

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/871
10 de septiembre de 2008

(08-4246)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

TALLER CONJUNTO DEL CMSF, EL FANFC Y LA OCDE SOBRE BUENAS PRÁCTICAS EN LA COOPERACIÓN TÉCNICA RELACIONADA CON CUESTIONES SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) ha financiado investigación sobre la cuestión para su consideración en el taller sobre buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, que están organizando conjuntamente el Comité MSF, el FANFC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y se celebrará en Ginebra el 6 de octubre de 2008.

La investigación del FANFC se basa en respuestas de Miembros de la OMC y de puntos de contacto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE a la solicitud de información sobre buenas prácticas de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, remitida al Comité SPS en el documento G/SPS/GEN/816 y G/SPS/GEN/816/Add.1. En esta solicitud de información, se pidió a los Miembros que señalaran uno o más proyectos de asistencia técnica relacionados con cuestiones sanitarias y fitosanitarias que pudieran considerarse ejemplos de buenas prácticas en una o más de las regiones siguientes: América Central, África Oriental y la subregión del delta del Gran Mekong.¹ En respuesta a esta solicitud, 19 organizaciones seleccionaron 24 proyectos.

Ha investigado en profundidad los proyectos seleccionados como ejemplos de buenas prácticas en respuesta a la solicitud de información G/SPS/GEN/816 un equipo de tres consultores: el Sr. Jason Hafmeister, el Sr. Spencer Henson y el Sr. Cornelis van der Meer.

Se adjunta el informe del Sr. Spencer Henson. Este informe examina los proyectos presentados como ejemplos de buenas prácticas en la región de África Oriental.

El presente informe ha sido elaborado bajo la responsabilidad del consultor y sin perjuicio de la Secretaría de la OMC, las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

¹ Se incluyeron en la investigación los países siguientes: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, de América Central; Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda, de África Oriental; y Camboya, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, de la subregión del delta del Gran Mekong.

**Buenas prácticas en la cooperación técnica
relacionada con cuestiones sanitarias
y fitosanitarias
Informe sobre la región de África Oriental**

Spencer Henson y Oliver Masakure
Department of Food, Agricultural and Resource Economics
Universidad de Guelph, Canadá

Septiembre de 2008

El presente informe ha sido elaborado para el Taller conjunto del FANFC y la OCDE sobre buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, 6 de octubre de 2008, Ginebra. Refleja únicamente las opiniones de los autores y no las del FANFC ni las de ninguno de los donantes u organismos asociados al Fondo

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	iv
I. INTRODUCCIÓN	1
II. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA	3
III. PARÁMETROS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA PRESTACIÓN Y LA RECEPCIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA RELACIONADA CON CUESTIONES SANITARIAS Y FITOSANITARIAS	9
IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ENSEÑANZAS PRINCIPALES	33
ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS ESTUDIADOS COMO CASOS PRÁCTICOS.....	40
ANEXO II: ANÁLISIS DE CUESTIONARIOS.....	47
ANEXO III: GUÍA PARA LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	51
ANEXO IV: PERSONAS ENTREVISTADAS EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS	53
ANEXO V: BIBLIOGRAFÍA CITADA O UTILIZADA	55

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

1. El presente informe es una de las tres evaluaciones regionales sobre buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias. Estudia las perspectivas de los beneficiarios en una serie de proyectos estudiados como casos prácticos en lo relativo a los elementos de buenas prácticas y presta especial atención al diseño y la ejecución de los proyectos, así como a sus resultados y repercusiones. Aunque describe casos concretos de buenas prácticas, contiene una comparación de los resultados y un resumen que aspiran a ofrecer perspectivas más generales.

2. Este informe se centra en la región de África Oriental, concretamente en Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania. En cada uno de estos países, la capacidad de cumplir las medidas sanitarias y fitosanitarias de los principales mercados de exportación influye de forma decisiva en el desempeño comercial, así como en otros factores de competitividad. Por lo tanto, los intentos de explotar mercados potencialmente lucrativos de productos agroalimentarios y, en particular, de productos no convencionales de mayor valor, como parte de las estrategias para la mitigación de la pobreza rural y para la diversificación de las exportaciones, están estrechamente relacionados con las actividades de fortalecimiento de la capacidad sanitaria y fitosanitaria.

Descripción de la metodología

3. Los proyectos estudiados como casos prácticos en esta investigación fueron propuestos por donantes en respuesta a una solicitud de información sobre buenas prácticas de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, distribuida a los Miembros de la OMC y a los puntos de contacto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en enero de 2008. El estudio solicitó información sobre proyectos de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias que pudieran considerarse ejemplos representativos de buenas prácticas. Mediante este procedimiento, se propuso el análisis de seis proyectos.

4. Se recopiló información de diversas fuentes sobre cada uno de los seis proyectos, tanto objetiva como sobre actitudes o experiencias. Primero, los donantes habían completado, para cuatro de los seis proyectos estudiados como casos prácticos, un cuestionario tipo que solicitaba información objetiva básica sobre el proyecto. A continuación, se solicitó, por correo electrónico, a empleados de los donantes o de los organismos responsables de la ejecución relacionados con cada uno de los seis proyectos estudiados como casos prácticos, documentación complementaria, así como información adicional y puntos de vista sobre elementos de buenas prácticas. Después, se examinaron documentos de los proyectos obtenidos directamente de los donantes en respuesta a una solicitud del FANFC o del equipo del estudio, y se realizó una búsqueda en Internet. A continuación, se mantuvieron prolongadas conversaciones por teléfono o correo electrónico con algunas personas involucradas en tareas de administración, diseño o ejecución de los proyectos. Por último, se realizaron, del 28 de julio al 15 de agosto de 2008, una serie de entrevistas exhaustivas en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda. Estas entrevistas se realizaron de forma presencial con ayuda de una guía tipo semiestructurada.

5. El punto de partida para definir valores de referencia o indicadores de la repercusión y la eficacia de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias consistió en un marco para evaluar las buenas prácticas en este ámbito, elaborado para el FANFC. Este marco destacaba cuestiones y problemas relativos a la definición de indicadores y la obtención de medidas fiables de las repercusiones y la eficacia. En el análisis se distinguió entre los efectos específicos sobre la capacidad sanitaria y fitosanitaria, basados en el concepto de una jerarquía de funciones

relacionadas entre sí, y las repercusiones de orden superior en, por ejemplo, el desempeño comercial o los niveles de pobreza y medios de vida.

6. Aunque la recopilación y análisis de los datos se realizó en gran medida con relativa facilidad, surgieron ciertos problemas que además de dificultar el análisis limitaron el alcance de las conclusiones. Cabe destacar los siguientes: 1) se disponía de información diferente, en cantidad y tipo, para cada uno de los seis proyectos estudiados como casos prácticos; 2) en algunos casos, los donantes o los responsables de la ejecución de los proyectos no pudieron aportar información detallada sobre el diseño, la ejecución o las repercusiones del proyecto; 3) no todos los beneficiarios de los proyectos se mostraron dispuestos a aportar sus puntos de vista y experiencias personales; y 4) el alcance y la estructura de los seis proyectos de estudios de casos prácticos eran bastante limitados y no contemplaban diversos ámbitos clave de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, lo que limitaba la validez de las conclusiones.

Descripción de los proyectos

7. El estudio examinó los seis proyectos siguientes:

- *Programa de iniciativa sobre plaguicidas (PIP)*. Este proyecto a gran escala, financiado por la UE, se puso en funcionamiento en 2001. La UE creó el PIP a petición de los países de África, del Caribe y del Pacífico (países ACP) en respuesta a preocupaciones por los posibles efectos negativos en las exportaciones de productos primarios frescos que podía ocasionar la armonización de los controles realizados por los Estados Miembros de la presencia de plaguicidas en los alimentos, y en especial la aplicación de límites máximos de residuos (LMR) de validez para toda la UE. Algunas actividades concretas fueron la difusión de información, la formación de productores y la orientación sobre procesos de auditoría y certificación, así como otras actividades realizadas en respuesta a las necesidades específicas de los beneficiarios, el establecimiento de grupos de trabajo sectoriales, la formación de proveedores de servicios locales y de personal de laboratorios e institutos de investigación, la mejora de la capacidad de control nacional en relación con el comercio de productos primarios frescos, etcétera.
- *Comité de información fitosanitaria de África Oriental (EAPIC)*. El objetivo de este proyecto, financiado con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), era crear una red de organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) en África Oriental, así como una infraestructura para la recopilación y el intercambio de datos sobre plagas y enfermedades de las plantas. Además, en el proyecto se ha trabajado en la recopilación de listas de plagas que afectan a los principales productos de exportación y en la mejora de la capacidad para llevar a cabo evaluaciones del riesgo de plagas (ERP).
- *Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad*. El objetivo de este proyecto de la FAO era probar un marco amplio para evaluar las necesidades de mejora de la capacidad de países en desarrollo en el ámbito del control alimentario, así como llevar a cabo evaluaciones relacionadas de las necesidades de Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda. Los informes sobre estas evaluaciones incluían planes de acción que fueron examinados mediante consultas con los interesados de cada país y posteriormente aprobados por los gobiernos nacionales respectivos.
- *Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos*. Este proyecto fue llevado a cabo por la Junta

sueca de acreditación y evaluación de la conformidad (*Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment, SWEDAC*) como parte del programa internacional de formación (*International Training Programme, ITP*) en curso del organismo sueco de cooperación para el desarrollo internacional (*Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA*). El curso en el que se centra el estudio de casos prácticos se realizó en enero y febrero de 2007 y se tituló "Infraestructuras de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos". Se mostró a los participantes, procedentes de distintos países africanos, ejemplos de buenas prácticas relativas a la gestión de la inocuidad de los alimentos mediante visitas a empresas alimentarias, a instalaciones públicas de control de la inocuidad de los alimentos, etc. Tras el curso, los participantes completaron un ejercicio de grupo durante un período de seis meses, que consistió en la elaboración de un plan de acción nacional y que fue presentado en un seminario de seguimiento seis meses después.

