.3. Objetivo Específico	18
	3.4. Metodología de Trabajo	18
<b>4</b>	<b>Sistema sanitario y fitosanitario</b>	<b>19</b>
	4.1. Políticas y planificación	20
	4.2. Marco Regulatorio	28
	4.2.1. Introducción	28
	4.2.2. Armonización OMC (FAO-Codex, OIE y CIPF)	29
	4.2.3. Regulaciones de los Mercados	31
	4.2.4. Reglamentación regional	36
	4.2.5. La legislación Panameña	38
	4.3. Diseño Interinstitucional y Organizacional	54
	4.3.1. Introducción	54
	4.3.2. Estructura y planes	56

4.3.3.	El Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	75
4.3.4.	Generalidades de la estructura organizacional del MIDA/MINSA	111
4.3.5.	Servicios Oficiales	123
4.3.6.	Certificación sanitaria y fitosanitaria	137
<b>4.4.</b>	<b>Servicios de Apoyo</b>	<b>144</b>
4.4.1.	Sistemas Informáticos	144
4.4.2.	Recurso Humano	147
<b>4.5.</b>	<b>Programas de Mitigación de las Cadenas (Privados)</b>	<b>153</b>
4.5.1.	Sistema Nacional de Calidad, Normalización y Metrología	153
4.5.2.	Certificación de Competencias laborales	155
4.5.3.	Buenas Prácticas Sanitarias y Fitosanitarias	157
<b>4.6.</b>	<b>Seguimiento y Mejora Continua del Sistema Nacional de MSF</b>	<b>161</b>
4.6.1.	Sistemas de monitoreo y evaluación	161
4.6.2.	Indicadores para la Gestión por resultados	162
<b>4.7.</b>	<b>Partes Interesadas</b>	<b>167</b>
4.7.1.	Introducción	167
4.7.2.	Cooperantes	169
4.7.3.	Agrupaciones de operadores económicos	170
<b>5</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>173</b>
<b>6</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>176</b>
<b>7</b>	<b>Anexos</b>	<b>178</b>

1

# Siglas y acrónimos

1

○

○

○

○

○

○





AC	Autoridad Competente
AR	Análisis de Riesgo
ARP	Análisis de Riesgo de Plagas
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BD	Base de datos
BID/IADB	Banco Interamericano de Desarrollo
BIPM	Buró Internacional de Pesas y Medidas
BPA	Buenas Prácticas Agropecuarias (incluye agrícola y pecuarias)
BPF	Buenas Prácticas de Fabricación
BPG/BPP	Buenas Prácticas Ganaderas/Pecuarias
BPM/BPH	Buenas Prácticas de Manufactura/Higiene
CCND	Consejo de la Concertación Nacional
CE	Comisión Europea
CFR	Code of Federal Regulations
CONACOM	Comisión Nacional de Competencia
COVID	Enfermedad del Coronavirus SARS-2
DALY	Años de vida ajustados por discapacidad (AVAD o DALY por sus siglas en inglés)
DECA	Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria
DG SANTE	Dirección General de Sanidad y del Consumidor de la CE
DNSA	Dirección Nacional de Salud Animal
DNSV	Dirección Nacional de Sanidad Vegetal
DT	Director Técnico
EDO	Enfermedad de Declaración Obligatoria
EURLEX	Base Europea de Legislación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDA	Food and Drugs Administration
FERG	Grupo de Referencia sobre Epidemiología de la Carga de Morbilidad de Transmisión Alimentaria

GPS	Sistema de Posicionamiento Global
GTT	Grupo de Trabajo Técnico
HACCP	Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control
HARPC	Análisis de Peligros y Controles Preventivos basados en Riesgo
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IT	Identificación y Trazabilidad (incluye etiquetado)
ITR	Identificación, Trazabilidad y Recupero de productos
MIC	Manejo integral de cultivos
MICI	Ministerio de Comercio e Industria
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud
MIP	Manejo integral de plagas
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MV	Medicamentos Veterinarios
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAF	Prácticas Adecuadas de Fabricación (sinónimo de BPM)
PEG	Plan Nacional de Gobierno
PEN	Plan Estratégico Nacional con visión de Estado Panamá 2030
PMR	Programa de Mitigación de Riesgo
PNMSF	Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
POES	Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento
POMR	Política de Mitigación de Riesgo
PPC	Productos de Protección de Cultivos (sanidad vegetal)
PPC	Peste Porcina Clásica (sanidad animal)
PRP	Programa de Reducción de Patógenos
RAM	Resistencia Antimicrobiana

RASFF	Sistema Europeo de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos
RGC	Recupero y Gestión de Crisis
RIA	Registros de Insumos Agropecuarios
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad
SSAN	Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
SVO	Servicios Veterinarios Oficiales
TB	Tuberculosis bovina
TdR	Término de Referencia
UAR	Unidad de Análisis de Riesgo
UE	Unión Europea
UER	Unidad de Evaluación de Riesgo
USDA	United States Department of Agriculture
VICH	Veterinary International Conference of Harmonization
VMPS	Farmacovigilancia de MV

2

# Resumen ejecutivo

2





El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en coordinación con el Ministro de Desarrollo Agropecuario (MIDA), ha solicitado un diagnóstico del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de Panamá para apoyar la toma de decisión respecto a posibles intervenciones en el tema de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos, generando conocimiento sobre el sistema nacional de Sanidad Animal, Vegetal e Inocuidad de los alimentos en Panamá y emitir recomendaciones de fortalecimiento/modernización.

El diagnóstico arroja varias debilidades que contribuyen al desorden en las acciones sanitarias y fitosanitarias, creando sobrecostos, bajando la eficiencia y eficacia de las acciones de los organismos responsables, poniendo en riesgo la equivalencia para el acceso a los mercados y perjudicando la productividad agropecuaria nacional, así como elevando el riesgo para la salud del consumidor panameño.

Los expertos realizan para cada aspecto bajo diagnóstico, una serie de recomendaciones de mejora. Un resumen de dichas recomendaciones se encuentra en el [Anexo 7.7 “Líneas de Hallazgos y Acciones Recomendadas”](#).

En la primera parte, el informe analiza temas transversales tales como la necesidad de una Política Nacional de MSF, los lineamientos estratégicos, la legislación pertinente, el rediseño organizacional incluido los Planes Estratégicos e indicadores integrados, como los índices de Enfermedades Transmitidas por Alimentos, y la sostenibilidad financiera de los Servicios Sanitarios y Fitosanitarios.

La **ausencia de una Política Nacional de MSF (PNMSF)**, conlleva a la falta de lineamientos estratégicos, y consecuente informalidad de un sistema in-

tegral de MSF. Esta situación trae aparejado estructuras organizativas complejas, con actividades duplicadas y triplicadas, no siempre funcionales, con un bajo ratio costo/beneficio y **carente de indicadores de gestión** globales y específicos,

La **regulación panameña, en materia sanitaria y fitosanitaria**, no está alineada con lo requerido por los organismos de referencia y se han emparchado de Decretos, Resoluciones y Resueltos con el propósito de intentar cubrir las exigencias sanitarias emergentes de los países compradores; requiere de un análisis de actualización y armonización, adecuándola bajo un sistema MSF moderno, simplificando su estructura, asegurando que se haya contemplado el impacto regulatorio (incluido el impacto ambiental), mejorando el acceso ordenado a la legislación vigente y facilitando, por ende, su aplicación. El país está huérfano de una ley<sup>1</sup> y de un reglamento moderno de inocuidad de los alimentos, que contemple aspectos tales como organismos genéticamente modificados, alérgenos, aditivos, materiales en contacto con alimentos, declaraciones obligatorias, etiquetado, fraude, resistencia antimicrobiana (RAM), entre otros.

Panamá debe estar preparada a los **nuevos desafíos** que enfrenta uno de sus principales clientes comerciales, el cambio de autoridades en la Comisión de la Unión Europea plantea un nuevo desafío para los operadores económicos europeos en **temas ambientales y de sostenibilidad** que exige cambios profundos en los mecanismos productivos para el 2030, desbordando en un futuro cercano sobre los proveedores externos de ese mercado.

Los **indicadores globales** del desempeño de los programas de mitigación son entre otros i) las tasas de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA), causantes de mortalidad en niños y años de vida ajustados por discapacidad, así como ii) el porcentaje del PIB agrícola destinado a los sistemas nacionales de medidas sanitarias y fitosanitarios, entre otros.

Acorde al estudio de The Lancet- 2015, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Panamá se ubica en 23.6/100.000, por debajo de la tasa mundial pero por encima de las tasas de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con una disminución porcentual 2005-2015 por debajo del porcentual mundial y por debajo de todos los países de la región, siendo *Vibrio Cholerae* y *rotavirus* (tasa 59.9/100.000) los principales agentes etiológicos responsables de la muerte de niños menores de 5 años por diarreas, seguido del grupo *Salmonella spp*, *Shigella spp* y *E.Coli enterotoxigenica* (39.3/100.000). Estas cifras indican la necesidad de mejorar los programas de mitigación de riesgos en la alimentación (incluida el agua) de la población.

El presupuesto actual del Servicio Sanitario Agropecuario con respecto al PIB agrícola panameño, duplica largamente el porcentaje esperado, comparado con el porcentaje respectivo del presupuesto de los Servicios Sanitarios

1. La ley madre, ley 066 de 1947 es el Código Sanitario - <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/PAN%20Codigo%20Sanitario.pdf> 

Agropecuarios de los países exigentes, incluido de la región. Significa que los recursos financieros no son una limitante de la efectividad de los servicios.

En la segunda parte del informe, ya desde el punto de vista operativo, propone la mejora de la gestión sanitaria a través de un Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario, que garantice abarcar todos los temas relativos a una gestión moderna de la inocuidad, la sanidad animal y vegetal, incluido el análisis de riesgo cuantitativo, y la interacción con la situación mundial, regional y nacional a través de la Inteligencia Sanitaria, con un concepto de separación de la evaluación de los riesgos con respecto a la gestión, para evitar conflictos de interés.

La función de un Servicio Sanitario y Fitosanitario es evaluar los riesgos, regular actividades (programas) de mitigación cuando exista un riesgo y verificar el cumplimiento de dicha regulación, a través de programas de vigilancia y control, para garantizar que los programas de mitigación de riesgo regulados son eficientes y eficaces. La evaluación del riesgo en Panamá, cuya responsabilidad recae en múltiples organismos, funcionarios y comités, es débil debido a la ausencia de inteligencia sanitaria y fitosanitaria, así como al fraccionamiento de las responsabilidades en múltiples organismos debilitando el accionar y encareciendo los resultados.

Se propone un replanteo del Sistema MSF panameño y de sus Subsistemas (Salud Animal, Sanidad Vegetal e Inocuidad de los Alimentos) con reestructuración funcional, basada en riesgo, lo que permite centrar los recursos humanos, de infraestructura y económicos, acorde al nivel de riesgo y gestionado por indicadores, delegando en los actores privados ciertas actividades, y reteniendo de manera efectiva, las actividades indelegables.

Para la gestión, incorpora los mecanismos de **programas de mitigación de riesgos**, indicando la importancia de los mismos para garantizar la inocuidad y la sanidad, tales como por ejemplo el sistema de aprobación de los insumos agropecuarios que presenta debilidades en su actual gestión.

Dentro de la gestión se encuentran los **programas de verificación** de la eficiencia y eficacia de dichos programas de mitigación, entre los cuales surge la necesidad de mejora de los programas i) de vigilancia y **control de los residuos, contaminantes e higiene** de los agro alimentos, considerando los riesgos, para el cumplimiento de las nuevas regulaciones internacionales, de los mercados compradores; ii) de la **vigilancia epidemiológicas inteligente**; iii) identificación de **Unidades productivas Agropecuarias y Agroindustriales**, entre otros.

Incluye las herramientas necesarias para poder hacer la verificación de la eficiencia y eficacia de los programas a través de inspecciones, auditorias y análisis de muestras para lo cual se requiere de entidades de inspección técnicamente competentes, con un sistema de gestión de calidad que asegure su aptitud e imparcialidad en el desarrollo de sus actividades, con funcionarios capacitados y reconocidos, así como con una red de laboratorios adecuados, con acreditación y capacidad analítica. Los funcionarios que ejercen funciones

de inspección y auditorias no tienen certificados su competencia y tampoco están acreditados bajo la norma ISO 17020<sup>2</sup>, así como sus laboratorios aún no están acreditados en ISO 17025<sup>3</sup> en la mayoría de sus análisis.

Los subsistemas de MSF deben satisfacer los requisitos sanitarios actuales, y contemplar los riesgos emergentes, tales como nuevas plagas, enfermedades y riesgos biológicos.

Se identifica la necesidad de reforzar los conceptos y definición de indicadores de gestión específicos que permitan a los responsables visualizar los desvíos que ponen en riesgo la sanidad y la inocuidad, mejorando la toma de decisiones técnicas y estratégicas en base a resultados y hechos basados en ciencia.

Abarca la necesidad de estándares aplicables a las cadenas de valor, como lo son los manuales y las guías de Buenas Prácticas Agrícolas, Pecuarias y de Manufactura, así como de programas como Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control/Análisis de Peligros y Controles Preventivos Basado en Riesgo (HACCP/HARCP), Programas Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES), Identificación, Trazabilidad y Recupero de Productos (ITR), entre otros. También incluye las Buenas Prácticas de Fabricación de Insumos Agropecuarios (BPF), para su adecuada vigilancia y control.

En conclusión, los retos primordiales están en las reformas de la legislación, la planificación, la estructura organizacional y la implementación de un sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias, dejando para una segunda etapa, los desafíos de mejora de la infraestructura edilicia y de equipamientos.

- 
2. ISO 17020 "Criterios generales para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección"
  3. ISO 17025 "Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y de calibración"



3

# Marco del Estudio

3



## 3.1 Introducción



Durante la última década, Panamá ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en todo el mundo. El crecimiento promedio anual fue de 5,0% en los últimos cinco años<sup>4</sup>.

El PIB de Panamá para el 2018 fue de 65,060 millones de USD, con un crecimiento desde el 2009 del 239,9%, estimándose un PIB 2019 en 68,536 millones de USD, con un 3,0% de crecimiento porcentual<sup>5</sup>.

La agricultura contribuyó en el 2018 con el 1,9% (1215 millones USD) del PIB, con un crecimiento del 2015 al 2019 del 6,6%. Se estima que la contribución al PIB de la Agricultura, ganadería, caza y silvicultura se mantendrá constante o con algún crecimiento leve, si bien la contribución de la pesca disminuirá a 0,3% o menos del PIB.

Las exportaciones de **Panamá**<sup>6</sup> crecieron 3,1% en 2019; esta mejoría respecto a 2018 fue impulsada por las exportaciones a la Unión Europea (23,9%) y al resto de ALC (26,4%). Los envíos a Estados Unidos, por su parte, cayeron fuertemente (-22,8%). Mientras que se registró un notable aumento de las ventas externas de bananas y harinas y aceites de pescado, las de desechos de cobre y aluminio, camarones y pescados se contrajeron.

Las exportaciones más importantes en términos de valor FOB (libre a bordo) fueron el banano, con un crecimiento del 20,2% entre 2015 y 2018, harina de pescado con un crecimiento del 69% entre 2015 y 2018 y del 300% entre

4. BM - Oct 2019

5. FMI

6. Estimaciones de las tendencias comerciales América Latina y El Caribe 2020 - BID - INTAL

2018 y 2019, así como aceite de pescado con un crecimiento del 37% en valor del 2015 al 2018.

De los productos que se contrajeron están las piñas que decrecieron un 46.6% en valor del 2015 al 2018, así como las sandías que perdieron un 34.9%. Las exportaciones de cucurbitáceas de Panamá eran muy fuertes sin embargo ya hace 2 años que no se exporta.

Del valor histórico 2007 a 2018, las exportaciones en pescado y productos de la pesca se redujo en un 44.98%, llegando a una reducción del 46.5% para el 2019. Durante el 2018, un poco más del 30% corresponde a la exportación a la Unión Europea (7405 toneladas por un valor de 32.200.900 USD) y el 47.6% a los Estados Unidos de Norte América (15.439 toneladas por un valor de 56.592.400 USD). La pesca contribuyo al PIB con el 0,4% (245.4 millones USD) del PIB<sup>7</sup>.

Durante el año 2019, el valor de las exportaciones, excluyendo las de la Zona Libre de Colón, sumó USD 713 millones, es decir, 6.1% más que el año anterior<sup>8</sup>.

De querer mantener el crecimiento agrícola y ampliar la oferta de productos y los mercados, Panamá debe abordar de manera adecuada los nuevos desafíos que enfrentan los Sistemas Sanitarios.

La globalización del comercio, la consolidación de la industria agrícola y agroalimentaria, los avances de la ciencia y de la tecnología, y el cambio en los patrones de consumo, generan nuevos desafíos para los Sistemas Sanitarios. Estos deben dar cumplimiento a las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, para asegurar estándares de inocuidad y de sanidad agropecuaria que generen confianza por parte de los consumidores y comercializadores.

Como consecuencia el sistema institucional y el marco legal correspondiente, se han ampliado, se han hecho más complejos, y su cumplimiento y vigilancia se han hecho más estrictos, especialmente en los países desarrollados.

Deberían existir los siguientes instrumentos:

- La Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- La Leyes y sus reglamentos en materia sanitaria y fitosanitaria (incluido la Inocuidad de los Alimentos).
- Los Planes Nacionales de Salud Animal, Sanidad Vegetal e Inocuidad de los Alimentos.
- El Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sus subsistemas (Inocuidad de los Alimentos, de la salud Animal y de la Sanidad Vegetal).

7. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Panamá (INEC)

8. <https://logistics.gatech.pa/es/trade/exports> 

- La existencia y la clara definición de las responsabilidades de los Organismos Oficiales responsables de la normatividad y verificación de cada eslabón.

Para ser reconocida a nivel internacional, la gestión de la sanidad agropecuaria e inocuidad debe:

- estar avalada por políticas sanitarias que resulten de un planeamiento estratégico de país, basado en las políticas agrícolas<sup>9</sup>, de salud, de medio ambiente, de protección al consumidor, de industria y comercio, de desarrollo social, entre otras. Debe existir un Plan Nacional de Inocuidad con sus lineamientos estratégicos y su relación con otros planes nacionales como el SSAN, entre otros.
- ser integrales (abarcando todos los procesos sanitarios y fitosanitarios, a través de procesos transversales y verticales).
- contemplar todas las actividades de la cadena de valor agroalimentaria (De la granja al consumidor, involucrando a todas las instituciones responsables).
- soportarse en el análisis de riesgo y en el conocimiento técnico científico.
- basarse en planes y programas de mitigación de riesgos (sistemas preventivos por encima de los correctivos).
- dar garantías que los programas de mitigación de riesgos son verificados<sup>10</sup> por la Autoridad Competente.
- ser creíbles, lo que está directamente relacionado con la calidad, aptitud y credibilidad de las instituciones responsables del Control y Vigilancia de los programas de mitigación de riesgos.

---

9. Entiéndase agrícolas y pecuarias

10. La verificación incluye la validación.

3.2

## Objetivo General

Contribuir al diálogo entre el Banco y las autoridades panameñas y apoyar la toma de decisión respecto a posibles intervenciones en el tema de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos.

3.3

## Objetivo Específico

Generar conocimiento sobre el sistema nacional de Sanidad Animal, Vegetal e Inocuidad de los alimentos en Panamá y emitir recomendaciones de fortalecimiento/modernización.


3.4

## Metodología de Trabajo

La metodología utilizada se basa en un análisis transversal entre todos los organismos y direcciones (concepto ONE HEALTH - UNA SOLA SALUD<sup>11</sup>) y vertical en cada una de las direcciones, a través de revisión documental complementada con entrevistas presenciales y virtuales a los organismos del estado responsables de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MIDA (DNSA; DNSV; DECA); AUPSA; MICI; MINSA; Estaciones post-entrada; laboratorios; entre otros). También se involucran los otros cooperantes y organismos de referencia UE, FIDA, USAID, FAO, OIRSA; IICA; OIE, CODEX, así como con los representantes de asociaciones privadas relacionadas con las cadenas priorizadas.

Durante la etapa preliminar de identificación, el equipo de expertos, realizó una presentación con el propósito de compartir las visiones y propuestas de la presente consultoría. La presentación utilizada con las Direcciones del MIDA, AUPSA, MINSA y MICI se encuentra en el [Anexo 7.1](#).

---

11. UNA SALUD - ONE HEALTH - El concepto «Una sola salud» fue introducido a comienzos de la década del año 2000, resumiendo en pocas palabras una noción conocida desde hace más de un siglo, a saber que la salud humana y la sanidad animal son interdependientes y están vinculadas a los ecosistemas en los cuales coexisten. <https://www.oie.int/es/para-los-periodistas/una-sola-salud/> 

4

# Sistema sanitario y fitosanitario



## 4.1 Políticas y planificación

### Consideraciones generales

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias<sup>12</sup> (AMSF) establece las reglas básicas para la normativa sobre inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y preservación de los vegetales. El Acuerdo autoriza a los países a establecer sus propias normas. Pero también dice que es preciso que las reglamentaciones estén fundadas en principios científicos y, además, que sólo se apliquen en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y que no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares.

Las medidas no arancelarias (como lo son las MSF y los OTC) que pueden afectar al comercio de mercancías plantean al sistema multilateral de comercio un problema de política fundamental, el de cómo asegurar que esas medidas cumplan objetivos de política legítimos sin restringir ni distorsionar indebidamente el comercio. Las medidas no arancelarias no constituyen una novedad y, de hecho, estas medidas han suscitado preocupaciones de política desde el establecimiento del GATT.<sup>13</sup>

Una política estatal no es una acción puntual y carente de sentido político, social o económico; por el contrario, es una acción de planificación que permite en el corto plazo, atender y medir el desempeño de una gestión de Gobierno, pensando siempre en lo que debe hacerse para que las próximas generaciones tengan una vida digna y decente. Una política de Estado asertiva es capaz de partir del fomento del bienestar y el desarrollo humano de los ciudadanos, para llegar a encontrar formas de garantizar el cumplimiento de los derechos de la población, al tiempo que potencia las vías y canales mediante los cuales deben realizarse esos derechos.<sup>14</sup>

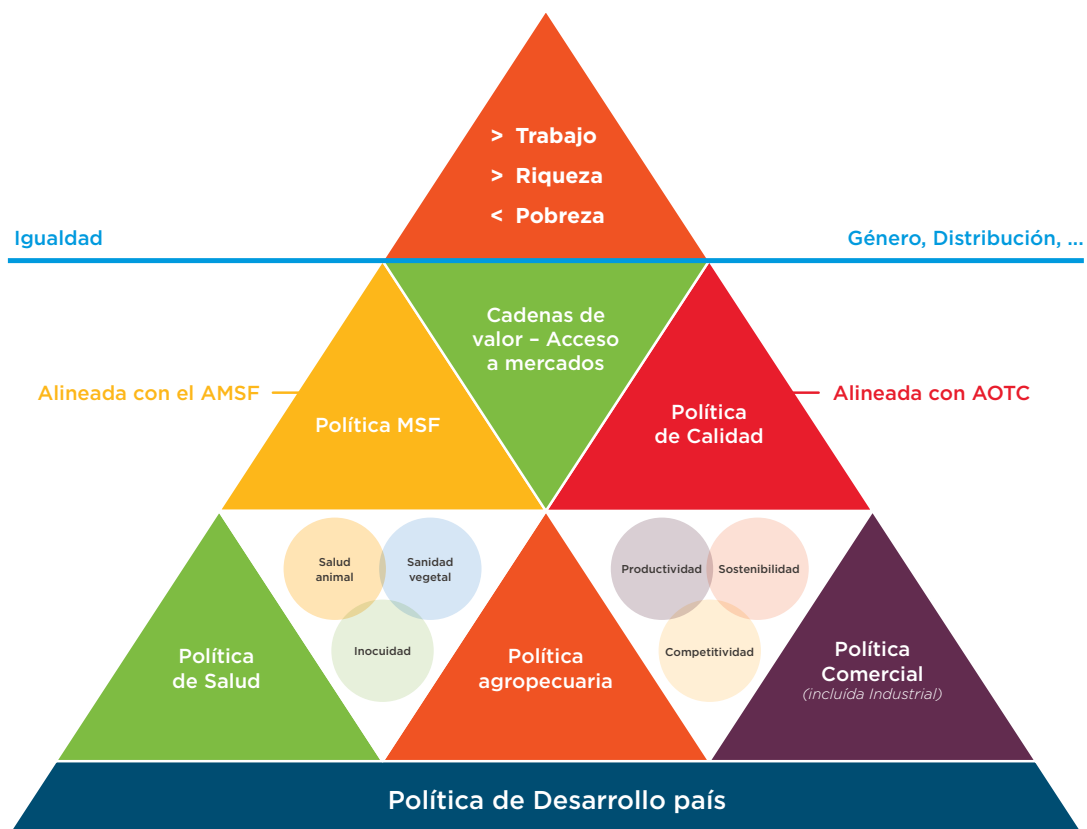
Los gobiernos latinoamericanos y caribeños han establecido diversos objetivos en materia de política agrícola, acordes con su propia visión y el cambiante contexto socioeconómico y político. Algunos objetivos son una mayor productividad y competitividad, seguridad alimentaria, protección ambiental,

- 
12. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias entró en vigor junto con el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio el 1° de enero de 1995. El Acuerdo se refiere a la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y los vegetales. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/spsagr\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm)
  13. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr12-2a\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr12-2a_s.pdf)
  14. [http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030\\_ES\\_Web-1.pdf](http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030_ES_Web-1.pdf)

acceso de los pequeños productores a los mercados y mayores ganancias en moneda extranjera. (OCDE-FAO, 2019)

El proceso por medio del cual se debaten, aprueba y ejecutan las medidas de política (el proceso de formulación de políticas<sup>15</sup> o PFP) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar por que siempre se adopta en favor del interés público.

En los países, la Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (PN-MSF) debe definir el complemento que integra la Política Agropecuaria con la Política de Salud, así como la Política de Calidad está intrínsecamente relacionada con la Política Comercial y con la PNMSF, a través de las cadenas de valor. El acceso al mercado en el caso de los alimentos, y específicamente de los agroalimentos, material propagativo y animales, se apoya sobre la PNMSF y la Política de Calidad. Sin una de las dos, el acceso al mercado es débil e impredecible. (Ver Ilustración 1)



**Ilustración 1** - Interconexión de las políticas MSF y de calidad - elaboración propia

15. La política de las políticas públicas, Informe BID elaborado por Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarria, Eduardo Lora y Mark Payne, febrero de 2006 <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-Progresso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>



Es importante subrayar que los temas de MSF también se encuentran muy alineados a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>16</sup>, destacándose con mayor alineación y contribución a los siguientes Objetivos: Fin de la Pobreza, Hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, producción y consumo responsables, acción por el clima, ente otros.

**Plan Estratégico Nacional  
con Visión de Estado**

*Panamá 2030*

**Ejes estratégicos**

- Desarrollo social
- Desarrollo económico
- Seguridad
- Desarrollo institucional
- Infraestructura
- Ambiente

**OBJETIVO META**

**Crecer más y mejor**

Para el año 2030 Panamá implementará políticas públicas que impulsan el crecimiento económico, generan oportunidades, desarrollan capacidades y crean empleo decente.

En materia de economía debe promoverse el desarrollo productivo y la competitividad, en la dinamización de sectores estratégicos, y el desarrollo de plataformas con uso intensivo de tecnología ambiental.

**Ilustración 2** - Objetivo meta crecer más y mejor, PEN

Por otro lado, a nivel regional se encuentra la Política Agropecuaria de la Región del SICA<sup>17</sup> (SICA), 2019), una política muy vinculada a las MSF, que

16. Los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) están publicados en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

17. <http://www.cac.int/sites/default/files/Politica%20Agropecuaria%20CAC.pdf>

logía, industrias culturales y creativas y exportaciones de bienes y servicios que igualmente contribuirán a la generación de nuevos empleos. Una de las propuestas del PEG es establecer e implementar una Estrategia Nacional de Aprovechamiento de los actuales Tratados de Libre Comercio (TLC), acompañando a nuestro sector productivo, entre otras cosas, en el cumplimiento de los requisitos para el acceso a los mercados internacionales y fortaleciendo su competitividad y de acciones en beneficio de los consumidores panameños.

Las acciones que se destacan en el Pilar Estratégico #3 relacionadas a las MSF, sus políticas y planificación están los rubros de: Empleo, Industria, Comercio, Comercio Exterior y Exportaciones, MIPYMES y Emprendimiento, Sector Financiero, Cooperativismo, Actividad Logística y Portuaria, Pesca, Agro y Seguridad Alimentaria, Infraestructura Pública, Medio Ambiente y Transporte. Gran parte de las acciones y recomendaciones que se emiten en este informe impactan de manera directa o indirecta en dichas acciones.

A pesar de que todo indica que Panamá debiera tener una Política Agropecuaria, una Política de Salud y una Política MSF integrada, esta situación no se está dando de forma integral.

La sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos es considerada una de las áreas estratégicas de la **Política Agropecuaria de la Región SICA 2019-2030** (SICA, 2019), identifica que es prioritario y estratégico fortalecer los programas y proyectos nacionales y regionales para el aseguramiento de la calidad e inocuidad; el análisis y gestión de riesgo; los sistemas de inspección y aprobación de plantas procesadoras de alimentos para consumo interno y de exportación. También recomienda que las políticas nacionales consideren la inversión pública sanitaria como una prioridad para impulsar el comercio intra- y extra-regional. Así se garantizará la protección del patrimonio sanitario regional y la salud pública. Esta Política no ha sido internalizada en el MIDA porque fueron recientemente integrados como miembros activos de Políticas regionales (anteriormente estaban en calidad de oyentes).

Con respecto a una Política Agropecuaria de Panamá, durante las entrevistas se indicó que Directores Nacionales de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal tienen conocimiento de que se está gestando una política de estado del sector agropecuario, en consulta con productores y gremios. La formulación de la Política se está haciendo a nivel de presidencia de la Nación, y aunque no han participado activamente las Direcciones del MIDA en este desarrollo hasta el momento, dado que presidencia prevé su participación en la segunda mitad del año.

Otros estudios también dan manifestación de fallas en las formulación de Políticas Públicas, por ejemplo algunas recomendaciones del Análisis de las **Políticas Agropecuarias en Panamá** (Análisis de la Políticas Agropecuarias en Panamá 2019 - BID) están las de reducir los mecanismos de transferencias vía precios que distorsionan el mercado; fortalecer los programas e instituciones que brindan servicios y bienes públicos; analizar las necesidades de inversión pública en infraestructura de riego, en logística y en la mejora al acceso a mercados; consolidar los sistemas de información de ejecución presupuestaria y

de cartera de las instituciones relacionadas con el sector agropecuario, con el fin de obtener más transparencia sobre el gasto público en el sector; fortalecer los sistemas de información estadística de producción agrícola y de comercio interno y exterior, que reflejen de mejor manera la realidad del sector.<sup>18</sup>

En materia de Política Nacional de Salud, también hay una Política Regional de Salud (PRS) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) 2014-2025, pero no se han evidenciado esfuerzos de dicha política en temas de MSF.

Existe una Política Nacional de Salud (2016-2025) muy enfocada a la seguridad alimentaria y donde se identifican a las ETA's (Enfermedades transmisibles por alimentos) como un problema a resolver para Panamá, sin embargo, en las acciones no se encontraron esfuerzos específicos para abordar y resolver el problema. De hecho, la palabra inocuidad aparece sólo una (1) vez en todo el documento. La política indica que las ETA's no están debidamente caracterizadas debido a una serie de factores como: Deficiente diagnóstico, registro y notificación de casos y brotes, investigaciones de casos y brotes deficientes, limitada capacidad analítica de los laboratorios, limitada coordinación de los entes responsables de la vigilancia, desconocimiento de la comunidad de los problemas relacionados con la inocuidad de alimentos y ETA, lo cual constituye un reto para el sector salud.

**H.4.1.01\*** Una de las más importantes debilidades del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá es la ausencia de una Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, falta de lineamientos estratégicos, y consecuente informalidad de un sistema integral de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en todo el país. Esta situación predispone la creación de estructuras organizativas complejas, con alto riesgo de duplicación o triplicación de actividades, no siempre funcionales y con un bajo ratio costo/beneficio.

\* (Significación de H.4.1.01: H.= Hallazgo / 4.1.= sección 4.1. del informe / 01= hallazgo #1)

**R.4.1.01-01\*\*** Elaborar una Política Nacional de MSF (PNMSF), que represente un mayor grado de profundización de los temas del Acuerdo de MSF (AMSF), las Políticas Nacionales y Regionales existentes, alineando las acciones que deben implementarse y bajo una coordinación interinstitucional e intersectorial, como herramientas de planificación estratégica, para aunar los esfuerzos hacia el cumplimiento de un mismo objetivo: proteger la salud y la vida humana y de los animales y para preservar la sanidad de los vegetales. Una Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias permite trazar los lineamientos a largo plazo en lo referente a las MSF.

\*\* (Significación de R.4.1.01: Recomendación vinculada al Hallazgo H.4.1.01. Significación de H-4.1.01-01: primera recomendación vinculada a este hallazgo - cada hallazgo puede generar varias recomendaciones)

18. Análisis de la Políticas Agropecuarias en Panamá 2019 - BID

Establece una agenda agropecuaria regional fortalecida, alineada a los instrumentos globales y mandatos regionales. Se articula con otras políticas y estrategias sectoriales e intersectoriales del Sistema de la Integración Centroamericana. Además, es compatible con las prioridades e intereses de los sectores productivos empresariales y las organizaciones de pequeños y medianos productores de las cadenas de valor agropecuarias. El Objetivo General de la Política es promover un sector agropecuario sostenible adaptado al clima, inclusivo, competitivo, articulado regionalmente, concebido como sector ampliado, con capacidad de adecuarse a nuevos roles y oportunidades, capaz de fomentar la integración entre sector público y privado y otros actores que participan de manera directa o indirecta en el desarrollo del sector agropecuario, del medio rural y de las cadenas agroproductivas.

### Situación Panamá

En Panamá el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CCND) elaboró y publicó en el 2017, el **Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030**<sup>19</sup> - PEN (Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, 2017). Tiene como uno de sus objetivos meta “Crecer más y mejor” y plantea que “para el año 2030 Panamá implementará políticas públicas que impulsan el crecimiento económico, generan oportunidades, desarrollan capacidades y crean empleo decente. La internacionalización de la economía panameña es un capítulo importante a desarrollar para apuntalar el crecimiento económico y la competitividad” (ver Ilustración 2).

El promover un sector exportador y el desarrollo rural sostenible, es una tarea por lo tanto inaplazable. Aprovechar la ventaja comparativa y competitiva de tener control de la vía por donde pasan un porcentaje alto de los insumos industriales, materias primas, al mismo tiempo que es puerta de salida para las mercancías, es un reto inaplazable. En materia de economía debe promoverse el desarrollo productivo y la competitividad, en la dinamización de sectores estratégicos, y el desarrollo de plataformas con uso intensivo de tecnología ambiental.

En el mismo sentido, el **Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024 (PEG)**<sup>20</sup> está basado en 4 Pilares y 1 Estrella, y 125 acciones prioritarias. Su principal objetivo es romper con la pobreza y la desigualdad, y avanzar en las metas que conforman los ODS. El PEG posee acciones muy específicas ligadas a la planificación en el Pilar Estratégico #1 (El buen gobierno) respecto a Planificación para el Desarrollo, Relaciones Internacionales, Gobierno Digital y Descentralización, todas actividades clave para llevar adelante una gestión moderna y proactiva en materia de MSF fundamental.

Para las MSF el Pilar Estratégico del PEG más específico es el #3 (Economía competitiva que genere empleos), ya que es un pilar clave que afecta a la actividad agropecuaria. En el pilar se impulsará con fuerza y facilitará la inversión en sectores como el industrial, agropecuario, agroindustria, ciencia y tecno-

19. [http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030\\_ES\\_Web-1.pdf](http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030_ES_Web-1.pdf)

20. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PEG%202020-2024%20Panam%C3%A1.pdf>

Es un hecho reconocido que la capacidad sanitaria, fitosanitaria e inocuidad alimentaria de un país no es estática y se modifica en el transcurso del tiempo, por lo que generar y actualizar periódicamente la normativa nacional en materia sanitaria, fitosanitaria e inocuidad de alimentos a medida que surge nueva información científica y nuevos cambios en las normativas internacionales, regionales y principales socios comerciales deberá ser unos de los pilares de la política desarrollar.

Para tener el éxito en la formulación y puesta en marcha de una Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, requerirá:

**R.4.1.01-02** Apoyar la formulación de la PNMSF con una activa colaboración público - privada, ya que los distintos actores de las cadenas de producción, desde el campo o del mar a la mesa, son los responsables principales de la Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, garantizando alimentos aptos para el consumo y la seguridad sanitaria y fitosanitaria del país, desarrollando los mecanismos de prevención y control que permitan cumplir las regulaciones y requerimientos exigidos en base a la evaluación de riesgo.

**R.4.1.01-03** Formular la PNMSF teniendo en consideración las principales fortalezas y debilidades de los sistemas nacionales de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad de los alimentos, su marco legal, las políticas públicas asociadas, así como los cambios de las normativas internacionales y principales socios comerciales, cambios tecnológicos de la industria alimentaria y el fortalecimiento de las mesas de competitividad territorial existentes para definir planes de desarrollo.

A partir de esta Política y siguiendo sus lineamientos se deben desarrollar los Planes Nacionales de Inocuidad, Sanidad Vegetal y sus correspondientes programas de mitigación de riesgos, ya que estos instrumentos son las garantías sanitarias frente a los mercados.

**H.4.1.02** Panamá no cuenta con Planes Nacionales de Inocuidad, Sanidad Animal y Vegetal integrados, por lo tanto, sus correspondientes programas de mitigación de riesgos se encuentran disgregados y con muy baja comunicación entre ellos, dificultando la toma de decisiones basadas en hecho, ciencia y riesgo.

**R.4.1.02-01** Desarrollar los Planes (de Inocuidad, Sanidad Animal y Sanidad Vegetal) que deberán ser los ejes de la instrumentación de la Política MSF a desarrollar, por ende, deben estar alineados y persiguiendo los ejes estratégicos de la Política, así como de sus principios. Los ejes operativos de los Planes son sus Programas de Mitigación de Riesgos. Su diseño debe ser validado a través de un análisis técnico científico y su eficiencia y eficacia debe ser verificada por las instituciones oficiales a través de programas de vigilancia y de control.

Una Política Nacional de MSF y sus planes tendría como efecto adicional un impacto positivo y potenciador en la Seguridad Alimentaria Nacional, más aún, con una Política de Soberanía Alimentaria, la cual, debe tener como centro la producción diversificada para garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos en Panamá. En cuanto a las políticas de disponibilidad y acceso a los alimentos, más que pensar en la agro exportación como solución al tema de la pobreza, y por consiguiente el apoyo a los grandes productores, el Gobierno podría reorientar sus políticas hacia los pequeños y medianos productores, que son los que pagan la crisis abandonando al campo y malvendiendo sus tierras ahora que ya están tituladas. Con ello se potenciarán las acciones sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible teniendo en cuenta la oferta de alimentos, calidad nutricional, acceso oportuno, como factores relevantes que intervienen en la situación nutricional de la población.

## 4.2 Marco Regulatorio

### 4.2.1

## Introducción

### Consideraciones generales

La legislación sanitaria debe abarcar tanto la protección del patrimonio sanitario nacional, la sanidad de la fauna (salvaje y doméstica) y de la flora, así como la protección de la salud humana. La sanidad de los animales (incluido los de origen acuícola y marítimo) está sumamente vinculada con la salud de los consumidores (ya sea por las zoonosis, la resistencia antimicrobiana, la trazabilidad, entre otros). Por otro lado, la sanidad vegetal tiene impacto en la salud humana por la presencia de residuos y contaminantes en los alimentos, así como de los impactos en el agua de consumo por la contaminación ambiental de los plaguicidas utilizados en la actividad agropecuaria.

Una sola salud, la visión más moderna de la OIE, OMS y FAO, nos advierte que no se puede hablar de salud humana si no cuidamos la salud de los animales que consumimos, y se puede extender el mismo concepto en lo referente a los alimentos de origen vegetal.

Para garantizar la protección del patrimonio sanitario nacional se requiere de legislación sanitaria con visión transversal, para garantizar la protección de la salud del consumidor, combatir las enfermedades (incluidas las zoonosis) y plagas endémicas y proteger el territorio del ingreso de enfermedades y plagas cuarentenarias.

Para proteger la salud humana, uno de los aspectos fundamentales es la inocuidad de los alimentos, dando garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine. La inocuidad de los alimentos no tiene fronteras, por lo tanto, abarca tanto a los alimentos nacionales como los importados.

En muchos países, la regulación específica de inocuidad de los alimentos se encuentra aún en algunos artículos de la Ley de Salud. Luego estas se reforzaron con la llegada de la ley de seguridad alimentaria y soberanía nutricional.

Sin embargo, para un desarrollo más acorde a las exigencias internacionales, se requiere una ley específica de inocuidad de los alimentos que tenga una visión amplia y transversal, considerando tanto la producción primaria como la transformación y comercialización desde el campo al plato o sea hasta el consumidor, así como sus ingredientes (aditivos alimentarios, envases adecuados, declaraciones, etiquetado y sus condiciones higiénico sanitarias.

## Armonización OMC (FAO-Codex, OIE y CIPF)

### Situación Panamá

Panamá es miembro de la OMC desde el 6 de septiembre de 1997 y signatario del Codex desde 1972, de la OIE y de la CIPF.

Uno de los temas vigentes y de mayor importancia que existe en la actualidad (sólo por detrás del COVID-19) es el aumento mundial de la RAM (Resistencia Anti Microbiana), cuya responsabilidad es compartida en cada país entre los sectores de la salud humana, la sanidad animal y del medio ambiente, y por lo tanto requiere una respuesta multisectorial, global y coordinada inaplazable.

La colaboración entre la OIE, la FAO y la OMS, una alianza tripartita, refleja el desafío de la RAM que se inscribe dentro del concepto «Una sola salud» y ha demostrado ser un medio para afrontar con éxito los riesgos para la sanidad animal y la salud pública asociados con las zoonosis y las enfermedades animales. La alianza tripartita reconoce las necesidades y los retos de cada sector y promueve el desarrollo de políticas y herramientas que ayuden a los Países Miembros en sus esfuerzos por combatir la RAM y mejorar la bioseguridad en todos los niveles.

En este contexto, en 2015, la OMS publicó un **Plan de acción mundial sobre la resistencia a los antimicrobianos (RAM)** desarrollado en estrecha colaboración con sus socios tripartitos, la OIE y la FAO. El Plan de acción mundial reconoce la necesidad de tratar el reto que representa la RAM a través de un **enfoque de «Una sola salud»**, el cual enfatiza la interrelación entre la salud de los seres humanos, los animales y los ecosistemas. Los problemas y las soluciones se examinan desde el punto de vista de una colaboración multisectorial entre las partes interesadas en todos los sectores.

**H.4.2.01** La problemática de la Resistencia Antimicrobiana (RAM) en Panamá tienen incipientes trabajos a nivel nacional, donde recientemente las áreas de epidemiología de MINSA y MIDA participan en la elaboración del Plan Nacional de RAM, con un aislamiento fuerte con la actividad privada agropecuaria. Las RAM puede en un futuro no muy lejano ser una barrera de acceso a los mercados para los productos agropecuarios de los países.

En la página web del MIDA hay información de la RAM y los sectores privados porcícola y avícola tienen identificado el problema, sin embargo, el accionar **recomendado por la OIE, OMS y FAO** para combatir la RAM demanda una fuerte articulación público privada y de un trabajo priorizado, consensado y apoyado por los Ministerios participantes. Durante el presente diagnóstico **no se halló evidencia de tales apoyos y articulaciones cruciales para que el Plan Nacional RAM que se está desarrollando tenga frutos en el tiempo.**

En el MINSA hay un comité Interinstitucional sobre la problemática RAM, donde participan también profesionales del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), tanto del ámbito clínico humano y en el ámbito



de Alimentos y Aguas. Se realizan ensayos de la resistencia antimicrobiana en clínica humana con datos epidemiológicos, sin embargo, en el área de alimentos está en proceso de desarrollo de las pruebas.

**R.4.2.01-01 Priorizar y dar trascendencia a la problemática RAM,** y asegurar que el Plan Nacional RAM esté alineado con el Plan de acción mundial sobre la resistencia a los antimicrobianos (RAM) con el enfoque de «Una sola salud» de forma participativa, donde todas las instancias implicadas participen activamente del Plan, tanto desde el Estado (a través de las instituciones relacionadas a la salud humana, sanidad animal, sanidad vegetal y ambiente), desde el sector privado (como proveedores de insumos agropecuarios, productores, procesadores e industrializadores), así como con los sectores de investigación y educativos nacionales.

Por otro lado, las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) son las normas adoptadas por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF), que es el órgano rector de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). La CIPF es la única organización de establecimiento de normas para la salud de las plantas. Las NIMF son las normas, directrices y recomendaciones reconocidas como base de las medidas fitosanitarias que aplican los miembros de la Organización Mundial del Comercio a través del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (el Acuerdo MSF). La Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) aprueba las NIMF. Se alienta a las partes no contratantes de la CIPF a observar estas normas. Las normas no son instrumentos reglamentarios en sí mismos, sino que entran en vigor cuando los gobiernos establecen requisitos en su legislación nacional (son adoptadas).

Por otro lado, las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) son las normas adoptadas por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF), que es el órgano rector de la **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)**. La CIPF es la única organización de establecimiento de normas para la salud de las plantas. Las NIMF son las normas, directrices y recomendaciones reconocidas como base de las medidas fitosanitarias que aplican los miembros de la Organización Mundial del Comercio a través del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (el Acuerdo MSF). La Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) aprueba las NIMF. Se alienta a las partes no contratantes de la CIPF a observar estas normas. Las normas no son instrumentos reglamentarios en sí mismos, sino que entran en vigor cuando los gobiernos establecen requisitos en su legislación nacional (son adoptadas).

**H.4.2.02** En Panamá, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal utiliza las **Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF)** como parte de su gestión, además es reforzado su regulación a través de los Reglamentos Técnicos Centroamericanos, por lo tanto, **no se identificaron dificultades en materia de armonización y regulación.**

**R.4.2.02-01** Continuar utilizando las Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias (NIMF) y los Reglamentos Centroamericanos como parte de la gestión operativa en Sanidad Vegetal.