- *Programa de formación del Programa Mundial OMS de Vigilancia de la Salmonella (GSS) sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental.* Este proyecto se inició como resultado de una evaluación de las necesidades generales de infraestructura para la vigilancia de la salmonela mediante análisis en laboratorio realizada por el Programa Mundial de Vigilancia de la Salmonella (GSS) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este programa se centró en un curso de formación básica en este ámbito que se impartió en octubre y noviembre de 2007. El curso abarcó aspectos teóricos sobre la vigilancia y el análisis en laboratorio, y trabajo práctico en laboratorio, así como estudios de casos prácticos.
- *Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea.* Este estudio, realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), tenía por objeto la estimación de los costos derivados de la observancia de requisitos sanitarios y fitosanitarios en los mercados de exportación de productos tropicales en la República Unida de Tanzania, así como la elaboración de una metodología tipo para este fin. El estudio fue realizado por el Banco Mundial y acometido por un consultor externo. Los resultados finales se dieron a conocer en un taller organizado en el país.

Buenas prácticas de diseño de proyectos

8. El diseño del *PIP* contaba con un sólido respaldo de beneficiarios de los sectores público y privado. Se consideraba que el proyecto se ocupaba de un problema real: la posible amenaza para las exportaciones de productos primarios frescos a la UE. Aunque se admitía que las actividades del *PIP* estaban limitadas por su diseño, este proyecto se consideraba más flexible que otros que habían conocido los encuestados. Uno de los temas recurrentes que surgían en los debates con los beneficiarios era el grado de compromiso del *PIP* con el sector privado, que los encuestados, tanto del sector público como del privado, consideraban un atributo positivo del proyecto. La larga duración del *PIP* también se consideraba una ventaja, y el hecho de que la financiación del proyecto estuviese garantizada y que contase con un programa de actividades definido durante cinco años se percibía como un modelo con posibilidades reales de mejorar la capacidad.

9. El *EAPIC* es un tipo de proyecto más convencional en el ámbito de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, pero los beneficiarios lo consideraban generalmente un ejemplo positivo del respaldo de los donantes al desarrollo de la capacidad fitosanitaria. Varios beneficiarios se consideraban involucrados en el origen del *EAPIC*. De hecho, muchos no lo consideraban un proyecto *per se*, sino que pensaban que USAID estaba apoyando el

desarrollo de una nueva estructura institucional que pertenecía a las ONPF de la región. Los beneficiarios hicieron hincapié en que el diseño del *EAPIC* permitía su adaptación y transformación a medida que se señalaban prioridades, cambiaban las necesidades y se desarrollaban las capacidades.

10. En términos generales, las *Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad* en el ámbito del control alimentario realizadas por la FAO se consideraron actividades con dirección externa sobre las que los beneficiarios tenían poca influencia. Aunque éstos no se consideraban necesariamente partícipes en estas evaluaciones, la actividad misma se consideraba de valor para crear una plataforma para la adopción de medidas futuras. Además, se consideraba que el hecho de que se basaran en una herramienta de evaluación normalizada y de que fuesen realizadas por un consultor internacional conjuntamente con un consultor nacional les dotaba de credibilidad.

11. El *Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos* se impartió tras un proceso de evaluación de las necesidades y de establecimiento de prioridades entre los países en desarrollo que tienen una relación activa con el SIDA. Muchos participantes sugirieron que el curso mostraba ejemplos de buenas prácticas: sus finalidades y objetivos estaban claramente estructurados y presentados a los posibles participantes; el curso estaba programado con suficiente antelación, estaba concebido para permitir que los participantes interaccionasen entre sí y con los instructores; y había una actividad y reunión de seguimiento tras haberse completado el curso.

12. En general, se consideraba que el *Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental* se ajustaba más al modelo convencional de cursos de formación en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria. La verdadera innovación del curso, a juicio de los participantes, radicaba en la combinación de aspectos teóricos y prácticos en su diseño y puesta en práctica.

13. El *Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea* de la UNCTAD se puso en marcha a raíz de una solicitud genérica por los países beneficiarios de asistencia técnica en materia de normas. Este estudio desarrollaba y seguía una metodología tipo en los tres países, lo que contribuía a dotar de mayor rigor a las estimaciones calculadas, lo que, a su vez, generaba confianza entre los responsables políticos acerca de su validez. No obstante, había poca información sobre cómo y por qué se habían empleado estos métodos.

Buenas prácticas en la ejecución de proyectos

14. En general, los beneficiarios evaluaron positivamente la ejecución del *PIP* y, de hecho, se consideró como un ejemplo sobresaliente de buenas prácticas. En particular, se alabaron los esfuerzos realizados para captar a una amplia gama de colectivos interesados de los sectores público y privado, tanto a título individual como colectivo. Además, las actividades se habían ajustado con el tiempo en función de los procesos de aprendizaje en curso y de las prioridades identificadas (y revisadas). El *PIP* aplicó un método basado en la demanda que permitía que el apoyo proporcionado se adaptase a las necesidades de beneficiarios concretos, quienes también podían participar en el diseño de la asistencia que recibían. Al mismo tiempo, el hecho de que los beneficiarios tuviesen que solicitar el apoyo y redactar solicitudes oficiales conllevaba ciertos costo y esfuerzo iniciales que descartaba a quienes no contaban con el nivel mínimo básico de capacidad preexistente. El respaldo a grupos de trabajo de las industrias y el desarrollo de la capacidad de los proveedores de servicios locales también se consideró positivo.

15. El *EAPIC* ha estado operativo durante dos años y durante este tiempo ha pasado de ser un proyecto centrado en la tarea relativamente sencilla de elaborar listas de plagas y enfermedades de plantas de importancia comercial para los países de África Oriental a convertirse en un proyecto más complejo cuyo objetivo es armonizar los controles fitosanitarios con los de la Convención internacional de protección fitosanitaria (CIPF). Ello refleja la creciente confianza de las ONPF miembros en el contexto del apoyo financiero y técnico por parte de USAID. Al parecer, el *EAPIC* ha realizado grandes esfuerzos por lograr la participación activa de ONPF miembros y para fomentar su identificación con el proyecto. Inevitablemente, el *EAPIC* ha experimentado problemas de ejecución cuando se ha enfrentado a restricciones de capacidad prevalecientes que superan el alcance del propio proyecto. Actualmente, el proyecto ha alcanzado una fase de desarrollo en la que otros socios han ofrecido ayuda técnica y financiera continua.

16. El proyecto *Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad* aplicó con éxito el marco de evaluación elaborado por la FAO y definió planes de acción nacionales que se aprobaron en cada uno de los países del estudio. La combinación de un consultor internacional (que garantizó la coherencia en la aplicación del marco de evaluación y planteó preguntas difíciles) y un consultor local familiarizado con las condiciones locales y con un conocimiento y una experiencia amplios del contexto nacional dio buenos resultados. Aunque la ejecución de los estudios se dirigió desde fuera de los países del estudio, las consultas a los colectivos interesados aportaron el punto de vista local.

17. Los participantes en el curso *Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos* lo valoraron de forma muy positiva. En la mayoría de los campos, se consideró que el tema del curso había alcanzado los objetivos definidos, y el método docente facilitó la interacción entre los participantes. Se invitó a los beneficiarios a realizar ejercicios prácticos con la constante supervisión e interacción con los instructores. Hay pruebas de que los beneficiarios han sido capaces de aplicar directamente los conocimientos adquiridos, tanto en el proyecto complementario como en su trabajo diario.

18. El *Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental* fue bien acogido por los participantes, que pudieron poner en práctica al menos algunos de los conocimientos adquiridos en su trabajo diario. La combinación de formación teórica y práctica se consideró una buena innovación.

19. El *Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea* culminó de forma satisfactoria en 2005. El equipo de investigación no pudo obtener información substancial alguna sobre el modo en que se realizó el estudio, aunque un examen del informe del estudio indica que se aplicaron métodos rigurosos que podrían emplearse en otros estudios de este tipo.