#### 4.2.3

## Regulaciones de los Mercados

#### 4.2.3.1

### Legislación Europea y su Actualización

#### Consideraciones generales

En los últimos años la Unión Europea ha vuelto a actualizar su marco regulatorio en materia de salud animal, sanidad vegetal e inocuidad de los alimentos:

Reglamento (UE) 2017/625<sup>21</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican una serie de Reglamentos<sup>22</sup>.

Reglamento (UE) 2016/2031<sup>23</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo a las medidas de protección contra las plagas de los vegetales, por el que se modifican una serie de Reglamentos<sup>24</sup>.

Reglamento (UE) 2016/429<sup>25</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal (Legislación sobre sanidad animal).

21. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R0625-20170407&qid=1556509312650&from=ES>
22. Reglamentos (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) n° 2016/429 y (UE) n° 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo, los Reglamentos (CE) n° 1/2005 y (CE) n° 1099/2009 del Consejo, y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE y 2008/120/CE del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 854/2004 y (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE y 97/78/CE del Consejo y la Decisión 92/438/CEE del Consejo (Reglamento sobre controles oficiales) (Texto pertinente a efectos del EEE)
23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2031&qid=1556509092194&from=ES>
24. Reglamentos (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 y (UE) n° 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan las Directivas 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE y 2007/33/CE del Consejo.
25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0429-20160331&qid=1556508849765&from=ES>

Se mantienen para los productores de alimentos en cuanto a la aplicación del reglamento 852/2004 que fija acciones que deben cumplir los operadores productores de alimentos. (BPA, BPM), así como el reglamento 853/2004 fija responsabilidades para los operadores en temas de productos de origen animal.

El cuadro de implementación de las nuevas reglamentaciones de la UE que afecta a los países proveedores, se encuentra en el [Anexo 7.2.1](#).

Un cuadro sinóptico con la legislación sanitaria europea, se encuentra en el [Anexo 7.2.2](#).

Un cuadro sinóptico con la legislación sanitaria europea específica vigente para control y vigilancia de plaguicidas, medicamentos veterinarios y contaminantes se encuentra en [Anexo 7.2.3](#).

### Situación Panamá

**H.4.2.03** Panamá es exportador de productos agrícolas a la Unión Europea. **La aplicación de los nuevos reglamentos europeos, afectarán directamente las exportaciones de Panamá**, si no adecua sus sistemas de inspección, vigilancia y control de los procesos agrícolas y ganaderos, incluyendo el uso de ciertos insumos agropecuarios. Afectará también en breve a los laboratorios de control, sean oficiales o privados si estos no se acreditan en ISO 17025.

**R.4.2.03-01** **Priorizar la adecuación de los sistemas de inspección, vigilancia y control de los procesos agrícolas y ganaderos**, incluyendo el uso de ciertos insumos agropecuarios acorde a los nuevos requisitos que implementará la Unión Europea en el mediano plazo; así como trabajar en la acreditación ISO 17025 de sus laboratorios de control, sean oficiales o privados.

#### 4.2.3.2

### La Nueva Política de la Comisión Europea

#### Consideraciones generales

*Política del Pacto Verde de la Unión Europea*

La Política **“Green Deal” o Pacto Verde<sup>26</sup>** es una realidad en la Unión Europea y un compromiso en firme de las autoridades de la Comisión Europea. “El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento” dijo Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea.

26. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es) 

Frans Timmermans, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, declaró a principio de mayo 2020<sup>27</sup>:



La **utilización de plaguicidas en la agricultura** contribuye a la contaminación del suelo, el agua y el aire.

La Comisión tomará medidas para:

- reducir un 50% el uso y el riesgo de los plaguicidas químicos para 2030.
- reducir un 50% el uso de los plaguicidas más peligrosos para 2030.



El **exceso de nutrientes** en el medio ambiente es una fuente importante de contaminación del aire, el suelo y el agua, que repercute negativamente en la biodiversidad y en el clima.

La Comisión tomará medidas para:

- **reducir las pérdidas de nutrientes al menos un 50%**, sin alterar la fertilidad del suelo.
- **reducir el uso de fertilizantes al menos un 20%** para 2030.



La **resistencia a los antimicrobianos** derivada del uso de antibióticos para la protección de la salud humana y animal ocasiona unas 33 000 muertes de personas en la UE cada año. La Comisión **reducirá un 50% las ventas de antimicrobianos para animales de granja y de acuicultura de aquí a 2030**.



La **agricultura ecológica** es una práctica respetuosa con el medio ambiente que tiene que seguir desarrollándose.

La Comisión impulsará el desarrollo de los cultivos ecológicos en la UE con el fin de que **en 2030 (el 25% de todas las tierras agrícolas) se dedique a la agricultura ecológica**.



### Promover la transición mundial

La sostenibilidad de los alimentos europeos puede darles fama y añadir una ventaja competitiva que permita crear nuevas oportunidades comerciales para los agricultores europeos.

**La UE colaborará con terceros países** y organizaciones internacionales para apoyar el paso mundial hacia sistemas alimentarios sostenibles. **Un marco de etiquetado de alimentos sostenibles facilitará la elección de los consumidores.**

El Pacto Verde Europeo consiste en mejorar el bienestar de las personas. Conseguir que Europa sea climáticamente neutra y proteger nuestro hábitat natural redundará en beneficio de las personas, el planeta y la economía. No permitiremos que nadie se quede atrás.

*«El Pacto Verde Europeo es nuestra nueva estrategia de crecimiento. Contribuirá a reducir las emisiones, así como a crear puestos de trabajo»*<sup>28</sup>.

27. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_es)

28. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea

«Proponemos una transición verde e integradora para ayudar a mejorar el bienestar de las personas y legar un planeta sano a las generaciones venideras»<sup>29</sup>.

#### Los desafíos:

- Ser climáticamente neutro de aquí a 2050.
- Proteger la vida humana, los animales y las plantas, reduciendo la contaminación.
- Ayudar a las empresas a convertirse en líderes mundiales en productos y tecnologías limpios.
- Contribuir a garantizar una transición justa e integradora.

#### Situación Panamá

Las nuevas políticas de la UE, impulsarán a sus socios estratégicos a cumplir de la misma forma que los agricultores europeos y prohibirá o aplicará tasas de importación para los productos alimentarios que provengan de países que no cumplan con los mismos criterios de reducción de insumos agropecuarios y del cuidado del ambiente. Esto puede afectar fuertemente a la competitividad de los productos panameños en ese mercado.

**H.4.2.04** Las condiciones de Panamá en tema de uso de plaguicidas, resistencia antimicrobiana (RAM), uso de fertilizantes muestran una agricultura agroecológica deficiente e insostenible en el tiempo.

Según datos de la Organización Panamericana para la Salud (OPS), en el 2008, **por cada panameño se utilizaba al menos tres kilogramos de agroquímicos, cantidad seis veces superior a la utilizada en promedio en América Central.** De 2006 a 2008, el volumen de plaguicidas agrícolas utilizado aumentó de 5,6 a 7,2 millones de kilogramos, predominantemente los insecticidas organofosforados que son los más peligrosos<sup>30</sup>.

Se estima que 75% de los suelos de Panamá son de vocación forestal, sin embargo, en el año 2000 33% del territorio estaba ocupado por actividades agropecuarias, con poca vocación agro ecológica.

**R.4.2.04-01** Fomentar la sostenibilidad agrícola, orientando su producción a métodos más agros ecológicos. Lo anterior, cuyo análisis detallado está fuera del marco de la presente consultoría, requerirá probablemente de la modernización del sistema de innovación agropecuaria y de la reforma de las políticas de subsidios del país.

29. Frans Timmermans, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea

30. OPS. Ficha de País: Panamá. [http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=49&option=com\\_content](http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=49&option=com_content) Consultado el 15 de agosto de 2015

**R.4.2.04-02** Mejorar los esfuerzos para corregir las debilidades en el tema de registro y seguimiento en el uso de plaguicidas y de medicamentos veterinarios, corrigiendo sus procedimientos que aseguren un mejor control y reduciendo el uso de plaguicidas peligrosos para el medio ambiente, y del uso más restrictivo de los antimicrobianos en la producción animal y vegetal. Un esfuerzo importante se requiere en la sostenibilidad agrícola, orientando su producción a métodos más agros ecológicos. Las nuevas políticas de la UE, impulsarán a sus socios estratégicos a cumplir de la misma forma que los agricultores europeos y prohibirá o aplicará tasas de importación para los productos alimentarios que provengan de países que no cumplan con los mismos criterios de reducción de insumos agropecuarios y del cuidado del ambiente. Esto puede afectar fuertemente a la competitividad de los productos panameños en ese mercado.

**R.4.2.04-03** Priorizar la modernización del sistema de registro, seguimiento, vigilancia y control de los plaguicidas, para que cumpla con las exigencias esperadas de la vigilancia y el control basado en riesgo. Además de considerar que al ser miembro del Acuerdo de Asociación (AdA) con la Unión Europea, debe asegurarse que exista un solo criterio en Centroamérica para el registro, trazabilidad, vigilancia y control de los plaguicidas a través de un Reglamento Técnico Centroamericano (RTCA) o Reglamento Centroamericano. Por dicha razón debe impulsar a los organismos regionales a la adopción de RTCA acordes a las nuevas exigencias.

**R.4.2.04-04** Priorizar la modernización del sistema de registro, seguimiento, vigilancia y control de los Medicamentos Veterinarios, su farmacovigilancia y sistemas de vigilancia y control de residuos, incorporando los temas relacionados a la crisis mundial de la Resistencia Antimicrobiana (RAM).

**Todas estas adecuaciones deben considerarse prioritarias.**

## Reglamentación regional

### Unión Aduanera Centroamericana (UAC) y Reglamentos Centroamericanos

#### Consideraciones generales

Hasta ahora, el tratado CA-4 ha permitido que en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua exista un régimen flexible de circulación de personas y mercancías, pero éste no funciona hacia el sur, es decir, no incluye a Costa Rica y Panamá.

El 1 de enero de 2017 Panamá se incorpora al Subsistema de Integración Económica.

El Protocolo de Integración de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) entró en vigor el 6 de mayo de 2013. Panamá se comprometió a adoptar en esa fecha el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización, la Guía para la Redacción y la Presentación de Reglamentos Técnicos Centroamericanos y los Procedimientos para Elaborar, Adoptar y Aprobar los Reglamentos Técnicos y los Procedimientos de Evaluación de la Conformidad Centroamericanos.<sup>31</sup> Además, Panamá se comprometió en un plazo de 6 meses, incorporar a su legislación nacional los RTCA del [Anexo 7.1](#) del Protocolo y armonizar con los otros países centroamericanos los RTCA del [Anexo 7.2](#) del Protocolo en un plazo de dos años a partir de su ingreso al SIECA.<sup>32</sup>

El procedimiento de elaboración de reglamentos técnicos centroamericanos se inicia con la solicitud de uno o varios de los Estados partes del SIECA ante los Directores de Integración, quienes se pronuncian sobre su pertinencia. Una vez aceptada, la solicitud se remite a los Coordinadores del Grupo Técnico de Registros y al subgrupo de trabajo respectivo, el cual coordina las consultas con los comités técnicos nacionales. El proyecto consolidado se eleva a consulta pública por medio de su notificación a la OMC. El plazo para presentar comentarios es de 60 días. El proceso de consulta pública interna se realiza conforme a las disposiciones de la legislación de cada Estado. El texto final, aprobado por del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), es publicado e integrado a la legislación de cada Estado parte.<sup>33</sup>

#### Situación Panamá

**De acuerdo a quien se consulta, la percepción del proceso de integración de Panamá a los RTCA existente es diametralmente opuesta.** Mientras el sector

31. Anexo 3.2 del Protocolo de Integración de Panamá al SIECA.

32. Anexos 7.1 y 7.2 del Protocolo de Integración de Panamá al SIECA.

33. Resolución del COMIECO N° 162-2006.

privado<sup>34</sup> asegura haber sido consultado y que pudo opinar con tiempo suficiente sobre el contenido de los RTCA a incorporar, el sector público<sup>35</sup> (nivel técnico) asegura que no ha sido consultado de forma adecuada y sin tiempo prudente para evaluar el impacto que tendría para Panamá. Aun, considerando el tiempo transcurrido, el nivel técnico sigue considerando que los Puntos Focales deben mejorar la participación en materia de consulta técnica antes de aprobar un RTCA.

**H.4.2.05** En muchos casos, no se ha modificado aun los reglamentos internos para ajustarlos a los RTCA vigentes que son supranacionales.

**R.4.2.05-01** Identificar los vacíos, duplicaciones y traslapes legales panameños que permita diseñar y poner en marcha un plan de adecuación de reglamentos, que deben ser ajustados a los requisitos establecidos en los Reglamentos Centroamericanos y la normativa internacional (Codex, OIE y CIPF), valiéndose del diagnóstico que requerirá de la legislación nacional al momento de formular la Política Nacional MSF.

#### 4.2.4.2

### Buenas Prácticas e Impacto Regulatorio

#### Situación Panamá

Existe la “Guía Centroamericana de Buenas Prácticas Reglamentarias aprobada el 28 de junio de 2017 y en Panamá el 24 de noviembre de 2017, así como un borrador de RTCA (Anexo I de la Guía) sobre el Manual de Evaluación del impacto regulatorio de la guía BPR aún no vigente, que requiere ajustes.

**H.4.2.06** La Guía Centroamericana no contempla el impacto regulatorio, con inclusión del impacto ambiental de la regulación, lo que ya es una exigencia para varios países compradores.

**R.4.2.06-01** Proponer la revisión de la Guía Centroamericana de Buenas Prácticas Reglamentarias, a través de Comité de Regulaciones de la SIECA, para que dicha guía sea revisada, adecuada y ampliada a las mejores prácticas internacionales.

34. Se consultaron Asociaciones y Cámaras

35. Se consultaron varios funcionarios dell MIDA, responsables técnicos en temas sanitarios y fitosanitarios



## La legislación Panameña

### Situación Panamá

La Constitución Nacional fundamenta la protección de la salud de la población sobre la base de elementos de control de la inocuidad alimentaria, en los artículos del 109 al 117.

Sobre esta misma base existe una serie de leyes, decretos ejecutivos y resueltos que asientan institucionalmente la protección sanitaria y fitosanitaria y de inocuidad en la legislación panameña.

**H.4.2.07** Un análisis preliminar de estas normativas revela un exceso de regulaciones ya desactualizadas, corregidas en varias oportunidades, inconsistentes en cuanto a la equivalencia y armonización internacional, sin que quede claro cuales siguen vigentes y sin un hilo conductor, contribuyendo al desorden legal en materia de MSF.

**R.4.2.07-01** Realizar un análisis profundo de toda la legislación referida a Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ordenando y simplificándola bajo un esquema moderno y armonizado, alineado con las exigencias actuales y emergentes, que permita una mejor aplicación de sus regulaciones, simplificando el cumplimiento por parte de los operadores económicos, y facilitando la fiscalización por parte del Estado. Uno de los principios básicos en legislación sanitaria, es legislar solo cuando existe un riesgo significativo, siendo entonces la legislación parte de los programas de mitigación del riesgo. Basado en este principio se requiere una revisión profunda de lo existente.

**R.4.2.07-02** Reordenar la legislación vigente y su disponibilidad que permita a los usuarios la búsqueda por título, temas (palabras claves), número, entre otros. Facilitar el acceso a la regulación, permite involucrar a los productores, fabricantes y comercializadores, haciéndolos corresponsables en el cumplimiento. Se debe entender que son los operadores económicos los que deben aplicar las reglas y los funcionarios verificar el cumplimiento.

Un análisis de la legislación se encuentra en el [Anexo 7.3.1](#) de este informe. Los siguientes son algunos de los aspectos principales a considerar:

### 4.2.5.2

#### Desactualización

Existe una considerable falta de armonización y actualización en la legislación panameña con referencia a los parámetros internacionales. En muchos

casos las leyes no toman en cuenta, aún frente a los resueltos y decretos que las han ido mejorando, las modificaciones estructurales de las instituciones.

- a) La Ley 66 de 1947, denominada Código Sanitario, ha tenido que ser modificada en base a decretos y resueltos a fin de adaptarla a los constantes cambios en las políticas de seguridad de los alimentos. No obstante, esta ley se encuentra desactualizada y plantea inconvenientes para el desarrollo de un sistema armonizado y equivalente con las exigencias internacionales. No aplica los conceptos del análisis de riesgo, no contempla el fraude, los organismos genéticamente modificados, los materiales en contacto con los alimentos, entre otros.
- b) Por otro lado, el Decreto Ley 11 del 2006 que crea la AUPSA, contiene algunos desvíos en los criterios aplicados en sus definiciones, accionar y demás puntos comparado con regulaciones internacionales, en particular con los reglamentos de la Unión Europea.

El capítulo de definiciones presenta diferencias en cuanto a lo indicado por el Codex Alimentarius, estas diferencias, aunque fueron revisadas antes de generar la ley, persisten en la actualidad. Las definiciones deberían ser más precisas evitando caer en confusiones frente a normativas internacionales, lo que puede obstaculizar el entendimiento entre los socios comerciales.

Como ejemplo, define a los alimentos para animales en vez de usar la denominación de piensos. Tanto el Reg. 178 CE 2002 de la UE como el Codex excluyen a los alimentos para consumo animal de la terminología “Alimentos” redefiniéndolos específicamente como “Pienso”, para evitar confusión. Lo mismo sucede con la regulación americana que diferencia entre food y feed.

**H.4.2.08** La legislación panameña en materia sanitaria y fitosanitaria tiene serios problemas de armonización y actualización con referencia a los parámetros internacionales. En muchos casos las leyes no toman en cuenta, aún frente a los resueltos y decretos que las han ido mejorando, las modificaciones estructurales de las instituciones.

**R.4.2.08-01** Establecer una ley de inocuidad de los alimentos, **de forma urgente**, con sus lineamientos estratégicos y claras divisiones de responsabilidades y funciones. Debería ir acompañada de un reglamento que contemple los criterios modernos en la producción, comercialización de alimentos; las responsabilidades de los operadores económicos, de los funcionarios públicos y de los consumidores de alimentos, incluyendo fraude, etiquetado, trazabilidad, declaraciones de OGM, tablas nutricionales, entre otros.

**R.4.2.08-02** Realizar los ajustes a las regulaciones que no presentan armonización ni actualización acorde a los lineamientos internacionales. En muchas regulaciones, aun en las de emisión más recientes, se observan deficiencias en algunos conceptos técnicos que requieren ajustes.

### 4.2.5.3

## Traslape de Funciones

- a) La ley 47 de 1996, por la cual se dictan medidas de protección fitosanitarias y se adoptan otras disposiciones, indica en sus definiciones del artículo 8, define “Acreditación: Acto por el cual el Ministerio de Desarrollo Agropecuario reconoce a personas, naturales o jurídicas, como aptas para operar como organismos nacionales de certificación, unidades de verificación, laboratorios de pruebas y otros”. También vuelve a usar la palabra “acreditado” en la definición de autoridad fitosanitaria en el inciso 14 y en la definición de Organismo de certificación, inciso 45.

La potestad de acreditar es únicamente del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y no del MIDA. Una persona u organismo puede operar como institución de inspección (verificación) y sus potestades de certificación si está acreditado por la Norma ISO 17020 por ejemplo. Un Laboratorio puede estar acreditado por la norma ISO 17025. Estas acreditaciones, pueden ser un requisito para que el MIDA los “Autorice” a ejercer ciertas funciones con validez oficial.

Presenta también problemas de dobles definiciones, tal es el caso de Registro de plaguicida, Inciso 55 y Registro de Plaguicidas y Fertilizantes, inciso 56.

La ley en su artículo 26, asume el control operativo cuarentenario a la DSV cuando en realidad es de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria (DECA).

La Comisión Técnica de Plaguicidas se creó a través del Decreto Ejecutivo 63 de 1997 y trata temas tales como el registro de agroinsumos, la fiscalización, la vigilancia y la evaluación de la capacidad biológica de los productos, sin embargo, carece de varios puntos solicitados por las legislaciones internacionales. El decreto reglamenta el Capítulo 5 Título 3 de la ley de Fitosanidad (Ley 47 de 1996) la cual está en observación en la actualidad y a punto de ser modificada.

- b) La ley 23 de 1997 Título I - Medidas y Facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria, en su artículo 4 inciso 2 - Define: “Análisis y/o evaluación de riesgo. 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 zoonosanitarias 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”. Este es un error de concepto importante, ya que el análisis de riesgo tiene como componentes principales i) la evaluación del riesgo; ii) la gestión del riesgo y iii) en todos los casos, la comunicación del riesgo. No es igual hablar de análisis de riesgo que de evaluación del riesgo.

- c) El Decreto Ley 11 de 22 de febrero de 2006 crea la Autoridad Panameña de Seguridad de los Alimentos (AUPSA), cuya competencia según lo señala el Art. 6 se concentra en la importación de los alimentos. En las disposiciones finales se establece que la Autoridad será la única entidad con competencia para imponer restricciones a la introducción de alimentos, y que se remite a las normas del Código Sanitario, declarando su aplicabilidad a la Autoridad en cuanto a sus competencias y funciones, especialmente en lo relativo al registro sanitario de los alimentos importados.

En esta competencia convergen también tareas que le son imputadas al Ministerio de Salud Pública y que son realizadas en la actualidad por el Departamento de Protección de los Alimentos (DEPA).

El DEPA está facultado para realizar el control, inspección y vigilancia de todos los alimentos que se introduzcan al país, por la Ley 66 de 1947 denominada Código Sanitario y los reglamentos que la sustentan.

Dado que ambos estamentos se encuentran facultados para la realización de controles sobre los alimentos importados y estas leyes no han sido modificadas en pro de mejorar la coordinación, existe un claro solapamiento de tareas en cuanto al alcance y planos de acción de ambas entidades.

Por otro lado, el Art. 7 # 4 otorga al AUPSA las funciones de acreditación de laboratorios en contrariedad con las funciones del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) que pertenece al MICI, siendo este quien sustenta la autoridad para la acreditación de laboratorios.

Aun cuando esta última competencia de la AUPSA ha sido dirimida a través de la emisión de un decreto que se encuentra en consulta con la OMC el cual asume que el CNA es el organismo por definición con facultades de acreditación, no obstante, sigue existiendo dentro del organigrama del AUPSA un Departamento de Acreditación y la ley no ha sido subsanada con un decreto o resuelto que derogue esas facultades para este organismo.

La ley de creación de AUPSA la faculta además para realizar los controles de las importaciones de piensos y productos agropecuarios, además de alimentos y tal es la función básica actual de este organismo. No obstante, estas funciones pertenecieron anteriormente a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria (DECA), facultados por el Decreto 364 /2005 donde en su parte IV (1, 3, 4, 9 y 10) se le otorgan funciones de control sobre productos agropecuarios y derivados. Este decreto, así como la Ley de Creación de la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria se

encuentran vigentes en la actualidad y confrontan las funciones principales de ambos organismos.

- d) La ley de agricultura familiar recién promulgada posee funciones que caen fuera del MIDA y generan duplicidad.

**H.4.2.09** Existen múltiples traslapes de funciones, que generan dilución y fragmentación de las responsabilidades y debilitan el accionar de las instituciones involucradas. La duplicidad aumenta los costos del Estado bajando la eficiencia y dificulta la articulación intra e interinstitucional.

**R.4.2.09-01** Reformular y actualizar la ley de Fitosanidad, modernizando los alcances y corrigiendo los términos utilizados. Debería realizarse una revisión de sus reglamentos considerando una mejora en los temas de agroinsumos (plaguicidas, fertilizantes, coadyuvantes etc.). No se debe descartar que la amplitud y actualidad del tema sea mejor comprendida en su reglamento, aun cuando el tratamiento sea indicado en la Ley de Fitosanidad. De procederse de ésta última manera es conveniente reunir la información contenida en otros reglamentos que tratan el mismo tema, analizarla, contrastarla con la documentación internacional y redactar la regulación específica de agroinsumos.

**R.4.2.09-02** Reformular y actualizar la ley de Medidas y Facultades en Materia Zoonosanitaria y de Cuarentena Agropecuaria revisando conceptos y aportando mejoras con referencia a los nuevos criterios técnicos. En muchos casos, es recomendable volver a escribir la legislación que realizar correcciones que dificultan su entendimiento, implementación y fiscalización.

**R.4.2.09-03** Definir inmediatamente la situación de la AUPSA. Tal como está indicado en el PEG, en sistemas y normas sanitarias: “Presentaremos un proyecto de ley para eliminar la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) y regresar sus funciones y responsabilidades al MIDA y al MINSA”. Si la decisión de eliminar la AUPSA se mantiene, debemos asegurar un fortalecimiento de la legislación a través de la formulación de una ley de Inocuidad de los Alimentos, aparte de la actualización de las leyes ya existentes en temas de sanidad animal y vegetal.

## ADENDA - Junio 2021

En el momento del relevamiento de datos y la redacción del informe de diagnóstico (2020), la AUPSA seguía en funciones y no existía el proyecto de ley de creación de la Agencia Panameña de Alimentos (APA).

En el diagnóstico quedó expresada la necesidad e importancia de abordar los siguientes aspectos en referencia al Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de Panamá:

- a) La necesidad de una reestructuración de las Autoridades Competentes en MSF.
  - Políticas agropecuarias y de MSF.
  - CNMSF.
  - Actualización y armonización de la regulación sanitaria.
  - Planificación institucional de las AC MSF.
  - Reestructuración del área MSF del MIDA.
- b) Sostenibilidad financiera de las Autoridades Competentes en MSF.
- c) Actualización de la gestión basada en riesgo de los organismos sanitarios.
  - Inteligencia sanitaria.
  - Integración de sistemas informáticos y comunicación interoperables.
  - Indicadores sanitarios y fitosanitarios globales y específicos – Tableros de control.
  - Reformulado de los sistemas de registro y seguimiento de información sanitaria incluido insumos agropecuarios.
  - Reformulación de sistemas de trazabilidad.
  - Desarrollo de la red de laboratorios (de servicio y de verificación).
  - Desarrollo de competencias laborales y acreditación de inspección.
  - Aplicación de principios agroecológicos.

En referencia a la Ley N° 206 (martes 30 de marzo de 2021), que crea la Agencia Panameña de Alimentos y deroga el decreto ley 11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos:

- 1) Es adecuado/correcto el enfoque de derogar la creación del AUPSA, y devolver al MIDA y SALUD las funciones que le fueron quitadas en 2006. Es un muy buen paso.
- 2) La creación de la Agencia Panameña de Alimentos (APA) puede ser efectiva sólo si se enfoca en una de sus funciones asignada en la Ley: la Gestión de trámites, mediante el Sistema Integrado de Trámites. A los fines de ser un mecanismo que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte presentar información y documentos estandarizados con un solo punto de entrada para cumplir con todos los requisitos reglamentarios relacionados con la importación, la exportación y el tránsito.<sup>36</sup>

36. Recomendación 33 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)/ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) - [https://unece.org/trade/unctfact/tf\\_recommendations](https://unece.org/trade/unctfact/tf_recommendations)

3) Las demás funciones asignadas a la APA no se identifican como una necesidad, al contrario, dado el contexto del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de Panamá, éstas funciones de la APA duplican, dificultan y entorpecen las actividades de los organismos responsables de la MSF (MIDA, Salud y Comercio), que no queda en sintonía con la simplificación y armonización de trámites de la OMC.

Al analizar en detalle la nueva ley 206/2021, la APA se convierte en una especie de ente recaudador y verificador de sus entidades miembro de la Junta Directiva de la APA, un intermediario que no incorpora valor a los trámites, incrementa el riesgo de entorpecer las acciones y de la desnaturalización de funciones y responsabilidades de las Autoridades Competentes.

Una de las funciones de la APA es llevar adelante el Sistema Integrado de Trámites, función que se solapa o duplica con las de la VUPE en el caso de exportaciones, por lo tanto, hay que evaluar si es conveniente mejorar o ampliar la VUPE y no crear una agencia paralela.

Otro de los aspectos que no corresponde con un Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias integrado, es que la APA tenga la función de verificar que se cumplan los criterios científicos y técnicos sobre las actividades y acciones que desempeñan las Autoridades Competentes miembros de la Junta Directiva de la APA. Esta función desnaturaliza las funciones y responsabilidades de las Autoridades Competentes, incrementando el riesgo de mayor fraccionamiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Otro de los aspectos preocupantes de la Ley 206 es sus artículos 32 y 33, dándole la potestad de recibir los fondos por los servicios prestados y distribuirlos, sin tener en cuenta la sostenibilidad financiera de las Autoridades Competentes y la gestión basada en riesgo, que deben ejecutar dichas Autoridades en el marco de un Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias integrado.

**R.4.2.09-04** Asegurar que los aspectos relacionados con MSF estén definidos y validados por el MIDA al generar la reglamentación de la ley de agricultura familiar.

Los traslapes existentes generan dilución y fragmentación de las responsabilidades y debilitan el accionar de las instituciones involucradas. La duplicidad aumenta los costos del Estado bajando la eficiencia y dificulta la articulación intra e interinstitucional.

## Vacíos Legales

Ciertos aspectos de las regulaciones internacionales sobre medidas sanitarias y fitosanitarias carecen de cobertura en la legislación nacional, tales lo específico al tema de análisis de riesgo con criterio amplio para la determinación de los programas de mitigación tales como por ejemplo, la inteligencia sanitaria, los programas de vigilancia epidemiológica, los registros de insumos agropecuarios, trazabilidad, buenas prácticas, etiquetado, transparencia y los programas de verificación como lo referido a Planes y Programas de Residuos, contaminantes, higiene de los alimentos, entre otros.


En ciertos casos debiera existir legislación específica al respecto y en otros bastaría con la inclusión de alguno de estos temas dentro de los reglamentos y/o procedimientos específicos.

**En la reforma y adecuación de la legislación deben contemplarse incorporar estas ausencias:**

### Manejo de Sustancias Peligrosas

- a) En el Informe de avances de Panamá, brechas, temas y problemas emergentes y lineamientos estratégicos para la acción en salud para el desarrollo sostenible - MINSA-FAO<sup>37</sup>, señala en su capítulo III, inciso 5: Reducción de los Riesgos para la Salud derivados de la Contaminación y los Peligros Ambientales, que los avances han sido entre otros, i) Partida presupuestaria de US\$300,000 para la construcción de tres depósitos de desechos peligrosos (plaguicidas y químicos vencidos) en las provincias de Los Santos, Coclé y Panamá Oeste. ii) Capacitación de 100 Asesores Técnicos Fitosanitarios de Expendio de Insumos Agropecuarios Categoría A (restringidos) (2010); iii) Asistencia del personal técnico del MINSA (10 funcionarios) a conferencias de las partes y a capacitaciones sobre Sustancias Agotadoras de Ozono, plaguicidas con compuestos orgánicos persistentes (COP) y Manejo de Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos (PIC).

**H.4.2.10** En el Informe de avances de Panamá, brechas, temas y problemas emergentes y lineamientos estratégicos para la acción en salud para el desarrollo sostenible - MINSA-FAO **se identifican como líneas estratégicas de acción, entre otras: i) Construir depósitos para desechos peligrosos (fármacos y químicos); ii) Aprobación del Anteproyecto de Ley Marco de Sustancias y Desechos Peligrosos, pendiente en la Asamblea Nacional.**

37. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible: Río de Janeiro, Brasil 4 y 5 junio 2012 Panamá, octubre de 2011 - [https://www.paho.org/pan/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=314-informe-de-panama-conferencia-mundial-rio-20&category\\_slug=technical-documentation&Itemid=224](https://www.paho.org/pan/index.php?option=com_docman&view=download&alias=314-informe-de-panama-conferencia-mundial-rio-20&category_slug=technical-documentation&Itemid=224) 



**R.4.2.10-01** Generar los reglamentos y procedimientos necesarios que impidan acumular productos vencidos de los operadores económicos en depósitos de las entidades oficiales, ya que aumenta los riesgos de daños a las personas y al ambiente y por lo tanto no debe ser aceptado por las autoridades competentes ni incentivados por los privados. El fabricante, así como el comercializador/distribuidor, es responsable de los productos que produce y comercializa, hasta el final de la cadena. Bajo el principio de “quien contamina paga” es responsabilidad del distribuidor, comercializador, importador y/o formulador, retirar los productos que están por vencerse de las tiendas de comercialización con tiempo suficiente antes de su vencimiento, para que sea procesado por el formulador. Con tal propósito, la reglamentación y los protocolos de registro de productos para la protección de cultivos y medicamentos veterinarios deben ser actualizados. (Ver insumos agropecuarios de este informe).

Ley 41 de 01/07/1998 General de Ambiente de la República de Panamá<sup>38</sup> crea la Autoridad Nacional de Ambiente, describe sus funciones y demás responsabilidades y alcances.

Decreto Ejecutivo N° 34 de 26 de febrero de 2007<sup>39</sup>, “por el cual se aprueba la política nacional de gestión integral de residuos no peligrosos y peligrosos, sus principios, objetivos y líneas de acción”

Existe la **Política Nacional de Producción Más Limpia**, orientada a propiciar la reducción de la contaminación y generación de residuos en origen, además de propiciar la eficiencia y competitividad de las empresas.

RESOLUCION N°. AG 0486-2009 de la ANAM<sup>40</sup>, sobre Acuerdos Voluntarios de Producción más Limpia (AVP+L) como una herramienta de gestión ambiental para promover el desarrollo e implementación de estrategias, planes y programas de producción más limpia para asociaciones, gremios o grupos de empresas.

**H.4.2.11** El diagnóstico efectuado por la FAO titulado “Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá<sup>41</sup>, 2015” señala “De manera general se observa que Panamá está ante una situación de deterioro de los recursos naturales, de contracción del agro en el país y de dependencia cada vez más aguda de las importaciones para asegurar la seguridad alimentaria de su población”, instando de una mayor integración interinstitucional en los esfuerzos ambientales, con interrelaciones entre políticas agrícolas y ambientales, lo que implica establecer protocolos de acción coordinados entre los sectores.

38. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131\\_A/GacetaNo\\_28131a\\_20161004.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131_A/GacetaNo_28131a_20161004.pdf)

39. <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/34-de-2007-apr-4-2007.pdf>

40. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26345\\_A/19869.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26345_A/19869.pdf)

41. <http://www.fao.org/3/a-i5211s.pdf>

**R.4.2.11-01 Establecer que la “Unidad Ambiental” del MIDA trabaje más de la mano con el Ministerio de Ambiente y la DNSV del MIDA en temas de la aprobación de agroquímicos en general.**

La Comisión Técnica de Plaguicidas – COTEPA está integrada por varias organizaciones (civil, Industria, MINSA, MICI, MIAMBIENTE, IDIAP, y MIDA representada por la DNSV sin presencia de la Unidad Ambiental, que sin embargo tiene funciones al respecto.

- b) El diagnóstico efectuado por la FAO titulado “Análisis y diagnóstico de políticas agroambientales en Panamá , 2015”, señala: *“La disposición de envases de agroquímicos es igualmente un importante problema en el país. Actualmente el único sistema de recolección y destrucción de envases lo provee el MIDA y se estima que únicamente logra recolectar el 10% de los envases de la provincia de Chiriquí y Veraguas”.*

Existe un Proyecto de ley que regula la gestión integral de residuos en la República de Panamá como tema esencial de salud publica<sup>42</sup> del 2019.

**H.4.2.12** Panamá se encuentra bajo la disyuntiva del manejo de envases usados de plaguicidas, que aun cumpliendo con el triple lavado, y con los esfuerzos realizados para su recolección, ha generado una acumulación importante, que no son procesados (actualmente hay más de 25 toneladas de envases plásticos acumulados en depósitos, con la colaboración de ANDIA). Anteriormente, los enviaban a una planta de reciclado en el sur de Costa Rica pero esa alternativa no está disponible. Hubo un intento de distribuir incineradores en las zonas productivas, pero estos no llegaban a la temperatura mínima exigible, generando sustancias de alto riesgo (Por ej: Dioxinas) y contaminando el ambiente. Se discontinuo y se empezó a enviar material a los altos hornos de una cementera de Panamá, pero tampoco da abasto.

**R.4.2.12-01 Realizar un análisis más exhaustivo en la instalación de una planta nacional de reciclado de material plástico** generando elementos usables que permitan al menos su sostenibilidad financiera (Costos operativos y amortización del capital), ya que exportar material peligroso (los envases que contuvieron plaguicidas así se consideran) siempre ha sido un problema.

42. [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG\\_LEGIS/PDF\\_SEG/PDF\\_SEG\\_2010/PDF\\_SEG\\_2019/2019\\_A\\_007.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2010/PDF_SEG_2019/2019_A_007.pdf) 

#### 4.2.5.6

### Plan de Residuos

**H.4.2.13** Con relación a la protección al consumo de alimentos contaminados con agroquímicos, residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes del medio, se indica en la Resolución 92 de 2005 que se adoptan los límites máximos de residuos sobre la base del Codex Alimentarius. Pero se carece de legislación sobre el plan de residuos y contaminantes que debe llevar el país, definición de los productos a analizar, análisis de riesgos, criterios de selección, planes de muestreo, metodología que se adopta, y demás que conforman un plan de residuos y contaminantes oficial.

**R.4.2.13-01** Los **programas de vigilancia y control de contaminantes, residuos e higiene de los alimentos deben estar basados en riesgo**, ya que de esa forma determina el muestreo requerido para garantizar que los productos comercializados cumplen con los LMR permitidos. La legislación internacional tanto de organismos de referencia como de los mercados más importantes (UE: Reglamento 625/2017 y EEUU: FSMA) utilizan este criterio. La SIECA a través del programa INTEC, está elaborando el **RTCA sobre Programas nacionales reglamentarios relacionados con los residuos y contaminantes químicos en alimentos y piensos**. En este caso **Panamá debería apoyar en el desarrollo de dicho RTCA**, además de empezar a revisar su legislación para poner en marcha Programas basados en Riesgo.

#### 4.2.5.7

### Ley de Etiquetado

La disposición panameña en materia de etiquetado es la Ley 29/1996<sup>43</sup>, que se limita a incluir aspectos muy generales (como la presencia de la composición, número de registro sanitario o idioma español en caso de que contenga algún elemento potencialmente dañino o requiera especial conservación o manipulación). Por el contrario, la norma del Codex (*Codex Stan 1-1985*) incluye diferentes requisitos cuya adopción mejoraría el cumplimiento y la armonización con requisitos internacionales.

Si bien se contempla el etiquetado en el Art. 31 “Obligaciones del proveedor” de la ley, tiene por objeto la defensa del consumidor y no obliga al productor a consignar en la etiqueta la identificación del lote, el número oficial del esta-

43. Cabe citar que también el Apartado 8) artículo 183 del Código Sanitario establece disposiciones en materia de etiquetado al afirmar “queda sujeto al control sanitario de acuerdo con los reglamentos que a propuesta de la dirección de Sanidad dicte el Órgano Ejecutivo, la propaganda comercial de artículos alimenticios cuando induzca a fraude o dolo, especialmente en lo referente al anuncio de propiedades beneficiosas para la salud, si no las poseyeran”.

blecimiento ni, por ejemplo, los efectos sobre población sensible (inmunodeficiencias varias, alergias, inmunosuprimidos etc.).

Dado que además se carece de un número oficial único de identificación de los establecimientos productores, este no se consigna en las etiquetas de los productos nacionales. En los casos de exportación estos números pueden ser provistos por el MINSA, por la DNSV o por una asociación de productores.

A la fecha se han publicado el RTCA 67.01.02:10 “ETIQUETADO GENERAL DE LOS ALIMENTOS PREVIAMENTE ENVASADOS (PREENVASADOS)” aprobado por la COMIECO bajo la resolución 208-2012 y el Acuerdo 1-2016 Guía para la Interpretación del RTCA sobre etiquetado general de alimentos preenvasados, que tampoco incluye el número de establecimiento sino el registro sanitario del producto.

Un establecimiento puede producir diversos productos cada uno con su registro sanitario, que consigna en la etiqueta, sin embargo, esto no permite conocer fácilmente que establecimiento fabricó el producto.

**H.4.2.14** El sistema de etiquetado carece de regulación adecuada, generando etiquetados incompletos, potencialmente peligrosos para la salud pública, con efectos negativos en trazabilidad, y posibles consecuencias negativas en las exportaciones.

**R.4.2.14-01** Regular el etiquetado de alimentos con la obligación de incorporar el número de establecimiento productor o fabricante (Registro Único de Establecimiento) en la etiqueta junto al número de registro sanitario del producto.

#### 4.2.5.8

### Ley de Plaguicidas

Algunos puntos débiles de la Ley en relación con los agroinsumos y la legislación internacional son los siguientes:

- El registro de los productos para uso en agricultura es de 10 años sin especificación del producto. Este periodo es en algunos casos excesivo.
- Los requisitos para registro son escasos. Es necesario solicitar datos sobre la representación legal de los productos en el país, un análisis completo del producto, un análisis de los riesgos a la salud y al medio ambiente entre otros detalles.
- En el Art.14 se indica que los análisis se realizarán en laboratorios oficiales acreditados. En realidad, estos laboratorios además de estar acreditados, deben estar autorizados para la emisión de protocolos oficiales de análisis, por el laboratorio de referencia. La acreditación es un requisito indispensable para la confiabilidad de los resultados y la autorización indica que el

laboratorio es reconocido por el laboratorio oficial de referencia, para la emisión de protocolos con validez oficial, que tampoco está acreditado.

- Es escasa la información solicitada en referencia al etiquetado de los productos, al no existir una legislación que trate el etiquetado debería hacerse hincapié en este decreto sobre el contenido y advertencias que debería figurar en el rótulo de los productos, además de cumplir con el RTCA correspondiente. No se ha contemplado la incorporación de un código QR que permita obtener fácilmente con cualquier lector los datos del producto, su etiqueta aprobada, los cultivos para los cuales se ha permitido, los LMR y su fecha de vencimiento, entre otros.
- Se desconoce el tratamiento de los recipientes vacíos de productos agropecuarios tóxicos ya que no está indicado ni reglamentado en la legislación. Sería conveniente que se reglamente las obligaciones al respecto.

En el [Anexo 7.3.2](#) se amplían criterios, hallazgos y recomendaciones relativas al Registro, post registro y vigilancia de Insumos Agropecuarios.

**H.4.2.15** Fueron hallados en el diagnóstico varios aspectos a modernizar y armonizar sobre la ley de plaguicidas.

**R.4.2.15-01** La legislación y los protocolos de aprobación de agroinsumos deben ser modernizados y armonizadas. En particular, los protocolos de la aprobación de plaguicidas y de medicamentos veterinarios deben incluir profundos cambios<sup>44</sup>, tanto en los procesos de registro, control post-registro y los procesos de vigilancia, seguimiento y farmacovigilancia.

#### 4.2.5.9

### Transparencia

El principio de transparencia se encuentra implícito en las múltiples publicaciones oficiales y las comunicaciones oficiales internacionales observan, por lo general, este principio.

Se menciona la transparencia en los Decretos Ejecutivos Nro. 19 de 1996, y 179 de 2004, si bien no en el sentido que se aplica en las MSF. Éste último crea el Consejo Nacional de Transparencia contra la corrupción entre cuyas funciones se encuentra la de asesorar a las áreas de gobierno sobre los pasos a seguir a fin de transparentar las comunicaciones oficiales.

44. Para los procesos de registros, post registro y vigilancia, ver el [Anexo 7.4](#) de este informe.

**H.4.2.16** Las leyes de Salud Pública (Ley 66 de 1947), la de creación de la AUPSA (Ley 11 de 2006), la Ley de Fitosanidad (Ley 47 de 1996) y la Ley de Salud Animal (Ley 23 de 1997) no citan la transparencia de las acciones en ninguno de sus puntos en forma expresa, ni como requisito para el sostenimiento ético y moral de las instituciones.

**R.4.2.16-01** En las nuevas regulaciones recomendadas, (ley de inocuidad de los alimentos; legislación de insumos agropecuarios; regulaciones de trazabilidad y registro de productores, ley de salud animal, ley fitosanitaria, entre otras) debe incorporarse el principio de transparencia.

#### 4.2.5.10

### Registro Único de Establecimientos Agropecuarios y Operadores

Panamá carece de un Registro Único de Establecimientos Agropecuarios y de Operadores Económicos de la cadena de productos y subproductos de origen animal y vegetal, así como de alimentos procesados, que contenga las características de inequívoco y oficial. En el presente conviven varios registros de productores tales el registro del DEPA- MINSA, el de la Autoridad de los Recursos Acuáticos y Pesqueros (ARAP), el de Salud Animal - MIDA, el de la Asociación de Ganaderos de Panamá (ANAGAN), etc. En algunos casos se registran los establecimientos en dos sectores diferentes y en otros no existe registro alguno, salvo el que lleva una asociación privada.

**H.4.2.17** La ausencia de un registro único de Establecimientos Agropecuarios y de Operadores Económicos de la cadena de productos y subproductos de origen animal y vegetal, así como de alimentos procesados, es una barrera crítica al ordenamiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de Panamá.

Actualmente el MIDA está desarrollando e implementando una base de datos bajo el nombre **Sistema Integrado de Gestión Agropecuaria de Panamá (SI-GAP)** que permitirá tener los registros de fincas, parcelas, productores, establecimientos, bajo la tutela del MIDA, bajo un único registro.

**R.4.2.17-01** La regulación del **registro único de Establecimientos Agropecuarios y de Operadores Económicos de las cadenas**, es indispensable para cualquier ordenamiento del Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Es la información básica requerida para cualquier acción emprendida en temas sanitarios y fitosanitarios, por lo cual debe tener un carácter transversal y registrarse en una base de datos nacional e integrada para todos los organismos sean públicos y privados.

## Trazabilidad

Según la OIE, la identificación de los animales y la trazabilidad de los animales (o trazabilidad) son herramientas destinadas a mejorar la sanidad animal (incluidas las zoonosis) y la seguridad sanitaria de los alimentos. Ambas pueden acrecentar considerablemente la eficacia de actividades en ámbitos como la gestión de brotes de enfermedad e incidentes relacionados con la seguridad sanitaria de los alimentos, los programas de vacunación, la cría de rebaños y manadas, la zonificación y la compartimentación, la vigilancia, los sistemas de respuesta y notificación rápida, los controles de los desplazamientos de animales, la inspección, la certificación, las buenas prácticas comerciales y la utilización de medicamentos veterinarios, alimentos para animales y pesticidas en las explotaciones. La identificación de los animales y la trazabilidad de los animales y productos de origen animal están estrechamente asociadas.