Buenas prácticas relativas a los resultados y las repercusiones de los proyectos

20. El objetivo directo del *PIP* era mejorar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos. El *PIP* es el más exhaustivo los proyectos estudiados como casos prácticos, y el único dirigido a mejorar la capacidad en los sectores público y privado. También es único en lo que respecta al alcance de las intervenciones empleadas. La repercusión más inmediata y de mayor alcance del *PIP* ha sido concienciar sobre la importancia de la inocuidad de los alimentos para la competitividad de las exportaciones y sobre la necesidad de mejorar la capacidad de observancia de los requisitos normativos y las normas privadas de la UE. No sólo difundió continuamente información sobre problemas emergentes y cambios en los requisitos normativos y las normas privadas, sino que también se ocupaba activamente de plasmar dicha información en guías prácticas que pudieran aplicar los exportadores y sus proveedores. El *PIP* ha resultado decisivo para desarrollar aspectos concretos

de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos en los sectores público y privado, por ejemplo el primer proveedor de servicios de certificación privada de la región, la mejora de los sistemas de reglamentación para la aprobación y el control de plaguicidas, la modernización de los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos de los exportadores, y la aplicación de buenas prácticas en los laboratorios de análisis. Muchos beneficiarios destacaron el hecho de que estas iniciativas habían generado controles mejores y más rigurosos de la inocuidad de los alimentos. Aunque el objetivo más general del *PIP* era mejorar la competitividad a largo plazo de las empresas privadas en el sector hortícola, es difícil atribuir los cambios en este aspecto directamente al proyecto.

21. El proyecto del *EAPIC* se centra exclusivamente en la capacidad del sector público, concretamente en lo que respecta al control de plagas y enfermedades de las plantas. El proyecto aspira a mejorar la capacidad institucional en África Oriental para llevar a cabo evaluaciones del riesgo de plagas que satisfagan las necesidades de los mercados de exportación, en particular a los Estados Unidos. Por consiguiente, si bien el aumento de las exportaciones está entre sus objetivos últimos, se considera que su principal repercusión es la mejora de capacidades específicas relacionadas con aspectos sanitarios y fitosanitarios. El proyecto ha sido satisfactorio a este respecto, creando bases de datos en línea y servidores independientes en los países del proyecto, que se conectarán en última instancia a un servidor regional, y aumentando la capacidad para realizar evaluaciones del riesgo de plagas, como demostró la aprobación por los Estados Unidos de la importación de tres productos primarios frescos de Kenya.

22. Se completaron con éxito evaluaciones de la capacidad en todos los países del estudio, aunque no todos los gobiernos respondieron de igual modo al proyecto *Evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad*, y la influencia del proyecto para impulsar medidas ulteriores para mejorar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos fue diversa. Muchos de los problemas afrontados escapan al control del proyecto.

23. El objetivo directo del curso *Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos* no era tanto mejorar por sí mismo la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, como proporcionar orientación para dicha mejora. Al finalizar el curso de formación, los participantes regresaron a sus países y trabajaron durante seis meses en un proyecto de política que después presentaron en un taller. El progreso y el estado de este proyecto de política difería entre los países del estudio, pero tuvo en términos generales una buena acogida e influyó en la formulación de políticas nacionales para mejorar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos.

24. La repercusión prevista del *Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental* era la mejora de un aspecto concreto de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, relacionado principalmente con prácticas de laboratorio relativas a los microorganismos patógenos. Aunque muchos participantes en el curso vieron limitada su capacidad para aplicar los conocimientos impartidos por este programa debido a las carencias de las infraestructuras de sus países, la mayoría opinó que sus conocimientos y habilidades habían mejorado ostensiblemente. Además, varios participantes señalaron que habían intercambiado información y datos con otros laboratorios a través de una red informal que se estableció entre los participantes.

25. El *Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea* generó un estudio riguroso de los costos para proyectos tropicales en la República Unida de Tanzania derivados de la observancia de los requisitos exigidos por los mercados de exportación en materia de inocuidad de los alimentos. No se aprecian repercusiones importantes de este estudio en la República Unida de Tanzania.

Conclusiones, recomendaciones y enseñanzas principales

26. Del análisis de los seis estudios de casos prácticos se extraen las siguientes conclusiones principales:

- **Cooperación técnica basada en la oferta frente a la basada en la demanda:** El diseño y la ejecución de proyectos debe contar con la participación de posibles beneficiarios en los procesos de evaluación de las necesidades, que contribuyan al diseño de la cooperación técnica teniendo en cuenta la capacidad local prevaleciente, a infundir la identificación de los interesados locales con las tareas de mejora de la capacidad, y a mejorar la capacidad en materia de determinación de necesidades, evaluación y establecimiento de prioridades. No obstante, los métodos de cooperación técnica basados en la demanda no son adecuados necesariamente si los niveles prevalecientes de capacidad son bajos, los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los mercados de exportación cambian con rapidez, o cuando se producen emergencias.
- **Evaluación de las necesidades:** En muchos proyectos de cooperación técnica se realiza algún tipo de evaluación de las necesidades, ya sea por el beneficiario, por el donante o por ambos. Con demasiada frecuencia esta evaluación se realiza de forma poco clara y se emplean métodos bastante diferentes en diferentes proyectos, lo que da lugar a incoherencias, aumenta los costos de transacción para los beneficiarios y dificulta el uso de buenas prácticas. En este contexto, el uso de marcos coherentes puede resultar muy beneficioso.
- **Flexibilidad:** La flexibilidad en el alcance y modo de ejecución de las intervenciones es fundamental para la eficacia de las tareas de mejora de la capacidad. En efecto, las circunstancias pueden cambiar y las prioridades evolucionar, y los distintos receptores de la ayuda pueden tener necesidades y capacidades diferentes. La necesidad de flexibilidad también afecta a la definición y evaluación de las repercusiones previstas.
- **Redes de profesionales:** Varios de los proyectos examinados en los párrafos anteriores han creado redes de profesionales entre los beneficiarios, ya sea como efecto intencionado o como consecuencia secundaria. En todos los casos, han resultado ser instrumentos valiosos que dotan de competencia a los beneficiarios, generan identificación con los proyectos de la población local y proporcionan un mecanismo continuo de mejora de la capacidad.
- **Aprendizaje activo:** Una tendencia favorable en los proyectos de cooperación técnica que enseñan conocimientos y habilidades a través de la formación es el uso de métodos de aprendizaje más activos, como la participación de los alumnos en debates sobre los objetivos de aprendizaje, el aprendizaje basado en la resolución de problemas y el trabajo práctico complementario. El compromiso activo de los beneficiarios en la mejora de la capacidad también es fundamental para que la cooperación y la sostenibilidad sean eficaces.
- **Relación entre el desarrollo de habilidades y la práctica.** La eficacia de los programas de formación es mayor cuando se relacionan con las necesidades concretas y obligaciones diarias de los beneficiarios. Aunque es difícil adaptar la formación a las necesidades de cada persona, puede vincularse con la realidad práctica mediante proyectos y otros ejercicios prácticos.

- ***Selección de beneficiarios:*** La eficacia de los programas de formación en la mejora de la capacidad no sólo es reflejo de su contenido y método docente, sino también de la elección de participantes. Esto también es aplicable a programas de apoyo más completos como el PIP. En este sentido, es fundamental dejar claras y patentes inicialmente las repercusiones que se pretenden conseguir mediante la cooperación técnica.
- ***Establecimiento de capacidad local de mejora de la capacidad:*** La inversión en proveedores locales de servicios de formación y consultoría permite establecer una capacidad más duradera y sostenible. Además, los proveedores de servicios locales están en una posición mejor para la comunicación: no sólo por su dominio del idioma local, sino por su conocimiento de cuestiones culturales.
- ***Estructuración y conexión de las iniciativas para la mejora de la capacidad:*** La estructuración e interconexión de las actividades de mejora de la capacidad son fundamentales para su eficacia y sostenibilidad. Esto incluye contar con acceso a fuentes de financiación y evitar que se produzcan solapamientos o problemas de estructuración entre distintos programas de cooperación técnica para la mejora de la capacidad. Al mismo tiempo, debemos reconocer la repercusión acumulada de los proyectos de cooperación técnica en la mejora de la capacidad, de modo que puede ser difícil percibir los efectos individuales de proyectos concretos.
- ***Evaluación y control del progreso:*** Aunque gran parte de la cooperación técnica se centra en mejorar aspectos concretos de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, tales objetivos suelen conllevar repercusiones de mayor nivel en, por ejemplo, la eficacia de las exportaciones, la inclusión de pequeños productores, etc. En la mayoría de los programas de cooperación técnica, es oportuno que haya varios niveles de repercusiones previstas, sobre todo si su duración es limitada, las repercusiones tardan en producirse o hay problemas importantes relativos a la atribución de las repercusiones. Al mismo tiempo, es fundamental que los beneficiarios puedan medir y evaluar por sí mismos el desarrollo de su capacidad.
- ***Función como intermediario imparcial:*** Aunque existe una tendencia a centrarse en las repercusiones directas de la cooperación técnica en la capacidad sanitaria y fitosanitaria, en algunos casos una de las funciones principales de las intervenciones externas es servir de intermediario imparcial o tomador de riesgos. De este modo, los donantes y responsables de la ejecución de los proyectos, como partes externas (con frecuencia) fiables, respetadas y poderosas, pueden actuar para superar posiciones locales arraigadas o tender puentes entre los colectivos interesados.
- ***Distorsiones del mercado:*** Debe procurarse reducir al mínimo los efectos distorsionantes que los proyectos y programas de cooperación técnica pueden tener en el precio y la demanda del mercado; por ejemplo, compartiendo los costos y vinculando el apoyo al desarrollo de planes de acción acordados.