El Decreto 389 del 2005 creó una Comisión de Trazabilidad que integra a Salud Animal, Sanidad Vegetal y Cuarentena Agropecuaria, entre otros. No obstante, la legislación agropecuaria es débil en este punto y se carece del necesario impulso regulatorio para la creación, puesta en funcionamiento, seguimiento y control de un sistema de trazabilidad en todos los productos de consumo alimentario del país.

Por otro lado, no está definido el campo de acción de esta Comisión, superponiendo sus funciones al de otros equipos oficiales que están realizando similares tareas con la consecuente duplicación de esfuerzos e incremento de la complejidad interpretativa.

Existió por otro lado un Plan Piloto para la implementación de un Sistema de Trazabilidad de ganado bovino en la provincia de Darién que se puso en función por el Resuelto 60 de 2005. Este Plan Piloto del Sistema de Trazabilidad que el MIDA realizó conjuntamente con el Ministerio de Salud está localizado en cuanto a cantidad, especie y lugar de modo que la extrapolación al resto del país es a largo plazo. Dado que este Resuelto no cita en ninguno de sus puntos la acción necesaria de la Comisión de Trazabilidad ya creada, suma confusión y duplicación de mensajes a la legislación sanitaria del país.

La legislación fue actualizada (vigente) con la Ley No. 104 de 21 de noviembre de 2013 (que crea el Programa Nacional de Trazabilidad Pecuaria) y el Decreto Ejecutivo No. 49 de 16 de abril de 2015 (que reglamenta la Ley 104 que Establece el Programa Nacional de Trazabilidad Pecuaria, para la especie Bovina).

**H.4.2.18** El marco jurídico y las diversas opciones puestas en práctica por parte de las instituciones han resultado ser inadecuadas, el sistema de trazabilidad de Panamá es profundamente ineficaz e ineficiente para su puesta en práctica operativa, con una baja colaboración del sector privado.

**R.4.2.18-01 Priorizar el reordenamiento de la regulación sobre trazabilidad y sus organismos de aplicación y verificación.** En la legislación debe quedar en claro que la trazabilidad de los animales y vegetales para consumo humano, piensos, insumos agropecuarios, alimentos, aditivos alimentarios, material de empaque en contacto con alimentos, es obligatorio. La Comisión Consultiva de Trazabilidad del MIDA debe definir el alcance mínimo del sistema de trazabilidad requerido para animales de consumo y vegetales, insumos agropecuarios (incluidos piensos).

**R.4.2.18-02** Definir el alcance mínimo del sistema de trazabilidad para alimentos, aditivos alimentarios y material de empaque en contacto con alimentos. Esta definición la debe realizar el DEPA del MINSA.

**R.4.2.18-03** Asegurar que el diseño y la implementación de los sistemas de trazabilidad debe ser responsabilidad de los operadores económicos privados; la verificación es función de los organismos con responsabilidad en la medidas sanitarias y fitosanitarias.



### 4.3.1

### Introducción

#### Consideraciones generales

La integración de los diferentes sistemas que contribuyen a las **garantías sanitarias y fitosanitarias**, en concordancia con las Políticas de Estado, con las Políticas Sanitarias Agropecuarias, con la legislación sanitaria y fitosanitaria (y sus principios) y con los Planes Nacionales Estratégicos de MSF y la valoración del riesgo, se enmarcan en un Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario. (Ver Ilustración 3)

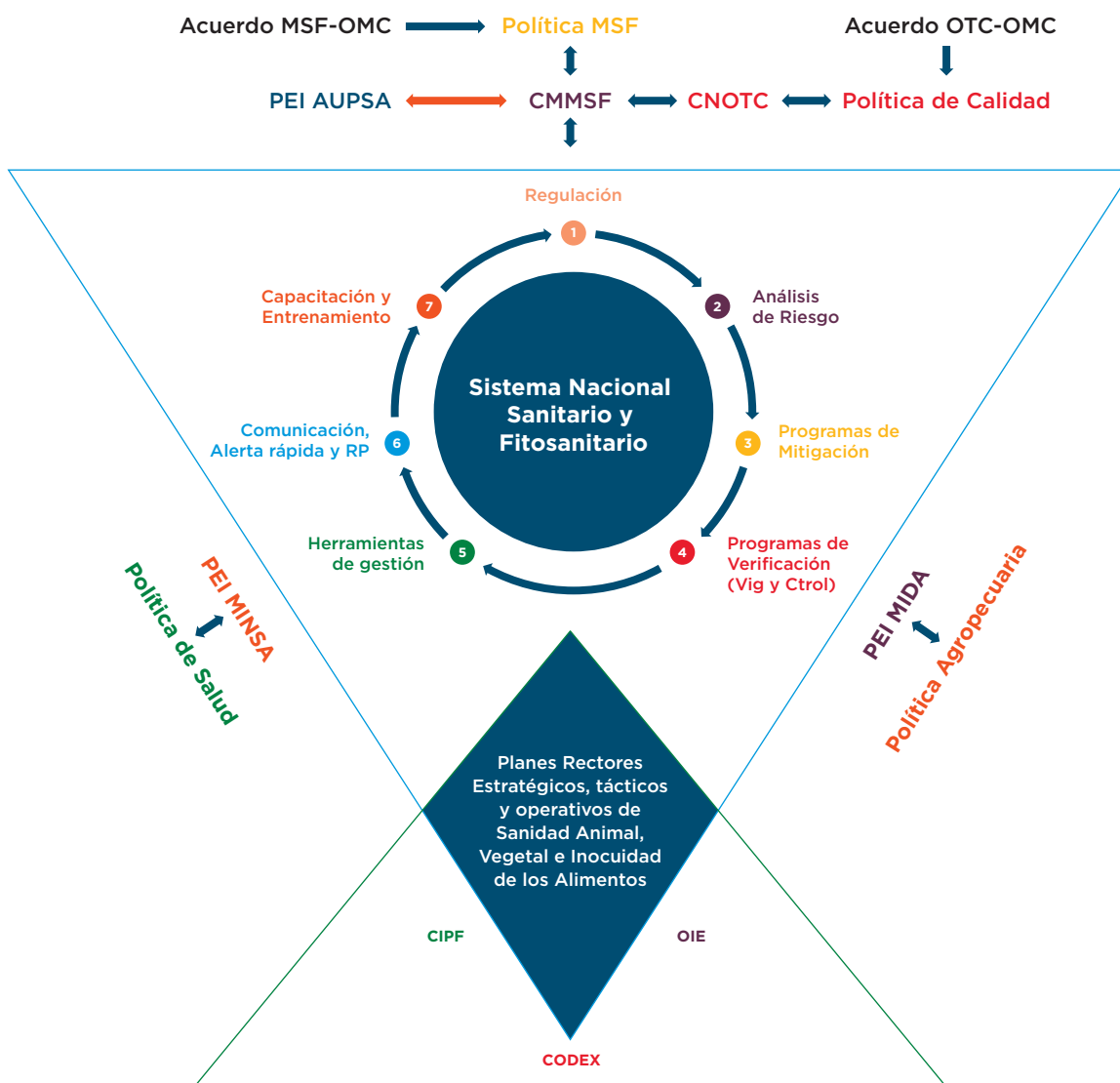
El Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, las políticas estratégicas MSF del país, deben i) garantizar un entorno en el cual, la fauna y la flora, los animales de consumo y los vegetales, no sean vectores de enfermedades y plagas que puedan poner en riesgo el patrimonio nacional y la salud de sus habitantes; ii) garantizar la sostenibilidad ambiental; iii) garantizar a los consumidores, el acceso a alimentos inocuos, frente a los riesgos por la presencia de residuos y contaminantes (procedentes del medio y de los procesos de producción y transformación, así como de la mano de obra interviniendo; de los insumos utilizados tales como agua de riego, piensos, abonos, medicamentos veterinarios, fitosanitarios, entre otros), así como de las malas condiciones de producción, transporte, comercialización, conservación y uso, que pueden aumentar los riesgos para la salud del consumidor, independientemente si son de producción nacional o importados.

En el marco internacional, un **Sistema Nacional de MSF**, requiere que no solo se evalúen y controlen al final de los procesos, las condiciones de sanidad animal, vegetal y la inocuidad de los productos alimentarios, sino que la gestión de la sanidad y la inocuidad con toda su institucionalidad sea capaz de demostrar a través de acciones desarrolladas con el **enfoque “de la granja a la mesa”** la reducción del riesgo a lo largo de cada etapa para lograr la mínima incertidumbre en aspectos de sanidad<sup>45</sup> e inocuidad. Este propósito requiere, un planteamiento preventivo, de estructura integrada y sistemática, con la capacidad suficiente para ofrecer la seguridad que los consumidores y el comercio requieren, velando por la sanidad y la inocuidad a lo largo de toda la cadena, con independencia de que los animales, vegetales, sus productos

45. Entendiendo que la sanidad es el conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio, y que abarca solo una parte de la Salud. Aquí, contemplamos además la sanidad vegetal y animal en cuanto a enfermedades transmisibles al hombre

y alimentos sean producidos localmente o se importen de terceros países y, reconociendo la naturaleza interdependiente de la producción de alimentos.

En temas de inocuidad de los alimentos, exige determinar los riesgos, para la salud de los consumidores, vinculados con las materias primas, las prácticas agrícolas y las actividades de procesamiento y comercialización de los alimentos; requiere medidas reglamentarias eficaces para gestionar estos riesgos y hace necesario el establecimiento y funcionamiento de sistemas de vigilancia y control para verificar y garantizar la aplicación de dichas regulaciones.



**Ilustración 3** - Diagrama del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario

#### 4.3.2

## Estructura y planes

### Situación Panamá

#### 4.3.2.1

### Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CNMSF)

Los principales instrumentos jurídicos que rigen en materia sanitaria y fitosanitaria incluyen la Ley N° 47 de 9 de julio de 1996 de medidas de protección fitosanitaria, la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997 sobre medidas y facultades en materia zoonosanitaria y de cuarentena agropecuaria y el Decreto Ley N° 11 de 22 de febrero de 2006 que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) y dicta normas en materia de seguridad de alimentos.<sup>46</sup> La Ley N° 1 de 10 de enero de 2001 y su reglamento (Decreto N° 178 de 12 de julio de 2001) norman, entre otros aspectos, el registro sanitario de medicamentos y otros productos para la salud humana.

En enero de 2005, a través del Resuelto n° DAL-013-ADM-2005<sup>47</sup> de 16 de marzo de 2005, del MIDA, que fue publicado en la Gaceta Oficial el martes 6 de septiembre de 2005, el Ministro crea la **Comisión Nacional Consultiva de Calidad, Higiene e Inocuidad de los Alimentos**, cuya primera función es “Promover el desarrollo de un sistema nacional de inocuidad de los alimentos y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias”.

**H.4.3.01** La función “Higiene” en la denominación de la Comisión Nacional Consultiva no debería estar nombrada ya que la higiene es parte de la Inocuidad de los Alimentos. b) Tampoco queda claro porqué querer diseñar un Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, ya que dentro de Medidas Sanitarias está incluido la sanidad animal y la inocuidad de los alimentos. Debe entenderse, que el Sistema de Inocuidad de los Alimentos es parte de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Según el documento del MIDA, Estrategia y Plan de Trabajo para establecer el Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, del 26 de enero de 2005, en reunión ordinaria de la Comisión Consultiva de Calidad, Higiene e Inocuidad Alimentaria, fue aprobado la propuesta para la conformación de un Comité Técnico Interinstitucional, responsable de la elaboración del Plan de Trabajo, para establecer el “Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”

46. Las disposiciones del Decreto Ley N° 11 de 2006 se desarrollan en manuales de procedimiento y en los requisitos sanitarios y fitosanitarios publicados en el sitio de Internet de la AUPSA.

47. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/pan53317.pdf> 

El Comité Técnico de Trabajo designado, elaboró un borrador del Decreto Ejecutivo, para establecer el Sistema Nacional de Inocuidad de los Alimentos y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

**H.4.3.02** El proyecto de Decreto elaborado por el Comité Técnico no presenta un sistema, sino que empieza a regular los requisitos y obligaciones que deben cumplir los productores agropecuarios y los procesadores de alimentos, e infracciones por incumplimiento, sobreponiéndose a otras regulaciones ya vigentes.


Con objeto de coordinar sus actividades, en 2006 se integró, de manera informal, el grupo intersectorial que elaboró una Agenda Nacional para el periodo 2008-2012 con apoyo del IICA en cuyo documento con apoyo del MIDA, MICI, AUPSA y MINSA, se presentó la “Agenda Nacional 2008-2012 del Comité Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de Panamá.<sup>48</sup> Las acciones comprendían medidas para incrementar la participación de Panamá en los foros internacionales sobre temas de MSF, desarrollar las capacidades institucionales y humanas en esta área, apoyar el proceso de armonización de las normas nacionales con las internacionales y fortalecer la vigilancia sanitaria y fitosanitaria de plagas y enfermedades.


**H.4.3.03** A abril de 2014, aún no se había formalizado la creación del Comité Intersectorial de MSF.

Con el Tratado de libre comercio entre Panamá y México, que se inició el 3 de abril de 2014 y entró en vigencia el 26/06/2015, en el capítulo 7 de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, artículo 7.8, establecen el **Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias**<sup>49</sup> y describen sus funciones.

En Panamá conforman el Comité:

- i. la Dirección Nacional de Administración de Tratados Comerciales Internacionales y de Defensa Comercial.
- ii. la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos.
- iii. la Dirección Nacional de Salud Animal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).
- iv. la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del MIDA.
- v. el Departamento de Protección de Alimentos del Ministerio de Salud.

48. [https://books.google.com.ni/books?id=CccSSHn\\_UewC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=grupo+intersectorial+IICA+MIDA&source=bl&ots=Tcpqpbv4Z&sig=ACfU3U1RKeDSJPuSWvhOy3W-QR3RW0-nDFg&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKewjCifCEsqPqAhUQd98KHTaXAAIQ6AEwAXoE-CAkQAQ#v=onepage&q=grupo%20intersectorial%20IICA%20MIDA&f=false](https://books.google.com.ni/books?id=CccSSHn_UewC&pg=PA6&lpg=PA6&dq=grupo+intersectorial+IICA+MIDA&source=bl&ots=Tcpqpbv4Z&sig=ACfU3U1RKeDSJPuSWvhOy3W-QR3RW0-nDFg&hl=es-419&sa=X&ved=2ahUKewjCifCEsqPqAhUQd98KHTaXAAIQ6AEwAXoE-CAkQAQ#v=onepage&q=grupo%20intersectorial%20IICA%20MIDA&f=false) 

49. [http://www.sice.oas.org/TPD/MEX\\_PAN/Draft\\_MEX\\_PAN\\_FTA\\_s/10\\_medidas\\_sanitarias\\_tlc\\_mex\\_pan\\_20140509.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_PAN/Draft_MEX_PAN_FTA_s/10_medidas_sanitarias_tlc_mex_pan_20140509.pdf) 

**H.4.3.04** Dicho Comité de MSF fue creado exclusivamente para tratar temas del Tratado entre Panamá y México y no como un Comité permanente que cubra todos los temas relacionados con las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. A la fecha, no se ha podido identificar un CNMSF que sea operativo, con visión transversal.

**R.4.3.04-01** Es primordial reactivar y/o recrear un **Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CNMSF) con carácter permanente**, con estructura, responsabilidades y funciones claras y operativas<sup>50</sup>, que será el nexo técnico entre el MIDA, MINSA y MICI y los organismos descentralizados involucrados en MSF, así como con los Consejos y Asociaciones de Productores, Importadores y Exportadores, Transformadores, Distribuidores, Comercializadores de productos agropecuarios y alimentos, Defensa al consumidor, los organismos de referencia y la Academia, entre otros. La creación de Subcomité Técnico científicos permitirá evaluar correctamente los riesgos y asesorar como corresponde a la CNMSF. El CNMSF debe ser parte de la estructura sanitaria y fitosanitaria del país, con gestión permanente y no actuar solo cuando se trate de acuerdos comerciales.

#### 4.3.2.2

### Comité Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio (CNOTC)

La Ley N° 23 de 15 de julio de 1997 establece, entre otras, las disposiciones en materia de normalización técnica, evaluación de la conformidad, acreditación y certificación de la calidad.<sup>51</sup> El Decreto Ejecutivo N° 55 de 6 de julio de 2006 reglamenta las disposiciones sobre acreditación. La Ley N° 52 de 11 de diciembre de 2007 introdujo nuevas disposiciones sobre calibración y medición.<sup>52</sup> Panamá ha aceptado el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas de la OMC.<sup>53</sup> Panamá es miembro de la Organización Internacional de Normalización (ISO), de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y del Codex Alimentarius, y tiene la condición de observador en la Comisión Internacional de Electrotécnica (IEC).

La Dirección General de Normas y Tecnología Industrial (DGNTI)<sup>54</sup> del MICI es el único organismo autorizado para elaborar normas y reglamentos técnicos en Panamá<sup>55</sup> y ejerce sus funciones a través de sus dos departamentos: Normalización Técnica y Certificación de Calidad. La DGNTI ha sido designada como el servicio nacional de información para efectos del Acuerdo sobre

50. Ver desarrollo de la propuesta en el anexo de este informe

51. Título II, artículos 90-131. Documento de la OMC: G/TBT/2/Add.53 de 7 de mayo de 1999.

52. La Ley N° 52 de 2007 derogó los artículos 105-109 de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997.

53. Documento de la OMC: G/TBT/CS/N/98 de 22 de abril de 1998.

54. <https://www.mici.gob.pa/dgnti/dgnti-funciones> 

55. El procedimiento de elaboración y adaptación de reglamentos técnicos esta brevemente descrito en el anexo de este informe

Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC.<sup>56</sup> La Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas (COPANIT) asesora a la DGNTI en sus estudios y análisis.<sup>57</sup> El Consejo Nacional de Acreditación se encarga de las acreditaciones y el Centro Nacional de Metrología de Panamá (CENAMEP) es responsable de la metrología.

**H.4.3.05** En repetidas ocasiones, los funcionarios de diferentes niveles, responsables de la toma de decisiones relacionadas con Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, han expresado el desconocimiento y la poca participación en la aprobación de los Reglamentos y Reglamentos Técnicos Centroamericanos, relacionados con MSF.

**R.4.3.05-01** Involucrar y hacer participe al CNMSF, junto al CNOTC, en los dictámenes a los reglamentos técnicos panameños y centroamericanos (ya sea Reglamentos o Reglamentos Técnicos Centroamericanos, según corresponda), para asegurar la efectiva participación de las instancias técnicas de los organismos sanitarios y fitosanitarios de Panamá.

#### 4.3.2.3

### Planes Estratégicos y Operativos Institucionales

#### 4.3.2.3.1

#### Plan Estratégico Institucional del MIDA

A mayo 2020, el Plan Estratégico Institucional del MIDA<sup>58</sup> se encontraba en desarrollo, basado en el PEG 2019-2024, pero ha sido demorado por la situación sanitaria del Covid 19. Incluía un Plan Estratégico Sectorial que también está demorado.

Existe propuestas de un Plan Maestro para mejorar la competitividad del agro en la región de Azuero, apoyando los rubros de cucurbitáceas y carne de res. También existe el Plan Maestro de Occidente que se concibe como la guía para instrumentar hasta el año 2024, el desarrollo del agro en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y la Comarca Ngabe Buglé, en temas de café, hortalizas, cacao, plátanos, palma de aceite, carne, entre otros.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, el Gobierno de Panamá aprobó la importación de 2,3 millones de quintales de arroz en cascara para cubrir las necesidades de consumo de mayo a agosto 2020.

56. Documento de la OMC: G/TBT/ENQ/38/Rev.1 de 8 de julio de 2011.

57. Las funciones de la COPANIT están descritas en los artículos 97-98 de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997. La Ley N° 52 de 11 de diciembre de 2007 (artículo 43) modificó una de estas descripciones.

58. [https://www.mida.gob.pa/upload/documentos/plan\\_estrategico\\_midamarzo-abril\\_2020.pdf](https://www.mida.gob.pa/upload/documentos/plan_estrategico_midamarzo-abril_2020.pdf) 

**H.4.3.06** Los planes Maestro no reemplazan la ausencia de un Plan Estratégico Institucional del MIDA, que debería haberse puesto en marcha desde hace varios años.

**R.4.3.06-01** Iniciar **de forma urgente**, la elaboración del Plan Estratégico Institucional del MIDA con un mínimo de 10 años de proyección

#### 4.3.2.3.2

### Planes Estratégicos Institucionales y las MSF

Como aporte a los Planes Estratégicos Institucionales relacionados a las MSF, se puede rescatar lo descrito en PEG 2019-2024, en cuanto a:

- a) Establecer e implementar una Estrategia Nacional de Aprovechamiento de los actuales Tratados de Libre Comercio (TLC), acompañando a nuestro sector productivo, entre otras cosas, en el cumplimiento de los requisitos para el acceso a los mercados internacionales y fortaleciendo su competitividad y de acciones en beneficio de los consumidores panameños.
- b) Pesca: Revisar la normativa vigente en materia de pesca, la maricultura y la acuicultura y establecer políticas nacionales en dichas actividades. Promover un manejo sostenible de los recursos pesqueros nacionales. Mejorar y Actualizar el Plan de Acción Nacional para la Pesca Responsable.
- c) Agro y Seguridad Alimentaria: acceso a mercados internos y externos; sanidad; adecuación y alineamiento institucional; producir lo que los mercados demandan.
- d) Mercado Externo (Comercio Exterior): tomar las medidas necesarias para que se logre el reconocimiento y equivalencia de los servicios sanitarios y la certificación de plantas; certificaciones de calidad y buenas prácticas.
- e) Impulso a la agrotecnología y competitividad: innovaciones tecnológicas en la agricultura, ganadería, pesca y maricultura.
- f) Financiamiento ágil y oportuno: desarrollo del sector agropecuario.
- g) Sistemas y normas sanitarias: eliminar la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA); Rescataremos las Direcciones de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Cuarentena Agropecuaria, entre otros.

**H.4.3.07** Durante el diagnóstico, y tal lo expresado a lo largo del informe, no se encontraron evidencias de avances significativos del PEG 2019-2024 y sus acciones, en materia de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

**H.4.3.08** Debido al fraccionamiento de los servicios sanitarios y fitosanitarios en diferentes organismos (MIDA, MINSA, AUPSA, ARAP, entre otros), no se puede asumir que exista un Plan Estratégico Institucional en materia de MSF, y/o que los Planes Estratégicos Institucionales lo integren.

**R.4.3.08-01** Considerando lo expresado en el PEG 2019-2014 y debido al fraccionamiento de los servicios sanitarios y fitosanitarios, se debe trabajar en los Planes Estratégicos Institucionales de las Autoridades que quedarán luego de la reforma, con una visión transversal que abarque el Sistema Sanitario y Fitosanitario del país.

#### 4.3.2.3.3

### Planes rectores de Sanidad Animal, Sanidad Vegetal e Inocuidad de los Alimentos

#### Consideraciones generales

Los Planes Nacionales de Inocuidad, Sanidad Vegetal y Sanidad Animal y los programas de mitigación de riesgos (PMR), son las garantías sanitarias que tiene un país para su soberanía alimentaria, la sanidad de la población (humana, animal y vegetal) y hacer frente a los requisitos MSF de los mercados. Su diseño debe ser validado a través de un análisis técnico científico y su eficiencia y eficacia debe ser verificada por las instituciones oficiales a través de programas de vigilancia y de control de sus respectivos Programas de mitigación de riesgos.

Los Planes Nacionales (Inocuidad, Sanidad Vegetal y Salud Animal) son los ejes de la instrumentación de las Políticas Nacionales en materia Agropecuaria y de los temas MSF, por ende, deben estar alineados con los principios de los Organismos de Referencia (CODEX, OIE; CIPF) y con los ejes y lineamientos estratégicos de dichas Políticas, así como de sus principios. Los ejes operativos de los Planes son sus Programas de Mitigación de Riesgos específicos basados en riesgo y sus consecuentes campañas.

Los Planes **deben ser diseñados para trabajar de forma inter-dependiente e integrados**, de forma tal que permita desarrollar fluidamente las capacidades de comunicación y la toma de decisiones basada en riesgo, independientemente de la Institución y/o Dirección que esté a cargo de cada Programa de Mitigación de Riesgo (PMR).

Para su diseño se debe tener en cuenta la información y lineamientos de los Planes Estratégicos y Operativos de las Instituciones participantes, y **elaborarse de manera participativa con los técnicos y directivos responsables y corresponsables de implementar el control y vigilancia de las MSF** en el país, definiendo qué, cómo, cuándo, con qué y con quién se deben realizar, coordinar y articular acciones específicas en materia de MSF.



Cada **Plan debe alinear y relacionar sus metas e indicadores con los Marcos Estratégicos de la Políticas Nacionales (en especial las de MSF)**, dándoles lógica vertical, conexión entre los objetivos estratégicos y alineación a las futuras intervenciones de los Ministerios (MIDA y MINSA) y el AUPSA. Los Planes Nacionales **deben proporcionar metas, indicadores y líneas de acción** que permiten orientar la implementación ordenada y sistemática de las MSF, las que deben ser priorizadas e incorporadas en los planes estratégicos institucionales (PEI) de las Instituciones corresponsables de la implementación, control y vigilancia de las MSF en Panamá.

Es importante advertir que los Planes Nacionales **deben ser progresivos, alcanzables y necesitan ser revisados y actualizados periódicamente**, para asegurar que siguen cumpliendo su propósito, ya que por ejemplo sucesos importantes en la esfera internacional o a cambios en el entorno interno y externo puedan generar necesidad de cambios en las metas o en sus indicadores (tal como la aparición del SARS-CoV-2, y las amenazas de enfermedades como la Peste Porcina Africana -PPA- o el Fusarium Raza 4 Tropical -Foc R4T-)

Los **Planes Nacionales de Sanidad (Animal y Vegetal) e Inocuidad deben ser elaborados al menos teniendo en cuenta los siguientes fundamentos:**

- la Política y lineamientos MSF.
- la legislación vigente nacional (y teniendo en cuenta la legislación regional e internacional).
- el contexto actual de los organismos de aplicación.
- los lineamientos de la OMC, la OIE, la CIPF y el Codex Alimentarius relativos a la sanidad animal, sanidad vegetal, inocuidad de los alimentos, bienestar de los animales y la seguridad sanitaria de los alimentos derivados de la producción animal (Terrestre y Acuático) y de la producción vegetal.

Cada Plan Nacional debe contener e identificar al menos los siguientes elementos:

- Criterios que se adoptan para garantizar la sanidad de los animales, de los vegetales y la inocuidad de los alimentos en todo el territorio nacional.
- Funciones y responsabilidades de las Instituciones y Ministerios participantes en el Plan.
- Revisar y actualizar la legislación vigente y preparar los proyectos necesarios que hagan falta para su implementación.
- Principios y acciones a emprender, en el corto, medio y largo plazo.
- Planes para situaciones de emergencia; desarrollar o fortalecer desde el punto de vista institucional, prevención de amenazas, definir los instrumen-

tos y metodologías adecuadas necesarias para jerarquizar las mismas, así como los riesgos y las áreas a fortalecer en consecuencia.

- Planes de inteligencia epidemiológica; Determinación de enfermedades de los animales y los vegetales a combatir contemplando aspectos económicos y de zoonosis.
- Planes de inteligencia sanitaria (considerando eventos mundiales, enfermedades emergentes y ETA). Unidad de Evaluación de Riesgo unificada en cada organismo.
- Recursos necesarios para la sostenibilidad (Instalaciones, materiales, financieros y humanos).
- Promover el establecimiento de un sistema de inspección y muestreo basado en riesgo sanitario.
- Mecanismos para garantizar los resultados, de evaluación y de seguimiento, a través de indicadores de gestión sanitarios y fitosanitarios.
- Definición de estrategias de control y erradicación privilegiando la aplicación gradual de las medidas sanitarias con base en indicadores epidemiológicos.
- Planes de educación continua de los actores dentro del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias; divulgación de los temas de interés prioritario.
- Planificación de los sistemas efectivos de auditorías técnicas y administrativas, así como de evaluación técnica que permita conocer a profundidad los resultados de las intervenciones gubernamentales mediante indicadores de gestión.

El Plan Nacional de Inocuidad de los Alimentos<sup>59</sup>, basado en las políticas estratégicas del país, debe garantizar a los consumidores, el acceso a alimentos inocuos, frente a los riesgos por la presencia de los peligros potenciales como contaminantes físicos, químicos y/o biológicos procedentes del medio y de los procesos de producción, transformación y comercialización, así como asegurar la veracidad de la información que recibe el consumidor en lo referente a los alimentos (etiquetado, valores nutricionales, publicidad, entre otros). La situación de las ETA detectadas en Panamá indica que se requiere una atención especial a ese tema, considerando el impacto económico resultante.

### **Situación Panamá**

El MIDA es la autoridad responsable de garantizar y proteger el patrimonio agropecuario tanto como a los consumidores (responsabilidad que comparte junto la AUPSA y el MINSA). Estas instituciones están facultadas (cada una dentro de su ámbito de aplicación) para aplicar las medidas MSF que considere necesarias para preservar los vegetales, los animales, proteger la salud humana y el ambiente. Vale recordar que tales medidas deben basarse en

59. Ver desarrollo del Plan en el anexo.

principios científicos y han de procurar no constituirse en obstáculos innecesarios para el comercio nacional e internacional.

**H.4.3.09** Al carecer Panamá de una Política Nacional en materia de MSF, el MIDA tiene planes y programas específicos no alineados entre sí (entre Sanidad Animal y Sanidad Vegetal, por ejemplo) ni con otras instituciones (por ejemplo, con AUPSA o MINSa), conllevando a duplicidad de actividades (incluso triplicidad en algunos casos) o vacíos de funciones.

**R.4.3.09-01** Priorizar a nivel interinstitucional, entre el MIDA, AUPSA y el MINSa, una reorientación de sus funciones y obligaciones en materia de MSF, adoptando un enfoque preventivo basado en riesgos de los sistemas productivos agropecuarios, acuícolas y pesqueros en donde la responsabilidad de proporcionar alimentos sanos se extienda a lo largo de toda su cadena de valor, que va desde el proveedor de insumos de la producción primaria hasta el consumidor, sobre la base de una estrecha articulación entre el sector público y el privado (involucrando conceptos tales como: “del campo o el mar a la mesa”, “quien introduce los peligros es responsable de mitigar sus riesgos”, “la inocuidad es responsabilidad de los Operadores económicos” y “la responsabilidad del estado es verificar la aplicación correcta de los sistemas gestión de la sanidad e inocuidad de los operadores económicos”).

Como ejemplo podemos nombrar los módulos de inspección fitosanitarios (entomología) en distintas fronteras como Colón, Balboa, Tocumen, Puerto PSA, Paso Canoa, donde tenía módulos de inspección, la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal y luego la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria puso su módulo y AUPSA puso el suyo.

La interacción entre los diferentes organismos oficiales debe reforzarse, a través de los Subcomités del Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CNMSF). En el caso de la inocuidad de los alimentos, el Subcomité de Inocuidad Alimentaria sería el responsable de lograr una verdadera sinergia entre los diferentes actores, incluyendo los actores privados.

Los planes rectores de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad de los alimentos de Panamá no estuvieron disponibles durante el diagnóstico.

**H.4.3.10** En Panamá, la interacción entre los organismos responsables de la inocuidad de los alimentos desde el punto de vista formal y sistemático es pobre y requiere urgentemente una solución.

**R.4.3.10-01** Incorporar indicadores integrados globales del desarrollo de los Planes Nacionales e indicadores específicos del desarrollo de los Planes Nacionales de las Instituciones involucradas.

Los efectos económicos de las plagas y enfermedades en los territorios y transfronterizas pueden ser complejos y exceder el efecto inmediato en los productos agrícolas directamente afectados.

**H.4.3.11** La falta de Planificación Estratégica Institucional impide identificar cuáles servicios sanitarios del Estado son considerados permanentes (o sea aquellos básicos que permiten mantener el nivel alcanzado de sanidad o salud, tal el caso de control cuarentenario, vigilancia epidemiológica y de la inocuidad de los alimentos, registro de insumos, fiscalizaciones, certificación de exportaciones e importaciones, análisis de laboratorio relacionados con actividades de vigilancia, cuarentena y con el mantenimiento de estatus sanitarios alcanzados) y cuáles son los servicios sanitarios del estado emergentes, que permiten incrementar dicho nivel sanitario y de salud (por ejemplo los Programas de erradicación de plagas o enfermedades, Programa de Trazabilidad).

**R.4.3.11-01** Asegurarse que los servicios sanitarios del estado permanentes estén cubiertos por un presupuesto del Estado compuesto de fondos provenientes de impuestos y fondos provenientes de servicios del mismo sistema sanitario y fitosanitario. Los servicios sanitarios del estado emergentes pueden ser cubiertos por fondos de proyectos.

**R.4.3.11-02** Evitar financiar los servicios sanitarios del estado permanentes con programas de apoyo externos a los Ministerios. Sólo pueden recibir apoyo en casos especiales, que requieran una intervención puntal para su mejora, remodelación o actualización (no para su mantenimiento).

Los **servicios permanentes deben ser cubiertos de la programación presupuestaria anual** de los Ministerios (ya sea de fondos del tesoro nacional, al ser los servicios sanitarios un bien público del país, como fondos provenientes de las tasas de servicios, tal el caso de certificación de importaciones/exportaciones, registro de insumos, entre otros), mientras que los servicios emergentes pueden provenir del presupuesto nacional o financiados por Proyectos o Programas, tal es el caso del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria.

Por esta razón, es que **el Programa debería apoyar fundamentalmente aquellos servicios emergentes (o incrementales)**. Los Programas de apoyo, externos a los Ministerios, no deberían apoyar actividades de funcionamiento cotidiano de los servicios permanentes para su operatoria normal, ya que los mismos deben provenir de la programación presupuestaria del Ministerio de Agricultura, ya que es la única forma de garantizar su sostenibilidad.

Los **servicios sanitarios del Estado permanentes constituyen mayoritariamente bienes públicos, ya que su provisión genera beneficios a todo el país,**

los Programas de apoyo externo sólo deberían apoyarlos en casos especiales, sobre aquellos servicios permanentes que requieran una intervención puntal para su mejora, remodelación o actualización (no para su mantenimiento).

Otra acción relevante en materia de sostenibilidad que debe proyectarse en el Programa, es fomentar el desarrollo de **actividades que los servicios sanitarios oficiales que puedan transferir, bajo su fiscalización, a la actividad privada a los fines de garantizar sostenibilidad, articulación y compromiso en la ejecución de los Programas Público-Privados**, tales como los Programas de Trazabilidad bovina y de erradicación de enfermedades (TB, BR y PPC).

Por último, y para **garantizar la sostenibilidad del Sistema Sanitario y Fitosanitario, es importante que los Ministerios avancen hacia el diseño de los Programas de Mitigación en función de los riesgos**, ya que esto permitirá reducir la cantidad de inspecciones y análisis de verificación, manteniendo el mismo nivel de confianza de sus controles, lo que implica un mejor uso de los recursos humanos y de las instalaciones (oficinas, estaciones y de los laboratorios), así como baja en los costos globales de insumos para sus operaciones. Un punto a tener en cuenta ante este cambio, es que se reducirán la cantidad de inspecciones y análisis y por lo tanto se podría reducir los ingresos por servicios prestados al inicio del proceso, por lo que hay que preverlo en la Planificación Estratégica. Por ello, es que **es necesario avanzar hacia la prestación de servicios y las tarifas basadas en tasas de riesgo, donde cada Ministerio disponga de un presupuesto mixto, basado en aportes del presupuesto nacional** (para cubrir las actividades de los servicios sanitarios permanentes tales como la vigilancia) **y en tarifas por servicios basados en riesgo** (para cubrir el crecimiento y la manutención de los servicios necesarios para brindar las garantías para mantener y mejorar su acceso a los mercados actuales y abrir nuevos mercados).

**H.4.3.12** Las tarifas de los servicios de las Direcciones Nacionales de Sanidad Animal y Vegetal así como de sus laboratorios no están basados sobre el cálculo de costos directos e indirectos reales y por lo tanto están desactualizadas. Lo mismo sucede con el DEPA del Ministerio de Salud.

**R.4.3.12-01** Implementar un sistema de cálculo de tarifas basado en costos directos e indirectos actualizados, con referencia directa a sueldos, costos energéticos, costos de insumos, mantenimiento de infraestructura, amortización de equipos, entre otros, y actualizar periódicamente las tarifas por servicios cuando el cambio de costos es significativo.

## Enfermedades Transmitidas por Alimentos

### Consideraciones generales

Un alimento debe ser saludable, nutritivo e inocuo. Para poder garantizar estos atributos, se ha recomendado, con una visión amplia, de los planes rectores. El análisis de las ETA permite una mejor comprensión de la problemática a la cual se enfrentan los organismos responsables de la inocuidad alimentaria.

Las ETA deben considerarse como un indicador sanitario integral global del país, que afecta la planificación y verifican el funcionamiento adecuado de los programas de mitigación de riesgos en la importación, producción, comercialización y consumo de alimentos.

Los incidentes por ETA de mayor frecuencia se centran en diarreas por falta de higiene en los alimentos consumidos, debido principalmente a manejos inadecuados de los manipuladores de alimentos y de vectores con pobre garantías sanitarias tales como el uso de agua contaminada, tanto en el riego y lavado de vegetales, en el uso de higienización de instalaciones (contaminación cruzada), en la preparación de alimentos y el suministro de aguas comercializadas como agua potable. Se estima que la región de las Américas de la OMS tiene la segunda carga más baja de enfermedades de transmisión alimentaria a nivel mundial. Sin embargo, 77 millones de personas todavía se enferman anualmente al consumir alimentos contaminados, y de esas personas mueren alrededor de 9.000 al año. De las personas que se enferman, 31 millones son menores de 5 años y de ellos mueren más de 2.000 al año.

Los motivos de preocupación en la Región de las Américas en temas de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA) son:

- Las enfermedades diarreicas, aunque menor que en otras regiones, todavía son las responsables más comunes de ETA en la región, siendo los norovirus, *Campylobacter*, *E. coli* y *Salmonella* no tifoidea los responsables en el 95% de los casos.
- La toxoplasmosis y la tenia del cerdo (*Taenia solium*) son otro gran motivo de preocupación en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos en América Central y en América del Sur. La toxoplasmosis se propaga por medio de la carne cruda o insuficiente cocción, así como por verduras y frutas mal lavadas, y puede llevar al deterioro de la vista y a trastornos neurológicos.

### Situación Panamá

La República de Panamá pertenece a la región AMR B correspondiente para esa región un valor DALY<sup>60</sup> de 140 por cada 100.000 habitantes (ver [anexo](#)



60. Años de vida ajustados por discapacidad (AVAD o DALY por sus siglas en inglés), es una medida de carga de la enfermedad global, expresado como el número de años perdidos debido a enfermedad, discapacidad o muerte prematura.

**7.4.1). La población estimada de Panamá es de 4,159 millones de personas (2019), lo que implica 5.823 años de vida perdidos debido a enfermedad, discapacidad o muerte prematura.**

Acorde a la publicación de The LANCET,<sup>61</sup> sobre la “Estimación global, regional y nacional de morbilidad, mortalidad y agente etiológico de enfermedades diarreicas” (2015), se definen en la siguiente Tabla (Tabla 1, Tabla 2 y Tabla 3), en orden de importancia, el número de menores de 5 años muertos por episodios diarreicos y los agentes etiológicos siendo para Panamá:

En Panamá, de acuerdo con las estimaciones de la Autoridad de Turismo (ATP), el turismo aportó a la economía en el 2017, \$6,856.3 millones de dólares, generando más de 138 mil empleos (directos e indirectos). Este aporte representó el 11% del PIB corriente del año 2017 y el 7% del total de los ocupados en Panamá. Los problemas de ETAs que perduran en la República de Panamá pueden además perjudicar el turismo.

Los problemas con la inocuidad de los alimentos afectan la salud pública de los consumidores. Los tratamientos de control de las plagas y enfermedades, como la aplicación inadecuada de métodos de lucha (i.e. plaguicidas, antibióticos, etc.) pueden provocar daños en la salud humana, con sus respectivas consecuencias socioeconómicas, tales como la disminución de la productividad laboral o el incremento en gastos médicos (BM, 2019<sup>62</sup>). El BM estimó que las enfermedades transmitidas por los alimentos (ETAs) generaron una pérdida de US\$7.4 mil millones en ALC en 2016, de los cuales cerca de US\$94 millones para Panamá, comparable con República Dominicana (US\$96.6 millones) y Costa Rica (US\$73 millones).

- 
61. Estimates of global, regional, and national morbidity, mortality, and aetiologies of diarrhoeal diseases: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(17\)30276-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(17)30276-1/fulltext) 
62. Who estimates of the Global Burden of Foodborne Diseases – Foodborne disease burden epidemiology reference group 2007-2015 [https://www.who.int/foodsafety/areas\\_work/foodborne-diseases/ferg/en/](https://www.who.int/foodsafety/areas_work/foodborne-diseases/ferg/en/) 

Agentes etiológicos	Muerte < 5 años por episodios diarreicos (100 000)
Vibrio cholerae	42.4
Rotavirus	17.5
Salmonella spp	13.9
Shigella spp	13.9
Escherichia coli enterotoxigénico	11.5
Adenovirus	8.3
Entamoeba histolitica (amoebiasis)	6.9
Aeromonas spp	6.2
Campylobacter spp	5.4
Norovirus	3
Clostridium difficile	2.1
Cryptosporidium spp	0.7
Escherichia coli entero patogénico	0

**Tabla 1** - Niños menores de 5 años muertos por agentes etiológicos en orden de importancia en Panamá (Fuente: Lancet 2015)

Niños menores de 5 años					
Mortalidad				DALYs	
Cantidad	Ratio (100 000)	Cambio % 2005-2015	Episodios (100 000)	Cantidad	%
<b>86.8</b> (61.2 a 123.0)	<b>23.6</b> (16.6 a 33.4)	<b>23.4</b> (-45.7 a 8.9)	<b>6.2</b> (5.3 a 7.2)	<b>9 112.3</b> (6 768.8 a 12 294.6)	<b>-18.5</b> (-39.0 a 9.1)

**Tabla 2** - Datos de mortalidad y daly en niños menores de 5 años de Panamá (Fuente: Lancet 2015)

Todas las edades					
Mortalidad				DALYs	
Cantidad	Ratio (100 000)	Cambio % 2005-2015	Episodios (100 000)	Cantidad	%
<b>204.4</b> (170.4 a 245.1)	<b>5.2</b> (4.3 a 6.2)	<b>-0.5</b> (-19.2 a 22.5)	<b>13.6</b> (12.7 a 14.5)	<b>13 871.3</b> (11 295.5 a 17 138.4)	<b>-9.4</b> (-26.0 a 10.2)

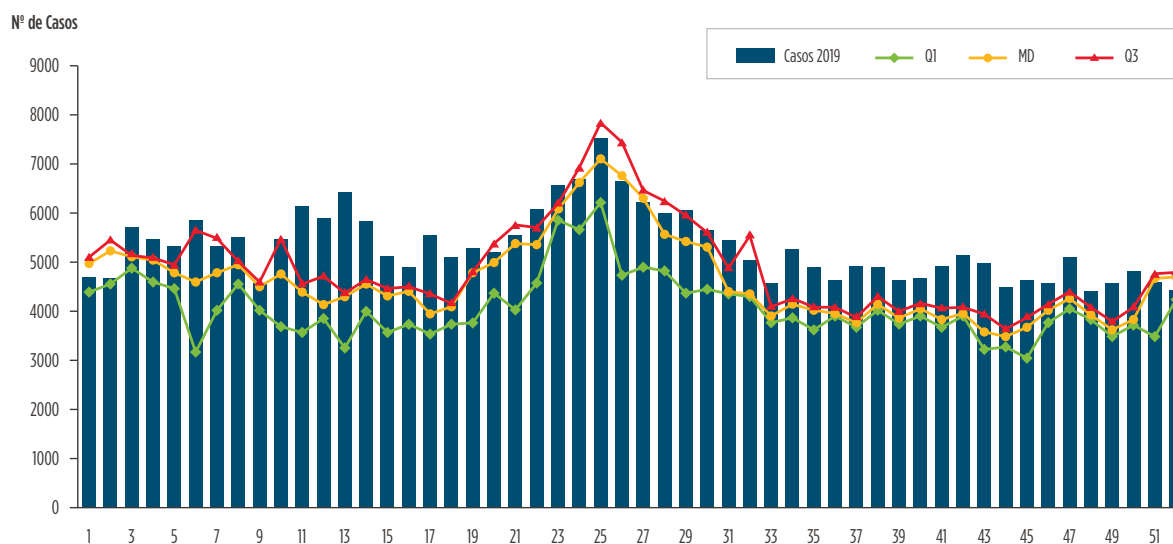
**Tabla 3** - Datos de mortalidad y daly en todas las edades en Panamá (Fuente: Lancet 2015)



Año	2018		2019	
Enfermedades Transmitidas por Alimentos	Casos notificados	Tasa /100.000	Casos notificados	Tasa /100.000
Enfermedad diarreica	257.798	6198,9	277.286	6572,6
Intoxicación Alimentaria	1294	31,1	1136	26,9

**Tabla 4** - Boletines estadísticos epidemiológicos del MINSa

**Gráfico 7.** Enfermedad Diarreica Aguda - Canal Endémico 2014-2018 y casos notificados por semana epidemiológicas. Año: 2019



**Fuente:** Departamento de Epidemiología - Sección de Estadística - SISVIG/ENO.

**Ilustración 4** - Enfermedad diarreica aguda - casos semanales 2019- (fuente boletín epidemiológico MINSa)

**H.4.3.13** Acorde al estudio de The Lancet- 2015, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Panamá se ubica en 23.6/100.000, por debajo de la tasa mundial pero por encima de las tasas de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con una disminución porcentual 2005-2015 por debajo del porcentual mundial y por debajo de todos los países de la región, siendo *Vibrio Cholerae* y rotavirus (tasa 59.9/100.000) los principales agentes etiológicos responsables de la muerte de niños menores de 5 años por diarreas, seguido del grupo *Salmonella spp*, *Shigella spp* y *E.Coli* enterotoxigenica (39.3/100.000).