- ***Respaldo político:*** El consentimiento de los responsables políticos es fundamental para el éxito y la sostenibilidad a largo plazo de las actividades de mejora de la capacidad. En este sentido, puede ser importante la participación de los países beneficiarios en la evaluación del diseño y la aplicación de las actividades de mejora de la capacidad, siempre que estén involucrados responsables de nivel suficientemente alto. La difusión de información, incluso por los medios de comunicación, puede generar también impulso político para aumentar la importancia de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias en la agenda política.

I. INTRODUCCIÓN

1. En los últimos años, las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) han adquirido cada vez más relevancia en el comercio mundial de productos agroalimentarios. Preocupa especialmente la posible repercusión de la inocuidad de los alimentos o las medidas zoonosanitarias y fitosanitarias en la capacidad de los países en desarrollo para obtener o mantener el acceso a los mercados, sobre todo en países industrializados, de los productos agroalimentarios con mayor valor. Esto refleja en parte la creciente preponderancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias, pero también el reconocimiento más generalizado del grado y el modo en que los flujos comerciales pueden verse afectados. Estas cuestiones suelen preocupar más a los países con ingresos bajos que suelen tener capacidades limitadas de gestión de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, lo que puede frustrar los esfuerzos en pro del desarrollo rural y la diversificación agrícola orientados a la exportación.

2. El reconocimiento de las limitaciones de la capacidad de gestión en materia sanitaria y fitosanitaria a las que se enfrentan los países en desarrollo ha servido para poner de relieve el papel que desempeñan la cooperación técnica y otros tipos de apoyos a la mejora de la capacidad ofrecidos por donantes bilaterales y por organismos multilaterales de desarrollo. De forma más general, se está haciendo mayor hincapié en la Ayuda para el Comercio, que orienta la cooperación para el desarrollo hacia la mejora de la capacidad comercial que permite a los países en desarrollo que mejoren su eficacia en el comercio internacional como vehículo de desarrollo económico. Aunque la cooperación técnica va dirigida, en su gran mayoría, a la superación de problemas graves en materia de observancia, con frecuencia en el ámbito de problemas y diferencias comerciales reales o potenciales, cada vez se presta más atención a la necesidad de una visión más estratégica que mejore la capacidad fundamental de gestión zoonosanitaria, fitosanitaria y de la inocuidad de los alimentos, y que permita que las respuestas de los países en desarrollo a las cambiantes normas sanitarias y fitosanitarias en el comercio mundial sean más dinámicas. Al mismo tiempo, resulta evidente que se necesita una mejor coordinación de la considerable abundancia de cooperación técnica que se facilita en este ámbito y del intercambio de experiencias para determinar buenas prácticas. El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) aspira a desempeñar una función a este respecto.

3. La atención a las buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias refleja preocupaciones más amplias sobre la "buena calidad" de la asistencia para el desarrollo; es decir, lo que funciona y lo que no. Aunque se admite la necesidad crucial de aumentar la ayuda, se considera que es igual de importante mejorar la eficacia de la asistencia que se preste. Para que la prestación de asistencia para el desarrollo sea eficiente y eficaz, es preciso seleccionar mejor los objetivos de capacidades, conocimientos, estructuras institucionales e incentivos comerciales en los países destinatarios. Ello sugiere la necesidad de diseñar, aplicar y evaluar los programas de asistencia en el contexto de las capacidades concretas de los países en desarrollo, y alejarse de la relación donante-destinatario convencional. De hecho, las directrices definidas por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo permiten aclarar mejor la relación entre los asociados para el desarrollo y los destinatarios de la ayuda mediante la descripción explícita de las funciones y responsabilidades de cada parte y el fortalecimiento del control por los países en desarrollo del proceso de desarrollo. Un aspecto de estas directrices que es pertinente destacar aquí es que los donantes buscan conseguir una asistencia al desarrollo eficaz que fomente la apropiación (o control por el país beneficiario), alineación, armonización y responsabilidad mutua en su aplicación a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias.² Por otra parte, una cuestión clave es hasta qué punto las buenas prácticas contribuyen a conseguir mejoras en la observancia de los requisitos sanitarios y fitosanitarios y, a su vez, a aumentar el acceso al mercado, la competitividad en el comercio, etcétera.

² Gascoigne, D. (2007). *Identification of Parameters for Good Practice and Benchmarks for judging the Impact of SPS-Related Technical Assistance*. Proyecto de informe para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, Ginebra (Suiza).

4. Este informe es una de las tres evaluaciones regionales de las buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, cada una de las cuales se centra en una serie de proyectos estudiados como casos prácticos que los donantes han presentado como ejemplos de buenas prácticas. En concreto, estudia las perspectivas de los beneficiarios en cada uno de los proyectos estudiados como casos prácticos en lo relativo a los elementos de buenas prácticas y presta especial atención al diseño y la ejecución de los proyectos, así como a sus resultados y repercusiones. Aunque describe casos concretos de buenas prácticas, contiene una comparación de los resultados y un resumen que aspiran a ofrecer perspectivas más generales; por ejemplo, con respecto a lo siguiente:

- Contribución a mejoras inmediatas o a medio plazo en ámbitos concretos de la capacidad sanitaria y fitosanitaria; por ejemplo, mayor concienciación sobre las MSF entre los funcionarios públicos y en el sector privado, adopción de técnicas de inspección basadas en los riesgos, establecimiento y mantenimiento de zonas libres de enfermedades, mejora de la capacidad de análisis de los laboratorios, etcétera.
- Contribución a objetivos de nivel superior; por ejemplo, un mayor acceso a los mercados, la mejora del estado zoonosológico y fitosanitario, la reducción de la incidencia de enfermedades transmitidas por los alimentos, la reducción de la pobreza, etcétera.
- Innovación y transferibilidad.
- Importancia para la política nacional y relación costo-eficacia.

5. Este informe concreto se centra en la región de África Oriental, concretamente en Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania. En cada uno de estos países, la capacidad de cumplir las medidas sanitarias y fitosanitarias de los principales mercados de exportación influye de forma decisiva en el desempeño comercial, así como en otros factores de competitividad. Por lo tanto, los intentos de explotar mercados potencialmente lucrativos de productos agroalimentarios y, en particular, de productos no convencionales de mayor valor, como parte de las estrategias para la mitigación de la pobreza rural y para la diversificación de las exportaciones, están estrechamente relacionados con las actividades de mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. Históricamente, la principal preocupación ha sido la observancia de los reglamentos técnicos, los requisitos oficiales de los organismos públicos en los mercados de exportación. No obstante, más recientemente, la atención se ha ampliado para incluir la función paralela de las normas privadas (por ejemplo, EurepGAP/GlobalGAP), ya que los compradores dominantes han aplicado e impuesto progresivamente sus propias normas.

6. Las experiencias en los tres países del estudio de casos prácticos ponen de manifiesto la función primordial que desempeña la capacidad sanitaria y fitosanitaria en los sectores público y privado; en particular, la función de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos para facilitar el acceso de los productos agroalimentarios a los mercados de exportación, así como para determinar la competitividad en dichos mercados. De hecho, podemos ver casos en estos países en los que la inobservancia de los requisitos sanitarios y fitosanitarios ha supuesto la exclusión de los mercados de exportación (por ejemplo, las exportaciones de perca del Nilo en los tres países) y en los que la observancia de dichos requisitos ha sido la base de un desempeño extraordinario en dichos mercados (los productos hortícolas en Kenya, por ejemplo). Aunque las medidas de los sectores público y privado han sido fundamentales para establecer el nivel de capacidad necesario y para lograr la observancia de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los mercados de exportación, los tres países han recibido (y siguen recibiendo) cuantías importantes de cooperación técnica, lo que les convierte en ejemplos idóneos para examinar conceptos de buenas prácticas en este ámbito.

II. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

Selección de proyectos estudiados como casos prácticos

7. Los proyectos estudiados como casos prácticos examinados a continuación fueron propuestos por donantes en respuesta a una solicitud de información sobre buenas prácticas de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias (G/SPS/GEN/816), distribuida por la OMC y la OCDE a los Miembros de la OMC y a los puntos de contacto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en enero de 2008. El estudio solicitó información sobre proyectos de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias en las siguientes regiones, que pudieran considerarse ejemplos representativos de buenas prácticas:

- Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).
- África Oriental (Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda).
- Subregión del delta del Gran Mekong (Camboya, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam).

8. Mediante este proceso, se propusieron para el análisis seis proyectos que habían sido ejecutados en algunos o en los tres países estudiados de África Oriental:

- Programa de iniciativa sobre plaguicidas (PIP), de la Unión Europea (estudiado en Kenya y Uganda)
- Comité de información fitosanitaria de África Oriental (EAPIC), de USAID (estudiado en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda)
- Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad, de la FAO (estudiado en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda)
- Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos, de la SWEDAC (estudiado en la República Unida de Tanzania y Uganda)
- Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental, de la OMS (estudiado en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda)
- Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea, de la UNCTAD (estudiado en la República Unida de Tanzania)

9. En los casos de proyectos que se habían puesto en práctica en más de uno de los países estudiados, se intentó comparar y contrastar experiencias entre países. En la relación anterior figuran entre paréntesis los países en los que se examinó cada proyecto.