**H.4.3.14** En Panamá, el Ministerio de Salud (MINSa) reportó para el 2019, 277.286 casos de diarrea para una tasa de 6572.6 /100.000 habitantes y 1136 casos de intoxicación alimentaria para una tasa de 26.9 /100.000 habitantes, cifras que variaron mucho con respecto al 2018 (ver Tabla 4 e Ilustración 4). Lamentablemente no se dispone de la información de los alimentos involucrados.

**R.4.3.14-01** Las cifras referenciales a mortandad, los agentes etiológicos presentes y los valores de enfermedades diarreicas y de intoxicación alimentaria del MINSa, indican la necesidad de mejorar los programas de mitigación de riesgos en toda la cadena de la alimentación (incluida el agua) de la población.

#### 4.3.2.5

### Sostenibilidad Financiera

#### Consideraciones generales

Los Servicios Sanitarios Agrícolas<sup>63</sup> (SSA) incluyen varias externalidades en cuanto a bienes económicos. Por un lado, los servicios estatales, por otro los servicios mixtos y por último los bienes privados puros. También se deben considerar los aspectos de desconcentración y/o delegación de algunas funciones del gobierno central.

Se debe tomar en cuenta, la necesidad de desarrollar los servicios privados e introducir gradualmente las medidas de recuperación de costos.

Los servicios sanitarios agropecuarios pueden clasificarse en cuatro categorías principales:

- a) Diagnósticos y servicios clínicos o fitosanitarios: Tratamiento de animales enfermos y control de enfermedades que limitan la producción, así como tratamiento de enfermedades y plagas (organismos perjudiciales) para su control o erradicación porque perjudican la producción.
- b) Servicios preventivos de enfermedades y plagas.
- c) Suministros de insumos agrícolas: Vacunas, medicamentos veterinarios, plaguicidas, abonos, material de reproducción, piensos, entre otros.
- d) Protección de la salud humana: Inspecciones de productos de origen animal o vegetal destinados a consumo humano, basado en un plan con aplicaciones proporcionadas en función del riesgo.

63. Aquí el término agrícola se considera con alcance amplio e incluye la agricultura, la ganadería y la pesca.

El detalle de la clasificación en categorías por servicios de las actividades de los SSA, se puede encontrar en el [anexo 7.4.2](#) del presente informe.

**Un servicio sanitario agropecuario (SSA) difícilmente podrá considerarse económicamente autosuficiente por varias razones.** La primera es que los modelos modernos de la economía de gobierno, prohíben la creación de unidades económicas de caja cerrada. (Esto significa, que lo recaudado por una entidad del estado, debe fluir hacia la caja general del Estado, generalmente Ministerio de Hacienda o Finanzas, quien a través de las políticas de gobierno y de las necesidades definidas del país, define la redistribución de los fondos recaudados. La segunda razón, es que un SSA, efectúa varias tareas costosas, que son de su responsabilidad, pero al ser un bien público, tales como los programas de vigilancia epidemiológica, deberían ser suplidos con fondos del Presupuesto General de la República, ya que forman parte de las obligaciones del Estado.

Un Servicio Sanitario Agropecuario (SSA) sea descentralizado o no, que cumpla con las funciones de bienes públicos (actividades de vigilancia que no pueden ser tarifadas), siempre requerirá del apoyo de fondos de la caja del estado.

Analizando los PIB nominales y PIB Agrícolas de otros países agrícolas, y los presupuestos de los Servicios Sanitarios Agropecuarios (SSA), podemos comparar países como N. Zelanda que tiene mucha actividad tercerizada al área privada con un porcentaje de presupuesto de su servicio con respecto al PIB agrícola bajo de 0,36. Otros como Argentina que tiene mayor superficie territorial su porcentaje SSA vs PIB agrícola sube a 0,51. Nicaragua que es de la región, sube a 0,70 % su presupuesto vs PIB agrícola porque aún terceriza poco.

Niños menores de 5 años						
País	PIB Nominal (Millones USD)	PIB Agrícola (Millones USD)	% PIB Agr/Nom	Presup. SSA (Millones USD)	% SSA/PIB Nom	% SSA/PIB Agr
Argentina	637.600	48.457	7,6	246	0,039	0,51
N. Zelanda	202.600	13.777	6.8	48,9	0,024	0,36
Nicaragua	13.458	2.086	15,5	14,5	0,108	0,70

**Tabla 5** - Presupuesto del Servicio Sanitario Agropecuario vs PIB Agrícola

### Situación Panamá

Cuando hacemos el mismo trabajo con **Panamá, nos encontramos con valores del presupuesto de Sanidad Agropecuaria vs PIB agrícola por encima del 1,2 %, sin contar el presupuesto del AUPSA** (Algunas actividades deberían regresar al MIDA y otras al MINSa) **y tampoco incluyendo el presupuesto del ARAP.** En el caso de N. Zelanda y Argentina, los presupuestos de los SSA incluyen la sanidad acuícola y pesca.

**H.4.3.15** El presupuesto actual del Servicio Sanitario Agropecuario con respecto al PIB agrícola panameño, duplica largamente el porcentaje esperado, comparado con el porcentaje respectivo del presupuesto de los Servicios Sanitarios Agropecuarios de los países exigentes, incluido de la región. Significa que los recursos financieros no son una limitante de la efectividad de los servicios.

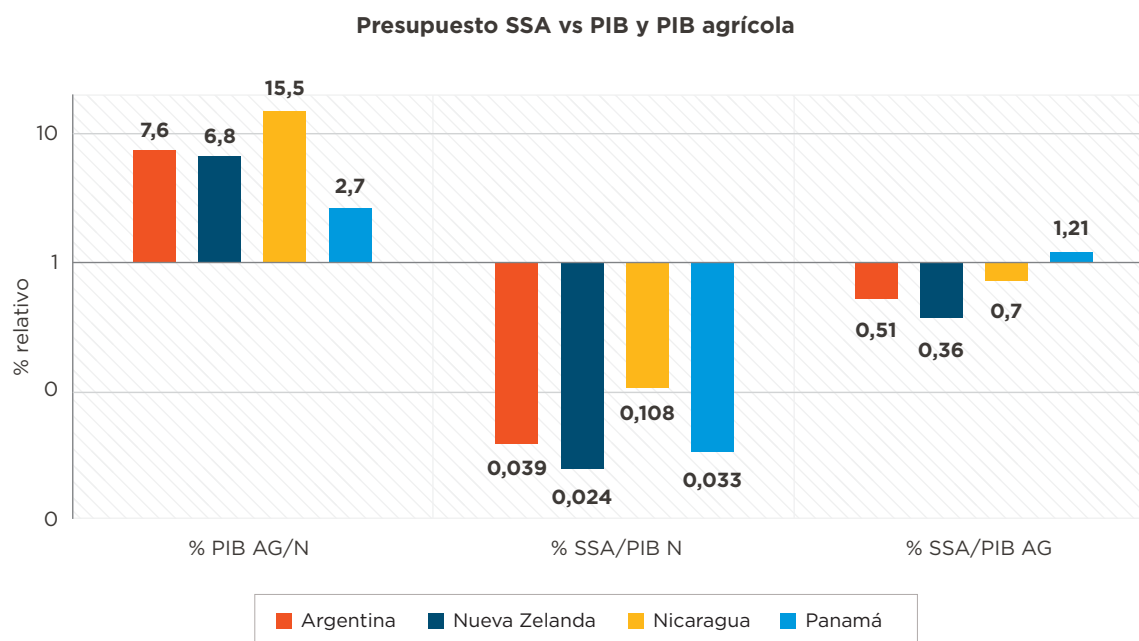
**R.4.3.15-01** Realizar una auditoría financiera del uso de los presupuestos considerando, que recibe en fondos más del doble que el sistema sanitario y fitosanitario de varios países, y que muchos fondos que son de proyectos externos no están disponibles en tiempo y forma.

Año	PIB Nominal (Millones USD)	PIB Agrícola (Millones USD)	% PBI <i>Agr/Nom</i>	Organismo	Presupuesto SSA (USD)	% s/PIB Nominal	% s/PIB Agrícola
2015	54.090	1.514,52	2.8	MIDA	23.233.874	0,04	1,53
				AUPSA	6.966.500		
2016	57.960	1.506,96	2.6	MIDA	22.274.700	0,038	1,48
				AUPSA	6.817.900		
2017	62.280	1.681,56	2.7	MIDA	20.336.604	0,033	1,21
				AUPSA	7.709.600		
2018	65.060	1.366,26	2.1	MIDA	19.186.310	0,030	1,40
				AUPSA	7.862.675		
2019	68.536	1.302,18	1.9	MIDA	19.073.050	0,028	1,47
				AUPSA	4.847.100		

**Tabla 6** - Porcentaje del servicio sanitario panameño vs PIB agrícola panameño

Esto indica claramente, que el presupuesto del organismo sanitario agropecuario y la gestión del mismo deben ser analizados junto con un análisis de la sostenibilidad financiera del mismo. Dentro del análisis futuro, hay que verificar si parte de los recursos asignados a la sanidad agropecuaria no se destinan a otros rubros, lo que podría evitarse si fuese un organismo de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria descentralizada.

Se ha elaborado un gráfico comparativo de 4 países para el año 2017 (ver Ilustración 5):



**Ilustración 5** - Comparación presupuesto de los SSA vs PIB nominal y agrícola - 2017 (elaboración propia)

Esta situación no permite una programación adecuada, ni para las direcciones operativas ni para los laboratorios. En el caso de los sectores operativos regionales, los fondos son dirigidos al Director Regional que depende directamente del Ministerio (Extensionismo) y los funcionarios sanitarios se quejan que no siempre reciben el apoyo económico de las regionales para poder efectuar su trabajo.

**H.4.3.16** Excepto en el caso de la AUPSA, las direcciones operativas reciben sus presupuestos demasiado tarde en el arranque anual y en la mayoría de los casos dependen de fondos provenientes de proyectos externos.

**R.4.3.16-01** Diseñar los mecanismos para la sostenibilidad financiera de los programas de SV, SA e Inocuidad de los alimentos.

**R.4.3.16-02** Implementar un sistema de cálculo de costos que abarque la totalidad de los costos reales y no subvencionados, lo que permitirá conocer cuál debería ser el presupuesto y cuáles deberían ser las tarifas por servicios. Los costos directos e indirectos de las actividades del MIDA y MINSA no están claramente calculados.

**R.4.3.16-03** Los costos de vigilancia deben ser asumidos por el presupuesto del Estado. Los costos de control deben ser asumidos por el sector privado. Se recomienda un análisis que defina claramente cuáles son los costos que asume el presupuesto del Estado y cuáles deben ser recuperados a través de tarifas por servicios.

**R.4.3.16-04** Algunos costos de Programas de verificación y control deberían asumirse bajo una tasa de riesgo. Por ejemplo, el costo de inspección y seguimiento en la comercialización de insumos agropecuarios, así como los costos de verificación y control de análisis de calidad de cada partida, y los costos de los programas de verificación y control de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios (incluido muestreo y análisis de laboratorio). Se recomienda cubrir esos gastos creando una tasa de riesgo porcentual, que paga el importador o formulador sobre el precio CIF del producto.

Según PVS OIE Panamá 2011 (OIE - Organización Mundial de Sanidad Animal, 2011), el presupuesto total destinado a sanidad animal en los próximos 5 años es de aproximadamente 21.000.000 USD. Esto corresponde al presupuesto anual de 5 años (3.200.000 USD × 5 años = 16.000.000 USD) más el presupuesto extraordinario debido a la amortización de los vehículos y al programa de Brucelosis y TB bovina (5.000.000 USD).

El programa de Brucelosis y TB bovina se consideró como un presupuesto extraordinario porque significa una inversión única, durante un plazo de dos años.

### 4.3.3

## El Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

### Consideraciones generales

El surgimiento de enfermedades es un tema complejo. Los agentes y toxinas causantes de enfermedades infecciosas que se encuentran en las poblaciones animales y en los productos de origen animal suponen una amenaza considerable y continua para la sanidad animal, la economía, la biodiversidad, la seguridad alimentaria (en lo referente tanto a cultivos como a ganado), la inocuidad de los alimentos y la salud pública.

El transporte de animales y productos derivados a destinos más alejados, que se efectúan en plazos más breves, y el hecho de que la producción de alimentos se concentre en algunos países y empresas de producción, hacen que el mundo sea cada vez más vulnerable a las consecuencias adversas potenciales asociadas con las enfermedades animales.

Las enfermedades endémicas de los animales suponen una carga diaria para la salud y la agricultura en algunos de los países más pobres del mundo, ya que obstaculizan el desarrollo económico y social y reducen la disponibilidad de los alimentos. Las mismas enfermedades introducidas en países industrializados, que en gran medida las han erradicado, se propagan rápidamente con graves consecuencias para la producción pecuaria, los negocios y la disponibilidad y los precios de los alimentos en los mercados nacionales e internacionales.

Las enfermedades infecciosas emergentes<sup>64</sup>, incluidas las que están evolucionando y que escapan a las opciones de control disponibles (vacunas y agentes antimicrobianos), originan un riesgo creciente para la salud. Teniendo en cuenta que los mecanismos de surgimiento de enfermedades son complejos y a menudo mal comprendidos, es probable que sigan surgiendo nuevas enfermedades a medida que se incrementen los desplazamientos internacionales de personas y animales, y mientras el comportamiento humano cambie el entorno que nos rodea<sup>65</sup>.

La respuesta a una enfermedad es la misma tanto si va dirigida contra la infección natural o contra una liberación accidental<sup>66</sup> o deliberada. En el caso de las enfermedades zoonóticas, la coordinación de la respuesta de los responsables de la sanidad animal y la salud pública es crucial, y a menudo lo mejor es centrar el control en eliminar y controlar el agente patógeno en su origen animal. Las autoridades sanitarias deben llevar a cabo estudios específicos para establecer la causa de un brote de enfermedad, y los laboratorios veterinarios a menudo son los primeros en descubrir el origen. Si existe la sospecha de una liberación malintencionada, la colaboración con las autoridades competentes es primordial.

Lo mismo debe contemplarse con enfermedades y plagas vegetales, que deben detectarse en forma temprana a través de la vigilancia y controlarse en forma efectiva con las campañas de control y/o erradicación.

Eventos recientes (como brotes del Ébola en África Occidental) han mostrado que en ausencia de un sistema sanitario fuerte y bien gestionado, la enfermedad puede propagarse rápidamente y quedar fuera de control, con consecuencias desastrosas y un riesgo elevado a nivel mundial. Es mucho más inteligente y rentable proporcionar financiación para los servicios de sanidad animal y de salud pública que lidiar con un brote importante e incontrolado, debido a un sistema nacional de detección y respuesta ineficaz.

Lamentablemente, seguirán surgiendo focos de inestabilidad civil en distintas partes del mundo, lo cual podría exacerbar el riesgo de amenazas por enfermedades infecciosas, ya que la inestabilidad civil a menudo conduce al des-

64. Ej: SARS-CoV-2

65. La salud humana y la sanidad animal están estrechamente relacionadas (OIE - Estrategia para la reducción de las amenazas biológicas)

66. Liberación accidental de brucella por los efluentes aéreos de un laboratorio biofarmaceutico que producía vacunas para animales, lo que produjo más de 3000 enfermos de brucelosis (localidad de Lanzhou - China - 08/2019)

moronamiento de los sistemas sanitarios, o a la aparición de grupos violentos que pueden estar tentados en añadir armas biológicas a su armamento. Las enfermedades infecciosas también pueden conducir a la inestabilidad debido a que pueden afectar la micro y macro economía, o pueden conducir a la reducción de los suministros de alimentos, y ambas situaciones pueden impulsar a la población a emprender acciones irreflexivas e impredecibles<sup>67</sup>.

Un Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (incluidos alimentos, sean o no agroalimentos) debe definir diferentes instancias que se verifican a través de diferentes instrumentos.

En una descripción de los elementos que pueden conformar un Sistema de Medidas sanitarias y Fitosanitarias, podemos nombrar los indicados en la ilustración.

Cada uno de los elementos, abarca una gran cantidad de diferentes sub-elementos que permite ir conceptualizando la interrelación y la integralidad del sistema.

Los componentes del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario, comprenden:

- 1) La Legislación de la Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Regulación y Normativa)
- 2) El Análisis de Riesgo que incluye la Inteligencia Sanitaria.
- 3) Los Programas de Mitigación de los Riesgos.
- 4) Los Programas de Verificación de los Programas de Mitigación (Vigilancia y Control).
- 5) Las herramientas de gestión.<sup>68</sup>
- 6) La Comunicación, Alerta temprana y Recupero.
- 7) La capacitación y el entrenamiento.

67. Se precisan sistemas sanitarios fuertes y coordinados (OIE - Estrategia para la reducción de las amenazas biológicas)

68. Las herramientas de gestión incluyen laboratorios, metrología, acreditaciones, certificaciones, gestión de crisis, meteorología predictiva, el sistema de gestión de la calidad del organismo, las auditorías de conformidad, entre otros.





**Ilustración 6** - Sistema de medidas Sanitarias y Fitosanitarias

**4.3.3.1**

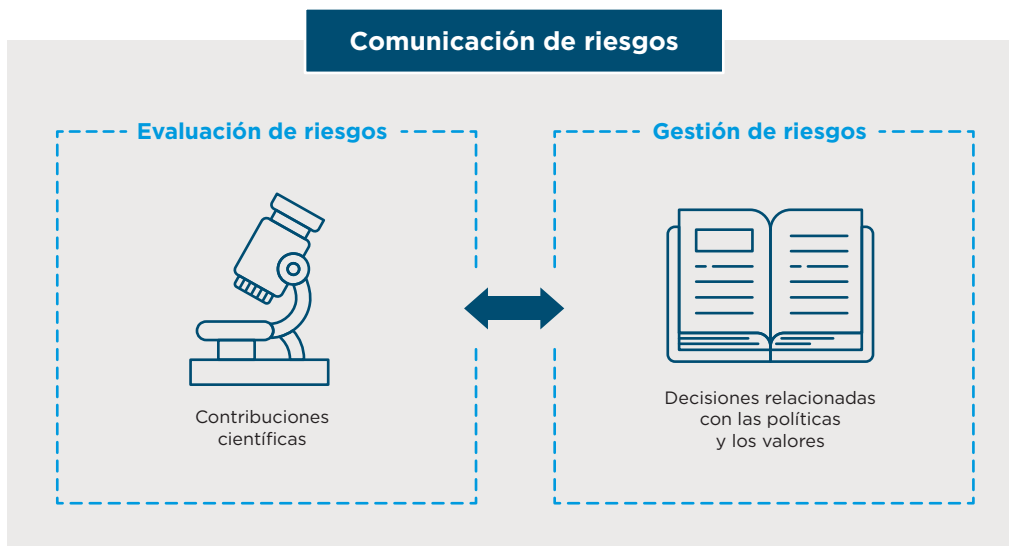
### Análisis de Riesgo e Inteligencia Sanitaria

#### Consideraciones generales

El requerimiento actual de las autoridades sanitarias de los mercados más avanzados, exigen que los organismos sanitarios de los países proveedores, enfoquen sus acciones hacia la prevención, contemplando los riesgos del país proveedor para determinar los programas de mitigación que requiere implementar. Los instrumentos modernos para la vigilancia y el control de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos requieren el uso del Análisis de Riesgo.

El análisis de riesgo es la herramienta adecuada para dimensionar (evaluar) los riesgos, de forma tal que la gestión de los mismos se realice con programas de mitigación ajustados a las necesidades nacionales y la verificación de la eficiencia y eficacia de los mismos se realice con auditorías e inspecciones basadas en el riesgo, así como a través de análisis provenientes de planes y programas de vigilancia y control ajustados en función del riesgo.

El análisis del riesgo debe ser la base de la política sanitaria agropecuaria y de inocuidad alimentaria. La Autoridad Competente (AC) ha de basar su política alimentaria y sanitaria en la aplicación de los tres componentes del análisis de riesgo, (ver Ilustración 7): Evaluación del riesgo (asesoramiento científico, identificación de los peligros, determinación del riesgo y análisis de datos), gestión del riesgo (reglamentación, vigilancia y control) y el proceso de comunicación sobre el riesgo.



**Ilustración 7** - Esquema de los componentes del análisis de riesgo

Los criterios para una correcta determinación de los riesgos del país, es separar la evaluación del riesgo de la gestión, para evitar un conflicto de interés<sup>69</sup>. Centralizando además la Evaluación del Riesgo, se asegura que dicha evaluación sea amplia considerando todos los parámetros tanto nacionales como internacionales, y de forma científica con procedimientos estadísticos. No obstante, se admite que el análisis de riesgos es un proceso iterativo y que, para su aplicación práctica es esencial que exista una interacción entre los encargados de la gestión de riesgos y los evaluadores de riesgos<sup>70</sup>.

### Situación Panamá

Actualmente, el MIDA tiene en su Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, una “Sección de Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) y Requisitos Fitosanitarios” que realiza según el inciso 2 de las funciones “Elaborar análisis de riesgo de plagas (ARPs) para productos y subproductos de origen vegetal de introducción o tránsito por el país”.<sup>71</sup>

Por otro lado, la Dirección Nacional de Salud Animal tiene un “Departamento de Trámites de Requisitos de Importación y Exportación” que entre sus funciones dice en el inciso 4 “Aportar a la Comisión de Análisis de Riesgo, los requisitos zoonosológicos para contribuir con el proceso de elegibilidad de plantas, compartimento, zonas, regiones, países” y en el inciso 10 dice “Convocar a los miembros de la unidad de análisis de riesgo sanitaria y fitosanitaria (UNESYF) a reunión, para las evaluaciones de las solicitudes de importación y exportación”.

69. <http://www.fao.org/3/a1140s/a1140s09.pdf>

70. Principios prácticos sobre el análisis de riesgos para la inocuidad de los alimentos aplicables por los gobiernos CAC/GL 62-2007

71. Manual de organización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) 2013

La UNESYF<sup>72</sup> es la Unidad Evaluación Sanitaria y Fitosanitaria del MIDA, mal llamada de Análisis de Riesgo, donde está previsto que realicen las evaluaciones de riesgo conjuntamente para sanidad animal y sanidad vegetal en las importaciones. Sanidad Vegetal actualmente no participa. Estaba pensada para reunirse cada 15 días y ahora lo hacen mensualmente. En la reunión se atienden las necesidades de importación de los países, establecimientos o empresas, animales y subproductos.

La comisión está integrada por los jefes de departamento, un subdirector (que no existe actualmente, porque no se lo nombra) y la oficina de trámites lleva la secretaría. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria (DECA) participa con tres funcionarios: tramites, supervisor y normas. Participaba el Departamento de Protección de Alimentos (DEPA) del MINSA porque había alimentos, luego se fueron (por la creación de AUPSA) y ahora los volvieron a convocar. Pueden citar a especialistas u otras áreas del MIDA o instituciones.

Cuando se trata de evaluar riesgos en origen, a los países va un equipo evaluador que revisa y evalúa los aspectos basados en los riesgos identificados. Antes de emitir una recomendación, se deja a consulta pública por 30 días para sus consideraciones y explicaciones. Pasados los 30 días emiten los requisitos y los publican, y una vez publicados el usuario puede solicitar la importación e iniciar los trámites.

Todo el tema alimentos por mandato cae en AUPSA quien no hace Análisis de Riesgo ni es parte de la UNESYF. La exigencia de la implementación de Análisis de Peligro y Puntos Críticos de Control (HACCP) o Análisis de Peligro y Controles Preventivos Basado en Riesgo (HARPC), por parte de las plantas productoras de alimentos es correcta pero no abarca el Análisis de Riesgo que debería efectuar el AUPSA como el MINSA en temas de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA).

**H.4.3.17** La UNESYF debería dar evaluaciones de riesgos, para que las direcciones responsables de la gestión actúen, implementando los programas de mitigación. Esto no está sucediendo.

**H.4.3.18** La Unidad de Evaluación de Riesgo existente, solo atiende riesgos dentro del alcance de la importación y exportación y no en cuanto al riesgo interno del país.

**H.4.3.19** La Unidad de Evaluación de Riesgo depende de los Directores de Salud Animal y Sanidad Vegetal con lo cual sigue habiendo conflicto de interés.

Por lo cual, no cumple con varias funciones que deberían contemplarse, tales como los riesgos significativos para: i) las direcciones que deben regular

72. Creada por el DAL-093-2005 - [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/2000/2005/2005\\_545\\_0404.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2005/2005_545_0404.pdf) 

(solo debe regularse cuando hay un riesgo significativo, con lo cual la regulación es en parte una medida de mitigación del riesgo); ii) la gestión del riesgo a través de programas de mitigación de riesgos y sus consecuentes programas de verificación (vigilancia y control) de los programas de mitigación. iii) Comunicar los riesgos con eficiencia y eficazmente Intra e interinstitucional; iv) Capacitar y entrenar a los funcionarios y privados en los riesgos significativos y las medidas propuestas.

**R.4.3.19-01** Separar las actividades de evaluación de riesgo de la gestión de riesgo, asegurando que la función de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria, no dependa de las Direcciones de Salud Animal y Sanidad Vegetal, sino de una instancia superior, tal lo propuesto en el subíndice 4.3.4 Generalidades de la estructura organizacional del MIDA/MINSA.

La Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria genera conocimiento que permite tomar decisiones para realizar cambios en el sistema sanitario y fitosanitario, y la mejora de la salud, sanidad y preservación de los individuos y las poblaciones. Para la inteligencia sanitaria se deben emplear datos e información de diferentes orígenes, tales como los provenientes de la inteligencia epidemiológica que genere conocimiento exacto de la relevancia e importancia del problema, tanto desde el punto de vista sanitario, fitosanitario como social y económico.

La Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria:

- Fortalece los procesos de toma de decisión de los equipos de gestión sanitarios y fitosanitarios, frente a eventos que puedan representar una amenaza para la salud y la vida de las personas, de los animales o para la preservación de vegetales, y las actividades relacionadas con las funciones de alerta temprana.
- Orienta el diseño y evaluación de programas e intervenciones basadas en riesgo en función de sus resultados de equidad, efectividad y eficiencia.
- Garantiza el acceso oportuno a información sanitaria y fitosanitaria confiable y pertinente, a los diferentes actores institucionales.

El uso de la Inteligencia Sanitaria ayuda a disponer e interpretar los acontecimientos y datos disponibles para una mejor evaluación de los riesgos, de la vigilancia basada en indicadores y de la vigilancia basada en eventos, incluido los provenientes de nuevas legislaciones en los países compradores o de competencia y por lo tanto prevenir los riesgos emergentes, creando oportunidades de acciones tempranas.

**H.4.3.20** La unidad no hace un análisis de riesgo per se, solo hacen un análisis epidemiológico utilizando datos epidemiológicos proporcionado por los países a la OIE (no utilizan datos de otros países o bloques).

**H.4.3.21** Los Organismos Sanitarios Panameños no aplican inteligencia sanitaria y fitosanitaria de manera sistemática, ya que no cuentan con los elementos básicos para su desarrollo (por ejemplo, la inteligencia epidemiológica es parcial; la comunicación intra e interinstitucional no es fluida ni planificada y no está basada en un programa único de intercambio de información; no hay sistema de registros de unidades productivas unificado; la mayoría de los sistemas de trazabilidad no son operativos y los que lo son no cubren la totalidad del territorio o la población a trazar). Un claro ejemplo de esta falla es la intoxicación de abejas con agrotóxicos, que exponen indiscutiblemente todas estas falencias y debilidades (ver capítulo 4.3.3.3.1, Vigilancia epidemiológica y control de enfermedades animales del presente informe).

**H.4.3.22** Hay ausencia de Inteligencia sanitaria en los tres organismos rectores bajo diagnóstico (MIDA; AUPSA y MINSA). No existe una estructura de Análisis de Riesgo en la AUPSA ni en el MINSA, con referencia a los alimentos y/o zoonosis; En el caso del MINSA si bien hace un relevamiento de algunas ETA, la disponibilidad de datos es muy incipiente y requiere mejoras.

**R.4.3.22-01** Incorporar al MINSA, la función de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria, dependiente de la Sub-Dirección General de Salud Ambiental y la gestión de riesgo al MINSA-DEPA. Con más razón es necesario si además se le devuelve las funciones de inspección de alimentos importados al MINSA, que actualmente ejecuta la AUPSA. De no desaparecer la AUPSA, debe incorporarse también una Unidad de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria en el mismo.

El responsable de una futura Unidad de Evaluación de riesgo proveería a las Direcciones Técnicas Sanitarias centrales y regionales, los datos de evaluación de los riesgos, para que estas gestionen el riesgo diseñando e implementando los programas de mitigación de esos riesgos y realicen la verificación (vigilancia y control) de funcionamiento de los mismos, a través de auditorías e inspecciones. En los temas de nueva legislación que implique riesgos emergentes para el comercio de los productos panameños, o para la importación de productos a Panamá, informará al Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, para que sus Grupos Técnicos de Trabajo hagan las recomendaciones pertinentes.

El MINSA es responsable de la inspección de plantas productoras de alimentos, incluido rastros, y de la cadena de comercialización de alimentos por lo cual debería incorporarse la función de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria a la Sub-Dirección General de Salud Ambiental. Considerando que probablemente desaparezca la AUPSA, también debería incorporar la función de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria a la Sub-Dirección General de Salud Ambiental.

## Gestión del riesgo - Programas de mitigación

### Consideraciones generales

La mitigación de los riesgos se realiza a través de la implementación de programas de reducción de riesgos, tales como las buenas prácticas agrícolas y pecuarias, las buenas prácticas de fabricación/higiene en los procesos primarios, las buenas prácticas de manufactura en los procesos de transformación industrial, los procedimientos operativos estandarizados de saneamiento, el análisis de peligros y puntos críticos de control, la identificación y trazabilidad de los insumos, materias primas y productos y subproductos a lo largo de la cadena de procesos, el registro de los insumos agropecuarios incluyendo el análisis de riesgo de cada insumo, de los importadores y fabricantes, distribuidores y comercializadores, entre otros.

Los Programas de Mitigación de Riesgos (PMR) son las garantías sanitarias, que demuestran que se conocen los riesgos y que se han aplicado programas para mitigarlos (reducirlos a niveles tolerables o eliminarlos). Estos PMR son articulados a través de acuerdos; algunos delegables, i) con la actividad privada, quien asume la responsabilidad de ejercer los PMR, bajo un esquema de autocontrol de sus operaciones, para garantizar producir, distribuir y comercializar solo alimentos inocuos y, otros indelegables ii) con los Organismos Sanitarios, quienes asumen la responsabilidad de ejercer los PMR indelegables, basados en la vigilancia y el control. En todos los casos, los Organismos Sanitarios tienen la responsabilidad de verificar y validar que todos los PMR funcionan y que son eficientes y eficaces en la mitigación de los riesgos.

Los programas de mitigación de riesgos se pueden clasificar en:

**a)** De inocuidad de alimentos.

- BPA; BPP; BPH; BPM; POES; PRP; HACCP/HARPC.
- Normas y control cuarentenario.
- Fiscalización de establecimientos productores, entre otros.

**b)** De salud animal.

- Emergencias sanitarias (incluye gestión de crisis).
- Erradicación de enfermedades (Campañas de control y erradicación).
- Normas y control cuarentenario.

**c)** De sanidad vegetal.

- Emergencias fitosanitarias (incluye gestión de crisis).

- Erradicación de enfermedades y plagas.
- Normas y control cuarentenario fitosanitarias.

d) Transversales (Comunes a todos).

- Identificación y trazabilidad (incluye registros de establecimientos primarios y de transformación; importadores; registro de insumos agropecuarios; registro de regentes técnicos; entre otros)
- Recupero de productos.
- Capacitación y entrenamiento.
- Acreditaciones de laboratorios.
- Certificaciones sanitarias y fitosanitarias; orgánicos.



**Ilustración 8** - Programas de mitigación del Sistema Sanitario y Fitosanitario

La sumatoria de la reducción de los riesgos de cada programa aplicado a una cadena, contribuyen a bajar el Valor de Riesgo de dicha cadena productiva.

Por ejemplo, los programas de mitigación de riesgo preventivos, nacen con el análisis de riesgo, en cuya evaluación se describen los peligros y se determinan los riesgos significativos.

En la gestión del riesgo, se definen los programas que se implementan para mitigar esos riesgos.

#### 4.3.3.2.1

##### Programas que aplican a los privados

Los programas de mitigación de riesgos (PMR) que debe asumir la actividad privada son muchos, entre los cuales podemos nombrar:

- a) Programas de Buenas Prácticas Agrícolas y Pecuarias (BPA – BPP o BPG).
- b) Programas de Buenas Prácticas de fabricación/Higiene (BPF/BPH).
- c) Programas de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM).
- d) Programas de Reducción de Patógenos (PRP).
- e) Programas de Saneamiento (Procedimientos Operativos Estándares de Saneamiento – POES).
- f) Programas de Análisis de Peligros y Control de Puntos Críticos (HACCP) o Análisis de Peligros y Controles Preventivos Basado en Riesgo (HARPC).
- g) Programas de Identificación, trazabilidad y recupero de productos (ITR), entre otros.

Estos programas son regulados y supervisados por el área de fiscalización de los organismos sanitarios y fitosanitarios, siendo algunos certificables. Para más información, en el capítulo 4.3.3.2 se detallan los programas de mitigación en materia sanitaria y fitosanitaria.

Las Buenas Prácticas Agropecuarias (Agrícolas, pecuarias) así como las Buenas Prácticas de Higiene de agroalimentos, las Buenas Prácticas de Fabricación de Insumos Agropecuarios, están bajo la aprobación y la verificación del MIDA. Las Buenas Prácticas de Higiene (restaurantes, comedores, comercios minoristas, las Buenas Prácticas de Fabricación de aditivos alimentarios y envases para alimentos, las Buenas Prácticas de Manufactura de Alimentos, los Programas de Reducción de Patógenos en Mataderos, están bajo la aprobación y verificación del MINSA. Los Programas de Saneamiento (POES), los HACCP/HARPC y de ITR se dividen entre MIDA y MINSA en función del ámbito donde se aplica. La implementación de todos los programas es responsabilidad de los operadores económicos y se desarrollan en los Programas de Mitigación de las Cadenas, en el capítulo 4.5 (Programas de Mitigación de las Cadenas (privados)).

#### 4.3.3.2.2

##### Inteligencia epidemiológica

Es el proceso de detección, verificación, análisis, evaluación e investigación de la información de aquellos eventos o situaciones que puedan representar una amenaza para la salud y la vida de las personas, de los animales o para la preservación de los vegetales, y las actividades relacionadas con las funciones



de alerta temprana. Es un proceso dinámico e interactivo, ya que la entrada sucesiva de nueva información puede desencadenar nuevas actividades.

La finalidad de la Inteligencia Epidemiológica es:

- Producir información temprana y verificada, sobre situaciones o eventos relevantes (para la salud y la vida de las personas, de los animales o para la preservación de los vegetales).
- Tomar decisiones, que puedan requerir una acción, incluyendo medidas de prevención y control, con el objetivo de que dichas acciones se tomen lo más rápidamente posible con información de calidad (basada en hechos y en ciencia).

La inteligencia epidemiológica se nutre de dos componentes:

- la “vigilancia basada en indicadores” que consiste en la recolección, análisis e interpretación de datos estructurados provenientes de sistemas de vigilancia existentes.
- la “vigilancia basada en eventos” que consiste en la captura, filtrado y verificación de información sobre eventos que pueden tener una repercusión en salud pública (señal) provenientes de diferentes fuentes oficiales y no oficiales.

Los Organismos Sanitarios y Fitosanitarios Panameños no diseñan sus programas de mitigación de riesgo basado en un análisis de riesgo y se basan principalmente en los resultados de sus programas de vigilancia sanitaria y fitosanitaria de los años anteriores (los programas de vigilancia sufren pequeñas modificaciones año a año). Se han sumado actividades de vigilancia y control con algunas enfermedades emergentes (tal el caso de la Peste Porcina Africana -PPA- o el Fusarium Raza 4 Tropical -Foc R4T-).

Los Organismos Sanitarios Panameños basan su inteligencia epidemiológica con aplicación parcial de la “vigilancia basada en indicadores”, ya que su toma de decisión se basa en la interpretación de datos de sus programas de vigilancia existentes, aunque los sistemas de vigilancia no comparten información entre los mismos (sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad) y tampoco con otros actores de los servicios veterinarios (por ejemplo: academia, banca, seguro agropecuario, colegio de veterinarios y privados) debido a la fragmentación que hay entre las instituciones responsables. Lo mismo sucede con la vigilancia basada en eventos, ya que cada área identifica algunas señales de los organismos de referencia internacional pero no utiliza información que otros países publican (tal el caso de la UE, los EEUU entre otros). También la vigilancia basada en evento a través de “señales” no comparten información entre los sistemas de vigilancia (sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad) debido a la fragmentación que hay entre las instituciones responsables.

Otras fuentes de vigilancia que está subutilizada en los Organismos Sanitarios Panameños es la captación de información de vigilancia pasiva, así como la

proveniente de centros de investigación, las cámaras, los colegios profesionales y de las universidades.

Como riesgo emergente actual en agricultura podemos nombrar al Fusarium Raza 4:

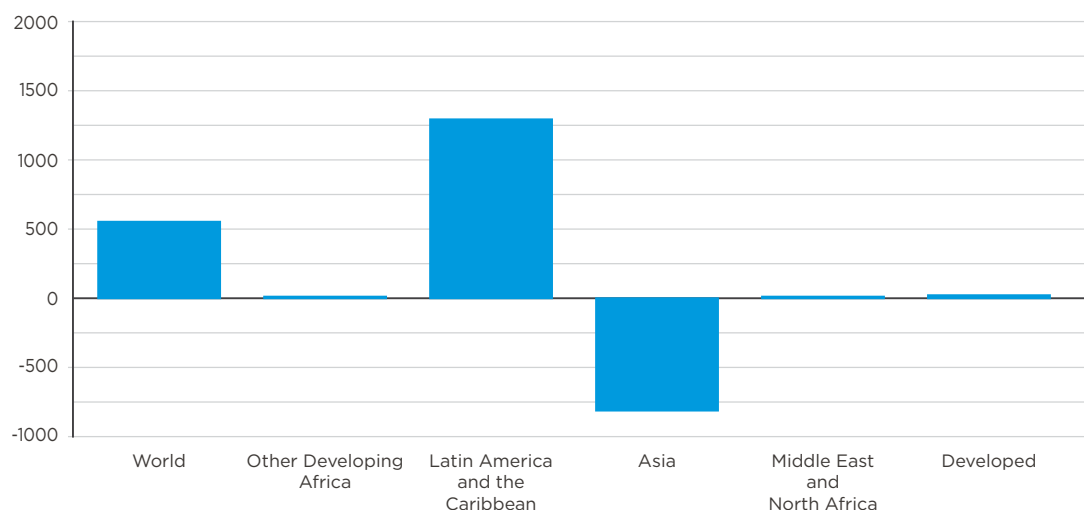
“Una propagación incontrolada del Foc R4T en los mercados fragmentados produciría precios más altos y mayores pérdidas económicas tanto para los productores como para los consumidores en los respectivos países productores y comercializadores de la región”.

“La pérdida de superficies debido a infección por el Foc R4T se ha calculado para Colombia en un 1,25 por ciento de superficie bananera para 2028. Si bien los principales países colindantes productores de bananos tienen un riesgo elevado de contaminación del Foc R4T (en particular Ecuador, Perú, Brasil y Panamá), el escenario actual no incluye una propagación del Foc R4T fuera de las fronteras colombianas”

“En términos de exportaciones mundiales, la escasez de la oferta en Asia, hasta cierto punto, estaría compensada por el aumento en las exportaciones de América Latina y el Caribe. En comparación con el escenario de referencia, Asia exportaría 880 000 toneladas menos por año en 2028, mientras la región de América Latina y el Caribe experimentaría un aumento de 1,5 millones de toneladas en sus exportaciones, consolidando aún más su posición dominante en el mercado mundial” (ver Tabla 7).<sup>73</sup>

Esto último, es válido solo y solo si ALC logra controlar la expansión del Fusarium R4 en sus tierras.

**Change from baseline in 2028 in thousand tonnes**



**Tabla 7** - Cambios esperados en la exportación de bananos en 2028 (fuente food outlook biannual report on global food markets, edición de noviembre de 2019 - fao)

73. Food Outlook BIENNIAL REPORT ON GLOBAL FOOD MARKETS, edición de noviembre de 2019 - FAO <http://www.fao.org/3/ca6911en/ca6911en.pdf>

### Situación Panamá

Tanto la inteligencia epidemiológica como la inteligencia sanitaria y fitosanitaria tiene un impacto grande en la toma de decisiones. Es el caso de enfermedades (plagas) emergentes como el Fusarium R4 que ya se encuentra en las puertas de Panamá poniendo en riesgo los cultivos y mercados de banano, principal cultivo del país.

Acorde al Observatorio de Inteligencia Económica de la SIECA, de la partida 0803 (ver Tabla 8), se exportaron desde Panamá:

En el 2018, Panamá exportó a la Unión Europea, 297.420 toneladas por un valor de 105.537.500 USD, lo que representa aproximadamente el 93 % en valor del total exportado en frutas. En el 2019, Panamá exportó al mundo en la partida 0803 Plátanos y Bananos la suma de 138 millones de USD y en el mismo año, los Estados Unidos importaron 10.143 toneladas por un valor de 4,22 millones de USD, lo que indica un repunte en el comercio, considerando que los años anteriores al 2019, las exportaciones a ese destino de Plátanos y Bananos habían sido muy bajas.

Un aspecto curioso es la exportación de banano de Panamá para Costa Rica, representando el 46 % en volumen del total exportado en el 2019 (295.537 Tm por un valor de 317.700 USD) y el 53 % en el 2020 (82.283 Tm por un valor de 88.500 USD). La importación a Costa Rica desde Panamá, solo declara 15.933 toneladas en el 2019, y 5.856 toneladas en el 2020. En ambos casos los valores denunciados por tonelada exportada no coinciden con los valores de mercado, con lo cual se asume que hay un error en la carga de datos.

Destino	Toneladas exportadas de la partida 0803 Plátanos y bananos				
	2016	2017	2018	2019	2020 (Marzo)
Europa	247.772	285.397	297.420	337.430	68.259
EEUU	6.759	1.401	0	10.143	5.379
Otros	1.877	2.660	949	295.560	82.383
<b>Total</b>	<b>256.408</b>	<b>289.458</b>	<b>298.369</b>	<b>643.133</b>	<b>156.021</b>

**Tabla 8** - Exportación de plátanos y bananos (partida 0803) fuente oie-sieca (elaboración propia)

**H.4.3.23** El *Fusarium R4* amenaza los cultivos de musáceas de Panamá, poniendo en riesgo uno de los principales productos agrícolas del país.

**R.4.3.23-01 Priorizar todos los esfuerzos y herramientas disponibles para evitar el ingreso del *Fusarium R4* al territorio panameño.**

La oportunidad para Panamá de lograr evitar el ingreso de la plaga a su territorio es muy importante, para lograr acceder a mayores volúmenes y con precios en alza por la escasez mundial de musáceas, ya que el *Fusarium* está afectando fuertemente la producción de banano en los países asiáticos fundamentalmente.

**R.4.3.23-02** Realizar un estudio detallado para la implementación de los mecanismos de inteligencia epidemiológica, como una herramienta básica del sistema nacional de medidas sanitarias y fitosanitarias, frente a los riesgos emergentes.

**4.3.3.2.3**

**Programas de Control y/o Erradicación de enfermedades (Lucha sanitaria)<sup>74</sup>**

**Consideraciones generales**

En la actualidad, en un contexto de fuerte incremento internacional del tráfico comercial de animales vivos y sus productos, la vigilancia epidemiológica constituye un eje clave de actuación de los servicios veterinarios oficiales (SVO) de todos los países. El objetivo de cualquier sistema de vigilancia epidemiológica es proporcionar información rápida y fiable que posibilite acciones destinadas a la prevención y control de una las Enfermedades de Declaración Obligatoria (EDOs).

Se desarrolla a través de programas de vigilancia epidemiológica, que comprenden un conjunto de actuaciones encaminadas a recoger, analizar, interpretar y difundir sistemática y continuamente datos sanitarios con objeto de poder tomar las medidas de prevención y lucha pertinentes en cada momento.

Según la OIE<sup>75</sup>, la vigilancia sanitaria tiene por objeto demostrar la ausencia de enfermedad o infección, determinar la presencia o la distribución de una enfermedad o infección o detectar lo antes posible la presencia de enfermedades exóticas o emergentes. El tipo de vigilancia ejercida depende de los resultados que se necesiten para tomar decisiones. La vigilancia sanitaria de los animales es también una herramienta para seguir la evolución de una en-

74. Adaptado de textos de la OIE <https://www.oie.int/es/sanidad-animales-en-el-mundo/> y del MAPA [https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animales-higiene-ganadera/sanidad-animales/alertas-sanitarias/vigilancia\\_epidem\\_intro.aspx](https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/sanidad-animales-higiene-ganadera/sanidad-animales/alertas-sanitarias/vigilancia_epidem_intro.aspx)

75. Extraído del Código Sanitario para los Animales Terrestres, Capítulo 1.4, Vigilancia sanitaria de los animales terrestres. [http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_surveillance\\_general.htm](http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_surveillance_general.htm)

fermedad, facilitar la lucha contra enfermedades o infecciones, aportar datos al análisis de riesgos, mejorar la sanidad animal y la salud pública y justificar la adopción de medidas sanitarias.

Se deben encontrar bajo vigilancia epidemiológica una serie de enfermedades animales priorizadas por ser: zoonosis, enfermedades emergentes o re-emergentes, enfermedades bajo programa.

### Situación Panamá

Durante las entrevistas de diagnóstico, se entiende que el **Programa de Control y Erradicación de Brucelosis y Tuberculosis** se basa en una vigilancia epidemiológica pasiva, enfocado en aquellos hatos que han solicitado o están en Plan de control y erradicación voluntaria de la enfermedad (no es extensivo ni obligatorio en todo el país). Se carece de un estudio de prevalencia nacional y de un programa de control y erradicación a nivel nacional con recursos financieros suficientes que lo haga eficaz y sostenible. También **se entiende que la situación planteada en el PVS de la OIE no se ha cumplido**, el sistema de trazabilidad bovino no ha funcionado tal lo planificado (se estima que sólo un 35% de los animales identificados pasan por ferias que es el principal eslabón de comercialización de animales bovinos en pie del país). También se encuentra que la situación sanitaria objetivo no se ha logrado en el país, ya que no se pudo lograr el estatus de libre de Brucelosis y Tuberculosis al país ni a una región o compartimiento nacional.