Fuentes de información

10. Se recopiló información de diversas fuentes sobre cada uno de los seis proyectos, tanto objetiva como sobre actitudes o experiencias, según se indica a continuación:

- Los donantes habían completado, para cuatro de los seis proyectos estudiados como casos prácticos, un cuestionario tipo que solicitaba información objetiva básica sobre el proyecto, que se distribuyó como parte del documento G/SPS/GEN/816. El cuestionario no se completó para el Programa de iniciativa sobre plaguicidas ni para las Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad. El anexo II proporciona un resumen de la información recogida en estos cuestionarios.
- Se contactó, por correo electrónico, a empleados de los donantes o de los organismos responsables de la ejecución relacionados con cada uno de los seis proyectos estudiados como casos prácticos. Se les solicitó documentación complementaria, como informes de los estudios, diseños de los proyectos, evaluaciones, listas de participantes en programas de formación, etc. Además, se ofreció al personal que trabajó en la administración, el diseño o la ejecución del proyecto la oportunidad de aportar su propio punto de vista sobre los elementos de buenas prácticas.
- Se examinaron documentos de los proyectos obtenidos directamente de los donantes en respuesta a una solicitud del FANFC o del equipo del estudio, así como mediante una búsqueda en Internet.
- Se mantuvieron prolongadas conversaciones por teléfono o correo electrónico con algunas personas involucradas en tareas de administración, diseño o ejecución de los proyectos. Estas conversaciones permitieron obtener perspectivas más detalladas antes de reunir el conjunto principal de datos descrito a continuación.
- Con el fin de sondear las opiniones de los beneficiarios de los seis proyectos, se realizaron, del 28 de julio al 15 de agosto de 2008, una serie de entrevistas exhaustivas en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda. Estas entrevistas se realizaron de forma presencial con ayuda de una guía tipo semiestructurada (anexo III). El anexo IV es una relación de las personas entrevistadas. Debe tenerse en cuenta que se han excluido de esta lista las personas entrevistadas que prefirieron mantener el anonimato.

11. Posteriormente, se elaboraron resúmenes de la información recabada a través de estos medios diversos, primero de cada proyecto y después de los seis estudios de casos prácticos.

Valores de referencia para valorar el impacto y la eficacia de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias

12. El punto de partida para definir valores de referencia o indicadores de la repercusión y la eficacia de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias consistió en un marco para evaluar las buenas prácticas en este ámbito, elaborado para el FANFC.³ Este marco destaca los problemas que presenta la evaluación de las repercusiones de un proyecto o programa de cooperación técnica específico. En este contexto, cabe destacar los siguientes problemas concretos:

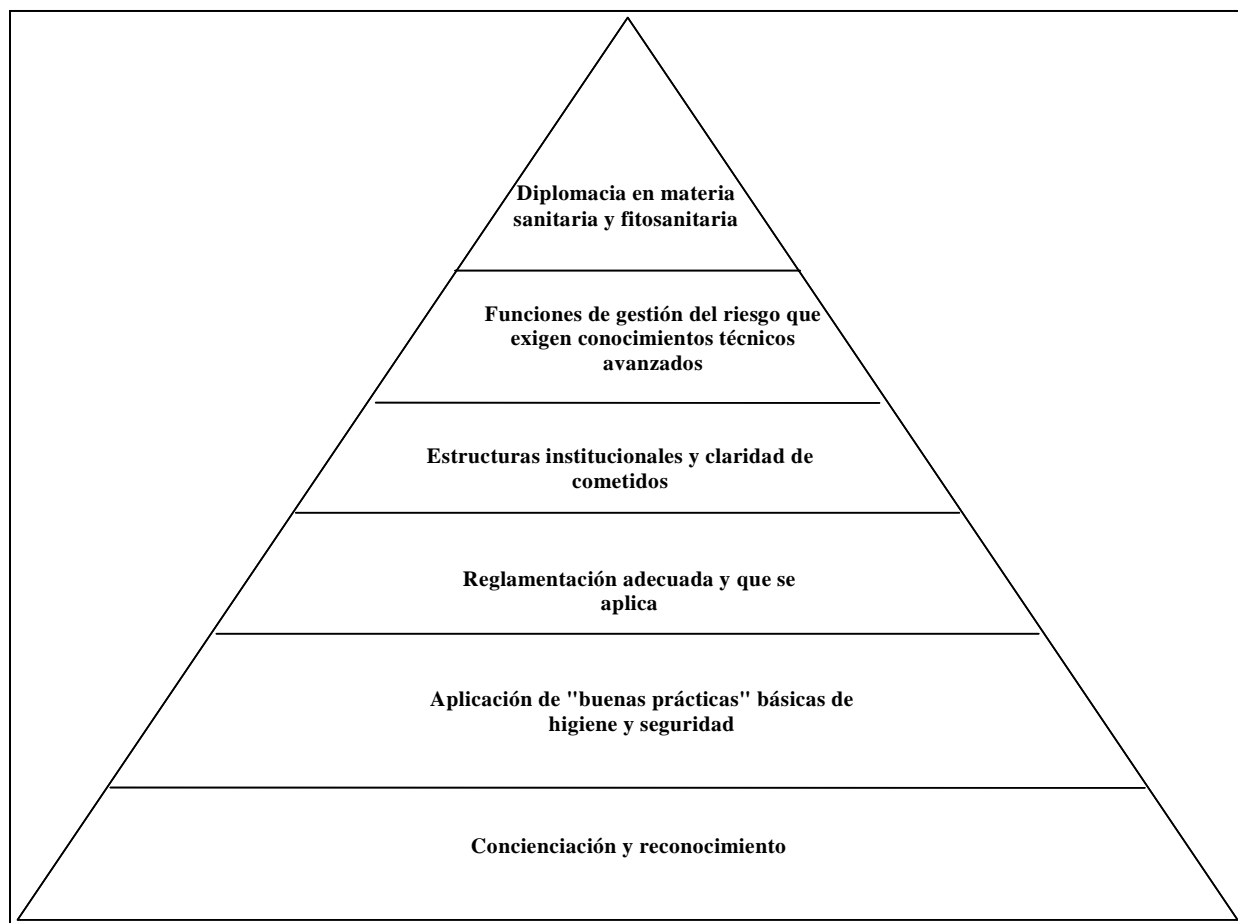
³ Gascoigne, D. (2007). *Identification of Parameters for Good Practice and Benchmarks for judging the Impact of SPS-Related Technical Assistance*. Proyecto de informe para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, Ginebra (Suiza).

- Con frecuencia, las repercusiones de un proyecto de cooperación técnica determinado se experimentan en el futuro, y mucho después de haber terminado el proyecto en sí. Esto es particularmente cierto en el caso de los objetivos de nivel superior que, en consecuencia, suelen excluirse de las evaluaciones de los proyectos y que pueden resultar muy difíciles de atribuir a un proyecto concreto.
- En muchos países en desarrollo, como es, desde luego, el caso de Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda, se han realizado numerosos proyectos de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias que pueden presentar ámbitos substanciales de solapamiento. Esto dificulta cualquier intento de atribuir cambios en niveles de capacidad sanitaria y fitosanitaria o repercusiones de nivel superior a un proyecto concreto y es probable que se produzca un grado significativo de doble contabilización.
- Muchos proyectos de cooperación técnica específicos se ocupan de un número limitado de dimensiones de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, incluso dentro de un ámbito concreto (por ejemplo, la inocuidad de los alimentos o la sanidad animal), o se centran en un subconjunto de los componentes reconocidos de la mejora de la capacidad. Aunque es posible determinar repercusiones bastante precisas de dichos proyectos (por ejemplo, el aumento de los niveles de conocimientos técnicos después de finalizar un programa de formación), para muchos proyectos cualquier evaluación de resultados de nivel superior ciertamente plantea serias dudas.
- Los proyectos diferían sensiblemente en cuanto a su alcance, lo que dificulta la comparación y el contraste de las repercusiones y la eficacia entre los diferentes proyectos. Así, mientras el PIP (por ejemplo) se ocupaba simultáneamente de diversas restricciones de la capacidad que afectaban a los exportadores de productos primarios frescos, el Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental pretendía desarrollar habilidades específicas relacionadas con la vigilancia y el análisis de laboratorio. En este contexto, aplicaríamos indicadores bastante diferentes para evaluar la eficacia de cada proyecto.

13. A la hora de evaluar las repercusiones y la eficacia de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, se establece una distinción entre los efectos específicos sobre la capacidad sanitaria y fitosanitaria y las repercusiones de nivel superior resultantes. Con respecto a lo primero, es necesario distinguir entre las múltiples funciones relacionadas entre sí que constituyen la capacidad de gestión de la inocuidad de los alimentos, de la sanidad animal y de la sanidad vegetal, así como admitir que existe una jerarquía u orden entre ellas. Así, aplicamos, en un sentido relativamente laxo, la jerarquía de funciones de gestión sanitaria y fitosanitaria que se muestra en la figura 1.⁴

⁴ Banco Mundial (2005). *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Banco Mundial, Washington DC (EE. UU.).

Figura 1: Jerarquía de funciones de gestión sanitaria y fitosanitaria relativas al comercio



Fuente: Banco Mundial (2005).

14. En esta jerarquía, la base de cualquier sistema de gestión sanitaria y fitosanitaria es la concienciación y el reconocimiento, tanto en el sector público como en el privado, y desde el nivel de los responsables de la toma de decisiones hasta el de los responsables de la ejecución de los proyectos y quienes los ejecutan, de la importancia de la aplicación de controles sanitarios y fitosanitarios eficaces para la competitividad de la exportación y del reconocimiento por cada parte de su propia función en este sistema. Es improbable que ningún sistema de gestión sanitaria y fitosanitaria pueda ser eficaz sin una noción amplia de las funciones y cometidos asociados. La siguiente etapa es la aplicación de prácticas establecidas de gestión de riesgos y de la calidad a lo largo de la cadena de suministro, desde la producción a la distribución, principalmente el análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC, o HACCP en inglés), las buenas prácticas de fabricación (BPF) y las buenas prácticas agrícolas (BPA). Si el mercado no ofrece incentivos suficientes para que se imponga la aplicación de estas prácticas en un plazo de corto a medio, puede ser necesario adoptar medidas de tipo reglamentario. Si existe una concienciación generalizada y es habitual la aplicación de buenas prácticas, muchos riesgos sanitarios y fitosanitarios potenciales se pueden gestionar de forma eficaz en el ámbito de la granja o de la empresa. Sin embargo, hay otros riesgos de naturaleza más sistémica, y que no se limitan a operaciones de producción o procesamiento concretas, de modo que no se pueden controlar por completo de forma descentralizada y precisan una supervisión más amplia o la adopción de medidas colectivas. Para ello, pueden precisarse funciones de investigación y analíticas, sistemas de vigilancia y cuarentena, y procedimientos de gestión de emergencias.

Pertencen a esta categoría muchas enfermedades de plantas y animales. Estas funciones, que exigen contar con conocimientos técnicos más avanzados, suelen requerir habilidades muy desarrolladas, equipos especializados y estructuras organizativas bien definidas, con el respaldo de fondos recibidos periódicamente. Algunas de estas funciones deben estar dictadas por leyes para garantizar ejecución correcta. Por último, en la parte superior de la pirámide se encuentra la diplomacia en materia sanitaria y fitosanitaria, que se refiere al compromiso con la OMC, la Comisión del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la CIPF, así como a relaciones bilaterales con socios comerciales.

15. Los objetivos o las repercusiones de nivel superior de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias son las consecuencias de la mejora de la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria. En este sentido distinguimos tres repercusiones de nivel superior de la mejora de la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria:

- Mejora de la situación en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal o sanidad vegetal; por ejemplo, disminución de la incidencia de enfermedades, confirmación de la condición de zona libre de enfermedades, etc.
- Mejora del desempeño comercial en principales productos básicos agrícolas y alimentarios clave, incluido el aumento del volumen o el valor de las exportaciones a los mercados ya explotados, el acceso a nuevos mercados de exportación, etc.
- Reducción de los niveles de pobreza y aumento de los ingresos y medios de vida como consecuencia de la mejora del desempeño comercial, la productividad, o ambos.

16. Hay que admitir que, como se ha mencionado anteriormente, es mucho más fácil distinguir la repercusión de proyectos de cooperación técnica concretos en elementos específicos o en la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria general que atribuir efectos en consecuencias de nivel superior. De hecho, muchos de los proyectos que examinamos aquí tienen como objetivo establecido la mejora de elementos concretos de la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria (de nivel inferior), aunque con el objetivo implícito de contribuir a la mejora de repercusiones de nivel superior.

17. Debe admitirse que tres de los seis proyectos estudiados como casos prácticos definen de forma explícita una serie de repercusiones previstas y que obviamente cualquier análisis de la eficacia de la cooperación técnica debe tomarlas como punto de partida. Así, los objetivos del PIP eran:

- Aumentar la concienciación de los productores agrarios acerca de la inocuidad de los alimentos y las buenas prácticas agrícolas
- Mejorar el acceso al mercado de empresas de exportación, como consecuencia de su certificación
- Reducir los residuos de plaguicidas gracias a la adopción de BPA
- Aumentar la coordinación del sector mediante la creación de grupos de trabajo
- Aumentar el servicio y las actividades relacionadas
- Reducir la pobreza de los productores agrarios y aumentar sus ingresos

18. Del mismo modo, entre las repercusiones señaladas por el EAPIC había tanto mejoras concretas de la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria como repercusiones de nivel superior:

- Mayor vigilancia y evaluación de los riesgos de plagas.
- Mejor acceso al mercado y aumento del comercio con los Estados Unidos.
- Mayor intercambio de información, por medio de bases de datos, entre las ONPF regionales.

19. A la inversa, las Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda se centraban en repercusiones de nivel inferior relativas a la mejora de la capacidad de gestión sanitaria y fitosanitaria (en concreto de la inocuidad de los alimentos)⁵:

- Proteger adecuadamente a los consumidores del mercado nacional frente a los riesgos relacionados con los alimentos.
- Adecuarse a los marcos de políticas y jurídicos pertinentes y garantizar la ejecución de un programa eficiente de control de la inocuidad de los alimentos.
- Cumplir y demostrar la observancia de los requisitos y las obligaciones internacionales en materia de inocuidad de los alimentos y calidad, en particular los establecidos por el Codex Alimentarius, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y otros requisitos de los socios comerciales.

20. Las repercusiones previstas del Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos, el Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental y el Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea de la UNCTAD tienden a ser más limitadas o son menos explícitas. Por ejemplo, la finalidad declarada de la red del GSS es "reforzar y mejorar, mediante las actividades del programa, las capacidades de los laboratorios nacionales y regionales de vigilancia de la salmonela, de los demás agentes patógenos principales transmitidos por los alimentos, y de la resistencia a los antibióticos de *Salmonella* y *Campylobacter* presentes en seres humanos, alimentos y animales".⁶

Problemas detectados

21. Aunque la recopilación y análisis de los datos presentada a continuación se realizó en gran medida con relativa facilidad, surgieron ciertos problemas que además de dificultar el análisis limitaron el alcance de las conclusiones. Los problemas más destacados fueron los siguientes:

⁵ FAO (2006). *Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma (Italia).

⁶ OMS (2008). Global Salm-Surv key activities. <http://www.who.int/salmsurv/activities/en/index.html>. Consultado el 22 de agosto de 2008.

- Los conjuntos de información disponible sobre cada uno de los seis proyectos estudiados como casos prácticos presentaban diferencias significativas, tanto en términos de la cantidad como del tipo de información disponible. Esto dificultó la realización de una comparación válida entre los seis proyectos; es, por tanto, difícil establecer hasta qué punto las distintas experiencias entre proyectos son sólo un reflejo de la mayor o menor disponibilidad de información.
- Aunque el personal de los donantes o los responsables de la ejecución de los proyectos solía mostrarse dispuesto a ayudar, en algunos casos su capacidad para proporcionar información detallada sobre el proyecto estudiado como caso práctico correspondiente era limitada.
- En algunos casos, los beneficiarios se mostraban reticentes a hablar con los investigadores sobre sus puntos de vista y experiencias personales, a pesar de que se les ofreció mantener el anonimato si así lo deseaban. Aunque esto puede deberse a que muchos de los entrevistados seleccionados tenían agendas muy ocupadas, resultaba también evidente que algunos de ellos tenían ciertos reparos, ya sea porque no se consideraban con autoridad suficiente o no habían sido autorizados a formular observaciones, o bien porque les preocupaba en cierta medida que sus respuestas pudieran poner en peligro el alcance de futuras actividades de cooperación técnica.
- El alcance y la estructura de los seis proyectos estudiados como casos prácticos eran bastante limitados y excluían varios ámbitos clave de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias. Ello limita el alcance de la validez de las conclusiones, y los resultados deben interpretarse teniendo esto presente.

III. PARÁMETROS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA PRESTACIÓN Y LA RECEPCIÓN DE COOPERACIÓN TÉCNICA RELACIONADA CON CUESTIONES SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Descripción breve de los proyectos analizados

22. Esta sección contiene una descripción breve de los seis proyectos estudiados como casos prácticos, mientras que el anexo I proporciona información específica sobre las actividades de los proyectos en cada uno de los países del estudio.

Programa de iniciativa sobre plaguicidas

23. El PIP se puso en funcionamiento en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda en 2001, dentro del ámbito de un programa de cooperación técnica en un número mayor de países ACP, con una financiación inicial de 38 millones de euros durante cinco años. Se obtuvieron fondos adicionales de beneficiarios con quienes se compartieron costos. La UE creó el PIP a petición de los países ACP en respuesta a preocupaciones por los posibles efectos negativos en las exportaciones de productos primarios frescos que podía ocasionar la armonización de los controles realizados por los Estados Miembros de la presencia de plaguicidas en los alimentos, y en especial la aplicación de límites máximos de residuos (LMR) de validez para toda la UE. En concreto, había preocupación por las repercusiones en la competitividad del sector de la exportación en los países ACP, la concentración del sector y la exclusión de los pequeños productores agrarios. Posteriormente, el peligro de exclusión de los mercados de la UE aumentó debido a la aparición y creciente preponderancia de normas privadas entre empresas y colectivas, principalmente EurepGAP/GlobalGAP.