Cada vez que es saneado un establecimiento, todos sus animales deben estar identificados con aretes (según requisitos del Programa de Trazabilidad Bovina del país) y los animales positivos enviados a faena con marcas visibles en el animal que permiten identificarlo durante la faena.

**H.4.3.24** Un tema que ha planteado el sector privado como una preocupación creciente es en relación a la Leucosis Bovina<sup>76</sup>. El programa de Leucosis es de participación voluntaria, pero el diagnóstico serológico de esta enfermedad es obligatorio para el traslado de animales, pero no es obligatorio el sacrificio de los animales infectados, siendo esta una complicación crítica para su control. Hoy las pruebas de Leucosis Bovina son requisitos para la obtención de créditos y todos los beneficios que pueden obtener los productores por parte del estado (subsidios y apoyos).

Con respecto a la **Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB o BSE)<sup>77</sup>**, el país **mantiene la condición de Riesgo de EEB insignificante ante la OIE<sup>78</sup>**, por lo tanto, sigue estando bajo vigilancia activa con su respectivo Plan Anual de trabajo (PAT).

76. Capítulo 11.6 Leucosis Bovina Enzoótica [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahc/current/chapitre\\_ebl.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahc/current/chapitre_ebl.pdf) 

77. Capítulo 11.4 BSE o EEB [https://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_bse.htm](https://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_bse.htm) 

78. <https://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/estatus-sanitario-oficial/eeb/estatus-sanitario-oficial/> 

El **Programa Nacional de Sanidad Porcina** está básicamente orientado a la implementación de las acciones de vigilancia activa para demostrar ausencia de circulación del virus de la PPC, para lo cual cuenta con un Plan Anual de Trabajo (PAT), donde se establecen las actividades programadas por mes, de vigilancia activa, de educación sanitaria y divulgación. Estas actividades se evalúan a través de informes mensuales de cada región, mientras que cada semestre y anualmente se presentan los logros y las deficiencias originadas en cada región.

Actualmente, el MIDA se encuentra trabajando en conjunto con los porcicultores en un nuevo dossier para lograr el objetivo ante la OIE, donde las pruebas confirmatorias por PCR resultan ser vitales, las cuales son de muy reciente implementación en el laboratorio central del MIDA, donde hubo problemas de gestión en la obtención de los insumos, tal como se explica en el capítulo 4.3.5.1 del presente informe. Es importante recordar que cuando hay sospechas de PPC<sup>79</sup> o de PPA<sup>80</sup>, se deben obtener más muestras o intentar la reacción en cadena de la polimerasa (PCR) para el aislamiento del virus en cultivo celular.

En el caso de los cerdos, el sistema de vigilancia pasiva se basa en la atención de sospechas clínicas de enfermedades con signos o lesiones compatibles con enfermedades exóticas tales como la Peste Porcina Africana (PPA) y la Peste Porcina Clásica (PPC). Estas denuncias son realizadas por los productores, médicos veterinarios privados, trabajadores de granjas, vigilantes honorarios médicos veterinarios del SINVEP (Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica en Plantas) apostados en mataderos y otros.

En relación a las investigaciones de brotes se realizan retrospectivamente y prospectivamente con la finalidad de establecer los posibles contactos.

**H.4.3.25** Panamá no ha logrado el reconocimiento del estatus sanitario “libre de Peste Porcina Clásica en la OIE<sup>81</sup>”, pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años.

**H.4.3.26** En la frontera con Costa Rica las agrupaciones porcicultoras entrevistadas indicaron que existe un alto número de animales de contrabando, el cual es vigilado en el marco de convenio binacional (Ley 16 del 10 de agosto de 1994), el cual tiene como objetivo fortalecer las actividades de vigilancia epidemiológicas de ambos lados del cordón fronterizo (10 km).

- 
79. Capítulo 3.8.3 PPC [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahm/3.08.03\\_Peste\\_porcina\\_cl%C3%A1sica.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/3.08.03_Peste_porcina_cl%C3%A1sica.pdf)
80. Capítulo 3.8.1 PPA [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahm/3.08.01\\_Peste\\_porcina\\_africana.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/3.08.01_Peste_porcina_africana.pdf)
81. Reconocimiento del estatus sanitario de los Miembros respecto de la peste porcina clásica [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Animal\\_Health\\_in\\_the\\_World/docs/pdf/Resolutions/2020/E\\_RESO14\\_2020\\_CSF.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/Resolutions/2020/E_RESO14_2020_CSF.pdf)

**R.4.3.26-01** Consolidar el trabajo en materia del Proyecto de Reconocimiento de país libre de Peste Porcina Clásica (PPC) ante la OIE, en especial las actividades referidas a los ensayos confirmatorios de PPC y Peste Porcina Africana (PPA) con reacción en cadena de la polimerasa (PCR).

**H.4.3.27** Con respecto al Programa Nacional de Sanidad Avícola, durante el diagnóstico no fue posible una entrevista con su responsable, quien tampoco proveyó la información solicitada.

Anualmente el **Programa Nacional de Sanidad Acuícola (PRONASA)**, se reúne y discute con los Coordinadores Regionales y los MV de sus Agencias, el Plan Anual de Trabajo (PAT) el cual recoge las principales actividades de vigilancia epidemiológica pasiva y activa que deberán ejecutarse en el año. Mensualmente emiten un informe de actividades ejecutadas, está basado en lo establecido en el PAT. Todo establecimiento Acuícola se registra en las Agencias del MIDA y el PRONASA, mediante el Levantamiento Catastral y los ya inscritos anualmente se hace una actualización Catastral. Además, se está utilizando el Sistema Armonizado de Trazabilidad TRAZAR AGRO, mediante la herramienta Trazar Agro Panamá, donde la información catastral y georreferenciación, es registrada; está en proceso ampliar la herramienta en el nivel de sanidad e inocuidad.

El **Programa Nacional de Sanidad Apícola** también tiene su PAT acordado con las regionales. Las enfermedades presentes son Varroa<sup>82</sup> y Nosema<sup>83</sup>, y bajo vigilancia activa Acariosis<sup>84</sup>, Pequeño Escarabajo de las Colmenas (PEC)<sup>85</sup> y las Loques (Americana<sup>86</sup> y Europea<sup>87</sup>). Es un programa que **depende mucho de las Agencias Regionales y la logística que le proveen las Coordinaciones Regionales, siendo ésta una de las principales limitantes en su funcionamiento.**

Los **apiarios del Programa están georreferenciados y su información se mantiene en una tabla de MSEXcel**, donde están los datos del apicultor y los resultados de la vigilancia epidemiológica, con los resultados por año de cada apicultor.

**H.4.3.28** Uno de los principales problemas de la apicultura nacional es la intoxicación de abejas con agrotóxicos, situación de creciente preocupación en el ámbito público, privado y educativo, ya que han sido afectadas colmenas de todos estos ámbitos en los últimos años,

82. Capítulo 9.6 [https://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_varroa\\_spp.htm](https://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_varroa_spp.htm) 

83. Capítulo 3.2.4 [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahm/3.02.04\\_NO-SEMOSES\\_FINAL.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/3.02.04_NO-SEMOSES_FINAL.pdf) 

84. Capítulo 3.2.1 [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahm/3.02.01\\_Acarapisosis\\_abejas.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/3.02.01_Acarapisosis_abejas.pdf) 

85. Capítulo 9.4 [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahc/current/chapitre\\_aethina\\_tumida.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahc/current/chapitre_aethina_tumida.pdf) 

86. Capítulo 9.2 [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahc/2011/es\\_chapitre\\_1.9.2.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahc/2011/es_chapitre_1.9.2.pdf) 

87. Capítulo 3.2.3 [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health\\_standards/tahm/3.02.03\\_Loque\\_europea.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Health_standards/tahm/3.02.03_Loque_europea.pdf) 

sin ser resuelto el problema, con un débil e intrincado sistema de investigación de casos que denota la falta de coordinación y cooperación intra e interinstitucional, entre las Direcciones de Sanidad Animal y Vegetal, y la desconexión con otras áreas del MIDA (por ejemplo la Unidad Ambiental del MIDA, que desconoce los casos de intoxicación de las abejas) y con otros Ministerios (por ejemplo Ministerio de Ambiente de Panamá<sup>88</sup> y Ministerio de Salud, quien debería estar informado para asegurarse de que la miel y la cera de dichos apiarios intoxicados no sea comercializada a la población). La intoxicación de abejas con agrotóxicos es un claro y contundente caso de ejemplo de falta de inteligencia sanitaria (ver capítulo 4.3.3.2, Análisis de Riesgo e Inteligencia Sanitaria).

**R.4.3.28-01** Recurrir a los casos de intoxicación de abejas con agrotóxicos como ejemplos a resolver con la aplicación de Inteligencia epidemiológica e Inteligencia Sanitaria en el MIDA.

**R.4.3.28-02** Consolidar los esfuerzos del MIDA sobre las prioridades técnicas en materia de Sanidad Animal indicadas en el PVS 2011:

- a. Obtener el reconocimiento de “País de riesgo insignificante para EEB-BSE” por parte de la OIE.
- b. Declarar a Panamá libre de Brucelosis y TB bovina.
- c. Implementar un programa de rastreabilidad.
- d. Fortalecimiento del laboratorio, en aspectos de certificación/acreditación (ISO 17025).

#### 4.3.3.2.4

#### **Programas de Control y/o Erradicación de enfermedades y plagas (Lucha fitosanitaria)**

La ley de sanidad vegetal no está reglamentada y es del año 1996.

El Departamento de Coordinación de Servicios Técnicos de Detección y Diagnóstico Fitosanitario (CSTDDF) de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, fue creado mediante Decreto Ejecutivo 364 del 31 de agosto de 2005. Actualmente, la Estructura Orgánica de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal está amparada en el Decreto Ejecutivo No. 9 de 12 de febrero de 2014.

**H.4.3.29** En la actualidad existen grandes problemas de duplicación de actividades intra e interinstitucionales: se encuentran módulos duplicados con AUPSA y MIDA en Colón-Manzanillo, en Tocumen con DECA y AUPSA, en Puerto Balboa con AUPSA y en Paso Canoas con AUPSA.

88. <https://www.miambiente.gob.pa/>



**R.4.3.29-01** El control en frontera por temas de enfermedades y plagas de productos no procesados de origen vegetal, deben ser de incumbencia del MIDA a través de la DECA y no de la AUPSA.

La Dirección de Sanidad Vegetal tiene un funcionario responsable de las BPA; dos funcionarios para certificaciones/Análisis de Riesgo de Plagas y un funcionario de vigilancia fitosanitaria.

A nivel regional hay 83 personas, la mayoría dentro de plantas. En la actualidad, la DNSV no trabaja bajo la norma de Evaluación de la conformidad. Requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección. (ISO/IEC 17020:2012).

No tienen aún en cuenta el nuevo TRACES-NT que incluye el tema de Certificados Fitosanitarios electrónicos. Falta centralización en la emisión de certificados fitosanitarios, por falta de sistema.

Como plagas cuarentenarias activas consideran el Huanglongbing (HLB) en cítricos y Fusarium R4 en musáceas, manejado por la sección de plagas específicas.

Tienen el programa de la Mosca de la fruta; roedores poco como un tema cíclico; los otros programas en cacao, café, solanáceos, musáceos, cucurbitáceos; piñas, granos; flor y follaje están siendo gestionados por los coordinadores regionales.

En tema de maderas, la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria (DECA) es quien colabora para las inspecciones. Durante el diagnóstico no se pudo evaluar si existía un Sistema de vigilancia de plagas y enfermedades forestales.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario ha desarrollado algunos talleres de Buenas Prácticas y Trazabilidad Agrícola.

AUPSA consulta al MIDA y al MINSA y publica los requisitos sanitarios y fitosanitarios para importación y emite el certificado de importación, pero AUPSA no comparte la información sobre sus hallazgos en los productos importados, salvo plagas o enfermedades.

**H.4.3.30** El Programa Anual de Trabajo - PAT se define a través de un taller anual, del cual nace el documento. La frecuencia de inspecciones/muestreo de vigilancia activa debería ser calculada en función de una fórmula que considere el factor de riesgo del cultivo/producto, de los antecedentes de problemas fitosanitarios, de la superficie cultivada/volumen procesado, de los riesgos específicos de la región, entre otros y no en función de la capacidad de los laboratorios y/o de la opinión del inspector, lo que no parece ser lo más apropiado.

**H.4.3.31** Las emparadoras y los agroexportadores están registrados, no así la mayoría de las fincas y de viveros.

**R.4.3.31-01** Los Programas de Control y erradicación de plagas y enfermedades deben ser acorde a los resultados de la vigilancia epidemiológica y de los riesgos que pueden impactar en la Fitosanidad del país.

#### 4.3.3.2.5

### Programa de registro y seguimiento de Insumos agropecuarios

#### Consideraciones generales

Los insumos agropecuarios son fundamentales en la cadena de cualquier agroalimentación. Estos abarcan desde el material propagativo (semillas, esquejes, plantines; semen, embriones, huevo fértil, entre otros), productos de protección de cultivos (plaguicidas, fitoterapéuticos; biológicos, entre otros), medicamentos veterinarios, fertilizantes, piensos, entre otros.

#### Situación Panamá

MIDA tiene la responsabilidad de asegurar que los Insumos Agropecuarios (Plaguicidas, Fertilizantes, Medicamentos Veterinarios, Piensos y Piensos Medicados) autorizados cumplan normas de seguridad, calidad y eficacia, y no presentan riesgos significativos para la salud de las personas, de los animales, los vegetales o del ambiente.

MIDA debe evaluar las sustancias químicas antes del registro y en la reevaluación de Insumos Agropecuarios que ya están en el mercado, para asegurar que puedan utilizarse con una razonable certeza de seguridad e inocuidad.

Para ello, debe llevar a cabo la evaluación de riesgo identificando los efectos potenciales sobre la salud (animal, vegetal y humana, en el caso de alimentos de origen de animales de consumo que pudieran ser tratados con MV) que puedan darse como consecuencia a la exposición de los distintos tipos de Insumos Agropecuarios, solicitando a los fabricantes determinados estudios de calidad, seguridad y eficacia que deben presentar en el dossier sometido a evaluación, debiendo incluir la caracterización del riesgo (actividad que no se realiza bajo un proceso debidamente documentado).

Una vez que MIDA completa el proceso de evaluación (debiendo realizarlo basado en análisis de riesgo), debe llegar a la conclusión si aprobar el insumo agropecuario según el uso propuesto, o si se necesitan medidas de protección adicionales para limitar la exposición al mismo. Por ejemplo, restringir el uso de un insumo agropecuario para ciertas especies y/o usos, adecuación de los periodos de carencias según la vía de administración, entre otros.

También debe fijar la tolerancia o límite máximo de residuo (LMR) para garantizar la inocuidad de los alimentos. En muchos casos, adopta los límites de residuos fijados por el Codex, o en su defecto, lo fijado por la Unión Euro-

pea en su Reglamento (CE) n°396/2005 cuyos límites se encuentran publicado en su base de datos y/o por el Código de Regulaciones federales CFR 40, Sección 180.

Si después de considerar todas las medidas apropiadas de reducción de riesgo, el insumo agropecuario aún no cumple con el estándar de seguridad, MIDA no debería permitir el registro de ningún insumo agropecuario que contenga la sustancia activa o para el uso propuesto.

**H.4.3.32** Actualmente, los registros de productos de protección de cultivos, así como de medicamentos veterinarios sufren una marcada dificultad en cumplir con las buenas prácticas. Los protocolos para registro, seguimiento, vigilancia y control de insumos agropecuarios requieren de cambios importantes con el fin de poder satisfacer las exigencias internacionales actuales y emergentes en temas de salud pública, salud animal, sanidad vegetal y cuidado del medio ambiente. Se busca integrar el proceso de registro de estos insumos con visión integral.

**R.4.3.32-01** Diseñar un sistema de registro de productos para la protección de cultivos (plaguicidas, fitoterapéuticos, fertilizantes, entre otros) y de medicamentos veterinarios y piensos, que cubra los procesos de registro y los procesos de control pos-registro (en frontera y nacional) basado en riesgo<sup>89</sup>.

#### 4.3.3.2.6

### Programas de identificación y trazabilidad

#### Consideraciones generales

Estos programas incluyen varios sub-programas entre los cuales están:

- Registro de las unidades productivas primarias (Fincas) no importando la actividad, (incluido fincas lecheras, cría, de engorde, frutales, apícolas, acuícola, avícola, etc.).
- Registro de los establecimientos productores primarios (Ej.: empaquera de frutas; acopiado de leche; acopio de miel; entre otros).
- Registro de los establecimientos de transformación (Ej.: rastros; producción de piensos; fábrica de mermeladas; entre otros).
- Registro de animales y lotes de frutales u hortalizas.

89. Ver anexo de este informe

### Identificación y trazabilidad de animales

Según el Capítulo 4.1 del Código Terrestre de la OIE (principios generales de identificación y trazabilidad de animales vivos), la identificación de los animales y la trazabilidad de los animales (o trazabilidad) son herramientas destinadas a mejorar la sanidad animal (incluidas las zoonosis) y la inocuidad de los alimentos. La autoridad veterinaria deberá establecer, previa consulta con los organismos gubernamentales pertinentes y en colaboración con el sector privado, un marco jurídico para la puesta en práctica y la aplicación reglamentaria de la identificación de los animales y la trazabilidad de los animales en el país.

La identificación de los animales y la trazabilidad de los animales y productos de origen animal están estrechamente asociadas. La trazabilidad de los animales y la trazabilidad de los productos de origen animal deben estar asociadas de modo que permitan cualquier operación de rastreo a lo largo de la producción animal y de la cadena alimentaria, teniendo en cuenta las normas pertinentes de la OIE y del Codex Alimentarius.

La identificación de los animales y la trazabilidad de los animales deben ser responsabilidad de la Autoridad Veterinaria y se reconoce que otros aspectos de la cadena alimentaria y la trazabilidad de los alimentos, puedan estar bajo la jurisdicción de otras Autoridades.

En el [Anexo 7.4.3](#) se definen las responsabilidades a los operadores económicos de la cadena de producción de alimentos en lo referente a trazabilidad.

#### Situación Panamá

En Panamá existen alrededor de 246.000 productores agropecuarios según el Censo 2011, sin embargo, la mayoría de los mismos no están identificados y registrados en una base de datos única y completa. Por ejemplo, en el MIDA se estima que la cantidad de establecimientos agropecuarios registrados identificados y registrados ronda las 38.000 y dicho sistema de registro e identificación no se comparte ni es unificada entre sanidad animal y sanidad vegetal, ni entre los programas sanitarios de cada Dirección. Según el censo 2011 hay unos 76.000 productores agrícolas y unos 14.000 productores pecuarios, por lo tanto, existe un subregistro de los mismos debido a la fragmentación y desconexión existente entre las bases de datos de los Programas sanitarios centrales y las bases de datos de las regionales del MIDA.

La trazabilidad de los vegetales y de la acuicultura, se maneja por finca y parcela, vinculado a lo cultivado, origen de los insumos agropecuarios, prácticas y fechas de siembra y cosecha. En el caso de la avicultura, se maneja por granja y galpón de cría/engorde así como por apiario para la apicultura.

Hubo intentos de trazabilidad de bovinos con un organismo externo a Panamá (TrazarAgro) pero que al final terminó en solo identificar a los bovinos (areteado) pero que no implementó el seguimiento de los animales o sea no realizó realmente la trazabilidad a lo largo de la cadena. Otro de los problemas

que presentaba el producto es que la base de datos era externa a Panamá y no quedaba en manos del Gobierno Panameño.

ANAVIP (Asociación Nacional de Avicultores de Panamá) también desarrolló un software de trazabilidad que puso a disposición de las autoridades, pero que no ha sido aún incorporado.

En sanidad vegetal están abordando diferentes tipos de sistemas de trazabilidad y registro de Unidades Productivas: TrazarAgro (de OIRSA, de reciente puesta en marcha, cuya base de datos estaría fuera del manejo de las Autoridades de Panamá) y el de la AIG (Autoridad de Innovación Gubernamental), que tiene como objetivo dar trazabilidad a todos los servicios públicos y por ende quiere registrar los productores agropecuarios en el proceso.

Hasta el momento tres (3) proyectos han abordado la unificación de las bases de datos de establecimientos agropecuarios que buscaron unificar el registro e identificación de establecimientos agropecuarios sin éxito hasta el momento:

- SIA (Sistema de Información Agropecuario), es una Base de Datos en desarrollo donde cada productor va a quedar registrado. Informática del MIDA es quien lidera el Proyecto, e incluso sumar a todos los entes relacionados con la actividad agropecuaria.
- Proyecto PGA (Plataforma Gubernamental Agropecuaria) que tiene 5 años de creado, pero no ha funcionado. El PGA incluye la digitalización de los formularios que utiliza del Departamento de Epidemiología.
- Proyecto SIGAP: es un módulo de interrelación entre las instituciones, que se encuentra en desarrollo.

**H.4.3.33** En conclusión, hubo muchos intentos, pero aún no está operativo, confiable y ejecutivo un sistema de trazabilidad oficial por parte de las Autoridades Sanitarias.

**R.4.3.33-01** La trazabilidad de los animales, los vegetales, los agroalimentos, debería ser diseñada por el MIDA en concordancia con la actividad público privada y gestionada por los privados, de forma tal que los datos de la actividad privada sean resguardados bajo un sistema de datos nacionales, siguiendo la política de privacidad y confidencialidad de la información. En general, se debe trabajar de atrás hacia adelante, lo que ayuda a una mayor eficiencia en la implementación. (Ej.: Exportadores de miel, acopiadores, apiarios; Ej.: Exportadores de carne; rastro; feria y/o mercados; Finca ganadera)

En el [Anexo 7.4.3](#) se encuentra un análisis adicional sobre los hallazgos y recomendaciones relativas a los Sistemas Nacionales de Trazabilidad.

### Emergencias, gestión de crisis y Alerta Temprana

#### Consideraciones generales

La aparición de una enfermedad animal, vegetal o plaga potencialmente desastrosa en un país o región, o incluso la sospecha de la existencia de tal enfermedad o plaga, constituye una situación que requiere de la implementación de medidas de mitigación. Esto se aplica a cualquier enfermedad animal o vegetal o plaga que constituya una amenaza repentina y grave para los recursos naturales (fauna y flora), la sanidad animal y/o vegetal, los alimentos y la salud pública. Las características epidemiológicas de la enfermedad o plaga pueden indicar si ésta es nueva en el país, o si un organismo endémico ha aumentado su virulencia y si han cambiado las condiciones y grados de riesgo epidemiológico. Cuando las medidas de mitigación implementadas no son suficientes o por su complejidad (por ejemplo, costos) no puede ser aplicada por un solo organismo responsable, se considera una situación de emergencia. La lucha contra las enfermedades transmisibles y plagas requiere la cooperación entre países vecinos; si esto no es posible, la ausencia de una acción mancomunada puede crear de por sí una situación de emergencia. La asistencia de urgencia puede ser necesaria también en el caso de situaciones tales como inundaciones u otros desastres naturales, o de contaminación por materiales tóxicos o radioactivos. De igual forma debe contemplarse las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETA) que pueden surgir por malas prácticas, pero también por riesgos emergentes, sobre todo en alimentos importados.

En todos los casos, la prevención para emergencias requiere de la elaboración de protocolos o manuales de emergencia que incluyan los pasos a seguir para contener la enfermedad<sup>90</sup> y/o plagas, con el propósito de mitigar el daño y evitar su expansión en el territorio nacional.

Un protocolo de emergencia debe incluir la legislación, la conformación del Comité responsable de dichas emergencias, la creación de un grupo de acción, el origen de los fondos que se van a requerir, la provisión de los elementos necesarios para la contención, los mecanismos de evaluación y de gestión de contención y erradicación, así como la evaluación de la eficiencia y eficacia de las medidas, entre otros.

La evaluación del riesgo debe elaborarse antes de que suceda la emergencia, y es la base por la cual se elabora el protocolo de aplicación en caso que el evento suceda.

En la gestión de emergencias, por evaluación se entiende la recogida de información subjetiva y objetiva para medir el daño y determinar las necesidades básicas de la población afectada a las que debe darse respuesta inmediata. La evaluación siempre ha de ser rápida, pues debe realizarse en un lapso limitado, durante o inmediatamente después de una emergencia.

---

90. Incluye enfermedades transmitidas por alimentos

Cuando el Organismo responsable primario (Ej.: sanitario del país) aplica el Plan de emergencia, debe evaluar si logró controlar el riesgo; si no lo logró con el plan de emergencia disponible (cualquiera sea el motivo<sup>91</sup>) se aplica la Gestión de Crisis.

Una de las acciones de gestión de la sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, es la comunicación a todos los actores involucrados, para que en conjunto se gestionen las medidas correctivas.

Aunque existen fondos de emergencia y se han utilizado para algunas especies (por ejemplo, en Brucelosis Bovina y HLB de los cítricos), no se tienen fondos de emergencias para el caso de la intoxicación de las abejas, que permita proporcionar colmenas para reponer en parte las que se perdieron por estos motivos.

La herramienta más eficiente para garantizar la comunicación de los riesgos significativos en forma sistemática a todos los actores, es un Sistema de Alerta Temprana (SAT).

El SAT debe poder intercambiar información con los diferentes SAT del mundo, para conformar la red internacional de alerta temprana.

### Situación Panamá

**H.4.3.34** Existe en desarrollo y discusión por los Directores de Integración Económica la evaluación para aprobar un nuevo RTCA “Sistema Integral de Alerta Temprana (SIAT)”, pero no se ha observado el desarrollo de un Sistema Nacional de Alerta Temprana.

**R.4.3.34-01** Elaborar el protocolo de gestión y célula de crisis que permita tomar acciones frente a desvíos que no logra controlar individualmente el organismo involucrado responsable en forma primaria.

**R.4.3.34-02** Desarrollar e implementar el Sistema de Alerta Temprana en el país, acorde al nuevo RTCA “Sistema Integral de Alerta Temprana (SIAT)” de la COMIECO.

91. Insuficientes recursos; no disponibilidad de las herramientas necesarias y/o insumos requeridos, entre otros.

## Gestión - Programas de Verificación (control y vigilancia)

### Consideraciones generales

La verificación de la eficiencia y eficacia de los programas de mitigación de riesgo, se realiza a través de programas de inspecciones y auditorías de los procesos, y se validan, de manera indirecta, a través de controles analíticos sobre muestras representativas correspondientes a los puntos de vigilancia y/o control, tales como los programas de vigilancia y control de residuos, contaminantes ambientales e higiene de los alimentos, programas de vigilancia y control de la calidad de los insumos agropecuarios, de la farmacovigilancia, entre otros. La validación de los programas de mitigación usa diferentes fuentes de información, tales como, la incidencia de violaciones a los LMR de residuos o contaminantes, a los criterios microbiológicos, a los rechazos en destino de los productos exportados, entre otros.



**Ilustración 9** - Programas de verificación (vigilancia y control)

La verificación incluye las auditorías y las inspecciones y dentro de inspecciones se puede realizar por control o por vigilancia.

Los programas de mitigación deben ser verificados, y por ello se elaboran los programas de verificación a través de la vigilancia y del control.

Los programas que se aplican para verificar que los programas de mitigación son eficientes y eficaces, son entre otros:



**Por parte de la sanidad animal y vegetal:**

- a) Programas de vigilancia epidemiológica<sup>92</sup>.
- b) Programa de control cuarentenario zoonosario y fitosanitario de importaciones.
- c) Campañas de erradicación o control de plagas y enfermedades.

**Por parte de los servicios:**

- a) Programas de vigilancia de la comercialización de medicamentos veterinarios (medicamentos, biológicos, etc.) y piensos.
- b) Programas de vigilancia de la comercialización de agroquímicos (plaguicidas, fertilizantes, fitoterapéuticos, etc.).
- c) Programa de Vigilancia y Control de la Calidad de los Insumos Agropecuarios.
- d) Aprobación y registro de los laboratorios de ensayos de la Red Nacional de Laboratorios.
- e) Programa de control cuarentenario de insumos agropecuarios importados.

**Por parte de la Inocuidad:**

- a) Programas de vigilancia y control de residuos y contaminantes en agroalimentos.
  - Vigilancia y control de residuos de plaguicidas en alimentos.
  - Vigilancia y control de residuos de medicamentos veterinarios en alimentos.
  - Vigilancia y control de contaminantes en alimentos.
- b) Programas de control y vigilancia de higiene de los agroalimentos.
- c) Programa de control en frontera de agroalimentos importados.

**4.3.3.3.1**

**Vigilancia epidemiológica y control de enfermedades animales**

**4.3.3.3.1.1**

**Conceptos generales de la OIE**

---

92. Incluye procesos de cuarentena, entre otros.

En la actualidad, en un contexto de fuerte incremento internacional del tráfico comercial de animales vivos y sus productos, la vigilancia epidemiológica constituye un eje clave de actuación de los servicios veterinarios oficiales (SVO) de todos los países. El objetivo de cualquier sistema de vigilancia epidemiológica es proporcionar información rápida y fiable que posibilite acciones destinadas a la prevención y control de una las Enfermedades de Declaración Obligatoria (EDOs).

Se desarrolla a través de programas de vigilancia epidemiológica, que comprenden un conjunto de actuaciones encaminadas a recoger, analizar, interpretar y difundir sistemática y continuamente datos sanitarios con objeto de poder tomar las medidas de prevención y lucha pertinentes en cada momento.

La vigilancia epidemiológica de enfermedades puede ser de dos tipos:

- Activa: aquella que busca de forma expresa y dirigida en la población animal los datos de la enfermedad, y normalmente en base a un análisis de riesgo previo.
- Pasiva: aquella que se basa en la notificación y comunicación inmediata de cualquier sospecha ante el reconocimiento de cualquier signo compatible con una EDO por parte del sector ganadero o veterinario (privado) cuya colaboración es imprescindible en este tipo de vigilancia.

Un aspecto fundamental en el que se sustenta la vigilancia pasiva es la obligación de comunicación a los SVO de cualquier sospecha de EDO.

El objetivo de la OIE es apoyar a los Países Miembros proporcionándoles la información necesaria para que puedan tomar las medidas apropiadas en la prevención de la propagación transfronteriza de enfermedades animales importantes, incluyendo zoonosis, lo que se logra gracias a una notificación transparente, oportuna y consistente. Normalmente, cada enfermedad de la Lista de la OIE <sup>93</sup> cuenta con un capítulo correspondiente que ayuda a los Países Miembros en la armonización de la detección, la prevención y el control de enfermedades y proporciona las normas aplicables para garantizar el comercio internacional seguro de los animales y de sus productos.

Los requisitos de notificación se describen en el Capítulo 1.1., mientras que los principios y métodos de validación de las pruebas de diagnóstico se describen en el Capítulo 1.1.5. del Manual Terrestre.

Las enfermedades, infecciones e infestaciones incluidas en el Capítulo 1.3.<sup>94</sup> (Enfermedades, infecciones e infestaciones de la lista de la OIE) se han eva-

93. Capítulo 1.2., Criterios de inclusión de enfermedades, infecciones e infestaciones en la lista de la OIE, Código Sanitario para los Animales Terrestres, [http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_criteria\\_diseases.htm](http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_criteria_diseases.htm)

94. Capítulo 1.3. , Enfermedades, infecciones e infestaciones de la lista de la OIE, Código Sanitario para los Animales Terrestres, [http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_diagnostic\\_tests.htm](http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_diagnostic_tests.htm)

luado de conformidad con el Capítulo 1.2. y constituyen la lista de la OIE de enfermedades de los animales terrestres.

Según la OIE<sup>95</sup>, la vigilancia sanitaria tiene por objeto demostrar la ausencia de enfermedad o infección, determinar la presencia o la distribución de una enfermedad o infección o detectar lo antes posible la presencia de enfermedades exóticas o emergentes. El tipo de vigilancia ejercida depende de los resultados que se necesiten para tomar decisiones. La vigilancia sanitaria de los animales es también una herramienta para seguir la evolución de una enfermedad, facilitar la lucha contra enfermedades o infecciones, aportar datos al análisis de riesgos, mejorar la sanidad animal y la salud pública y justificar la adopción de medidas sanitarias.

Se deben encontrar bajo vigilancia epidemiológica una serie de enfermedades animales priorizadas por ser: zoonosis, enfermedades emergentes o re-emergentes, enfermedades bajo programa. La vigilancia epidemiológica de cada enfermedad viene descrita en un “protocolo de vigilancia”, el cual incluye, entre otros:

- Una breve definición de la enfermedad.
- Las características epidemiológicas.
- Los métodos de diagnóstico.
- Los objetivos, la población y los escenarios de la vigilancia.
- Definiciones epidemiológicas de casos.
- Tipos de vigilancia.
- Actividades de vigilancia.
- Acciones de control.
- Análisis de la información.
- Divulgación de la información.

### **Situación Panamá**

El Departamento de Campañas Zoonositarias del MIDA realiza vigilancia activa y pasiva de enfermedades zoonóticas tales como Brucelosis (BR), Tuberculosis bovina (TB), rabia, y Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB), con el apoyo del laboratorio de Sanidad Animal. Los programas del Departamento de Epidemiología del MIDA son los encargados de la vigilancia de las enfermedades de las otras especies: apícolas, avícola, acuícolas y porcinos.

---

95. Extraído del Código Sanitario para los Animales Terrestres, Capítulo 1.4, Vigilancia sanitaria de los animales terrestres. [http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre\\_surveillance\\_general.htm](http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=chapitre_surveillance_general.htm)

Cada Departamento y Programa tiene un Plan Anual de Trabajo (PAT) que lo coordina con los 11 coordinadores regionales. Hay 11 coordinaciones, 10 provinciales y 1 comarcal. El PAT se genera en base a la información relevada por cada coordinador regional.

Los Programas de control y erradicación fueron descriptos en el capítulo 4.3.3.2.3 (Programas de Control y/o Erradicación de enfermedades (Lucha sanitaria) del presente informe.

En cada Coordinación Regional hay un veterinario coordinador y en el país hay un total de 97 veterinarios de campo oficiales para las campañas.

Está en Planes del Departamento de Campañas Zoosanitarias determinar la prevalencia de Brucelosis en el 100% del hato lechero y un 15% del hato bovino de cría. La Población de bovinos es de unas 1.600.000 cabezas, de las cuales 900.000 serían las de mayor riesgo, teniendo en general un grado de tecnificación bajo, para una ganadería muy extensiva aún y están bajo el Programa Sanitario nacional de brucelosis y Tuberculosis un 10% de las 44.000 fincas del país.

**H.4.3.35** Los veterinarios privados de la actividad agropecuaria no están acreditados y las regencias no están reguladas.

**H.4.3.36** No están determinadas las prevalencias de BR, TB, Rabia y EEB. Sólo hay una prevalencia aparente del Brucelosis de 0.2%, basados en ganado lechero y fincas libres de BR.

**R.4.3.36-01** Los Programas y las Campañas sanitarias deben estar alineadas y regidas por un Plan Nacional de Sanidad Animal, para evitar la influencia de sus actividades por impulsos políticos por delante de decisiones técnicas basadas en riesgo y en evidencia científica.

Todo el sistema de **Programas y Campañas sanitarias es muy vulnerable a cambios políticos, ya que no se tiene un plan independiente y acordado con la actividad privada.** Cada 5 años cambia la política y eso implica cambios técnicos, conllevando a retrasos del sector en materia de SA y SV.

Los siguientes son sólo algunos de los problemas interinstitucionales manifestados por los entrevistados como ejemplo:

**H.4.3.37** No hay trazabilidad de los medicamentos utilizados en las fincas.

**H.4.3.38** De las entrevistas surge que se percibe una desorganización institucional intra e interinstitucional, ya que la planificación está muy afectada e influenciada por impulsos políticos y los mecanismos de comunicación son muy escasos y la información de relevancia no llega a tiempo (no es oportuna).

**H.4.3.39** El laboratorio de Residuos Tóxicos de SA está equipado y se encuentra en proceso de acreditación de algunos ensayos bajo normas ISO 17025, sin embargo encuentra dificultades financieras para su correcto funcionamiento, ya que existe un conflicto en el pago de facturas de servicios que presta al MINSA.

**H.4.3.40** Los datos de revisión sanitaria en frigoríficos no son informados a campañas zoonositarias y el departamento de certificación de carnes se disolvió. La información zoonositaria (especialmente zoonosis) proveniente de la inspección veterinaria en los frigoríficos y mataderos no llega a las áreas de Programas y Campañas sanitarias del MIDA, ya que la inspección sanitaria en los frigoríficos está a cargo del MINSA. El MIDA llega hasta el desembarcadero y al momento que los animales ingresan al corral de los mataderos empieza la jurisdicción de operaciones del MINSA.

**H.4.3.41** No se está aplicando ni Inteligencia epidemiológica ni sanitaria entre MIDA y MINSA. Existe un Sistema Nacional de Vigilancia Veterinaria en Planta (SINVEP), pero no está funcionando.

**R.4.3.41-01** El MIDA debe asegurarse que MINSA informe diariamente a Vigilancia Epidemiológica y a Inteligencia Sanitaria (o sus equivalentes), los resultados de los hallazgos de inspección veterinaria, durante la revisión de vísceras rojas y verdes, así como en la revisión de carcasas en los frigoríficos y mataderos bajo su fiscalización.

### Programa de Verificación y Control de Insumos Agropecuarios

#### Consideraciones generales

Los insumos agropecuarios son útiles si son usados adecuadamente pero también aumentan los riesgos de contaminación ambiental y porque aportan residuos en los alimentos, al formar parte de la cadena productiva; los procesos de producción y transformación aportan contaminantes del ambiente, de los productos de saneamiento, de los envases, del personal como vector. Esto requiere que los responsables de la inocuidad de los agroalimentos desarrollen programas de muestreo para análisis, con el fin de verificar y validar que los programas de mitigación son eficientes y eficaces. Para el análisis de dichas muestras, se requieren una red de laboratorios cuya gestión centralizada facilita el buen aprovechamiento y potencial de las instalaciones y equipamientos para cubrir las necesidades del país. El manejo disperso de los insumos agropecuarios se percibe como una debilidad, impidiendo acciones integrales de gestión para una mitigación más efectiva en el uso de los mismos.

El programa de verificación debe incluir (ver Ilustración 10):

- El registro de todas las agropecuarias y farmacias veterinarias que venden el producto.
- La exigencia que posea un regente autorizado por la Autoridad Competente, para asegurar el cumplimiento de las regulaciones.
- El sistema de recetas archivadas.
- Fármaco-vigilancia.
- Un sistema de inspección y auditorías sistematizado de las agropecuarias y/o farmacias veterinarias.
- Respuesta nociva y no intencional.
- Falta de eficacia.
- Incidente medioambiental.
- Incumplimiento de periodo de retiro.
- Respuestas nocivas en personas.
- Presencia de residuos por encima de los LMR.
- Acontecimientos adversos.
- Otros.



**Ilustración 10** - Sub-programas de vigilancia y control que nace del programa de verificación de residuos de PPC

Dentro de los programas de verificación se incluye la Resistencia Antimicrobiana (RAM)<sup>96</sup>, que forma parte de las acciones de vigilancia y control en el uso de antibióticos para uso humano en animales y en vegetales; su registro y seguimiento, así como la vigilancia de los residuos de antibióticos encontrados en los agroalimentos.

De cada programa de verificación nacen sub-programas de verificación e instancias, por ejemplo, para insumos agrícolas (Productos de Protección de Cultivos - PPC) - Ver ilustración 10.

### Situación Panamá

**H.4.3.42** El consumo de Plaguicidas, herbicidas, fungicidas, bactericidas en suelo agrícola disminuyó solo un 2.7 % entre 2013 y 2018, pasando de 4.771 toneladas a 4.642 toneladas por año en tierras agrícolas. El uso promedio es de 2,05 kg por hectárea. Comparado con el año 2005, hubo una reducción en volumen de solo el 5 %.

**R.4.3.42-01** Rediseñar e implementar nuevos procedimientos de registro y autorizaciones de insumos agropecuarios, basados en riesgo, donde la responsabilidad del producto siga siendo del fabricante y/o importador hasta su uso/descarte y donde los privados asumen su responsabilidad del autocontrol, a través de un regente técnico en las agropecuarias y farmacias veterinarias.

**R.4.3.42-02** Rediseñar e implementar nuevos programas de verificación y control de residuos basados en riesgo.

96. Para mayores detalles ver el anexo de este informe

### Proceso de las auditorías y análisis de muestras de vigilancia y control

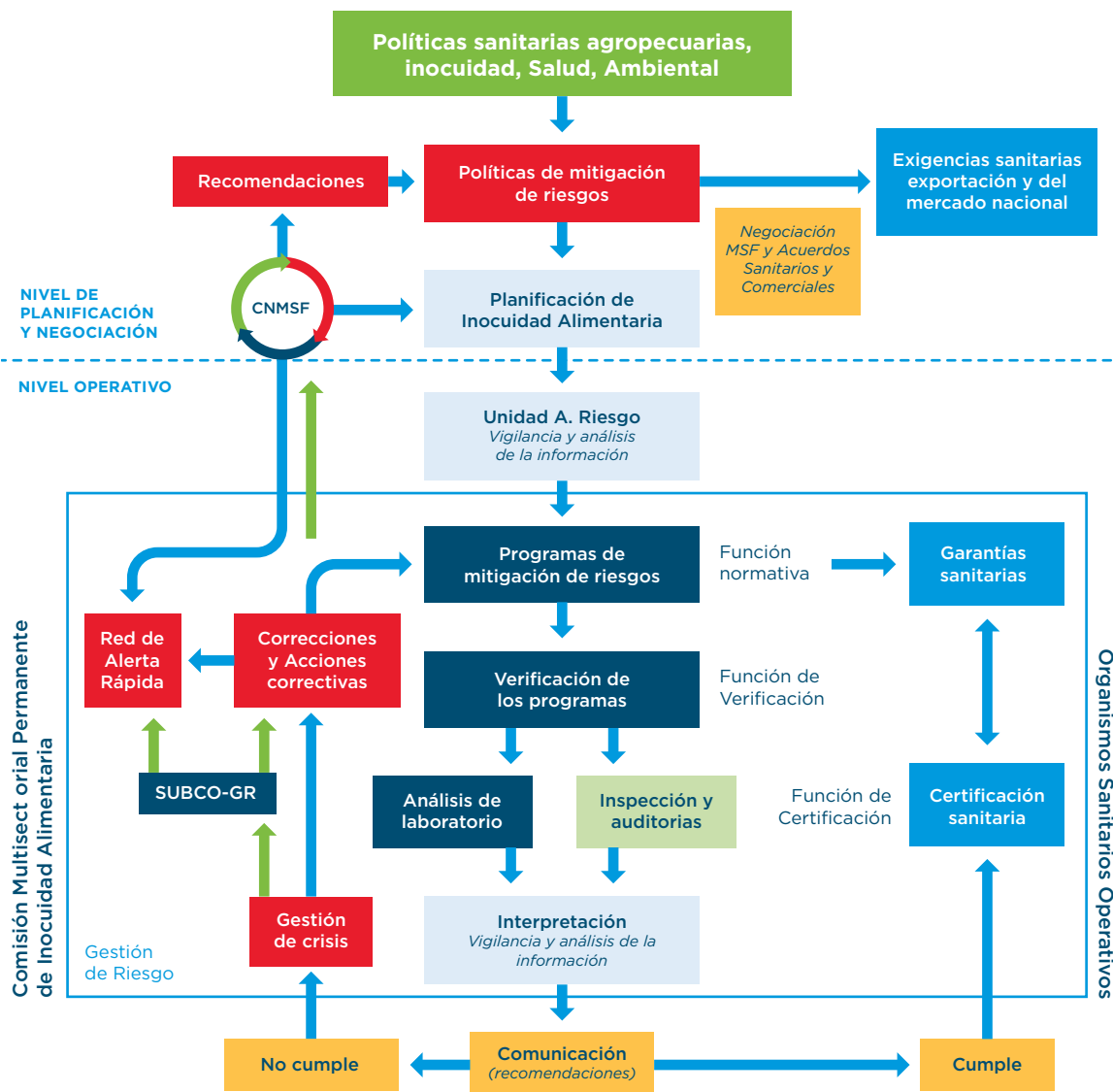
#### Consideraciones generales

Los resultados de las auditorías dentro del entorno del sistema bajo verificación y los resultados analíticos de los diferentes laboratorios que ejecutan los controles para la verificación del adecuado funcionamiento de los PMR, deben procesarse estadísticamente para la interpretación de los resultados (vigilancia y análisis de la información, incluido la comunicación) por los responsables de la Unidad de evaluación de riesgo e inteligencia sanitaria y de la gestión de riesgos, los cuales proponen a las Direcciones del Organismo Sanitario, las medidas correctivas a los PMR, en caso de desvíos o con tendencia significativa de desvío. A través de la Unidad de Evaluación de Riesgo (UER) del organismo, informa al Grupo de Trabajo de Análisis de Riesgo de la Comisión responsable de las MSF.

Si dicha verificación cumple, la Autoridad Competente puede entonces dar garantías que los riesgos están siendo controlados y de ser necesario puede emitir los certificados sanitarios que amparan los productos bajo vigilancia y control. En caso contrario, se toman acciones correctivas que se convierten en recomendaciones a efectuarse primeramente sobre los programas de mitigación (PMR) y de ser necesario, sobre las políticas de mitigación de riesgos (POMR) y/o la planificación estratégica de la inocuidad alimentarias.

En el ámbito de un organismo sanitario agropecuario, la salud animal, la sanidad vegetal y la inocuidad agroalimentaria, se basan entonces en programas de mitigación de riesgos, que correctamente manejados y verificados, nos dan las garantías que el Sistema de Gestión de Inocuidad funciona adecuadamente y que el país, para dicha cadena productiva, es confiable. El esquema general de un sistema de inocuidad basado en riesgo, es el siguiente:





**Ilustración 11** - Esquema de un sistema de inocuidad basada en mitigación de riesgos

### Situación Panamá

**H.4.3.43** En el caso de Panamá no se ha podido tener acceso a tableros de mando en línea, que permitan visualizar el análisis de los datos y el seguimiento a las desviaciones detectadas.

**R.4.3.43-01** Reforzar el procesamiento de la información de las inspecciones sanitarias y fitosanitarias, así como los análisis de laboratorio que permita interpretar los resultados, y por ende de las acciones a emprender.

**R.4.3.43-02** Fortalecer la comunicación de la información de los diferentes organismos con responsabilidad en el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en forma procesada y sistematizada, con el apoyo de tableros de control.

## Generalidades de la estructura organizacional del MIDA/MINSA

### Consideraciones generales

El surgimiento de enfermedades es un tema complejo. Los agentes y toxinas causantes de enfermedades infecciosas<sup>97</sup> que se encuentran en las poblaciones animales y en los productos de origen animal suponen una amenaza considerable y continua para la sanidad animal, la economía, la biodiversidad, la seguridad alimentaria (en lo referente tanto a cultivos como a ganado), la inocuidad de los alimentos y la salud pública.

El transporte de animales y productos derivados a destinos más alejados, que se efectúan en plazos más breves, y el hecho de que la producción de alimentos se concentre en algunos países y empresas de producción, hacen que el mundo sea cada vez más vulnerable a las consecuencias adversas potenciales asociadas con las enfermedades animales.

Las enfermedades endémicas de los animales suponen una carga diaria para la salud y la agricultura en algunos de los países más pobres del mundo, ya que obstaculizan el desarrollo económico y social y reducen la disponibilidad de los alimentos. Las mismas enfermedades introducidas en países industrializados, que en gran medida las han erradicado, se propagan rápidamente con graves consecuencias para la producción pecuaria, los negocios y la disponibilidad y los precios de los alimentos en los mercados nacionales e internacionales.

Las enfermedades infecciosas emergentes, incluidas las que están evolucionando y que escapan a las opciones de control disponibles (vacunas y agentes antimicrobianos), parecen estar originando un riesgo creciente para la salud. Teniendo en cuenta que los mecanismos de surgimiento de enfermedades son complejos y a menudo mal comprendidos, es probable que sigan surgiendo nuevas enfermedades a medida que se incrementen los desplazamientos internacionales de personas y animales, y mientras el comportamiento humano cambie el entorno que nos rodea.

La respuesta a una enfermedad es la misma tanto si va dirigida contra la infección natural o contra una liberación accidental o deliberada. En el caso de las enfermedades zoonóticas, la coordinación de la respuesta de los responsables de la sanidad animal y la salud pública es crucial, y a menudo lo mejor es centrar el control en eliminar y controlar el agente patógeno en su origen animal. Las autoridades sanitarias deben llevar a cabo estudios específicos para establecer la causa de un brote de enfermedad, y los laboratorios veterinarios a menudo son los primeros en descubrir el origen. Si existe la sospecha de una liberación malintencionada, la colaboración con las autoridades competentes es primordial.

97. 1.1.1.1 La salud humana y la sanidad animal están estrechamente relacionadas (OIE - Estrategia para la reducción de las amenazas biológicas)

Eventos recientes (como brotes del Ébola en África Occidental) han mostrado que en ausencia de un sistema sanitario fuerte y bien gestionado, la enfermedad puede propagarse rápidamente y quedar fuera de control, con consecuencias desastrosas y un riesgo elevado a nivel mundial. Es mucho más inteligente y rentable proporcionar financiación para los servicios de sanidad animal y de salud pública que lidiar con un brote importante e incontrolado, debido a un sistema nacional de detección y respuesta ineficaz.

Lamentablemente, seguirán surgiendo focos de inestabilidad civil en distintas partes del mundo, lo cual podría exacerbar el riesgo de amenazas por enfermedades infecciosas, ya que la inestabilidad civil a menudo conduce al desmoronamiento de los sistemas sanitarios, o a la aparición de grupos violentos que pueden estar tentados de añadir armas biológicas a su armamento. Las enfermedades infecciosas también pueden conducir a la inestabilidad debido a que pueden afectar la micro y macro economía, o pueden conducir a la reducción de los suministros de alimentos, y ambas situaciones pueden **impulsar a la población a emprender acciones irreflexivas e impredecibles.**

### **Situación Panamá**

Los cambios propuestos en la estructura organizacional del MIDA son consecuencia de los desvíos observados en el Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario.

No sé logrará una reestructuración del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá, dispersando las funciones con nuevas organizaciones, como se ha realizado en múltiples ocasiones en el pasado reciente de Panamá.

En definitiva, se plantea la necesidad de una reestructuración del Sistema Sanitario y Fitosanitario, para lograr los objetivos del reconocimiento y equivalencia de los servicios sanitarios, para el cumplimiento de los requisitos para el acceso de los productos panameños, a los mercados internacionales. En el [Anexo 7.4.4](#) se presenta una propuesta de la estructura organizacional del MIDA de acuerdo a los hallazgos y recomendaciones indicadas en este informe.

Uno de los puntos críticos en el tema de la sanidad agropecuaria, la inocuidad de los alimentos y la salud pública, es la coordinación y la integración de las acciones sanitarias con objetivos comunes, Esta coordinación e integración debería poder cubrirse con un CNMSF.

Considerando lo señalado en el PEG 2019-2024 en SISTEMAS Y NORMAS SANITARIAS: “Presentaremos un proyecto de ley para eliminar la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) y regresar sus funciones y responsabilidades al MIDA y al MINSA.

Rescataremos las Direcciones de Sanidad Vegetal, Salud Animal y Cuarentena Agropecuaria con tecnología, equipo y recursos humanos, para proteger la salud y vida de los humanos y el patrimonio animal y vegetal.

En el tema de importación de alimentos, se cumplirán las normas técnicas y científicas en materia sanitaria y fitosanitaria, y los acuerdos con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se actuará con transparencia”.

Lo que llama la atención es la propuesta de crear una nueva organización en reemplazo de la AUPSA, titulada “Servicio Nacional de Trámites para la Exportación e Importación de Alimentos (SENTA)”, lo que contradice “regresar sus funciones y responsabilidades al MIDA y al MINSA”, cuando en realidad lo que se requiere es una Ventanilla Única de Trámites para la importación y exportación (VUTE y VUTI)” que opere indistintamente en el MICI, el MIDA, el MINSA o cualquier otro organismos que es responsable o pueda serlo en un futuro, ya que la Ventanilla Única opera simultáneamente con los diferentes organismos responsables, sin perder estos sus responsabilidades.

#### A nivel MIDA:

**H.4.3.44** El análisis del Sistema Nacional Sanitario y Fitosanitario de Panamá indica que no existe actualmente un Sistema per sé, sino una sumatoria de acciones y tareas descoordinadas, duplicadas, inconexas, con responsabilidades fraccionadas y sin aporte real a la calidad esperada para el desarrollo del país.

**H.4.3.45** Se ha observado un exceso de fraccionamiento de las responsabilidades del Sistema sanitario y Fitosanitario en múltiples organismos, con la consecuente baja coordinación e integración de las acciones y el sobrecosto estructural que afecta la competitividad de los productos en el mercado.

**H.4.3.46** Dentro del Ministerio de Agricultura, se ha observado i) que los responsables regionales de Salud Animal y Sanidad Vegetal dependen de las Direcciones Regionales de Servicios Agropecuarios, cuya Dirección tiene una función más extensionista que sanitaria, lo que produce tensiones ya que un extensionista puede colaborar con la sanidad a través de la vigilancia pasiva pero un responsable de la vigilancia activa no debería ocuparse de extensionismo ya que perjudica su actividad principal. La Dirección regional tiene una carga más política que técnica con lo cual tiene otras prioridades. ii) una baja interacción entre la Salud Animal, la Sanidad vegetal y la ausencia de la Inocuidad Agroalimentaria (no existente en la actualidad); iii) un probable conflicto de interés por estar bajo las mismas direcciones la evaluación del riesgo y la gestión del riesgo; iv) no existe una adecuada sinergia entre los programas de registro, seguimiento, vigilancia y control de los insumos agropecuarios; v) no hay una visión de red de laboratorios y un aprovechamiento de las instalaciones y potencialidad analítica del gobierno.

**R.4.3.46-01** Por ello, se recomienda algunos cambios fundamentales en la estructura organizacional actual para lograr un salto sustancial en la calidad de los servicios. Con el tema de sanidad animal, vegetal e inocuidad de los agroalimentos, se proponen dos alternativas:

- Alternativa 1: Descentralizar las funciones de salud animal y sanidad vegetal en un Instituto de Protección y Sanidad Agropecuaria, incorporando además las funciones de la inocuidad de los agroalimentos.
- Alternativa 2<sup>98</sup>: De no descentralizar las funciones del MIDA, asegurar la autonomía técnica y administrativa que le permita ejercer su autoridad sanitaria con total independencia de las funciones de extensionismo, incorporando además las funciones de la inocuidad de los agroalimentos, creando una Coordinación General de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Agroalimentos, que tendrá a su cargo las actuales Direcciones de Salud Animal, Sanidad vegetal, la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria y la Coordinación Sanitaria Departamental.
- **R.4.3.46-02** Separar la evaluación de la gestión, para lo cual se debe crear en el MIDA, un Departamento de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria, dependiente de un probable Coordinador General Técnico-Administrativo.

El Departamento de Evaluación de Riesgo tendrá como función principal llevar a cabo de manera estructurada (sistemática), iterativa y transparente, las evaluaciones de riesgo de Salud Animal, Sanidad Vegetal, Inocuidad de los Agroalimentos, conformando un equipo de expertos en la metodología de la evaluación del riesgo, y conformando para cada evaluación un equipo temporario de expertos de diferentes orígenes (Gubernamental, Investigación, Académico, Privado).

**H.4.3.47** Como ya se señaló anteriormente, la evaluación de riesgo actual no cumple con lo esperado a nivel importaciones y exportaciones.

**R.4.3.47-01** Redactar el reglamento donde se determinen las funciones y estructura del Departamento de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria.

**R.4.3.47-02** Redactar los protocolos que definan los mecanismos de selección del Comité de expertos y de evaluación de los riesgos del Departamento de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria, en función del área específica involucrada, así como la comunicación y el seguimiento de la mitigación de los riesgos a niveles aceptables.

98. Ver Organigrama propuesto en el [Anexo 7.4.4](#)

**R.4.3.47-03** Estimar los costos estructurales de implementación del nuevo Departamento de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria.

**R.4.3.47-04** Realizar la capacitación de sus integrantes permanentes del Departamento de Evaluación de Riesgo e Inteligencia Sanitaria y Fitosanitaria, para su adecuada gestión.

**H.4.3.48** Los sistemas actuales de registro y seguimiento de insumos agrícolas y los laboratorios oficiales requieren de una visión de servicios y una clara administración por costos y resultados, lo que actualmente no sucede por estar dispersa sus acciones bajo diferentes direcciones.

**R.4.3.48-01** Por ello, se ha propuesto crear un nuevo **Departamento de Servicios** que incluya el registro, seguimiento e inspecciones de venta y uso de Insumos Agropecuarios (Medicamentos Veterinarios; Plaguicidas; Biocidas; Fertilizantes; Piensos; Material reproductivo, entre otros); registro de Directores Técnicos, regentes técnicos; registro de formuladores; importadores, distribuidores y almacenes agropecuarios/farmacias veterinarias; aplicadores y calibración de equipos de fumigación; Farmacovigilancia; Registro de manejo y disposición de productos registrados vencidos así como del programa de triple lavado y disposición de envases de sustancias peligrosas registradas. Por otro lado, será el responsable de Red de Laboratorios de referencia y de ensayos público-privados y el registro de los laboratorios autorizados en emitir protocolos analíticos con validez oficial. Dependerá del futuro Coordinador General Técnico-Administrativo, dando servicio a las tres direcciones sanitarias operativas.

La importancia económica y la ubicuidad de los alimentos en nuestra vida sugieren que la inocuidad alimentaria ha de ser uno de los principales intereses del conjunto de la sociedad, especialmente del gobierno y de los productores del sector. Cada vez es mayor la complejidad de la cadena de producción de los alimentos de origen agropecuarios y cada uno de los eslabones debe tener idéntica solidez a fin de proteger adecuadamente la salud de los consumidores. Una política efectiva de inocuidad alimentaria debe reconocer la naturaleza interdependiente de la producción de los alimentos.

Una de las prioridades estratégicas de los servicios sanitarios es velar por los más elevados niveles de inocuidad alimentaria del país.

Las últimas décadas han conocido cambios extraordinarios, tanto en los métodos de producción agropecuaria y de transformación de los alimentos como en los controles necesarios para garantizar el respeto de normas sanitarias y de inocuidad aceptables.

Una política efectiva de inocuidad alimentaria debe reconocer la naturaleza interdependiente de la producción de alimentos:

- Exige determinar y supervisar los riesgos para la salud de los consumidores vinculados con las materias primas, las prácticas agropecuarias, las actividades de procesamiento de alimentos.
- Requiere medidas reglamentarias eficaces para gestionar estos riesgos.
- Hace necesario el funcionamiento de sistemas de control para supervisar y garantizar la aplicación de dichas reglamentaciones.

La política de inocuidad alimentaria debe basarse en un planteamiento global e integrado: es decir, a lo largo de toda la cadena alimentaria o sea “de la granja al consumidor”.

**H.4.3.49** Actualmente el MIDA no tiene en sus Direcciones Nacionales de Sanidad Animal y Vegetal, el concepto de inocuidad, bajo el concepto de una sola salud de la OIE.

**R.4.3.49-01** Sumado a la posible discontinuidad del AUPSA, la ausencia de una Dirección de Inocuidad Agroalimentaria en el MIDA se considera una debilidad para garantizar que las materias primas agrícolas y las prácticas agropecuarias sean las adecuadas para lograr que los primeros eslabones de la cadena de los agroalimentos cumplan con la inocuidad requerida. **Se propone, por lo tanto, la creación de una Dirección Nacional de Inocuidad Agroalimentaria (DNIA).**

La nueva DNIA tendrá a su cargo: la verificación y emisión de regulaciones y normativas de agroalimentos; la vigilancia y control de los procesos de transformación para agroalimentos (carne; aves; acuícola; apícola; lácteos; frutas y vegetales, entre otros); el Control de las importaciones de los agro-alimentos, el registro de agroindustrias; el registro del transporte de agro-alimentos; la certificación de los procesos de mitigación de riesgos aplicables en las fases primarias (Buenas Prácticas Agrícolas y Pecuarias; Buenas Prácticas de Fabricación (incluidos POES y HACCP cuando la actividad lo amerite); registro de certificadores de orgánicos, la emisión de certificados sanitarios de agroalimentos. Tendrá además a su cargo la verificación de la gestión de los riesgos a través de los programas de vigilancia y control de residuos (Medicamentos veterinarios y plaguicidas), de contaminantes (natural e industrial) y el programa de vigilancia y control de higiene (patógenos).

**R.4.3.49-02** Se agrega dependiente de esta dirección, la **Coordinación de Inspección de Plantas agroindustriales**, a nivel operativo, que será la encargada de verificar el correcto cumplimiento de las garantías sanitarias reguladas, basadas en el nivel de riesgo producto-proceso.

De la DNIA dependerá la nueva Coordinación de Inspección de Plantas Agroindustriales.

La DNIA será el nexo para la emisión de certificados sanitarios de agroalimentos con el SENTA en coordinación con la Sección de Análisis y Registro Sanitario de Alimentos, del Departamento de Protección de Alimentos del MINSA.

Las actuales **Direcciones Nacionales Salud Animal y Sanidad Vegetal**, mantendrán sus funciones en Cuarentena y certificaciones sanitarias y fitosanitarias, así como la gestión de riesgo donde la actual vigilancia epidemiológica se amplía a **Inteligencia y vigilancia epidemiológica** y se mantiene los programas específicos de control y erradicación. Se elimina su función de evaluación de riesgo para que se centren en la gestión del riesgo.

**R.4.3.49-03** La Vigilancia epidemiológica se amplía a inteligencia y vigilancia epidemiológica y se elimina su función como evaluador del riesgo reforzando la gestión del riesgo.

**5.- La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria (DECA)** asumirá además los controles sobre los agroalimentos que ingresen al país. Para los alimentos compuestos, se definirá en nuevos reglamentos, los límites en su composición que repartirá las responsabilidades entre DNIA-DECA o MINSA-DEPA.

Desde el punto de vista del sistema de gestión de la calidad del Sistema Nacional de MSF de Panamá muestra ciertas debilidades a nivel documental.

Por otro lado, se ha evidenciado durante las entrevistas que existe habitual rotación de personal, lo que requiere de procesos correctamente definidos bajo procedimientos e instructivos que soslayan la posibilidad de incurrir a errores involuntarios del personal que está en formación. Durante el Diagnóstico no se pudo acceder a los Perfiles de puesto de trabajo del personal.

**H.4.3.50** No hay un Mapa de Procesos o Documento que permita ver la integración entre los diferentes procedimientos y procesos, y al revisar los mismos no dan realidad de un proceso secuencial y controlado, tal como debiera ser un SMSF.

**H.4.3.51** MIDA no cuenta con un listado de los documentos que tiene bajo control (codificación, nombre, vigencia, versión, etc.). La gran mayoría de los documentos no son controlados, y los documentos que deberían estar controlados, se utilizan versiones de manuales y procedimientos que no han sido aprobados aún, lo que denota una falla en el control de documentos.

**R.4.3.51-01** Se requiere poner en marcha en el MIDA un sistema documental, como parte de un sistema de calidad (no sólo en los laboratorios).



**R.4.3.51-02** Se requiere realizar una Planificación Estratégica MSF (Interinstitucional), con una visión transversal, con una clara modernización de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos.

**R.4.3.51-03 Rediseñar la estructura organizacional actual del MIDA para lograr un salto sustancial en la calidad de los servicios, acorde a los lineamientos indicados en el presente diagnóstico.**

#### **A nivel MINSA:**

Del total de la plantilla de personal del Departamento de Protección de Alimentos (DEPA), tiene a nivel nacional una planilla de 30 funcionarios de los cuales 20 son técnicos, además de 125 funcionarios a nivel regional y local divididos en 15 regiones.

**H.4.3.52** Solo el 1 % de la dotación hace inspecciones en la calle y el resto está destinado a funcionarios de inspección en plantas industriales (Ej. Mataderos), lo que indica una ausencia de vigilancia y control en el comercio, sobre todo en los pequeños comerciantes.

**R.4.3.52-01 Aumentar fuertemente las inspecciones a comercios de venta de alimentos** (supermercados, almacenes, restaurantes, comedores, entre otros), que se encuentra muy abandonado por falta de recursos económicos. Las inspecciones en plantas industriales (frecuencia) debe basarse en el análisis de riesgo Producto/Proceso tal lo recomendado por la FAO, lo que debería quedar reflejado en un programa anual.

**H.4.3.53** Los análisis de las muestras de verificación de los programas de vigilancia y control de residuos, higiene y contaminantes son pagados por la industria. Hay pocas muestras de las inspecciones en comercios porque no hay fondos para cubrirlas.

**R.4.3.53-01 Revisar el origen de los fondos para financiar la vigilancia analítica de los Programas para los productos de consumo en el territorio nacional.**

Las muestras de residuos son procesadas en los laboratorios del MIDA, las microbiológicas en el Laboratorio de Referencia de Alimentos y Aguas del Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud. (LRAA/ICGES) y de contaminantes en el MIDA y en el LRAA/ICGES.

A nivel del Ministerio de Industria y Comercio (MICI) depende el CNA y el CENAMEP.

El MICI es el Punto Focal del Acuerdo MSF. Pareciera que tiene dificultades con la velocidad en las acciones legales por requisitos cambiantes y en el procesamiento de los Reglamentos Técnicos Centroamericanos.

**H.4.3.54** A la fecha, no hay política de calidad y la ley de calidad se encuentra en proceso.

**R.4.3.54-01 Redactar e implementar una Política de Calidad y redactar la ley de Calidad.**

#### 4.3.4.2

### Conclusiones Emitidas por la OIE en el PVS 2011

#### Consideraciones generales

El Proceso PVS de la OIE<sup>99</sup> es un programa mundial para el mejoramiento sostenible de los Servicios Veterinarios de un país de conformidad con las normas de la OIE en materia de calidad de Servicios Veterinarios. Constituye un elemento fundamental para mejorar la salud animal y humana, e incrementar la conformidad con las normas MSF a nivel nacional, regional e internacional. Se debe recordar que las actividades de los Servicios Veterinarios son bienes públicos mundiales y por consiguiente pueden ser tomadas en cuenta al momento de establecer financiamientos públicos nacionales, regionales o internacionales apropiados.



#### Situación Panamá

Luego de una solicitud del MIDA emitida a la OIE, un equipo de expertos certificados por la OIE realizó en 2007 una evaluación de los Servicios Veterinarios del país, y luego un Análisis de Brechas PVS en 2011<sup>100</sup> con ayuda de la Herramienta PVS de la OIE para la evaluación de las Prestaciones de los SV, con bases en las normas internacionales de la OIE en materia de calidad de Servicios Veterinarios<sup>101</sup>.

En su Informe del Análisis de Brechas PVS a la República de Panamá en 2011, el equipo de evaluación de la OIE identifica las siguientes conclusiones en su evaluación:

99. El Proceso PVS de la OIE, <http://www.oie.int/es/solidaridad/proceso-pvs/>

100. Informe del Análisis de Brechas PVS a la Panamá, 2011, <http://www.fao.org/tempref/AG/Reserve/ved/PVS/GAP/America/GAP%20-%20Panama%202011.pdf>

101. Título 3 Calidad de los Servicios Veterinarios, del Código Sanitario para los Animales Terrestres de la OIE, [http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=titre\\_1.3.html](http://www.oie.int/index.php?id=169&L=2&htmfile=titre_1.3.html)

*Es imprescindible que se dé a conocer, a quienes corresponda en Panamá, el rol fundamental de los SV, el cual es reconocido como un bien público internacional, en los campos de la salud pública veterinaria y en la solidaridad nacional e internacional en la lucha contra las enfermedades de los animales.*

*Los SV son un factor de producción necesario para el incremento de la productividad y el comercio internacional, dos prioridades nacionales para Panamá.*

**H.4.3.55** La estructura de los SV panameños, caracterizada por una marcada atomización, fue el objeto de la principal observación realizada por la evaluación PVS del año 2007.

*En ese sentido no se han evidenciado mejoras desde entonces. La efectividad de los SV es, en términos generales buena, si bien varios aspectos requieren de ajustes importantes. Pero su eficiencia económica, y su efectividad, podrían ser incrementadas si se encarará a fondo un plan de reestructuración, de modo de unificar Autoridades.*

**H.4.3.56** Un programa crucial para el mejoramiento del comercio internacional es el de identificación animal y control de movimientos.

El mismo será implementado, y requerirá del accionar conjunto de muchos actores de la producción animal, y por ende, de un gran esfuerzo de coordinación.

**H.4.3.57** En sanidad animal se aplicará un programa intensivo de Brucelosis y TB bovina, de dos años de duración, a los fines de demostrar cabalmente la ausencia de dichas infecciones en el territorio panameño, autodeclarar al país libre de las mismas y lograr el reconocimiento de dicho estatus, ante los socios comerciales del país.

En el campo de la Salud Pública Veterinaria se reforzará la inspección de las plantas procesadoras de productos cárnicos, cumpliendo de esa manera con la legislación panameña y con la normativa internacional.

**H.4.3.58** La red de laboratorios de la DINASA/MIDA deberá reestructurarse, con la finalidad de hacer más eficiente el uso de los recursos.

También incrementará el número de diagnósticos que pueden llevar a cabo, y comenzará el proceso de certificación de calidad. El registro de datos del laboratorio deberá ser informatizado.

Entre las competencias transversales de los SV se prestará especial interés a las actividades de formación continua del personal, con la preparación de un programa y un marcado incremento de la inversión en este tema. También se desarrollará un sistema informático global que permita integrar todas las acciones de los SV, y de esta manera obtener información que favorezca y facilite su gestión.

Se creará una unidad de comunicación, que tendrá a su cargo tanto la comunicación como la consulta a las partes interesadas, y la difusión de las innovaciones técnicas.

El presupuesto global para el período de 5 años se estimó en 86.000.000 USD. Incluye actividades complementarias a las que actualmente se llevan a cabo, y que permitirán lograr un significativo progreso de los SV de Panamá, en acuerdo con las normas internacionales sugeridas por la OIE.

El presupuesto anual se estimó en aproximadamente 15.500.000 USD, representando un incremento aproximado del 26%.

#### 4.3.4.2.2

#### Perspectivas de cumplimiento del PVS OIE actual

En el [Anexo 7.4.5](#) se resume un ejercicio comparativo realizado por los expertos del presente informe entre los resultados obtenidos en el PVS 2011, el nivel de progresión esperado en dicho PVS para el año 2016 y el nivel inferido de progresión calculado en este diagnóstico en base a la evaluación parcial y limitada del mismo, sólo con el fin de identificar aquellos aspectos que se encuentran con mayor diferencia con los niveles de progresión esperados para el año 2016. **Es importante señalar que este ejercicio no constituye una evaluación de PVS per sé, dado que la misma requiere de personal acreditado por la OIE para dicha evaluación y un nivel de profundidad y detalle que no está en el alcance de este diagnóstico. Este ejercicio lo realizó el equipo consultor sólo a los fines de identificar donde es posible esperar un nivel de brechas amplio entre el nivel de progresión esperado para el año 2016 y la situación actual del sistema sanitario del país en materia de sanidad animal.**

De este ejercicio se identifica que las mayores diferencias están ubicadas en los siguientes componentes críticos (con aproximadamente tres niveles de progresión de diferencia):

- I.5. Estabilidad de las estructuras y sostenibilidad de las políticas.
- I.8. Financiación del funcionamiento.
- IV.2 Aplicación de la legislación y las reglamentaciones y cumplimiento por las partes interesadas.

Luego le siguen los siguientes componentes críticos (con aproximadamente dos niveles de progresión de diferencia):

- I.3. Formación continua.
- I.4. Independencia técnica.
- I.7. Recursos físicos.

- II.3 Análisis de riesgos.
- II.9 Medicamentos y productos biológicos de uso veterinario.
- II.13.B. Identificación y rastreabilidad de productos de origen animal.
- III.1 Comunicación.
- III.2 Consulta de las partes interesadas.
- III.3 Representación oficial.
- III.5.B. Competencia del organismo veterinario estatutario.
- IV.3 Armonización internacional.
- IV.6 Transparencia.

De las **conclusiones del PVS OIE 2011 y en concordancia con los hallazgos del presente diagnóstico**, se extraen las siguientes recomendaciones:

**R.4.3.58-01 Fortalecer el reconocimiento del rol de los servicios veterinarios como bien público internacional**, en los campos de la salud pública veterinaria y en la solidaridad nacional e internacional en la lucha contra las enfermedades de los animales.

**R.4.3.58-02 Reestructuración de los servicios veterinarios panameños**, entre las competencias transversales, se prestará especial interés a las actividades de formación continua del personal.

**R.4.3.58-03 Desarrollar un sistema informático global que permita integrar todas las acciones de los servicios veterinarios, para obtener y manejar información que favorezca y facilite su gestión.**

**R.4.3.58-04 Fortalecer las garantías del sistema sanitario nacional**, a través de las mejoras en el programa de trazabilidad, el programa de Brucelosis y TB bovina, el refuerzo de la inspección de plantas procesadoras de productos cárnicos, la reestructuración del laboratorio de la DINASA/MIDA, el incremento del número de diagnósticos que se realizan, favorecerán significativamente a la salud pública y facilitarán el acceso a nuevos mercados.

## Servicios Oficiales

### Laboratorios de Referencia y Red de Apoyo

#### Consideraciones Generales

El laboratorio de referencia y su red de apoyo tiene un rol imprescindible en el diagnóstico, confirmación y caracterización de los casos y sospechas en materia de MSF, dando instrumentos medibles y fiables para que los diferentes Programas de control, vigilancia y mitigación, tanto públicos como privados, puedan tomar sus decisiones basadas en hechos, con respaldo científico y ejecutando medidas en materia de MSF basadas en el riesgo (tres requerimientos claves en materia del Acuerdo MSF de la OMC).


Contar con resultados analíticos confiables y de calidad permite proyectar y priorizar diferentes tipos de gestiones que buscan mitigar, reducir o eliminar los riesgos a través de la prevención, tratamiento y control, logrando de esta manera, el uso eficiente y eficaz de los recursos.

La calidad de un laboratorio se puede definir como la exactitud, fiabilidad y puntualidad de los resultados analíticos notificados. Los resultados analíticos deben ser lo más exactos posible, todos los aspectos de las operaciones analíticas deben ser fiables y la notificación de los resultados debe ser puntual para ser útil. Cuando se realizan mediciones, siempre existe cierto nivel de inexactitud. El reto es reducir el nivel de inexactitud al máximo posible.<sup>102</sup>

Los laboratorios son servicios de apoyo clave y de uso rutinario en los temas MSF, ya que sirven para verificar el funcionamiento de los Programas de Mitigación, Control y Vigilancia, por lo tanto si sus resultados son inexactos o no llegan en el momento que se requieren, pueden implicar serios problemas a la hora de ejecutar dichos Programas, trayendo consecuencias tales como gestiones y tratamientos innecesarios o incorrectos, retrasos en el diagnóstico, pruebas diagnósticas adicionales e innecesarias, paralización de los procesos comerciales injustificadamente, entre otros. Estas consecuencias incrementan los gastos, por ende, los costos de los Programas, altera los tiempos de ejecución como los esfuerzos de gestión (personal, movilidad, comunicaciones y decisiones adicionales innecesarias, entre otros) y pierde el fundamento principal en materia de MSF: tomar decisiones basadas en hechos y en ciencia.

#### Situación Panamá

Panamá no cuenta con redes de laboratorios público-privados y sólo operan los Laboratorios Oficiales como entes de verificación de los Programas de Mitigación, Control y Vigilancia. Por otro lado, al carecer de una red de labora-

102. Sistema de gestión de la calidad en el laboratorio: Manual., <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/252631/9789243548272-spa.pdf;jsessionid=CID42F28FEE9A144684C2A457EB9C561?sequence=1> 

torios de servicios y ser los oficiales la única opción, tienen poder de decisión sobre la cantidad de muestras y qué pueden analizar, ya que no siempre está en función de las necesidades de los gestores de los Programas de Mitigación, Control y Vigilancia. Los laboratorios de las plantas de proceso tampoco están reconocidos y hay interés en el sector lácteo de que exista una red de laboratorios oficiales.

**H.4.3.59** No hay redes de laboratorios público-privados y sólo operan los Laboratorios Oficiales como entes de verificación de los Programas de Mitigación, Control y Vigilancia.

**R.4.3.59-01** Desarrollar una red de laboratorios, que incluya los laboratorios públicos y privados acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación – CNA y autorizados por el MIDA y MINSA, o sea que están bajo un programa de calidad y de conformidad, controlados por los laboratorios de referencia, a través de un programa de muestras ciegas. Esto permitirá ser más efectivos los servicios y a un precio competitivo.

En el caso del MIDA, la cantidad de muestras se fija anualmente en un Plan Anual de Trabajo (PAT) y eso sirve de parámetro para la proyección de todas las áreas de trabajo (insumos que necesitará el laboratorio para el año, cantidad de muestras de cada regional, etc.).

El problema principal en esta situación (combinación de una red de laboratorios exclusivamente oficiales y PAT acordado con los laboratorios en función de sus capacidades) es que la cantidad de muestras que se fijan anualmente en los PAT, están basadas en las capacidades analíticas de los laboratorios, o sea que no están definidas ni determinadas en función del riesgo que han estimado los programas de mitigación.

**H.4.3.60** Los Planes Anuales de Trabajo de los Programas se definen en función de las capacidades analíticas de los laboratorios y no en función del riesgo de las actividades a mitigar, controlar o vigilar.

**R.4.3.60-01** Los Planes Anuales de Trabajo de los Programas se definan y acuerden en función del riesgo de las actividades a mitigar, controlar o vigilar (no en función de la capacidad de ensayo de los laboratorios).

**H.4.3.61** Es correcto que los laboratorios tienen una capacidad limitada en función de sus instalaciones, recursos humanos y del cumplimiento de los protocolos de garantías de calidad en los resultados emitidos. Los laboratorios oficiales deben además verificar el buen desempeño de los laboratorios que pertenezcan a la red de laboratorios acreditados y autorizados para emitir protocolos de resultados analíticos con validez oficial.

**R.4.3.61-01** Los gestores operativos (Programas) deben definir la cantidad de muestras y ensayos necesarios para cada programa de vigilancia y control, ya que estos son los facultados para verificar y validar la eficiencia y eficacia de los programas utilizados para mitigar los riesgos a niveles tolerables. Por ello, la recomendación es que los programas de vigilancia y control son los que definan los tipos de análisis, origen y cantidad de muestras a analizar para cumplir con los criterios estadísticos.

**R.4.3.61-02** Los laboratorios deben adecuarse a la demanda y si su capacidad analítica no satisface, entonces los gestores operativos usan la red de laboratorios (conformada por laboratorios de organismos de gobierno y laboratorios privados nacionales o internacionales que formen parte de la red de laboratorios para análisis de muestras oficiales) para cumplir con lo programado. Los laboratorios dan servicio a los gestores operativos.

Otra debilidad identificada es la falta de sistema informático automatizado que provea los resultados e información del diagnóstico rápidamente, que facilite el intercambio de información epidemiológica, donde permita tomar decisiones oportunas a los diferentes actores del sistema sanitario y fitosanitario del país, y sobre todo en los Programas Sanitarios y Fitosanitarios Nacionales. Esta debilidad se profundiza con los reclamos que fueron recibidos durante el diagnóstico en referencia a la demora en la entrega de resultados (no sólo por la falta de un sistema informático automatizado de publicación de resultados).

Todo el sistema de toma de muestra, envío, recepción, ensayo y resultados es en papel. Hay un sistema electrónico de registro de muestras en los laboratorios, donde se suben los datos base de la muestra y los resultados de los ensayos, pero el sistema sigue siendo en base a papel.

**H.4.3.62** Falta de sistema informático automatizado que provea los resultados e información del diagnóstico rápidamente, que facilite el intercambio de información epidemiológica, donde permita tomar decisiones oportunas a los diferentes actores del sistema sanitario y fitosanitario del país.

**R.4.3.62-01 Desarrollar o adaptar un sitio y un sistema informático que permita a la red de laboratorios publicar sus resultados**, para agilizar los tiempos de respuesta en los diagnósticos y permita a los actores de los sistemas sanitarios y fitosanitarios nacionales tomar decisiones oportunas y basadas en hechos.

**H.4.3.63** Los laboratorios del MIDA y MINSA utilizan escasamente los servicios nacionales de calibración acreditados (excepto los laboratorios de sanidad vegetal del MIDA).



**R.4.3.63-01** Los laboratorios del MIDA y del MINSA deberían usar los servicios de alguno de los tres laboratorios de calibración acreditados en el país, recurriendo a empresas calibradoras externas para los equipos no cubiertos por esos laboratorios.

**H.4.3.64** Los responsables entrevistados de los laboratorios de MIDA y MINSA identifican innumerables mejoras que requieren de los laboratorios, tanto en materia edilicia, operativa y analítica.

**R.4.3.64-01** Varios laboratorios oficiales requieren de inversiones en la infraestructura edilicia y equipos analíticos y de apoyo, igual que muchos sectores administrativos. Sin embargo, se considera que **antes de invertir en el área de infraestructura, se debe asegurar los cambios organizacionales y operativos** de los programas basados en riesgos. La inversión en infraestructura debe ser una condición a posteriori, una vez determinado realmente las necesidades en volumen de muestras; planificación estratégica y Sostenibilidad financiera; reforzar las funciones de referencia de los laboratorios del MIDA/MINSA y no de realizar las muestras que podrían ser absorbidas por laboratorios de una red público-privada.

#### 4.3.5.1.2

##### **Presupuesto y su impacto los Planes Anuales de Trabajo (PAT)**

En general, el presupuesto de los laboratorios tiene dos fuentes principales de financiamiento, uno ordinario (del MIDA) y otro de los diferentes convenios existentes entre MIDA-OIRSA, tales como el Fondo Nacional de Salud Animal (FNSA) o el Fondo Especial de Protección Fitosanitaria (FEPROF). Sin embargo, el 100% de la gestión de estos fondos lo hace el OIRSA.

Operativamente en 2019 los laboratorios tuvieron una baja en su capacidad operativa debido a la gestión de los fondos, repercutiendo en incumplimientos de los PAT de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal por falta de insumos y reactivos. Por ejemplo, en el 2019 pudieron contar con las compras del fondo recién en el mes de octubre del mismo año. Estos problemas presupuestarios tienen desfases desde el año 2018 y siguen dando en la actualidad, donde hay órdenes de compra emitidas en el año 2019 que se están pagando y cargando con fondos del año 2020.

En 2020 los laboratorios de sanidad vegetal han tenido una reducción significativa presupuesto y están esperando reactivos, insumos y equipos. En el caso de virología se han dejado de realizar ensayos por agotamiento de los reactivos. Lo mismo sucede con el Laboratorio de Análisis de residuos de plaguicidas en Plantas y Productos Vegetales. El PAT 2019 para los laboratorios de agroquímicos se cumplió solo un 40% de lo programado.

**H.4.3.65** Varios Programas Sanitarios y Fitosanitarios no lograron en 2018 y 2019 los resultados planificados por falta de fondos operativos en los laboratorios para adquirir insumos y reactivos.

**R.4.3.65-01** Desarrollar un estudio de **sostenibilidad financiera de los laboratorios**, para garantizar que las tarifas de los servicios prestados a terceros cubran realmente dichos costos y que los costos operativos de los ensayos oficiales cuenten con el presupuesto en tiempo y forma acorde a su Plan Anual de Trabajo (PAT).

Este problema con la gestión de los fondos operativos de los laboratorios sucedió tanto en los laboratorios de sanidad animal como de sanidad vegetal, y los laboratorios regionales son los que sufren con mayor impacto la burocracia de compra. Los presupuestos ya aprobados para el año, vuelven a ser revisados en cada compra y eso hace que haya una burocracia en toda la cadena de compra de los insumos y reactivos, retraso en la compra de aquellos insumos y reactivos que se programaron en los PAT (planes Anuales de Trabajo) y se aprobaron a inicios de año. La causa principal indicada es que el OIRSA aplica reglas de liberación de los fondos del propio OIRSA (va a probación de OIRSA regional en El Salvador) y no resultan ser ágiles ni oportunas para la gestión operativa de los laboratorios en Panamá.

**H.4.3.66** Procedimientos operativos burocráticos y las reglas de liberación de fondos fuera del ámbito del MIDA fueron indicadas como los principales motivos de la falta de fondos operativos para adquirir insumos y reactivos de los laboratorios.

**R.4.3.66-01** Los procedimientos y reglas de liberación de fondos deben estar definidas por MIDA y no por terceros gestores, de forma que se asegure que el fondo para la adquisición de insumos y reactivos del laboratorio se haga en función de su presupuesto y necesidades definidas en su Plan Anual de Trabajo (PAT).

#### 4.3.5.1.3

#### Problemas de coordinación con Direcciones Regionales

En los laboratorios del MIDA existe un problema con la gestión en los laboratorios regionales, ya que el personal técnico de los laboratorios regionales responde al laboratorio central, pero el personal administrativo y de limpieza responde al coordinador regional, y tal como fue indicado oportunamente en informe, la comunicación y la coordinación entre los servicios de las Direcciones Regionales y las centrales tienen serios problemas de gestión en la administración y asignación del personal.

En todos los laboratorios se indicaron problemas de coordinación con los laboratorios y personal de las Direcciones Regionales, ya que la coordinación

regional depende de un manejo político mientras que la coordinación nacional (laboratorio central) depende de un manejo técnico.

Las recomendaciones sobre los problemas de coordinación de los Laboratorios centrales con Direcciones Regionales son genéricas y fueron dadas en varios puntos de este informe (por ejemplo 4.3.2.5 Sostenibilidad financiera, 4.3.4 Generalidades de la estructura organizacional del MIDA/MINSA, entre otros).

#### 4.3.5.1.4

##### Equipamiento en desuso y problemas de energía eléctrica

Durante las visitas realizadas a los laboratorios, se encontraron muchos equipos fuera de uso (centrífugas, hornos, heladeras, entre otros), la mayoría debido a fallas en la estabilidad de la potencia eléctrica del edificio.

Las UPS existentes no tienen la capacidad necesaria para soportar la capacidad instalada de equipos, y los generadores de emergencia instalados no resultaron ser confiables.

Existen actualmente y a un costo razonable, UPS inteligentes que pueden sostener la alimentación por 24 h a un laboratorio completo con equipamiento analítico de última generación. Estas UPS no solamente registran su condición e informan on-line al responsable a su teléfono inteligente, para que pueda actuar en caso que presente un alto consumo, o alguna dificultad.

**H.4.3.67** Fue encontrado mucho equipamiento fuera de uso generado por las fallas en la estabilidad de la potencia eléctrica del edificio en los laboratorios del MIDA.

**R.4.3.67-01** Incorporar en los laboratorios del MIDA, UPS de última generación para garantizar la protección e integridad del equipamiento crítico.

#### 4.3.5.1.5

##### Depósito de Residuos Químicos

Este es otro gran problema para el MIDA, los depósitos están colmados de residuos, muchos de los cuales están colmados de productos y patrones vencidos que son propiedad del sector privado, propio de los procedimientos de registro, que solicitan patrones y muestras para realizar los ensayos de registro, que luego no son regresados a las empresas registrantes. Esto hace que MIDA se quede con los residuos y tenga que hacerse cargo de su tratamiento, cuando no es su responsabilidad (la empresa registrante debe hacerse cargo del tratamiento o disposición de dichos residuos).

**H.4.3.68** MIDA posee los depósitos de residuos químicos de sus laboratorios colmados de residuos provenientes de la actividad privada.

**R.4.3.68-01** Las muestras de productos y patrones vencidos que son propiedad del sector privado, propio de los procedimientos de registro y control, una vez utilizados por los laboratorios o vencidos, deben ser regresados a las empresas registrantes para su correcta disposición.

#### 4.3.5.1.6

### Personal y la COVID-19

Todos los laboratorios (sanidad animal y vegetal, tanto centrales como regionales) han manifestado tener serios problemas de previsibilidad y capacidad operativa con su personal durante la crisis. Las causas principales:

- Cambios constantes en la estructura del personal, debido al hábito de contratar personal temporario en vez de mantener personal de planta permanente.
- Mucho personal contratado o temporal ha sido formado, capacitado y entrenado, sin embargo, por la incertidumbre de los contratos y los bajos salarios se ha ido a la actividad privada.

Esta situación fue agravada significativa por la COVID-19, ya que, por cuestión de edad, el personal de mayor experiencia o por factores de riesgo tuvo ausencia remunerada justificada.

Una situación diferente se dio en el Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES), ya que se mantuvo el servicio activo sin afectar su capacidad, manifestando que fue gracias al trabajo de relevo generacional capacitado de la institución.

**H.4.3.69** Los laboratorios sufrieron significativamente los efectos del COVID-19 ya que el personal de mayor experiencia para el funcionamiento de los laboratorios era personal de riesgo y el personal temporario no tiene la suficiente experiencia para realizar las suplencias.

**R.4.3.69-01** Asegurar que los puestos clave en los laboratorios siempre cuenten con personal suplente formado, permanente y que permita contar con alternativas de suplencias acorde a los riesgos tantos internos u operativos y externos (como el caso del COVID). Una alternativa puede ser la elaboración de un mapa de riesgos que facilite dicha evaluación.

#### 4.3.5.1.7

### Diagnóstico de Sanidad Animal

La Red de Laboratorios de la Dirección Nacional de Salud Animal es el responsable de realizar los diagnósticos de las enfermedades animales, analizar la calidad de los productos biológicos importados y efectuar las pruebas de detección de residuos tóxicos. La red está conformada por 10 Laboratorios Zonales, 2 Laboratorios Regionales 1 Laboratorio Central. Son todos laboratorios oficiales del MIDA, no hay laboratorios privados ni de otras instituciones oficiales reconocidos en la red.

Laboratorios Zonales están ubicados en cada provincia que conforma el país, estos laboratorios realizan pruebas básicas de los programas de campañas zoonositarias o pruebas tamiz para Brucelosis, Leucosis, Anemia infecciosa equina y algunas pruebas de hemogramas y coprológicos.

Los Laboratorios Regionales son laboratorios de mayor envergadura y con más capacidad diagnóstica en cuanto a la disponibilidad de equipos y técnicos analistas.

El Laboratorio Central o Sede es el principal y con una capacidad mayor en cuanto a la demanda de análisis y a la diversidad de diagnósticos que realiza, es el principal y el que concentra las operaciones de la red.

Todos los laboratorios regionales dependen del Laboratorio de Diagnóstico e Investigación Veterinaria (LADIV). En el LADIV es dónde más muestras se procesan (según lo indicado en las entrevistas, ya que no fueron brindados los datos oficiales al respecto), seguidos de los regionales de Chiriquí y el de Divisa. En éstos tres laboratorios se procesan las muestras confirmatorias, y el resto de los laboratorios zonales son de screening.

En general los laboratorios tienen un presupuesto anual estimado, no son de fondos propios (excepto para residuos tóxicos que si tiene), están contemplando los insumos, equipos a reponer, mantenimiento, calibración y personal contratado que permita tener en funcionamiento el servicio de los laboratorios.

Existe inconveniente con los pagos de los servicios que se le brindan al AUP-SA (errores en la facturación) y esto ha provocado problemas entre ambos servicios. Con el MINSA ese tipo de problemas no existe, ya que el pago lo realiza directamente los interesados (cliente).

**H.4.3.70** El Laboratorio de Sanidad Animal del MIDA (LADIV) no posee ningún método acreditado ISO 17025 y están trabajando las acciones correctivas de la última auditoría que les realizó la OGA (Oficina Guatemalteca de Acreditación). La situación fue identificada en el PVS de la OIE en 2007 y nuevamente en 2011, con el compromiso por parte de MIDA de resolver dicha situación, que aún sigue sin ser cumplido.

Llevaron muchos años intentando acreditar la norma y en el año 2018 reiniciaron el proceso, hoy tienen dos métodos por acreditar y dos por iniciar el proceso ambos en las unidades de serología y biología molecular.

Poseen un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) que es propio del (LADIV), con un bloque de 25 procedimientos relativos a las normas propias del laboratorio y orientados hacia la acreditación ISO 17025.

**R.4.3.70-01** El Laboratorio de Sanidad Animal del MIDA (LADIV) debe respetar y cumplir los compromisos asumidos en 2011, acreditando al menos los ensayos indicados por la OIE.