24. Los objetivos establecidos para el PIP fueron los siguientes:

- Proporcionar información actual sobre los requisitos de calidad del mercado europeo mediante un sistema centralizado a través de Internet y otras fuentes
- Ayudar a los países ACP a crear normas que fomenten y respalden las buenas prácticas agrícolas, sobre todo para cultivos tropicales secundarios
- Promover buenas prácticas empresariales mediante la prestación de asistencia a empresas de países ACP para que ajusten, actualicen y certifiquen sus prácticas
- Contribuir a la reorganización del sector de los productos primarios frescos y a la mejora de la capacidad de diversos protagonistas de los sectores de la exportación en ACP

25. Se preveía conseguir los tres primeros objetivos mediante el suministro de información, la formación de productores y la orientación sobre procedimientos de auditoría y certificación, así como otras actividades impulsadas por las necesidades específicas de los beneficiarios. En el cuarto objetivo se preveía alcanzar mediante la creación de grupos de trabajo nacionales que colaborasen con pequeños productores agrarios y exportadores, la formación de proveedores de servicios locales y de personal de laboratorios y centros de investigación, la mejora de la capacidad de control nacional en relación con el comercio de productos primarios frescos, etcétera.

26. En un nivel más general, el PIP pretendía contribuir al desarrollo del comercio sostenible entre los países ACP y la UE. Estaba, por lo tanto, en consonancia con los tres principios rectores principales del acuerdo de Cotonú entre los países ACP y la UE: respaldar el desarrollo del sector privado en los países ACP, mitigar la pobreza y promover la integración regional.

Comité de información fitosanitaria de África Oriental

27. La idea original para crear el EAPIC surgió en una reunión de ONPF de África Oriental sobre la evaluación de los riesgos de plagas en abril de 2006. Se constató que la capacidad de los países de la región de África Oriental de cumplir la obligación, contraída en virtud de la Convención internacional de protección fitosanitaria (CIPF), de proporcionar información sobre plagas y enfermedades de las plantas de relevancia para el comercio internacional estaba limitada por la escasa infraestructura y la deficiente capacidad de obtención y manejo de información fitosanitaria. Para corregir esta limitación, se creó el EAPIC con el apoyo financiero (130.000 dólares EE.UU.) y técnico de USAID, este último con la participación sustantiva del Servicio de inspección zoonosanitaria y fitosanitaria (*Animal and Plant Health Inspection Service*, APHIS) de los Estados Unidos. En la actualidad, el EAPIC está integrado por las ONPF de Kenya, Rwanda, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, así como la Unión Africana (UA) y el Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA).

28. El proyecto del EAPIC está elaborando, de forma sistemática, métodos y protocolos de notificación de plagas, y creando una base de datos regional de plagas de las plantas accesible en Internet que facilitará el intercambio de datos entre los países miembros. El objetivo es que estos datos, que incluyen información relativa a vigilancia, detección, diagnóstico, inspección y notificación, permitan a las ONPF de la región establecer prioridades en los controles de plagas y enfermedades de las plantas teniendo en cuenta las restricciones de recursos preexistentes. A su vez, el trabajo del Comité aspira a respaldar el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios en toda la región de África Oriental que cumplan los protocolos de la CIPF y faciliten el comercio regional e internacional de productos vegetales. De un modo más general, el proyecto se percibe

como la formulación de un marco que respalda los controles sanitarios y fitosanitarios en el ámbito regional en su conjunto, incluida la armonización de los protocolos de inspección fronterizos.⁷

Evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad

29. Este proyecto lo ejecutó la FAO en el marco del Programa de cooperación técnica FAO/Noruega, una de cuyas actividades se centraba en la inocuidad de los alimentos. Parte del impulso para este trabajo se originó en la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para África, celebrada en 2005, que recomendó que la FAO debía "liderar un estudio diagnóstico sobre la situación de la región en materia de inocuidad de los alimentos para determinar las necesidades regionales más urgentes y los aspectos prioritarios que había que mejorar".⁸ A este respecto se utilizaron los instrumentos desarrollados por la FAO para ayudar a organismos nacionales de control alimentario a evaluar sus necesidades de mejora de la capacidad.⁹

30. La FAO realizó Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda, contando en cada uno de los tres países con el mismo consultor internacional y un consultor local de cada país. En estas evaluaciones se aplicaron los procedimientos del instrumento de evaluación rápida descrito anteriormente. De hecho, cumplieron la doble función de probar el conjunto de instrumentos y de realizar evaluaciones rápidas del estado actual de la capacidad de control alimentario en cada uno de los tres países estudiados. Las evaluaciones incluyeron el desarrollo de planes de acción nacionales para la mejora de la capacidad de control alimentario, que fueron debatidos y aceptados por los respectivos gobiernos en reuniones consultivas nacionales con colectivos interesados en enero de 2007. Posteriormente, las evaluaciones se plasmaron en informes de la FAO, dos de los cuales se pueden consultar fácilmente en el sitio Web de la FAO.

Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos

31. Se trata de un programa de formación anual proporcionado por la SWEDAC que forma parte de un conjunto más amplio de programas internacionales de formación del SIDA. El objetivo general de los programas internacionales de formación del SIDA es "contribuir al desarrollo de la capacidad y a los procesos de cambio en países asociados, así como en otros países en desarrollo, ofreciendo a personas clave programas de formación en materias consideradas prioritarias en la cooperación sueca al desarrollo, en las que hay demanda de expertos suecos y en las que se utiliza la experiencia de países en distintas fases de desarrollo".¹⁰

32. Cada curso de los programas internacionales de formación se centra en una serie de cuestiones de interés para diversos países en desarrollo como, por ejemplo, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, negociaciones comerciales, etc. En los años anteriores, la SWEDAC ha contribuido a la elaboración de procedimientos de notificación y a la aplicación de nuevos métodos de análisis y sistemas de calidad, en función de las evaluaciones de las necesidades de los países destinatarios de la ayuda. En cada programa hay participantes de numerosos países; de una región concreta o de todo el mundo, en ocasiones de hasta 60 países.

⁷ Suiter, K., Garcia, L. y Stinner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) capacity in East Africa*. Presentación PowerPoint.

⁸ FAO/OMS (2005). *Final Report. Regional Conference on Food Safety for Africa, Harare (Zimbabwe), 3 al 6 de octubre de 2005*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma (Italia).

⁹ FAO (2007) *Strengthening national food control systems: A quick guide to assess capacity building needs* y FAO (2007) *Strengthening national food control systems: Guidelines to assess capacity building needs*.

¹⁰ SIDA (2008). *Quality Infrastructure for Food Safety and Quality*, http://www.sida.se/?d=160&language=en_US. Consultado el 27 de agosto de 2008.

Teniendo en cuenta que cada participante puede tener objetivos y necesidades de aprendizaje propios, que pueden no encajar exactamente con los objetivos definidos y el tema del curso ofrecido, se pide a cada participante que realice un proyecto de seis meses tras regresar a su país. El participante puede elegir el tema del proyecto, pero debe mejorar el desarrollo de sus propias habilidades y contribuir al desarrollo de la institución y del país al que pertenece. De este modo, se supone que el programa de formación actúa como catalizador y como herramienta que respalda el desarrollo del proyecto del participante en lugar de ser, en sí mismo, el producto final.

33. El curso en el que se centra el estudio de casos prácticos, titulado *Infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos*, se impartió durante el período comprendido entre el 21 de enero y el 16 de febrero de 2007, con una sesión de seguimiento en septiembre de 2007. Su presupuesto fue de 740.000 dólares EE.UU. El programa se ocupaba de cuestiones tales como los principios para la elaboración de leyes y políticas nacionales de inocuidad de los alimentos, problemas sanitarios y fitosanitarios y el sistema de comercio, normas internacionales, sistemas de control alimentario, mecanismos y leyes en la UE, APPCC, análisis y evaluación de riesgos, procesos de acreditación y análisis en laboratorios. Se mostró a los participantes ejemplos de buenas prácticas en este ámbito mediante visitas a empresas alimentarias, a instalaciones públicas de control de la inocuidad de los alimentos, etc.

Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental

34. Este proyecto fue puesto en marcha por la OMS como resultado de una evaluación amplia de las necesidades que mostró que muchos países en desarrollo carecen de la infraestructura básica necesaria para realizar labores de vigilancia de la salmonela mediante análisis en laboratorio. A su vez, como reflejo de la importancia para la salud pública de las enfermedades de transmisión alimentaria y de la necesidad de mejorar la vigilancia mediante análisis en laboratorio y la consiguiente capacidad de análisis, la OMS formó el GSS en enero de 2000.

35. El Programa Mundial OMS de Vigilancia de la Salmonella es una red mundial de laboratorios y profesionales que se dedican a la vigilancia, aislamiento, identificación y comprobación de la resistencia de *Salmonella* a los antimicrobianos. Forma parte de los esfuerzos de la OMS encaminados a reforzar las capacidades de sus Estados Miembros en materia de vigilancia y control de las principales enfermedades de transmisión alimentaria, así como para contribuir al esfuerzo mundial de contención de la resistencia a los antibióticos de los agentes patógenos transmitidos por los alimentos. El programa está destinado a microbiólogos y epidemiólogos que trabajan en la sanidad pública, a servicios veterinarios, a servicios relacionados con la alimentación y a la higiene ambiental. Aunque el GSS se centra actualmente en *Salmonella*, se está intentando ampliar este programa a otros agentes patógenos transmitidos por los alimentos. De hecho, el programa de formación ofrecido incluye el aislamiento de *Campylobacter* y de *E. Coli 0157*.