También posee un Manual de Bioseguridad e higiene Química (MBHQ), que da orientaciones generales y detalladas de cómo deben manejarse los temas de seguridad y bioseguridad en las áreas. En el manual está indicado que en el laboratorio se ejecutan sus actividades en los Niveles de Bioseguridad Básicos 1 y 2 (sin diferenciar que áreas deben cumplir los niveles respectivos).

Aunque se describe los niveles de Bioseguridad 3 y 4, el laboratorio no cuenta con dichas condiciones.

Según el Manual de bioseguridad, el laboratorio cuenta con un establo con 8 cubículos independientes para albergar aves, roedores mayores y ovinos (los cuales son utilizados para los diversos ensayos en el diagnóstico de enfermedades aviarias en el Laboratorio de Virología). Sin embargo, en ninguno de los manuales se describen condiciones de bienestar animal de dichas instalaciones.

**H.4.3.71** El Laboratorio de Diagnóstico de Enfermedades Vesiculares (LADIVES) tiene nivel de bioseguridad 3 y no están indicadas las condiciones edilicias, operativas y de seguridad del LADIVES en el Manual de Bioseguridad del LADIV.

Este laboratorio está capacitado para el diagnóstico de FA, Estomatitis Vesicular (New Jersey e Indiana), Enfermedad Vesicular del Cerdo y Exantema Vesicular del Cerdo. Es el único laboratorio de Centroamérica que brinda este servicio. La COPEG (Comisión Panamá - Estados Unidos para la Erradicación y Prevención del Gusano Barrenador del Ganado) es quien tenía a cargo el LADIVES, y en los últimos años ha ido reduciéndose su presupuesto. Hoy el LADIVES está a cargo del MIDA (Programa MIDA-COPEG), aunque la vigilancia de enfermedades vesiculares aún se mantiene con presupuesto directo del MIDA (no con fondos del LADIV), conllevando problemas de gestión, ya que técnicamente dependen del LADIV, operativamente no. COPEG colabora aún con mejoras de los laboratorios y técnicas diagnósticas.

**R.4.3.71-01** Mejorar el Manual de bioseguridad del LADIV en lo que refiere a la descripción de las instalaciones actuales, indicado las condiciones a cumplir por parte de los diferentes sectores del laboratorio. También incluir los requerimientos de mantenimiento

relativos a la bioseguridad (sólo están indicados los de las cabinas de seguridad biológicas).

**R.4.3.71-02** Incluir en el Manual de Bioseguridad del LADIV las **condiciones de bioseguridad del LADIVES**, o en caso de que tenga su propio manual, referenciarlo, ya que el MIDA es quien está a cargo oficialmente del LADIVES.

**R.4.3.71-03** **Desarrollar las reglas de Bienestar Animal en el laboratorio** e incorporarlas en sus manuales de procedimiento y/o bioseguridad.

**H.4.3.72** La capacitación del personal de los laboratorios oficiales está bajo un plan que sólo incluye el personal vinculado a aquellos ensayos que están bajo el proyecto de acreditación ISO 17025, la capacitación del resto del personal está supeditado a apoyos de la cooperación internacional y fondos del OIRSA que la Dirección asigne, ya que no posee presupuesto asignado a capacitación.

**R.4.3.72-01** Los planes de Capacitación de los laboratorios deben incluir a todo el personal y contar con presupuesto asignado.

El presupuesto estimado del laboratorio central es de 2 millones de dólares anuales, sin contemplar salarios. La cobranza por los servicios prestados es gestionada por OIRSA.

Ningún laboratorio maneja realmente sus costos directos e indirectos, por lo cual no puede verificar si las tarifas de servicios cubren realmente dichos costos.

Las plantas cárnicas (frigoríficos y mataderos bajo vigilancia oficial) pagan la totalidad de las muestras que corresponden por vigilancia y control, lo que no pareciera ser lo más adecuado, al ser muestras de vigilancia, correspondientes a las obligaciones del Estado. Las muestras de control deberían ser las únicas que corresponden ser abonadas por el área privada.

Con respecto a las infraestructuras de los laboratorios, el LADIV identificó la siguiente situación:

- Los laboratorios zonales poseen estructura edilicia en algunos casos con limitaciones y necesidad de mejoras.
- Los laboratorios regionales al ser de mayor envergadura y estar ubicados en áreas estratégicas en relación a la distribución de las explotaciones pecuarias, sus instalaciones poseen un nivel de deterioro en las estructuras edilicias que ameritan una adecuación y mejora.

- El laboratorio central o sede igual posee unas estructuras con necesidades de mejoras por la importancia de los diagnósticos que acá realiza y las de algunos ensayos que se están implementando y que requieren de mejoras y adecuaciones hacia niveles de contención 3.

Otros problemas identificados en los laboratorios durante las entrevistas fueron:

- Problemas con la coordinación regional (manejo político) con el laboratorio central (manejo técnico), tanto en la designación de técnicos como en presupuesto y ejecución de actividades coordinadas.
- Problemas serios de gestión en la compra de insumos, reactivos y servicios de verificación y calibración de equipos, por burocracia y complejidad del sistema de revisión y liberación de órdenes de compra de dichas compras.

En 2011, en el PVS de la OIE, indicó:

- La calidad de los diagnósticos no es supervisada. Por estas razones se recomienda contratar una consultoría internacional, para rediseñar la red de laboratorios.
- A juicio de la misión de Análisis de Brechas PVS, mantener 1 laboratorio central y 3 regionales sería suficiente y permitiría derivar fondos al mejoramiento de los laboratorios regionales.
- Se extenderá y fortalecerá la red de laboratorios con los cuales el laboratorio interactúa, a la vez que se ajustarán canales de intercambio de muestras, de modo que ante una urgencia se pueda enviar muestras con la rapidez necesaria.
- Se contratará una consultoría internacional para rediseñar la red nacional de laboratorios.

Aunque desde el 2011 el laboratorio ha mejorado su infraestructura y capacidad de diagnóstico, los laboratorios de sanidad animal no están funcionando como recomendaron los evaluadores de la OIE.

**H.4.3.73** Fue identificada una necesidad de mejora respecto a faltas de pruebas diagnósticas para patógenos (Virus, bacterias, parásitos y otros) de peces y otras especies, necesarios en la vigilancia epidemiológica, importaciones y exportaciones.

En cuanto a patógenos de crustáceos falta implementar los siguientes diagnósticos: Infección por el nodavirus *Macrobrachium rosenbergii* (enfermedad de la cola blanca) MrN, Nodavirus del *Penaeus vannamei* (PvNV), *Enterocytozoon hepatopenaei* (EHP) y Virus Iridiscente del hemocito del camarón o Virus iridiscente decápodo Div 1.



**R.4.3.73-01** Ante la falta de pruebas diagnósticas esenciales disponibles en los laboratorios oficiales, identificar si en los laboratorios privados realizan (o pueden realizar) las mismas, y evaluar la posibilidad de integrarlos a una red de laboratorios de ensayos reconocida a nivel nacional.

**R.4.3.73-02** Realizar un estudio que determine las necesidades diagnósticas de los Programas Sanitarios y Fitosanitarios (determinadas con metodologías basados en riesgo y ciencia) y la disponibilidad de las pruebas diagnósticas necesarias (tanto en metodología, capacidad y tiempo de respuesta) en todos los laboratorios que operan el Sistema Sanitarios y Fitosanitario Nacional (MIDA, MINSA y AUPSA), e identificar cuáles de dichas necesidades pueden ser ejecutadas por parte de laboratorios privados para evaluar la alternativa de ser reconocidos dentro de una red de laboratorios nacional oficial.

#### 4.3.5.1.8

### Diagnóstico de Sanidad Vegetal

Los laboratorios de diagnóstico fitosanitario de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal (DCSTDDF) cuenta con tres centros que agrupan laboratorios especializados que brindan el servicio de diagnóstico fitosanitario y cuatro módulos de fitodiagnóstico, brindando servicios de diagnóstico taxonómico, serológico y molecular de plagas agrícolas de importancia económica y/o cuarentenaria.

El Laboratorio Nacional y Centro de Referencia Fitosanitaria (LNCRF), ubicado en Río Tapia - Tocumen (Ciudad de Panamá) cuenta con siete Laboratorios especializados: Nematología, Malacología, Entomología, Malherbología, Micología, Virología y Bacteriología.

Los Laboratorios Regionales de Fito-Diagnóstico Divisa (LRFDDI) y David (LRFDDI), ubicados en Herrera y Chiriquí respectivamente, cuentan cada uno con cinco Laboratorios especializados: Nematología, Entomología, Micología, Virología y Bacteriología.

Los módulos de Changuinola (Bocas del Toro), Metetí (Darién) y Las Tablas ofrecen únicamente el servicio entomológico a usuarios nacionales (productores y programas de vigilancia fitosanitaria específica). El Módulo Entomológico de Paso Canoas (MEPC), brinda el servicio de detección fitosanitaria de plagas cuarentenarias o no cuarentenarias reglamentadas en productos vegetales importados (flores y follaje, plantas vivas, semillas). Es actualmente el único módulo en punto de entrada bajo la administración de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal.

A partir de enero de 2020, a la estructura del DCSTDDF se le ha incorporado los módulos del Programa Nacional de Moscas de la fruta de Changuinola (R9), Divisa (R3), Las Tablas (R8) y Metetí (R10).

En el laboratorio central procesan más de 8000 muestras/año, que sumado al resto de los laboratorios regionales suman más de 36000 muestras, siendo el 85% de ellas muestras de vigilancia fitosanitaria.

Las tarifas no se han actualizado desde el año 1998 y debería haberse actualizado según el IPC (índice de precios al consumidor). No tienen cálculos de costos directos e indirectos incluido amortización de equipos.

El laboratorio posee mucho equipo fuera de uso debido a que la mayoría de ellos han sido dañados por los problemas de inestabilidad de la tensión eléctrica, dejando centrifugas, hornos, heladeras y freezers fuera de uso por estos motivos.

El laboratorio central tiene fallas de diseño (ingreso y egreso de las personas, flujos, comunicación entre los sectores), las condiciones de aberturas y puertas del laboratorio no son las adecuadas, no manejan un sistema de vencimiento de los reactivos y ni de disposiciones de residuos peligrosos.

Con respecto a necesidades de infraestructura, en los LNCRF (Panamá) se requieren la construcción de:

- Un invernadero con acceso y condiciones ambientales controladas (luz, temperatura), áreas independientes para evitar la contaminación cruzada.
- Un nuevo edificio que albergue los laboratorios de Malacología, Malherbología, laboratorio ampliado de biología molecular.

En el LRFDDI (Herrera) se requieren la ampliación del edificio (laboratorios de virología, nematología y micología).

El nuevo edificio del LRFDDA (Chiriquí) se encuentra actualmente en construcción y se espera su entrega formal en el segundo semestre de este año (en duda por la Pandemia del COVID). El edificio anterior del LRFDDA fue derribado junto con el edificio de la Dirección Regional del MIDA (R1-Chiriquí), debido a la habilitación del Parque Metropolitano de David, por instrucción del gobierno central en el año 2017. Desde 2017 que el personal de este laboratorio está operando en las instalaciones de sanidad animal del MIDA, dejando de realizarse los diagnósticos de virología y bacteriología por no cumplir las condiciones mínimas para su realización.

Para estos laboratorios se requiere de fondos para el equipamiento, abastecimiento de materiales y reactivos, contratación de personal.

El 85% de los diagnósticos que realizan son de vigilancia fitosanitaria, alrededor de unas 36.000 muestras anuales promedio. Para el año 2019, el DCSTDDF analizó un total de 36,759 muestras y emitió un total de 249,067 diagnósticos.

**H.4.3.74** Los laboratorios de Sanidad Vegetal no cuentan con ensayos acreditados ISO 17025, tampoco se evidencian esfuerzos por parte del MIDA para contar con dichas acreditaciones.

Los Laboratorios Nacionales y Centro de Referencia Fitosanitaria (LNCRF) y el Módulo de Fitodiagnóstico de Paso Canoas, con muy escaso presupuesto, han logrado mantener la Certificación ISO 9001:2015 (Sistema de Gestión de la Calidad) durante los últimos cuatro años.

**R.4.3.74-01** Desarrollar un plan de acreditación de ensayos bajo normas ISO 17025 para los ensayos críticos que permitan el acceso a mercados o den garantías sanitarias críticas al país.

La Coordinación de Servicios Técnicos de Análisis Químicos está conformada por los Laboratorios de Control y Aseguramiento de Calidad de Plaguicidas y el Laboratorio de Análisis de residuos de plaguicidas en Plantas y Productos Vegetales. El Laboratorio de Control de Calidad de los Plaguicidas tiene la capacidad de analizar 200 ingredientes activos de plaguicidas químicos de los más utilizados en el mercado nacional, representando el 70 % de los plaguicidas o ingredientes activos registrados. También se ha creado una unidad de Contaminantes inorgánicos que brinda los servicios de análisis de metales pesados en agua, suelo, sedimento, vegetales y granos.

En septiembre de 2019 fue establecido en el Codex Alimentarius el primer Límite Máximo de Residuos de Plaguicidas LMR de Piriproxifen en piña (0,01 mg/kg), con los datos de ensayos de campo (IDIAP) y de laboratorio (laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas en Plantas y Productos Vegetales (Sanidad Vegetal-MIDA), que aportó Panamá gracias a su exitosa participación en el proyecto de cultivos menores, con el apoyo de USDA FAS y STDF.

Otra actividad de importancia en el laboratorio, es el control de calidad de los fertilizantes. Allí se analizan macronutrientes, micronutriente y nutrientes secundarios, así como metales pesados en fertilizantes (Hg, Cd, Pb, As Cr). También son responsables de realizar los ensayos del sistema nacional de control de residuos en los productos vegetales destinados para el consumo local es ejecutado por la DNSV, MIDA, el Departamento de Protección de Alimentos (DEPA) del Ministerio de Salud (MINSa) y la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA).

El gran problema radica en que todas estas actividades se realizan en el mismo edificio y debieran estar separados físicamente y operativamente entre ellos, por los riesgos de contaminación cruzada y los requisitos de las normas internacionales que así lo establecen.

**H.4.3.75** Las actividades de los Laboratorios de Control y Aseguramiento de Calidad de Plaguicidas y de Análisis de residuos de plaguicidas en Plantas y Productos Vegetales requieren que los fertilizantes, principios activos y detección de residuos se evalúen en condiciones independientes y de acuerdo al nivel de seguridad y bioseguridad requeridas, sin embargo, todas las actividades se realizan en el mismo edificio sin respetar dichas condiciones.

El laboratorio de Control de Calidad de Plaguicidas y Fertilizantes manifestó la necesidad urgente de que el personal que realiza el análisis de la calidad de plaguicidas y el de análisis de calidad de fertilizantes no estén compartiendo la misma área como se encuentra actualmente, dado que son condiciones de riesgo de seguridad y salud muy diferentes para el personal y de riesgo de contaminaciones cruzadas desde el punto de vista analítico.

**R.4.3.75-01** Separar la operación bajo condiciones independientes y de bioseguridad requeridas de los Laboratorios de Control y Aseguramiento de Calidad de Plaguicidas, el de Análisis de Residuos Tóxicos, así como el de Control de Calidad de Fertilizantes.

El laboratorio mantiene un sistema de calidad según la Norma Internacional ISO 17025 y realiza estudios colaborativos para el establecimiento de nuevos métodos por CIPAC. Somos miembros activos de CIPAC oficialmente desde el año 2010 y el laboratorio tiene su sistema de gestión de calidad certificado ISO 9001:2015.

En todos los laboratorios de la sanidad vegetal, los sistemas de gestión de la calidad y de gestión de muestras se realizan en base a papel, sin un sistema informático que les haga soporte. En general utilizan bases de datos no protegidas en Excel para mejorar su gestión.

Ambos laboratorios, al estar certificados ISO 9001:2015 posee sus manuales de procedimientos vigentes y sus auditorías internas al día.

#### 4.3.6

## Certificación sanitaria y fitosanitaria

### Consideraciones generales

La expedición de certificados sanitarios y fitosanitarios electrónicos brinda oportunidades y ventajas importantes, ya que simplifica la labor administrativa asociada con el comercio mundial manteniendo, al mismo tiempo, los niveles necesarios de protección sanitaria y fitosanitaria. Las cifras demuestran que los costes de administración de los regímenes nacionales de certificación basados en el papel pueden ascender a millones de dólares anuales; como contrapartida de la inversión en tecnología, podría ahorrarse una parte de dichos costos mediante la transición a la transmisión electrónica de certificados. Se prevén además otras ventajas, entre las que se incluye la reducción de los casos de fraude, la mejora de la rastreabilidad de los envíos y la reducción de

los retrasos en la tramitación relativa a los materiales importados en los puertos de entrada.<sup>103</sup>

Según las directrices para el diseño, elaboración, expedición y uso de certificados oficiales genéricos (CAC/GL 38-2001<sup>104</sup>), cuando la certificación de exportaciones se intercambia en forma electrónica entre las autoridades competentes del país exportador y del país importador, el sistema debería:

- Tener en cuenta los elementos de la información y estructura del mensaje, tales como los establecidos o ratificados por el Centro de las Naciones Unidas para Facilitar el Comercio y el Comercio Electrónico en el caso de la certificación electrónica que se intercambie entre las autoridades gubernamentales fronterizas (ver ISO/UNTDED11). Los países importadores y los países exportadores deberían acordar los elementos de información a ser intercambiados.
- Tener en cuenta la aplicación de tecnología disponible para el intercambio de mensajes informativos, de manera tal que se asegure que las opciones de intercambio de información respalden la continuidad comercial.
- Garantizar la integridad del sistema de certificación durante el intercambio de datos electrónicos para proteger contra el fraude, la infección proveniente de virus y otros programas de software maliciosos y mantener la integridad del sistema.
- Incluir un mecanismo para controlar y proteger el acceso al sistema contra el ingreso no autorizado. Ello requerirá que las autoridades competentes de los países exportadores y los países importadores convengan en los derechos de acceso, incluyendo la designación de los funcionarios autorizados para ingresar al sistema.
- Incluir mecanismos técnicos o de procedimiento para impedir la reutilización fraudulenta de los certificados electrónicos.
- Tomar en consideración las limitaciones de infraestructura y capacidad de los países en desarrollo.
- Incluir un plan para contingencias a efectos de garantizar que, en caso de avería del sistema, los trastornos en el comercio sean mínimo.

103. Adaptado del ICPM 2005/26, Certificación electrónica, Comisión de Medidas Fitosanitarias de la FAO. [https://www.ippc.int/static/media/files/publications/es/1112359387162\\_J4340S\\_ICPM\\_2005\\_26\\_1.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publications/es/1112359387162_J4340S_ICPM_2005_26_1.pdf)

104. [http://www.fao.org/input/download/standards/375/CXG\\_038s.pdf](http://www.fao.org/input/download/standards/375/CXG_038s.pdf)

## Certificación Fitosanitaria

### Situación Panamá

El Departamento de certificación fitosanitaria en la DNSV está operada con sólo cinco (5) personas y tiene tres secciones:

- Requisitos fitosanitarios y análisis de riesgo.
- Viveros y movilización interna.
- Plagas específicas.

A nivel operativo en campo se cuenta con 83 inspectores fitosanitarios oficiales que pertenecen a cada Dirección Regional. La mayoría es personal de MIDA y hay alrededor de unos 15 certificadores adicionales contratados que son de actividades específicas.

El Departamento tiene implementando el “Sistema de Certificación Fitosanitaria de Agroexportación”, el cual está basado en la normativa de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), de la FAO.


En la página web del MIDA<sup>105</sup> están publicados los requisitos fitosanitarios que establecen los principales socios comerciales a los envíos de plantas y productos vegetales desde la República de Panamá.

Con respecto a la certificación electrónica no están utilizando el Sistema Traces-NT de la UE, participaron del curso de entrenamiento dictado por la UE en 2019 con un único participante. Se hizo la consulta a los privados sobre su utilización y decidieron que no quisieron avanzar.

El sistema de certificación electrónica E-phyto los van a usar con un desarrollo informático propio (Proyecto PGA), donde se genera el certificado electrónico, lo transforma en XLM y será exportado a E-phyto.

El Departamento es encargado de autorizar los centros de empaque y el registro de exportadores, todos están bajo registro de certificación fitosanitaria. El servicio es gratis. El servicio que se cobra es la emisión del certificado (pasó 5 balboas a 15 balboas por certificado hace un año).

Hay un riesgo de perder la imparcialidad a la hora de emitir los certificados fitosanitarios, ya que los certificados se gestionan y forman en las regionales y no pasan para ser verificados a nivel central. El riesgo está en que el personal técnico operativo depende de la Dirección Regional (político) y es ese mismo personal el que emite los certificados fitosanitarios. El Departamento no ha trabajado con la Norma ISO 17020 para mitigar dicho riesgo.

105. [https://www.mida.gob.pa/direcciones/direcciones\\_nacionales/direcci-n-nacional-de-sanidad-vegetal/certificaci-n-fitosanitaria-de-las-exportaciones/requisitos-para-exportaci-n.html](https://www.mida.gob.pa/direcciones/direcciones_nacionales/direcci-n-nacional-de-sanidad-vegetal/certificaci-n-fitosanitaria-de-las-exportaciones/requisitos-para-exportaci-n.html) 

Hay que recordar que la DNSV no tiene personal en puertos, aeropuertos y fronteras de exportación y sólo los apoya DECA con la inspección.

#### 4.3.6.2

### Certificación Sanitaria

#### Situación Panamá

El Departamento de Trámites de Requisitos de Importación y Exportación del MIDA emite los certificados zoonosanitarios oficiales para exportación de los animales vivos. Estos documentos se expiden a nivel nacional en las oficinas del MIDA. En la actualidad se está exportando carne a China, Japón y Korea.

El Departamento no tiene publicados los requisitos sanitarios que establecen los principales socios comerciales de animales, sus productos y subproductos desde la República de Panamá.

El departamento utiliza sólo certificados en papel (no utilizan ningún sistema de certificación electrónica como el TRACES de la UE). El certificado zoonosanitario contempla diferentes requisitos para la certificación del país de destino.

El departamento no emite certificados sanitarios para acuicultura.

#### 4.3.6.3

### Certificación Alimentos

#### Situación Panamá:

Para la exportación de Alimentos y otros productos de origen animal y vegetal:

- 1) Muchos trámites se pueden realizar a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) quien otorga el Certificado de Origen. (ver capítulo 4.4.2.4 del presente informe).
- 2) Los vegetales no procesados deben ir acompañados de un Certificado Fitosanitario otorgado por la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del MIDA.
- 3) Los animales vivos deben ir acompañados de un Certificado de Salubridad, otorgado por la Dirección Nacional de Salud Animal del MIDA.
- 4) Los productos procesados sean vegetales o de origen animal (incluido carnes frescas y congeladas) deben ir acompañados de un Certificado para productos procesados, otorgado por el Departamento de Protección de Alimentos - DEPA del MINSA, quien también certifica BPM, POES y HACCP en los mataderos y plantas de alimentos bajo su jurisdicción.

- 5) Las maderas deben ir acompañados de un Certificado otorgado por la Autoridad de Ambiente (MIAMBIENTE).

Para la Importación de Alimentos:

**H.4.3.76** Los certificados de importación son entregados por la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA). De acuerdo al sector consultado la percepción de la AUPSA es diametralmente opuesta. Algunos actores entrevistados opinan que la AUPSA no representa los intereses de la producción nacional, ya que permite el ingreso de los productos agropecuarios importados sin ningún análisis del impacto que podría producir sobre las cadenas productivas panameñas. Por otro lado, los importadores netos por excelencia elogian su efectividad y consideran una mala decisión eliminar la AUPSA.

**R.4.3.76-01** Pareciera adecuado eliminar la AUPSA en cuanto a la duplicidad de funciones; la reacción de los importadores netos, parece ser más por la mala experiencia que han tenido anteriormente con el MIDA y el MINSA para los tramites de importación. Esto podría solucionarse reformulando estos organismos como ha propuesto el PEG, fortaleciendo la independencia técnica del DEPA (MINSA) y de las DNSV, DNSA, DNIA, DECA, con la incorporación de un director nacional responsable de la gestión de dichas direcciones y el funcionamiento de la CNMSF, como se ha propuesto. La creación del SENTA debería ser únicamente como ventanilla única de trámites y no reemplazando las autoridades responsables de la toma de decisiones técnicas.

#### 4.3.6.4

### Debilidades del Sistema de Certificación:

El Procedimiento de certificación (tanto sanitario como fitosanitario) tiene grandes desafíos por resolver. El más cercano y accesible está siendo abordado por el momento sólo sanidad vegetal, que es la emisión de un certificado electrónico (e-phyto).

El segundo desafío, más complejo, tiene que ver con la certificación electrónica del proceso de certificaciones, porque requiere de la participación de varios actores y tiene que ir acompañado de soluciones informáticas a fin de conseguir el reconocimiento de la certificación electrónica con los países importadores.

Este desafío significa que cada área de las autoridades competentes genere sus reportes en formato electrónico compatible, intercambiable, interoperable y comunicable entre las partes. Por ejemplo el operador económico brinda sus datos requeridos por los certificados (fincas de producción, lotes de proceso, trazabilidad, destino, cliente, entre otros), los servicios de vigilancia



fitosanitaria debe generar los reportes de la condición fitosanitaria, habilitación de emparadoras y las muestras tomadas, los laboratorios brindando reportes de los ensayos y sus resultados, soporte de diagnóstico, y la Agencia de Aduanas, para asegurar la cadena de frío y agilizar el proceso de despacho hacia el mercado de destino. Todas estas actividades deben ser integradas en una plataforma informática donde pueda llevarse a cabo la certificación electrónica de los productos.

El desafío no es el sistema informático en sí, en realidad está en la definición y ajustes que requerirán los procesos necesarios para respaldar la certificación electrónica, para que estén alineados y brinden las ventajas de una certificación electrónica (tales como, reducción significativa de los costos de certificación, reducción de los casos de fraude, la mejora de la rastreabilidad de los envíos y la reducción de los retrasos en la tramitación relativa a los materiales importados en los puertos de entrada, entre otros).

**H.4.3.77** Los sistemas de certificación sanitarios y fitosanitarios poseen base documental papel, lo que conlleva a contar con procesos complejos y poco eficientes.

**R.4.3.77-01** Desarrollar los mapas de procesos detallados, operativos con los datos y documentos que deben ser gestionados bajo una plataforma informática que ordene y gestione la certificación electrónica de mercaderías con fines de exportación con cada una de las partes operativas necesarias (público/privada). Rediseñar la redacción de los procedimientos y formularios existentes, teniendo en cuenta que posiblemente cada formulario pueda ser llenado on line o en un sistema informatizado en un futuro próximo. En función de los elementos anteriores, desarrollar y/o adaptar la plataforma informática que gestionará los procesos necesarios para llevar adelante la certificación electrónica.

**R.4.3.77-02** Fortalecer el sistema de certificación electrónica E-phyto del Proyecto PGA y preparar el mismo para proceder a la certificación en TRACES-NT para la Unión Europea.

#### 4.3.6.5

### Bienestar Animal

El MIDA es responsable de los temas de Bienestar Animal, sin embargo no hay presupuesto asignado (lo había, pero lo retiraron) por lo tanto no se está trabajando. Los únicos avances están en desarrollo de legislación (no promulgada aún) y en capacitación en transporte de bovinos y algunos esfuerzos en el área de caballos.

**H.4.3.78** No se ha cumplido con los compromisos asumidos en materia de Bienestar Animal del PVS OIE 2011, ya que estaba planeado para que en 2016 se implementen las normas de bienestar animal descritas en el Código sanitario para los Animales Terrestres de la OIE, en el sector destinado a exportación. Para ello **será necesario definir o reestructurar la regulación y procedimientos de bienestar animal relativos a matanza, transporte y animales de laboratorio.**

**R.4.3.78-01** Asumir los compromisos informados el PVS OIE 2011, en materia de Bienestar Animal, donde será necesario definir o reestructurar la regulación y procedimientos de bienestar animal relativos a matanza, transporte y animales de laboratorio Desarrollar un Programa de Bienestar Animal.

## 4.4 Servicios de Apoyo

### 4.4.1

## Sistemas Informáticos

### Consideraciones generales

El informe de la ONU evidencia que los países que más invirtieron en sus agendas digitales en los últimos años son los que ahora empiezan a recolectar frutos. Panamá, por ejemplo, subió 14 puestos en tan solo dos años. La digitalización de un país es una política de Estado, no un proyecto del gobierno de turno. Una estrategia de digitalización exitosa debe fijar prioridades y responsabilidades claras a todos los actores del ecosistema digital del Estado. En muchos casos, la creación de una agencia especializada con rango ministerial ha sido determinante, como en Uruguay o Panamá (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, establecida mediante la Ley 65 de 30 de octubre de 2009).<sup>106</sup>

La denominada Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) ha colocado a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como su principal herramienta para la transformación y modernización. Por ello, en Panamá resulta crítico establecer criterios de apropiación de estas tecnologías, líneas estratégicas y metas específicas con el fin último de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población. En la última década, Panamá ha contado con varias iniciativas de desarrollo de la SIC en forma de planes y proyectos, y dos agendas digitales que le preceden. La Agenda Digital 2020 busca priorizarlas, articularlas y difundirlas para establecer una visión de conjunto; y en base a la elaboración de mecanismos de seguimiento y sustentabilidad, promover su continuidad y proyección.<sup>107</sup>

### Situación Panamá

El MIDA ha pasado por una serie de proyectos informáticos en materia de MSF que no han logrado los resultados esperados. Uno de ellos es el Trazar-Agro <https://trazaragro.oirsa.org/> en lo que respecta a trazabilidad bovina, no por fallas de software en sí, sino en la forma en cómo se gestionó su implementación, sostenibilidad y crecimiento, dado que requiere de una articulación público-privada que no reunió las condiciones para que el proyecto tuviera éxito. Otro proyecto informático es el SIA (Sistema de Información Agropecuario), que es una Base de Datos donde cada productor asistido por el MIDA que-

106. La nueva economía de los datos: El gobierno digital como política de Estado, <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/gobierno-digital-como-politica-de-estado/>

107. La Agenda Digital 2020 - Panamá, <https://innovacion.gob.pa/descargas/2019/12/agenda-digital-2020-visual.pdf>

da registrado (especialmente los que eran asistidos por los extensionistas del MIDA) y de esa forma esta base de datos podía ser utilizada por el MIDA por las demás direcciones. Sin embargo, a la hora de buscar ampliar el alcance del sistema con datos requeridos por las demás partes del MIDA y de otros entes relacionados con la actividad agropecuaria, el SIA no permitía tener una amplitud y versatilidad suficiente para abastecer esa demanda de información.

De la experiencia de estos dos proyectos y de otros no nombrados aquí, nace el Sistema Integrado de Gestión Agropecuaria de Panamá (SIGAP<sup>108</sup>), un proyecto impulsado por la FAO y el Gobierno de México a través del programa “Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO”. Es una plataforma tecnológica que integra procesos del MIDA y recursos informáticos para la transformación del sector agropecuario a nivel nacional.

El SIGAP está pensado para ser una herramienta que permita un registro detallado de los productores agropecuarios, de las características de sus parcelas, de sus productos y de las prácticas agrícolas con las que trabajan, entre otros aspectos. Este registro está dirigido en principio a las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. El SIGAP, además de contribuir a la recopilación y organización de la información de todo tipo de actividades (agrícolas, pesqueras, forestales, ganaderas, etc.), dispone de un módulo de reportes que genera información relevante para los tomadores de decisiones.<sup>109</sup>

El SIGAP está concebido como un sistema dinámico y flexible, lo cual permite su actualización y ampliación cuando las circunstancias y las necesidades así lo requieran. Además, al ser accesible vía web, está disponible para todas las otras instituciones públicas encargadas del sector agropecuario panameño.<sup>110</sup> La ventaja que tiene este sistema es que está desarrollado en módulos adaptables interrelacionados, lo que le dará versatilidad en la interconectividad con otros sistemas.

En el SIGAP para el mes de julio de 2020 hay alrededor de unas 8.000 fincas registradas. Tienen como objetivo registrar aquellas fincas cuyos productores posean incentivos del MIDA, buscando llegar al 100% de los productores que reciben incentivos en 6 meses, ya que será requisito para recibir los incentivos que esté registrado en SIGAP.

Otro proyecto informático es el Proyecto Plataforma Gubernamental Agropecuaria (PGA), en él se están desarrollando actividades dirigidas a las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal del MIDA, busca automatizar los procesos de ambas direcciones (excepto los laboratorios). Están funcionando muy pocos módulos actualmente, solo funciona para el Departamento de Agroexportación (para que se emita el certificado fitosanitario). Hay módulos en desarrollo (no operativo o parcialmente operativo) por ejemplo para trá-

108. <https://sian.innovacion.gob.pa/#/bienvenido>

109. <http://www.larevista.com.mx/nacional/mexico-y-la-fao-ponen-a-disposicion-del-gobierno-de-panama-el-sistema-integrado-de-gestion-agropecuaria-50704>

110. <http://www.larevista.com.mx/nacional/mexico-y-la-fao-ponen-a-disposicion-del-gobierno-de-panama-el-sistema-integrado-de-gestion-agropecuaria-50704>

mites de Importación y exportación en Sanidad Animal. Luego hay módulo en desarrollo no operativo como vigilancia sanitaria en Campañas, vigilancia fitosanitaria, registro de insumos y epidemiología animal. En general el PGA no ha tenido plena aceptación y requiere de ajustes profundos, dado que su diseño está basado en el funcionamiento actual de los sistemas de gestión del MIDA y no en como debieran funcionar, tal como se está recomendando en este informe.

Las principales limitantes que plantearon los usuarios de los sistemas desarrollados por MIDA es que los desarrollos llevan mucho tiempo y no logran resolver plenamente sus necesidades. Hay opiniones encontradas acerca de la utilidad y practicidad de dichos sistemas entre las personas entrevistadas, incluso en algunos casos el desconocimiento de que dichos sistemas estaban en función.

**H.4.4.01** El MIDA está llevando varios proyectos informáticos para sistematizar sus procesos, sin embargo, algunos son de desarrollo propio y otros por terceros, los cuales no tendrán comunicación e interacción entre sí.

**R.4.4.01-01 MIDA debe decidir sobre la conveniencia de que sus sistemas informáticos** (por ejemplo, trazabilidad -animal, vegetal e insumos agropecuarios-, inteligencia epidemiológica, inteligencia sanitaria y fitosanitaria) **estén basados en desarrollos y gestión propios** (por ejemplo, SIGAP y PGA), **o que estén basados en el desarrollo y gestión externos** (por ejemplo, TRAZAR-AGRO). **El equipo consultor recomienda inclinarse en los desarrollos y gestión propios, integrados, interoperables que permitan interconectar con sistemas de gestión de terceros con sus protocolos de seguridad adecuados.** Estos desarrollos deben ir resolviendo problemáticas críticas de las áreas y apostando a la generación de indicadores sanitarios y fitosanitarios que sustenten y faciliten la toma de decisiones en todos los niveles. En este sentido el Proyecto Plataforma Gubernamental Agropecuaria (PGA) también requiere esta alineación acorde a los nuevos retos del MIDA.

**R.4.4.01-02** Interaccionar con el Ministerio de Ambiente para facilitar el acceso a los datos de los sistemas de producción y sumar las imágenes satelitales que disponen, servirá como datos para la toma de decisiones epidemiológicas, para las campañas sanitarias y fitosanitarias, para el cálculo de emisiones de gases y efectos del cambio climático, entre otros múltiples usos.

#### 4.4.2

## Recurso Humano

### Situación Panamá

#### 4.4.2.1

### Talento Humano

En las diferentes entrevistas realizadas ha quedado de manifiesto que los Manuales de procedimiento y la descripción de los puestos de trabajo asociados son una debilidad importante en el MIDA. Una excepción a esta situación se encuentra en aquellas secciones que tienen certificación o acreditación, donde estos aspectos son requisitos mínimos (por ejemplos los laboratorios).

En la mayoría de las áreas entrevistadas los manuales de procedimientos están desactualizados y las actividades y responsabilidades del personal del MIDA no se encuentra establecida ni acorde a las funciones que realizan en la actualidad.

#### 4.4.2.2

### Formación y Competencia del Personal<sup>111</sup>

Durante las entrevistas no se encontraron evidencias de que sea un hábito en algunas de las instituciones verificar que la formación y la competencia requerida para los puestos de trabajo operativos esté establecida o asegurada, tanto para el personal estable como el contratado temporalmente.

**H.4.4.02** No es una práctica frecuente en las instituciones verificar si la formación y la competencia se corresponde con los requisitos descritos en las definiciones de puestos de trabajo, en aquellos que si están descritos.

**R.4.4.02-01 Utilizar las evaluaciones de desempeño para ajustar los planes de capacitación de las instituciones.**

**H.4.4.03** Los planes de capacitación no suelen tener presupuestos asignados y no son una prioridad en la gestión. Utilizan generalmente presupuesto de las instituciones cooperantes o presupuestos del OIRSA.

**R.4.4.03-01 Los planes de Capacitación del personal operativo deben contar con presupuesto asignado.**

111. NTC-ISO 10015 - GESTION DE LA CALIDAD. DIRECTRICES PARA LA FORMACION. [http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/36rct/doc\\_ref/doc2/vii.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/36rct/doc_ref/doc2/vii.htm) 

El Instituto Gorgas manifestó poseer un sistema que asegura dichas condiciones (formación, perfiles y competencia personal, entre otros) a través de un Manual Institucional de Clases Ocupacionales que contiene el Código Institucional, Código General de Clases Ocupacional, y el tipo de puesto para escoger el personal. En este perfil se tiene resumen de las tareas, descripción del trabajo, naturaleza de las tareas y requisitos mínimos que debe cumplir en el puesto. También manifiestan que además de revisar la hoja de vida del profesional a contratar, se realizan entrevistas y un examen de conocimiento en temas de laboratorio de Alimentos y Aguas, el candidato debe presentar la idoneidad profesional para el ejercicio de sus funciones (otorgada por el Consejo de Químicos, Consejo Técnico de Salud (Tecnólogos de Alimentos) o el Consejo de Biólogos, que incluye la especialidad con orientación en Microbiología y Parasitología respectivamente). Además, al personal seleccionado, ya pasado su periodo de prueba, participa de ensayos intralaboratorio e interlaboratorio en algunos ensayos definidos.

En el MIDA las únicas áreas donde se encontraron evidencias de perfiles de puesto de trabajo y que se practica la verificación de la formación y competencia del personal, es en las áreas donde existen sistemas de certificación de tercera parte o acreditaciones de reconocimiento internacional (tales como normas ISO 17025 de los laboratorios).

Durante las entrevistas la mayor parte del personal operativo entrevistado no cuenta y no conoce la descripción de su puesto de trabajo, por ende, en su gran mayoría conoce sus responsabilidades invocadas en su inducción o por requerimientos de su superior inmediato, sin embargo, no identifican donde están establecidas.

**H.4.4.04** En los Manuales de procedimientos hay descripciones de puesto de trabajo, aunque no es recomendable que dichas descripciones se encuentren a nivel de procedimientos, ya que son documentos con diferentes fines.

**R.4.4.04-01** Las instituciones de trabajo para los diferentes puestos deben asegurar que su personal comprenda la importancia de su contribución, sus funciones y responsabilidades. Por ello se recomienda adecuar las Descripciones de Puestos de Trabajo en función de los organigramas, procesos y responsabilidades del personal, y por ende la Formación y Competencia del mismo.

#### 4.4.2.3

### Inducción al Puesto de Trabajo

**H.4.4.05** Durante las entrevistas se evidenció que en la mayoría de los puestos entrevistados fue realizada una actividad de inducción al personal de reciente ingreso o al personal que ha cambiado de área. Sin embargo, en su gran mayoría las instituciones no registran

dichas inducciones ni están establecidos los motivos de aceptación (o no) del nuevo personal en el puesto de trabajo para que pueda realizarlo de manera autónoma e independiente.

**R.4.4.05-01 Registrar las actividades de inducción y los criterios utilizados para determinar si la persona que ocupa ese puesto de trabajo ya puede hacerlo de forma autónoma e independiente.**

**R.4.4.05-02 Incluir como rutina una inducción para el personal ingresante,** que permita conocer los detalles de los procesos a los que estará asignado, al puesto y a la organización en general. Durante la Inducción en el Puesto de Trabajo se debe hacer hincapié en la adaptación del profesional o para profesional, incluyendo aspectos relacionados con los procedimientos, reglamentos, rutinas, así como la información específica del sector y el manejo adecuado de las relaciones interpersonales en la organización, destacándose la imparcialidad y confidencialidad de la información que le corresponde administrar.

#### 4.4.2.4

### Ventanilla Única de Exportación

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) del MICI<sup>112</sup>, según Decreto N.53 del 15 de julio de 1985, es la unidad técnica que tiene como fin centralizar y agilizar los trámites de exportación, mediante la constante interacción y colaboración de diferentes entidades públicas relacionadas con el comercio internacional panameño. Existen en Panamá un total de seis ventanillas únicas, ubicadas en zonas regionales, tales como Colón, Coclé, Chiriquí, Los Santos, Bocas del Toro y Panamá. Esta distribución obedece a la división de zonas aduaneras con jurisdicción por parte de las administraciones regionales.

Entre los servicios prestados en dicha plataforma para los temas MSF sólo están:

- 1) Retiro de los Fitosanitarios y Fito zoosanitarios emitidos por Cuarentena Agropecuaria (MIDA).
- 2) Confección y retiro de los Certificados Libre Venta y Certificado Sanitario. (MINSA Depto. de Protección de Alimentos).

**H.4.4.06** Durante el diagnóstico no se registraron quejas por parte de los exportadores en cuanto al servicio que brinda la VUCE. Sin embargo, existen espacio de mejora de la integración y funcionamiento de la misma.

112. [https://www.mici.gob.pa/uploads/media\\_ficheros/2020/02/2/ventanilla-unica/manual-de-exportacion-vuce-2020.docx](https://www.mici.gob.pa/uploads/media_ficheros/2020/02/2/ventanilla-unica/manual-de-exportacion-vuce-2020.docx)



**R.4.4.06-01** Incorporar a la VUCE los servicios de solicitud de certificados Fitosanitarios y Fito zoosanitarios (MIDA).

**R.4.4.06-02** Desarrollar en la VUCE junto a MIDA los servicios para trámites de registro de insumos agropecuarios y el control y seguimiento de las exportaciones de los mismos.

**R.4.4.06-03** Desarrollar junto a MIDA los servicios de solicitudes, control y liberación de importaciones de productos y sub productos de origen animal y vegetal no procesado, así como animales y plantas vivas.

#### 4.4.2.5

### Notificación y Denuncias

Para el caso de Sanidad Animal y Vegetal, las denuncias las toman los coordinadores regionales y la coordinación nacional, ya que antes era solo vía jefe de agencia. Para Sanidad Animal, hoy existe una línea directa a Campañas para las denuncias, recientemente implementada. La línea directa es vía correo electrónico y telefónicamente.

**H.4.4.07** La vigilancia pasiva, mediante la modalidad de denuncias y notificaciones de enfermedades de interés para el país está basada en las recepciones de las mismas en forma telefónica o vía correo electrónica, careciendo de sistemas informáticos oficiales automatizados y centralizados que den inmediatez y veracidad del origen de la información.

**R.4.4.07-01** Desarrollar plataformas informáticas que faciliten las denuncias por parte de los operadores económicos y que puedan interactuar con otros sistemas de Alerta Rápida regionales (ejemplo SIECA) o internacionales (CIPF y OIE).

Las notificaciones internacionales en materia de Sanidad Animal a la OIE las hace el MIDA, de forma semestral las enfermedades de declaración obligatorias y en caso de alertas al Sistema Mundial de Información Zoonosaria (WAHIS)<sup>113</sup>.

Las notificaciones internacionales en materia de Sanidad Vegetal a la CIPF<sup>114</sup> las hace el MIDA, publicando el listado de plagas reglamentadas<sup>115</sup> según NIMF 17, y notificando<sup>116</sup> la presencia, el brote y la dispersión de dichas plagas.

113. <https://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/el-proyecto-wahis/>

114. <https://www.ippc.int/es/countries/panama/>

115. <https://www.ippc.int/es/countries/panama/reportingobligation/3>

116. <https://www.ippc.int/es/countries/panama/pestreports/>

**H.4.4.08** Panamá no cuenta con un Sistema de Alerta Temprana integrado, que permita conocer la información de casos o sospechas sanitarias y fitosanitarias de forma inmediata y veraz. Actualmente está en análisis por parte del Comité de MSF de la Dirección de Integración Económica Centroamericana, la propuesta del **nuevo reglamento que crea el Sistema Integral de Alerta Temprana Centroamericano (SIAT)**, que busca que cada Estado parte tenga su Sistema de Alerta Temprana (SAT) que informe al Sistema Centroamericano, que se alojará en la Plataforma Digital de Comercio Centroamericano (PDCC).

**R.4.4.08-01 Desarrollar Sistema de Alerta Temprana (SAT) integrado por todas las autoridades competentes en materia sanitaria y fitosanitaria del país, acorde a las condiciones indicadas en la propuesta del nuevo reglamento que crea el Sistema Integral de Alerta Temprana Centroamericano (SIAT) que se alojará en la Plataforma Digital de Comercio Centroamericano (PDCC).**

#### 4.4.2.6

### Agrometeorología

**H.4.4.09** En la DNSV utilizan modelos climatológicos para prevención y detección de plagas, hacen modelización de predicciones y actividades de vigilancia basados en clima. Los datos los toman de ETESA (que tiene a cargo las estaciones meteorológicas) pero aún no han podido acceder a los datos on line, dificultando la toma de decisiones oportunas.

**R.4.4.09-01 Integrar las plataformas informáticas agroclimáticas con el SIGAP**, de forma tal que pueda elaborarse perfiles y escenarios de cambios en la producción de cultivos, así como la simulación de propagación e impacto de enfermedades y plagas ante los cambios climáticos proyectados.

MIDA posee la Unidad Ambiental, va a convertirse en la Unidad Agro Ambiental y Cambio Climático.

**R.4.4.09-02 Coordinar con ETESA para adaptar (o en su defecto colocar) estaciones meteorológicas autónomas con comunicación satelital en puntos críticos del país**, para aumentar la disponibilidad de datos en tiempo y forma, que permita evaluar mejor los riesgos de condiciones adversas en clima o presencia de plagas y enfermedades.

**H.4.4.10** En Panamá existe un Plan Nacional de Cambio climático para el sector agropecuario PNCCSA (con IICA, CATIE y FAO) Elaborado en 2017/2018. Lo más destacado es que se van a crear cinco (5) mesas agroclimáticas y tienen un fondo de adaptación.

**R.4.4.10-01** La Unidad Agroambiental y Cambio Climático del MIDA debe ser quien, en esta materia, coordine el Plan Nacional de Cambio climático para el sector agropecuario PNCCSA (con IICA, CATIE y FAO) y articule directamente con las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal del MIDA.

**4.5.1**

## Sistema Nacional de Calidad, Normalización y Metrología

### Situación Panamá

La Dirección Nacional de Normas y Tecnología Industrial (DGNTI<sup>117</sup>) del Ministerio de Comercio e Industria (MICI) es el ente nacional de normalización, que actúa en la elaboración, adopción o adaptación de normas en el ámbito de la industria, comercio y servicio. Además, es el organismo notificador competente para divulgar dicha información normativa ante las instancias nacionales e internacionales, y la OMC. La actividad de normalización tiene como objetivo elaborar especificaciones técnicas que se utilicen, de manera voluntaria, como referencia para mejorar la calidad y seguridad de cualquier actividad tecnológica, científica, industrial o de servicio.

Como Organismo Nacional de Normalización, la DGNTI es el representante de la República de Panamá ante el Organismo Internacional de Normalización (ISO), Punto de contacto ante la Comisión del CODEX Alimentarius, miembro pleno de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y miembros observadores de la Comisión Internacional de Electrotécnica (IEC).

El Centro Nacional de Metrología de Panamá (CENAMEP AIP<sup>118</sup>) es una Asociación de Interés Público que tiene como propósito desarrollar y difundir el conocimiento de la Metrología (Ciencia de las Mediciones) a nivel nacional. Como Laboratorio o Instituto Nacional de Metrología (INM), el CENAMEP AIP es responsable de establecer y mantener los Patrones Nacionales de medida, mediante estudios científicos y comparaciones con INM de otros países, para diseminar y asegurar la trazabilidad de las mediciones al Sistema Internacional de unidades de medida (SI).

Una de las principales funciones del CENAMEP es procurar el desarrollo de una infraestructura metrológica nacional que brinde confianza en las mediciones resultantes de cualquier instrumento de medición utilizado en el país, ya sea en el comercio, la industria y las actividades técnicas y científicas, incluyendo las encaminadas a salvaguardar la seguridad, la salud, la equidad en las transacciones comerciales y la protección del medio ambiente, entre otras; según lo establece la Ley No. 52 de 2007, Ley de Metrología. El CENAMEP AIP ofrece servicios de asesoría, ensayos de aptitud, cursos, calibración

117. <https://www.mici.gob.pa/dgnti/dgnti-funciones>

118. <http://www.cenamep.org.pa/>

y verificación de instrumentos en las magnitudes de: longitud, masa, tiempo, presión, electricidad, temperatura, fuerza, humedad, volumen, densidad y otras. Además, cuenta con el reconocimiento del Buró Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) y participa en comparaciones internacionales, con el fin de adecuar las mediciones nacionales a las exigencias de los convenios y tratados internacionales que rigen el comercio mundial.

Durante las entrevistas, se identificó que el laboratorio de Salud Animal del MIDA no utiliza los servicios nacionales de metrología y acreditación, ya que creen o entienden que tienen ellos la potestad de su propio sistema de trazabilidad de medidas. En cambio, los laboratorios de Aduanas si utiliza los servicios del laboratorio nacional de metrología.

**H.4.5.01** Los laboratorios del MIDA y el laboratorio del MINSA utilizan los servicios del CENAMEP en las magnitudes que tiene acreditadas, y laboratorios de calibración externos en las magnitudes aún no cubiertas por el CENAMEP (por ejemplo, calibración de micropipetas).

**H.4.5.02** El laboratorio de metrología del CENAMEP es un laboratorio de referencia y existen tres laboratorios de calibración acreditados en el país. Sin embargo, aún no cubren todas las magnitudes, por lo cual los laboratorios deben recurrir en algunas magnitudes a laboratorios de calibración externos.

Quienes más utilizan los laboratorios de metrología del CENAMEP son las empresas e industrias multinacionales (por requerimiento de sus casas matrices), ya que las nacionales no están obligadas por reglamentación.

**R.4.5.02-01** El laboratorio de metrología del CENAMEP debería ampliar y acreditar las magnitudes faltantes requeridas por los laboratorios de Panamá.

El área de Normalización de la DGNTI trabaja las Normas Técnicas y Guías Técnicas Panameñas en función de necesidades que identifica el sector privado. Las normas son publicadas, y el estado determina que puntos de las normas son reglamentadas.

**H.4.5.03** Las normas y guías están listadas en el sitio web de la DGNTI (Catálogo de Guías Técnicas DGNTI-COPANIT<sup>119</sup> y el Catálogo de Normas Técnicas<sup>120</sup>), pero no están disponibles on line.

**R.4.5.03-01** La Dirección Nacional de Normas y Tecnología Industrial (DGNTI) debe poner en práctica la venta “on line” de Normas Técnicas y Guías Técnicas Panameñas.

119. <https://www.mici.gob.pa/catalogos/guias-tecnicas> 

120. <https://www.mici.gob.pa/catalogos/normas-tecnicas> 

**H.4.5.04** El MICI es quien coordina el Comité Técnico de revisión a nivel nacional y es quien realiza la preparación de la posición nacional en la región sobre los Reglamentos Centroamericanos. Los RTCA adolecen de evaluación de la conformidad en sus conceptos.

**R.4.5.04-01 Mejorar la coordinación del MICI con el MIDA, AUPSA y MINSA en la revisión y propuesta de posición nacional sobre la revisión y aprobación de los Reglamentos Centroamericanos,** ya que se ha encontrado un desequilibrio en el proceso dominado principalmente por el sector privado.

**H.4.5.05** Se está creando una ley de calidad y aún Panamá no cuenta con una política de calidad. Hay una propuesta del MICI, pero están a la espera de la autoridad.

**R.4.5.05-01 Promover el desarrollo de una Política Nacional de Calidad integrada con una Política Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.**

#### 4.5.2

### Certificación de Competencias laborales

Con la creación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) - Ley N° 8 de 15 de febrero de 2006 - también se crea la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM), la cual tiene la responsabilidad de administrar el sistema de certificación de las competencias básicas, genéricas y laborales; así como asegurar la calidad y pertinencia de la formación y capacitación en relación con los requerimientos del sector o de la empresa, mediante la certificación de competencias básicas, genéricas y laborales en Panamá.

La CONACOM tuvo una etapa de operación, en virtud de un convenio entre INADEH y la Fundación del Trabajo, pero posteriormente se suspendieron las labores. Existe un número reducido de normas de competencia laboral, en tres sectores completamente ajenos a las MSF.

En la perspectiva de la mejora del bienestar de la población rural, el aumento de la productividad agropecuaria juega un papel clave. Para lograr una mejora en la productividad, entre otros factores es esencial que los trabajadores posean una mejor educación, más capacitados en competencias laborales, ya que existe evidencia concreta, que la capacitación produce aumentos de productividad. Una formación técnica profesional y capacitación efectiva y eficiente es clave para una transformación productiva incluyente.<sup>121</sup>

121. CEPAL Formación Técnica y profesional y Capacitación, <https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/kerrigan.pdf>

Un Informe de la OIT (El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe - diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento<sup>122</sup>) identifica como brechas y necesidades para Panamá las siguientes (entre otras):

- Aunque las condiciones más duras de pobreza e informalidad se dan en el ámbito rural, no se detectan programas de formación y desarrollo de competencias básicas o técnicas, acordes con la importancia del problema en el campo.
- El empleo informal afecta dos de cada tres empleos, mayoritariamente femeninos.
- Los programas de formación presentan baja pertinencia con las demandas, denotando un alejamiento con los sectores productivos.
- No está consolidado el sistema de certificación de competencias, no se cuenta con mecanismos para identificar las competencias demandadas por el mercado laboral.
- Existe una débil coordinación a nivel de políticas públicas de educación-trabajo y formación profesional entre el Estado y las empresas.
- El trabajo de la CONACOM ha sido intermitente, con bajo perfil, difusión y apoyo el funcionamiento de la CONACOM es intermitente y no bien difundido.
- La modalidad dual de aprendizaje en la empresa que impulsaba INADEH, no está funcionando adecuadamente lo cual impide ampliar la participación de los espacios productivos en la formación.

**H.4.5.06 Panamá no cuenta con certificaciones de competencia laboral** para los puestos de trabajos relacionados con la actividad rural e industrial relacionadas a las MSF.

**R.4.5.06-01 Impulsar el desarrollo de normas de competencia laboral en el marco de la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM)**, (donde el MICI es miembro y el MIDA y MINSa debería participar activamente en ese marco) **para facilitar el avance y desarrollo del proceso de certificación de competencias laborales, que sería de suma utilidad para puestos de trabajos relacionados con la actividad rural e industrial relacionadas a las MSF**, por ejemplo certificación de competencias regentes, aplicadores de agroquímicos, puestos de trabajo en plantas de faena, vacunadores, entre otros puestos de la actividad privada relacionados a las MSF. También en la actividad pública podría aplicar a los extensionistas.

122. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_568878.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_568878.pdf) 

**H.4.5.07** El INA no es una entidad que se le haya dado la misión y responsabilidad de promover la certificación de competencias laborales en el ámbito técnico rural.

**R.4.5.07-01** **Desarrollar conexiones entre opciones de formación de competencias básicas y formación técnica en temas agropecuarios, con trayectorias curricular que permitan vínculos para desarrollar diferentes opciones educativas<sup>123</sup> en materia de MSF**, como por ejemplo en el Instituto Técnico Superior de Agro Tecnología de las Américas, los Institutos Profesionales y Técnicos y los Institutos Técnicos Superiores.

### 4.5.3

## Buenas Prácticas Sanitarias y Fitosanitarias

### Consideraciones generales

El acceso a los mercados nacionales e internacionales exige que todos los productores apliquen adecuada y eficientemente tales como las Buenas Prácticas Sanitarias y Fitosanitarias (Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), Pecuarias (BPP), de Higiene (BPH), de Manufactura (BPM), de Fabricación (BPF) o la Agricultura Orgánica u Ecológica. Entre otras exigencias también están los Procedimientos Estandarizados de Saneamiento (POES), el Análisis de Peligros y Control de Puntos Críticos (HACCP), el Análisis de peligros y controles preventivos basados en riesgos (HARPC), entre otros sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos y los productos farmacéuticos destinados a uso animal o humano.

Un Sistema de Gestión de Inocuidad Alimentaria, debe contar con un Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control, también conocido como HACCP por sus siglas en inglés. El concepto más básico del HACCP es la prevención por sobre la inspección; el objetivo es hacer un producto seguro y poder probar que el producto se ha producido de manera segura. El HACCP es certificable bajo la Norma ISO 22.000:2018.

Análisis de peligros y controles preventivos basados en riesgos (HARPC) está basado en la ley de Modernización de la Seguridad Alimentaria (FSMA) de la FDA y principalmente, la Regla Final para Controles Preventivos para Alimentos Humanos elaborada por la FDA. El HARPC aplica controles obligatorios basados en la ciencia a lo largo de la cadena de suministro de alimentos (por ejemplo, controles de proceso, controles de alérgenos alimentarios, controles de saneamiento, controles de la cadena de suministro, controles preventivos basados en riesgos).

123. Formación técnico profesional para el desarrollo empresarial en Panamá, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_736675.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_736675.pdf)



Las Buenas Prácticas de Fabricación o Elaboración (BPF) son la parte de la garantía de calidad que garantiza que los productos farmacéuticos para uso animal y humano se produzcan y controlen de forma coherente con los estándares de calidad adecuados para su uso previsto y según lo requiera la autorización de comercialización.

La agricultura orgánica es un sistema de producción que trata de utilizar al máximo los recursos de la finca, dándole énfasis a la fertilidad del suelo y la actividad biológica y al mismo tiempo, a minimizar el uso de los recursos no renovables y no utilizar fertilizantes y plaguicidas sintéticos para proteger el medio ambiente y la salud humana. La agricultura orgánica involucra mucho más que no usar agroquímicos.

### **Situación Panamá**

El MIDA, a través de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal (DNSV), posee un sistema de certificación pública de BPA y de producción orgánica (sólo para consumo local por ahora), cuyo punto focal nacional en el tema certificación orgánica está en Veraguas (Santiago). También hay un sistema de reconocimiento para certificadoras privadas que operan bajo el mismo sistema. Aún no tienen la equivalencia u homologación del sistema de certificación orgánica con los principales mercados (por eso es sólo de alcance nacional), tales como la UE, los EEUU (USDA-NOP) y Japón (JAS-MAFF).

La recientemente promulgada Ley de Agricultura Familiar (Ley 127 de 2020, Medidas para el Desarrollo de la Agricultura familiar)) recaen ciertas funciones similares dentro de diferentes estructuras del MIDA (Dirección Nacional de Desarrollo Rural y Dirección Nacional de Sanidad Vegetal), donde se están generando duplicidad de acciones, dado que su implementación es incipiente. Se está gestionando junto al MICI una Guía de BPA (que quieren convertir en un futuro en una Norma Técnica Panameña). Se espera que la guía sea revisada con los productores, pasar a consulta pública y pase a ser firmada por el ministro del MICI. No participará de la firma el MIDA, ya que el MICI hizo la Guía de BPA por pedido del MIDA, con la idea de que sea futura norma técnica nacional.

El cumplimiento de las BPA es obligatorio, pero la certificación es voluntaria. La certificación se da con el seguimiento del extensionista regional, a partir de un formulario (identificado como lista F3) que tiene un sistema de calificación por porcentajes de cumplimientos en base requisitos calificados como mayores, menores y recomendados. Cuando un productor quiere certificarse, pide la certificación al MIDA con el Formulario F1, la DNSV revisa el caso y el programa designa auditor de la DNSV. El auditor es quien hace la auditoría oficial y con esa información se emite la certificación. Actualmente no tiene un manual de procedimiento (lo están elaborando) y están creando un comité técnico de certificación.

**H.4.5.08** Para la certificación de las BPA por parte del MIDA no están utilizando normas internacionales reconocidas en temas de inspección, auditoría y certificación (tal como normas ISO 17020, 19011 y 17065).

**R.4.5.08-01 Utilizar normas internacionales de referencia que sustenten las certificaciones y reconocimientos oficiales por parte del MIDA (por ejemplo, Normas ISO 17020, 19011 y 17065).**

Con respecto a BPP el MIDA adoptó, vía el Decreto N° 96/2015, el Manual de buenas prácticas pecuarias en la producción primaria contenido en el anexo 9 de la Resolución N° 117-2004 del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO).

**H.4.5.09** Las Buenas Prácticas de Higiene (BPH) no están desarrolladas en Panamá.

**R.4.5.09-01 Desarrollar los mecanismos de reconocimiento de Buenas Prácticas de Higiene para plantas donde se manipulen productos y subproductos de origen animal y vegetal para consumo humano que no hayan sido transformados** (por ejemplo, en plantas empacadoras de vegetales).

**H.4.5.10** Existen conceptos fragmentarios entre las diferentes herramientas de gestión de la inocuidad que deben implementar el sector privado y que el estado debe verificar.

**R.4.5.10-01 Incluir en las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en su capítulo operativo un apartado de Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES) así como un apartado de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP)** o si exporta a EEUU, el apartado de Análisis de Peligros y Controles Preventivos basado en Riesgo (HARCP), y el apartado de trazabilidad y de recupero de producto. Estas son de aplicación por la parte privada quienes deben desarrollar sus manuales. Las Autoridades Sanitarias solo deben redactar las guías de cumplimiento mínimo.

**H.4.5.11** La habilitación y verificación del funcionamiento de los establecimientos que producen, formulan, fraccionan o distribuyen medicamentos veterinarios no se realiza de acuerdo a las Buenas Prácticas de Fabricación (BPF), basadas en el Anexo 1 del Informe 32 de la OMS, ya que no hay un sistema de certificación ni reconocimiento de BPF en el país.

**R .4.5.11-01** Desarrollar un reglamento de habilitación y verificación del funcionamiento de los establecimientos que producen, formulan, fraccionan o distribuyen medicamentos veterinarios basadas en el Anexo 1 del Informe 32 de la OMS (Buenas Prácticas de Fabricación (BPF)).

En el caso de importaciones, se reconocen los certificados de países proveedores, aunque no se hace evaluación ni revisión alguna sobre las condiciones y veracidad de dichos certificados o reconocimientos.

Lo más cercano a regular las BPF es la adopción de la resolución 117/2004 (COMIECO) por Decreto Ejecutivo 99 de 04 de agosto de 2015 orientado el registro de medicamentos veterinarios.

**H.4.5.12** Los temas de Resistencia Antimicrobiana (RAM) no están siendo abordados integralmente por el MIDA a través de los sistemas de buenas prácticas sanitarias y fitosanitarias, y se han encontrado esfuerzos puntuales del sector privado en la materia, sin encontrar evidencia en Panamá que el tema Resistencia Antimicrobiana (RAM) esté siendo abordado sería e interinstitucionalmente.

**R.4.5.12-01** Desarrollar acciones coordinadas entre el sector público y el privado para medidas adecuadas ante la aparición o difusión de bacterias resistentes (RAM), debido a la utilización de agentes antimicrobianos en la producción animal y vegetal, y contener la resistencia a los agentes antimicrobianos controlando su utilización. Las medidas van desde las mejoras indicadas al mismo registro de los insumos agropecuarios, la trazabilidad de las moléculas de importancia para la medicina humana y veterinaria, su control de expedición, su utilización y vigilancia conjunta en el sector privado.

**R.4.5.12-02** En el marco de los programas oficiales de Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA), desarrollar sistemas público-privado de trazabilidad y vigilancia de la lista de agentes antimicrobianos importantes para la medicina veterinaria<sup>124</sup> determinada por la OIE.

124. [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Our\\_scientific\\_expertise/docs/pdf/AMR/E\\_OIE\\_Lista\\_antimicrobianos\\_Julio2019.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Our_scientific_expertise/docs/pdf/AMR/E_OIE_Lista_antimicrobianos_Julio2019.pdf)



## Indicadores para la Gestión por resultados<sup>126</sup>

### Consideraciones generales

La planificación orientada a resultados debe ser estratégica, operativa y participativa. El proceso de seguimiento y evaluación de la gestión pública se lleva a cabo - principalmente - en base a tres herramientas: los sistemas nacionales de estadísticas, los sistemas de seguimiento de la gestión del gobierno y los sistemas de evaluación de la gestión del gobierno.

El gobierno debe contar con sistemas de estadísticas que permitan conocer la realidad del país y deben ser un pilar básico para la toma de decisiones respecto al futuro del país. La planificación de metas y objetivos del gobierno debe poder ser guiada por los resultados que se vayan presentando a través de las estadísticas nacionales.

El sistema de seguimiento se debe basar en la recopilación sistemática de datos sobre la marcha de las entidades, programas y proyectos. Debe incluir información sobre la ejecución de los insumos, procesos y productos, y sobre los efectos e impactos que se logra.

Los datos deben organizarse en forma de indicadores y el sistema de seguimiento se debe basar en la información recolectada a través de los indicadores de desempeño. Dichos indicadores son variables cuantitativas o cualitativas mediante las cuales se puede medir los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de un programa, proyecto o institución. Los indicadores deben basarse en la recopilación sistemática de datos sobre la marcha de las instituciones, programas y proyectos.

Para que los sistemas de seguimiento puedan transformarse en uno de los núcleos de la gestión gubernamental, se necesita que exista un marco legal que establezca la amplitud de su utilización y las interdependencias con decisiones claves como la planificación y la presupuestación.

Al establecer la obligatoriedad de vincular los sistemas de seguimiento con la planificación y la presupuestación, los sistemas de seguimiento se transforman en una herramienta clave para la gestión pública.

Los Tableros de control (TC) o también llamados Cuadros de Mando son herramientas muy útiles para la toma de decisiones a nivel directivo y operativo de las instituciones, y en especial para el proceso de seguimiento y evaluación de la gestión pública, ya que accede a la información en forma sistemática y procesada de forma tal que muestra los datos (indicadores) de

126. Adaptado de Base de datos de Indicadores de GpRD, BID, Febrero de 2016 <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Base-de-datos-de-Indicadores-de-GpRD-Cuestionario.pdf> 

una forma sencilla que permite fácilmente interpretar los desvíos y por ende la toma de decisiones oportunas basadas en hechos.

El origen de la información no solo proviene de las bases de datos de los organismos encargados oficiales de la gestión sanitaria y fitosanitaria, sino que está relacionado con otros sistemas de otros organismos tales como Salud, Industria y Comercio, Aduana, Defensa del Consumidor, etc.

### Situación Panamá

Tal como se ha indicado en el capítulo 4.3.2.3.3 (Planes rectores de Sanidad Animal, Sanidad Vegetal e Inocuidad de los Alimentos), 4.3.3.1 (Análisis de Riesgo e Inteligencia Sanitaria) y 4.4.1 (Sistemas Informáticos), realizar **una vigilancia epidemiológica basada en indicadores es vital para una inteligencia sanitaria que permita dar fundamentos necesarios para la toma de decisiones oportunas, basada en evidencia y basada en riesgo.**

**H.4.6.01** Existen fallas en la integración de los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación del Sistema Sanitario y Fitosanitario con los demás sistemas de gestión.

**R.4.6.01-01** Integrar la planificación, seguimiento y evaluación del Sistema Sanitario y Fitosanitario con los demás sistemas de gestión (en especial, presupuesto e inversión pública), lograr el ordenamiento territorial de la planificación estratégica, y articular los planes, programas y proyectos con el presupuesto.

**R.4.6.01-02** La planificación orientada a resultados del Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional debe ser estratégica, operativa y participativa.

Los sistemas informáticos deberían agilizar y facilitar la carga de datos epidemiológicos obtenidos de la vigilancia, que permita analizar dichos datos y obtener información epidemiológica que sea comunicada rápida, oportuna y precisamente para la toma de decisiones mediante la inteligencia sanitaria y fitosanitaria a todo nivel.


Durante el diagnóstico **no se han encontrado indicios que esta lógica descripta esté funcionando en el Sistema Sanitario y Fitosanitario del país, y fue evidente que las instituciones oficiales relacionadas a los temas MSF de Panamá (MIDA, AUPSA, MINSA) no utilizan, o sub utilizan, indicadores de gestión sanitaria y fitosanitaria y Tableros de control (TC) o también llamados Cuadros de Mando, tanto a nivel técnico como a nivel directivo para la toma de decisiones.**

**H.4.6.02** La falta sistemática de indicadores de gestión sanitarios y fitosanitarios es una debilidad de gran importancia para el país, pero aún más grave es que dicha debilidad se agrava con las fallas de interacción intra e interinstitucionales, tal como fue descripta reiteradamente a lo largo del informe del presente diagnóstico.

**R.4.6.02-01** Los datos del seguimiento del Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional deben organizarse en forma de indicadores, es decir, de variables cuantitativas o cualitativas mediante las cuales se puede medir los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de un programa, proyecto o institución.

Un estudio del BID sobre la Evaluación comparativa de proyectos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria<sup>127</sup>, reveló que ésta no es una falla aislada en los proyectos de apoyo a los Sistemas Sanitarios y Fitosanitarios de América Latina, y por ello indicó las siguientes recomendaciones:

- Buscar indicadores que estén más directamente relacionados con las actividades que apoyan los proyectos, evitando indicadores muy ambiciosos y agregados como la evolución del PIB agropecuario o de las exportaciones agropecuarias, en cuya evolución intervienen muchas variables además de la calidad de los ser vicios de sanidad agropecuaria. Utilizar indicadores de resultados más fácilmente atribuibles a los proyectos, como los rechazos de exportaciones por problemas sanitarios, fitosanitarios o por residuos o contaminantes que relacionan la inocuidad, siempre expresados en términos relativo y no absolutos (por ejemplo, porcentaje de rechazos sobre certificados de exportación expedidos por SENASA).
- También, incluir indicador es que se relacionen con los beneficios locales que generan los proyectos. Por ejemplo, en el área de control y registro de plaguicidas, incluir indicador es como el nivel de residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios en alimentos de consumo local e indicadores de salud de las personas afectadas por la aplicación de insumos agropecuarios.
- Adicionalmente, sería útil contar con evaluaciones de costo-beneficio expost de las estrategias de intervención de las campañas de erradicación de plagas y enfermedades en distintas áreas de un país, o de distintas plagas/enfermedades. Esto ayudaría a planificar futuras campañas sabiendo qué zonas o qué productos priorizar. Sólo contar con estimaciones de impacto de las intervenciones no es suficiente para poder tomar decisiones bien informadas.

127. (2015) BID - Evaluación-comparativa-de-proyectos-de-sanidad-agropecuaria-e-inocuidad-alimentaria. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-comparativa-de-proyectos-de-sanidad-agropecuaria-e-inocuidad-alimentaria-Anexo-3.pdf> 

- También se debe fortalecer la evaluabilidad de las actividades de fortalecimiento institucional de los servicios sanitarios y fitosanitarios nacionales. Por ejemplo, se deberían generar datos que muestren la evolución de la eficiencia en la prestación de servicios a nivel central y local –en términos de tiempos y costos para usuarios, por ejemplo- para poder medir el resultado del apoyo a la gestión institucional y a la descentralización de servicios.

**H.4.6.03** La falta de indicadores sanitarios y fitosanitario, así como de tableros de control, hace que la gestión del Sistema Sanitario y Fitosanitario no resulte eficaz ni ágil, al no contar con sistemas que le permita proveerse de información confiable y oportuna para la toma de decisiones basada en riesgo, en ciencia y en hechos.

**R.4.6.03-01 Utilizar indicadores de resultados más fácilmente atribuibles a la gestión del Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional**, como los rechazos de exportaciones por problemas sanitarios, fitosanitarios o por residuos o contaminantes que relacionan la inocuidad, Enfermedades transmitidas por Alimentos (ETA´s) siempre expresados en términos relativo y no absolutos (por ejemplo, porcentaje de rechazos sobre certificados de exportación expedidos).

**R.4.6.03-02 Desarrollar procedimientos debidamente formalizados para asegurar la calidad de los indicadores.** Estos procedimientos deben incluir la construcción de metodologías de trabajo que incluyan aspectos para revisar la calidad de los indicadores, la realización de controles de calidad a los indicadores, y la realización de auditorías para revisar el proceso de elaboración de indicadores.

**R.4.6.03-03** Para que el Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional tenga un seguimiento efectivo del cumplimiento de sus objetivos y metas, **los indicadores de desempeño deben incluir información sobre las diferentes etapas de la cadena de resultados.** Estas etapas, que deben seguir un marco lógico, deben incluir los insumos, procesos, productos y resultados de los planes, programas y proyectos.

**R.4.6.03-04** El **Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional debe contar con sistemas de estadísticas e indicadores que permitan conocer la realidad del país y deben ser un pilar básico para la toma de decisiones respecto al futuro del país.** La planificación de metas y objetivos debe poder ser guiada por los resultados que se vayan presentando a través de las estadísticas nacionales.



**R.4.6.03-05** El seguimiento del Sistema Sanitario y Fitosanitario Nacional debe basarse en la **recopilación sistemática de datos sobre la marcha de las entidades, programas y proyectos**. Debe incluir información sobre la ejecución de los insumos, procesos y productos, y sobre los efectos e impactos que se logra.

**R.4.6.03-06** **Generar datos que muestren la evolución de la eficiencia en la prestación de servicios a nivel central y local** -en términos de tiempos y costos para usuarios, por ejemplo- para poder medir el resultado del apoyo a la gestión institucional y a la descentralización de servicios.

**R.4.6.03-07** **Desarrollar Tableros de control operativo, directivo, estratégico para cada una de las Instituciones relacionadas a los temas de MSF y un Tablero de Control Integral del Sistema de Gestión Sanitario y Fitosanitario Nacional.**

### 4.7.1

### Introducción

La Declaración de París<sup>128</sup> describe los siguientes cinco principios fundamentales para que la ayuda de cooperación internacional sea más eficaz:

- **Apropiación:** los países en desarrollo establecen sus propias estrategias para la reducción de la pobreza, mejoran sus instituciones y abordan la corrupción.
- **Alineación:** los países donantes se alinean detrás de estos objetivos y utilizan sistemas locales.
- **Armonización:** los países donantes coordinan, simplifican los procedimientos y comparten información para evitar la duplicación.
- **Resultados:** Los países en desarrollo y los donantes cambian el enfoque hacia los resultados de desarrollo y los resultados se miden.
- **Responsabilidad mutua:** los donantes y los socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Un estudio del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC<sup>129</sup> indica cómo pueden aplicarse los Principios de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en una esfera tan técnica como la de la asistencia técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias. Indicó que las dificultades que conlleva asegurar la eficacia de la gestión y la coordinación nacionales de asistencia técnica, cuando los niveles de capacidad sanitaria y fitosanitaria existentes son deficientes, ponen de manifiesto la necesidad de sensibilizar a las partes interesadas de los sectores público y privado acerca de la importancia de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, y dotarles de más medios para identificar sus necesidades en materia de capacidad, asignarles un orden de prioridad y convertirlas en proyectos financiables.

El estudio indica que la participación de grupos interesados de los sectores público y privado en la evaluación de las necesidades se consideró una manera eficaz de aumentar la apropiación, concebir actividades pertinentes y eficaces en función del costo, y promover la vinculación con actividades de asistencia apropiadas que se hayan completado, estén en curso y/o estén pre-

128. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

129. <http://docsonline.wto.org/imrd/directdoc.asp?DDFDocuments/v/g/sps/GEN875.doc>

vistas. Se reconocieron las ventajas de un enfoque de cadena de valor para concebir intervenciones específicas que aborden las necesidades conexas en toda la cadena del producto como medio para maximizar las oportunidades de acceso a los mercados. Se alienta a los proveedores de asistencia técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias a:

- 1) Centrarse en la apropiación y aumentar la participación de los beneficiarios en el diseño y la ejecución de los proyectos. En caso de falta de conciencia acerca de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, la sensibilización de los responsables de la adopción de decisiones podría ser una medida preliminar necesaria.
- 2) Promover una mayor armonización de la planificación y la prestación de asistencia técnica.
- 3) Adoptar un enfoque de cadena de valor orientado a los resultados a fin de maximizar el acceso a los mercados.
- 4) Promover la integración de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en los programas de inversiones y desarrollo del sector privado.

Se alienta a los beneficiarios de asistencia técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias a:

- 1) Evaluar y establecer un orden de prioridad de las necesidades de creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria con la colaboración de todas las partes interesadas, en particular del sector privado.
- 2) Desarrollar estrategias y planes de acción nacionales para orientar la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria.

Por otro lado, el Eje Estratégico 6.5. Alianzas estratégicas para el desarrollo del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030<sup>130</sup>- PEN, define varias estrategias (6.5.2) en materia de participación público-privada y cooperación internacional, que están sumamente relacionadas a estas partes interesadas del estado en materia de MSF:

- Alianza Estado, sector privado y sociedad civil: Implementación y revitalización de la asociación para el desarrollo sostenible con participación de todos los actores y operadores del área social. La asociación para el desarrollo anima la relación sociedad civil organizada estado-mercado, a partir de la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Con esa asociación se espera sensibilizar y fomentar el cambio en la cultura institucional y la opinión pública sobre los esfuerzos que demanda transformar el país en el mediano plazo. Así que cabe desarrollar una estrategia fundamentada en planes sectoriales, mecanismos entre sectores y las áreas económicas, sociales y ambientales.

130. [http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030\\_ES\\_Web-1.pdf](http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2017/11/PEN2030_ES_Web-1.pdf)

- Impulsar una política de asistencia y cooperación para el desarrollo: La cooperación para el desarrollo es una forma de establecer alianzas estratégicas entre países para alcanzar objetivos comunes, asociados al desarrollo. En el marco de la cooperación sur-sur, el país puede lograr interacciones que permitan acelerar procesos e intervenciones en materia de política pública. Desde esa perspectiva son comunes objetivos, metas y logros en la región.

#### 4.7.2

### Cooperantes

En el marco de la consultoría fueron realizadas entrevistas con varios cooperantes internacionales activos en Panamá.

Entre los aspectos que se destacan de la problemática del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá se encuentran:

- El principal problema que tiene el sistema sanitario y fitosanitario de Panamá es que no prioriza garantizar la salud a los panameños, por ende, es muy difícil que otro país pueda confiar en él. APHIS indicó que por ello el país lleva casi 35 años haciendo gestiones para exportar carne a los EEUU y no lo han logrado.
- Muchos años han pasado y los temas a solucionar de fondo nunca fueron finalmente abordados por los beneficiarios para resolverlos (cambios profundos a nivel organizacional), a pesar de ser indicados como necesarios los mismos por la FAO y el BID en diferentes informes.
- La falta de institucionalidad pública es un riesgo muy grande, que conlleva a fallas y fraccionamientos entre las instituciones, e incluso en el seno las mismas instituciones.

La causa que en común se indicó puede deberse a falta es compromiso político serio para realizar los cambios, ya que los mismos deben ser profundos y superan los tiempos políticos de una gestión.

**H.4.7.01** Los Cooperantes coinciden en que la falta de compromiso político para generar los cambios organizacionales en el país a lo largo de los últimos 10 años ha debilitado el sistema sanitario y fitosanitario nacional.

**R.4.7.01-01** Elaborar una propuesta de cambios de todo el Sistema Sanitario y Fitosanitario del país que sea abordada y desarrollada interinstitucionalmente con los organismos cooperantes, para que tenga peso y sea tomada en serio por el gobierno en turno y supere los tiempos políticos de una sola gestión.

## Agrupaciones de operadores económicos

### Situación Panamá

En el marco de la consultoría fueron realizadas entrevistas con varias agrupaciones de operadores económicos de Panamá. Un resumen de las opiniones de las agrupaciones entrevistadas se encuentra en el [Anexo 7.5.1](#).

Entre los aspectos que se destacan de la problemática del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá que las agrupaciones entrevistadas indican que MIDA, como rector principal de las MSF en el país, presenta varios frentes de debilidad y falta de gestión, debido a temas de planificación, presupuesto, falta de balance entre MIDA Central y las Regionales, la incursión política a nivel técnico de las decisiones (politización de los puestos técnicos), la falta de datos oficiales confiables, deficiencias en la ejecución (orientados principalmente hacia los subsidios, un debilitado enfoque hacia la fiscalización que genera duplicidad de requerimientos), diversos problemas de personal (bajos sueldos, alto porcentaje de personal contratado, bajo relevo generacional, escasa especialización o con perfiles que no es concordante con el puesto o sus funciones, ente otras), procedimientos poco claros (que dependen de quien atiende el caso) y diversos grados de burocracia (sobre todo cuando hay temas intra institucionales e interinstitucionales con AUPSA o MINSa). Las fallas en los sistemas de trazabilidad, debilidades en el registro de insumos, el contrabando de animales e insumos, los reconocimientos internacionales de los estados sanitarios, son principales preocupaciones derivadas de las mismas debilidades del MIDA.

Los temas de Resistencia Antimicrobiana (RAM) y los Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) la actividad privada los está abordando de forma independiente al sector privado, convirtiendo ambos temas en una debilidad muy pronunciada del Sistema Sanitario y Fitosanitario del país.

También se indicó como problema la fiscalización de mataderos no habilitados (por ejemplo, municipales) y clandestinos, mientras que aquellos que cuentan con habilitación y personal del MINSa no han indicado problemas serios (salvo el conflicto de interés del pago de horas extras de los veterinarios por parte de las empresas).

Los laboratorios en general se encuentran débiles, no cumplen ni son reconocidos internacionalmente y hace falta una red de laboratorios que integre la actividad público privada de forma organizada y oficial.

Los datos del Censo 2011 no han resultado confiables (si los del año 2000) y en general esperan que el Censo 2021 sea representativo e inclusivo. Hay organizaciones que han tenido que desarrollar sus propios censos para entender su sector.

Un aspecto contradictorio se encuentra en la opinión acerca de la AUPSA y el futuro SENTA:

- Están a favor de la gestión de la AUPSA y la creación del SENTA la Asociación Panameña de Exportadores (APEX<sup>131</sup>) y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP<sup>132</sup>), ya que ellos mantienen una buena relación con la institución.
- Están en contra las asociaciones y gremiales de los productores, ya que entienden que la AUPSA y el SENTA representan intereses de los importadores y no del sector productivo panameño, encontrando una fuerte oposición a ambas instituciones y promoviendo que las actividades de las MSF a nivel de importaciones vuelvan a ser ordenada al MIDA y al MINSA (tal como era antes de la creación de la AUPSA).
- Es evidente que el sistema sanitario y fitosanitario necesita una adecuación y en algunos casos una reconversión. La creación del SENTA generará una división marcada entre comercializadores (importadores y exportadores) y el sector productivo.
- Si el MIDA y el MINSA fueran instituciones confiables y dinámicas, seguramente la AUPSA y el SENTA no tendrían sentido de ser. En la actualidad hay apoyo sobre la AUPSA porque MIDA y MINSA no tienen la capacidad de ser ejecutivos a la hora de las importaciones.

**H.4.7.02** La fragmentación de responsabilidades entre las instituciones rectoras es un problema grave en Panamá, generando duplicidad o triplicidad (en algunos casos) de funciones entre MIDA, MINSA y AUPSA, con áreas que tienen funciones y personal que no las representan. Por otro lado, varios de los sectores privados entrevistados no operan en sincronía y sintonía con los organismos oficiales, situación que dificultan las actividades comerciales panameñas y el acceso a mercados en materia de MSF.

El Proyecto de adecuación, reconversión y armonización del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá debe:

**R.4.7.02-01** Desarrollar una Política Nacional de MSF que ordene y organice los ejes y lineamientos estratégicos del Sistema Sanitario y Fitosanitario de Panamá, en el diseño y la ejecución del futuro proyecto, considerando la participación y concientización de todos los beneficiarios (enfoque de cadena y los consumidores) y de los organismos cooperantes.

**R.4.7.02-02** Sensibilizar a las partes interesadas de los sectores público y privado acerca de la importancia de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, y dotarles de más medios para desarrollar su Política y sus Planes en materia de MSF, sus necesidades en materia

131. <https://www.apexpanama.com/> 

132. <https://www.panacamara.com/> 

de capacidad, asignarles un orden de prioridad y convertirlas en proyectos financiables.

**R.4.7.02-03** Promover la participación activa y organizada de grupos interesados de los sectores público y privado para aumentar la apropiación del proyecto, concebir actividades pertinentes y eficaces en función del costo, y promover la vinculación con actividades de asistencia apropiadas.

**R.4.7.02-04** Adoptar un enfoque de cadena de valor orientado a resultados a fin de maximizar el acceso a los mercados.

**R.4.7.02-05** Promover la integración de la creación de capacidad sanitaria y fitosanitaria en los programas de inversiones y desarrollo del sector privado.

5

# Conclusiones

5





A pesar de las condiciones adversas debido a la pandemia, se logró con el apoyo de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional, de los funcionarios de los diferentes organismos y entrevistados privados, llegar a los resultados.

El Sistema Sanitario y Fitosanitario no funciona como sistema integrado, y sus resultados no son los esperados en materia de resguardo de la salud de las personas, animales y vegetales, preservar y proteger el patrimonio agropecuario y cumplir con las exigencias de los mercados con una eficiencia y eficacia aceptable y con los costos/beneficio esperados.

Frente a esta situación, se requiere un reordenamiento de las estructuras del sistema, arrancando con las políticas nacionales, el planeamiento estratégico y sus lineamientos, la estructura organizacional, resolviendo los traslapes de funciones, duplicación y fraccionamiento de las responsabilidades, fortaleciendo la evaluación de riesgo para una mejor gestión a un costo sustentable y con organismos sostenibles financieramente.

La ausencia de políticas nacionales no permite realizar un planeamiento estratégico, con lineamientos a largo plazo. La estructura organizacional requiere de adecuación y simplificación institucional en función de sus responsabilidades con cambios en base a un Sistema Sanitario y Fitosanitario basado sobre evidencias científicas y los riesgos existentes y emergentes. Las estructuras operativas deben ser adecuadas en función de los programas de mitigación de riesgo y de los programas de verificación y control basados en riesgo. Existe demasiado fraccionamiento en las responsabilidades de las Autoridades Competentes Nacionales, generando duplicidad y ausencias de responsabilidades, con un sobre costo no justificado.

*La regulación sanitaria y fitosanitaria debe ser adecuada, armonizada y simplificada, basada en riesgo y considerando el impacto regulatorio y ambiental.*

Una mejor interacción intra e interinstitucional es necesaria y no debe depender de los funcionarios de turno, sino del sistema que obligue a una mirada transversal de los problemas, para lo cual se propone la creación de un Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con representación de todos los actores.

Se debe disponer de indicadores que permitan evaluar su correcto funcionamiento del Sistema Sanitario y Fitosanitario nacional, con el propósito de verificar la eficiencia y eficacia en la protección de la salud de las personas, animales y vegetales, preservar y proteger el patrimonio agropecuario y cumplir con las exigencias de los mercados con una eficiencia y eficacia aceptable y con los costos/beneficio esperados.

Los indicadores deben facilitar la toma de decisiones en tiempo y forma, frente a cualquier desvío significativo o necesidad de mejora. Se requiere de ba-

ses de datos confiables y centralizados que permitan el acceso a información sanitaria y fitosanitaria correcta y oportuna.

El acceso a información agropecuaria relevante y actualizada mejora la toma de decisiones de política, la vinculación con los mercados y generan mayor productividad agrícola<sup>133</sup>. Además, los impactos de las intervenciones sólo se pueden evaluar de manera rigurosa si se dispone de estadísticas apropiadas.

---

133. Nakasone (2014); Camacho y Conover (2011).

6

# Bibliografía

6



(SICA), S. d. (2019). Política Agropecuaria de la Región SICA 2019-2030. Obtenido de <http://www.cac.int/sites/default/files/Politica%20Agropecuaria%20CAC.pdf> ↗

Análisis de la Políticas Agropecuarias en Panamá 2019 - BID. (s.f.). [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_agropecuarias\\_en\\_Panam%C3%A1\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis_de_pol%C3%ADticas_agropecuarias_en_Panam%C3%A1_es_es.pdf) ↗

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. (2017). *Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado - Panamá 2030*. Obtenido de [http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos\\_2017/Plan-Panama2030.pdf](http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2017/Plan-Panama2030.pdf) ↗

Informe 32 Comité Expertos OMS. (s.f.). *Especificaciones para las Preparaciones Farmacéuticas*. Obtenido de <https://apps.who.int/iris/handle/10665/41379?mode=full> ↗

NIMF 17 - CIPF. (s.f.). *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria - Notificación de Plagas*. Obtenido de [https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2017/06/ISPM\\_17\\_2002\\_Es\\_2017-04-23\\_PostCPM12\\_InkAm.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2017/06/ISPM_17_2002_Es_2017-04-23_PostCPM12_InkAm.pdf) ↗

NIMF-19 -CIPF. (s.f.). *Convención Internacional de Protección Fitosanitaria - Directrices sobre las listas de plagas de plagas reglamentadas*. Obtenido de [https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2016/01/ISPM\\_19\\_2003\\_Es\\_2016-01-14.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publication/es/2016/01/ISPM_19_2003_Es_2016-01-14.pdf) ↗

OCDE-FAO. (2019). *Perspectivas Agrícolas 2019-2028 - Enfoque especial: América Latina*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/ca4076es/CA4076ES.pdf> ↗

OIE - Estrategia para la reducción de las amenazas biológicas. (s.f.). Obtenido de [https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Our\\_scientific\\_expertise/docs/pdf/E\\_Biological\\_Threat\\_Reduction\\_Strategy\\_jan2012.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/esp/Our_scientific_expertise/docs/pdf/E_Biological_Threat_Reduction_Strategy_jan2012.pdf) ↗

OIE - Organización Mundial de Sanidad Animal. (2011). *PVS OIE Panamá 2011*. Obtenido de <http://www.fao.org/tempref/AG/Reserved/PVS/GAP/America/GAP%20-%20Panama%202011.pdf> ↗

7

# Anexos

7



7.1

## Presentación MIDA, AUPSA, MINSA, MIC



### 7.1.1

Presentación MIDA,  
AUPSA, MINSA, MIC

7.2

## Legislación Sanitaria Europea



### 7.2.1

Legislación Sanitaria  
Europea



### 7.2.2

Cuadro sinóptico de la le-  
gislación sanitaria europea



### 7.2.3

Cuadro sinóptico de la legislación  
sobre control y vigilancia resi-  
duos y contaminantes de la UE

7.3

## Legislación Panameña



### 7.3.1

Análisis de la legislación  
sanitaria panameña



### 7.3.2

Registro, post registro  
y vigilancia de Insumos  
Agropecuarios

7.4

## Legislación Sanitaria Europea



### 7.4.1

Tabla de Años de vida  
ajustados por discapa-  
cidad (AVAD o DALY)



### 7.4.2

Categorías por servi-  
cios de las actividades  
de los SSA



### 7.4.3

Sistemas Nacionales  
de Trazabilidad



### 7.4.4

Propuesta de estructura  
organizacional del MIDA



### 7.4.5

Perspectivas de cum-  
plimiento del PVS OIE  
actual

7.5

## Partes interesadas



### 7.5.1

Opiniones de las Agrupaciones de operadores económicos entrevistadas

7.6

## Seguimiento Y Mejora Continua Del Sistema Nacional De MSF



### 7.6.1

Seguimiento y mejora continua del sistema nacional de MSF

7.7

## Listado de hallazgos y recomendaciones emitidas



### 7.7.1

Listado de hallazgos y recomendaciones emitidas

**Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca:**

**Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Woller, Thierry.

Sistema nacional sanitario agropecuario e inocuidad de los alimentos de Panamá: componentes “Inocuidad, Salud Animal y Sanidad Vegetal” / Thierry Woller, Claudio Marconi. p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2226)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Food handling-Government policy-Panama. 2. Food-Safety regulations-Panama. 3. Agricultural pests-Control-Government policy-Panama. I. Marconi, Claudio. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-2226

**Palabras clave:** Inocuidad de los Alimentos; Salud Animal; Sanidad Vegetal; Panamá

**Códigos JEL:** Q10, Q17, Q18