36. El GSS ofrece un programa de formación de varios niveles como parte de sus actividades. Este informe se centra en el curso básico (o nivel I) impartido en Kenya del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2007, con un costo aproximado de 100.000 dólares EE.UU. Este curso se centró en la salmonela no tifoidea y en *Vibrio Cholerae*, como agentes patógenos prioritarios en los países destinatarios. El plan de estudios diseñado anteriormente, destinado a países africanos francófonos, fue adaptado por un experto de la OMS residente en África al contexto de los países africanos anglófonos. El curso abarcó aspectos teóricos sobre la vigilancia y el análisis en laboratorio, y trabajo práctico en laboratorio, así como estudios de casos prácticos.

Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea

37. Este estudio, cuyo costo ascendió a 18.000 dólares EE.UU., se llevó a cabo en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea para determinar y cuantificar los costos derivados de la observancia de las normas sanitarias y fitosanitarias a los que tienen que hacer frente los exportadores de productos tropicales. El estudio se inició en 2004 y finalizó en 2006, tras una reunión de expertos de la UNCTAD sobre el acceso a los mercados, en la que la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea solicitaron asistencia en materia de normas. En la República Unida de Tanzania, el Banco Mundial se hizo cargo del estudio con el objetivo de obtener estimaciones de los costos derivados de la observancia y medidas recomendadas para mejorar la capacidad, en concreto en lo que respecta a la observancia de las normas EurepGAP/GlobalGAP en sistemas de producción y distribución en la República Unida de Tanzania. El estudio, en el que participaron productores, exportadores, organismos empresariales, empresas e instituciones, identificó los macrocostos y microcostos derivados de la observancia. Entre los macrocostos se incluyeron los gastos públicos y semipúblicos (por ejemplo, de formación, modernización de infraestructuras y equipos, inspección, pruebas, etc.), mientras que los microcostos incluyeron los costos de instalación y periódicos de las empresas (por ejemplo, la compra de equipos, formación, aplicación de sistemas de gestión, etc.). Además, el estudio también desarrolló un amplio conjunto de herramientas que los sectores público y privado pueden utilizar para probar y mejorar los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos. Se celebró un taller nacional en la República Unida de Tanzania basado en las conclusiones de los tres países.

Buenas prácticas de diseño de proyectos

Programa de iniciativa sobre plaguicidas

38. El diseño del PIP contaba con el respaldo, casi unánime, de los beneficiarios de los sectores público y privado. Aunque ninguno de los beneficiarios locales con los que hablamos había participado en el diseño o la puesta en marcha del proyecto, en parte debido a que el PIP es un proyecto desarrollado en varios países que se extiende bastante más allá de África Oriental, y se percibía, sin duda, como una iniciativa de carácter vertical, los objetivos del proyecto se consideraron adecuados y oportunos habida cuenta de los retos a los que se estaban enfrentando los sectores de productos primarios frescos en los tres países. Los beneficiarios no sabían cómo se habían definido tales objetivos ni si se había realizado algún tipo de evaluación de las necesidades que respaldase el diseño del proyecto, aunque se consideró generalmente improbable que se hubiera realizado ninguna evaluación significativa en cada país, dado el alcance geográfico amplio del PIP.

39. Era evidente que el PIP contaba con un amplio respaldo del sector político, así como dentro del sector de los productos primarios frescos en los tres países. Este apoyo es reflejo de la percepción de que el proyecto se ocupaba de un problema real: la posible amenaza para las exportaciones de productos primarios frescos a la UE. No obstante, algunos indicios mostraban que, aunque la percepción del PIP es favorable hoy en día, no fue así necesariamente en su ejecución inicial. Cabe recordar que el PIP comenzó en 2001 y, por tanto, esta evaluación actual únicamente puede presentar la situación actual y una reconstrucción *ex post* de las opiniones sobre el proyecto en el pasado. De hecho, algunos de los encuestados insinuaron que se habían mostrado escépticos al principio sobre el proyecto y que el propio PIP había desempeñado un papel fundamental haciéndoles percibir los problemas que podía ocasionarles la evolución de los límites de residuos de plaguicidas y de otros requisitos relativos a la inocuidad de los alimentos en la UE. Esto plantea un interrogante interesante: ¿cómo pueden los beneficiarios potenciales de un proyecto como el PIP participar en su diseño cuando no son conscientes de los retos sanitarios y fitosanitarios a los que se enfrentan o los desconocen?

40. Los diferentes beneficiarios mostraban importantes diferencias en su grado de conocimiento del alcance del PIP. En términos generales, las empresas más grandes y los funcionarios públicos conocían mejor los múltiples componentes del proyecto, así como el modo en que se relacionaban entre sí y se ocupaban conjuntamente de los retos que conlleva la gestión de residuos de plaguicidas y otras cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos en el sector de los productos primarios frescos. Estos beneficiarios consideraban, generalmente, comprometidos activamente con el PIP en el ámbito ejecutivo y, por tanto, consideraban que tenían cierta influencia en la evolución del proyecto. Por el contrario, las empresas más pequeñas consideraban su relación con el PIP como una relación donante-beneficiario más pasiva y convencional, y en realidad sólo conocían la ayuda que el PIP ofrecía a su negocio.

41. Aunque se consideraba que las actividades del PIP se veían limitadas por el diseño del proyecto, lo cual consideraba aceptable la Comisión Europea, que financiaba el proyecto, se consideraba también que el PIP era bastante más flexible que otros proyectos que habían conocido los encuestados, quienes, en líneas generales, habían conocido múltiples proyectos (en particular los de Kenya) en el ámbito de la mejora de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos con los que podían comparar. Por lo tanto, se observó que el PIP podía adaptarse a las circunstancias cambiantes -en este sentido, se mencionó en numerosas ocasiones la aparición de normas privadas de inocuidad de los alimentos como EurepGAP/GlobalGAP- y también a las necesidades y circunstancias concretas de cada país y sus empresas. El proyecto se comparó con otros que tendían a presentar un programa tipo al que debían adaptarse los beneficiarios, en lugar de adaptarse el proyecto a las necesidades de éstos. De este modo, la idea de que el PIP estaba impulsado por la demanda parecía haber calado en los beneficiarios.

42. Uno de los temas recurrentes que surgían en los debates con los beneficiarios era el grado de compromiso directo del PIP con el sector privado, que los encuestados, tanto del sector público como del privado, consideraban un atributo positivo del proyecto. Así, beneficiarios del sector privado señalaron que habían sido excluidos de proyectos anteriores por pertenecer al sector privado o se les había incluido como representantes meramente simbólicos del sector privado. Por el contrario, se determinó que el compromiso directo con el sector privado era un elemento clave del diseño del PIP, que permitía que el proyecto evaluase las necesidades de las empresas de forma fiable (en lugar de hacerlo indirectamente, a través del sector público) y que canalizase la ayuda directamente a empresas concretas. Cuando comenzó el PIP, este planteamiento era, ciertamente, muy poco frecuente, aunque últimamente se percibía que este nivel de compromiso directo de los donantes con el sector privado se había convertido más bien en la norma; algunos encuestados sugirieron que el PIP había sido decisivo para lograr este cambio en los tipos de interacción con los exportadores de las intervenciones para la mejora de la capacidad.

43. Aunque se reconoció que el PIP había sido uno de los primeros proyectos ideados para mejorar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos de los sectores público y privado, principalmente en lo que respecta a los controles de los residuos de plaguicidas en productos primarios frescos, y que había sido decisivo para llamar la atención sobre el surgimiento de normas privadas sobre inocuidad de los alimentos, ahora se consideraba que había sobreabundancia en este ámbito. En efecto, muchos de los beneficiarios con los que hablamos participaban en varios proyectos relacionados con el ámbito general de las buenas prácticas agrícolas, los controles sobre el uso de plaguicidas y la observancia de las normas EurepGAP/GlobalGAP. Estos beneficiarios no percibían que hubiese un nivel significativo de coordinación entre los proyectos en los que participaban; de hecho, se señalaron casos de solapamiento e incluso de competencia entre proyectos.

44. Un atributo positivo más del PIP era su larga duración en comparación con la de los demás proyectos estudiados. El hecho de que el proyecto contara con financiación garantizada y con un programa de actividades definido para cinco años, en marcado contraste con algunas otras intervenciones en las que habían participado los beneficiarios que sólo habían durado unos meses, se

percibía como una oferta de oportunidades reales de mejora de la capacidad. Los beneficiarios señalaron que el proceso normal de apoyo a los proyectos es tal que, tras haber consumido los estudios previos y las evaluaciones de necesidades gran parte de la duración del proyecto, era escaso el margen para alcanzar los objetivos. El PIP se consideraba una alentadora excepción a esta regla. Al mismo tiempo, algunos beneficiarios acababan de empezar a recibir apoyo del PIP hacía relativamente poco tiempo y ahora sentían que se les apartaba cuando acababan de empezar a mejorar su capacidad. Para ellos poco importaba que el PIP llevase en funcionamiento tres o cuatro años.

Comité de información fitosanitaria de África Oriental

45. El EAPIC es un tipo de proyecto más convencional que el PIP en el ámbito de la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, pero los beneficiarios lo consideraban generalmente un ejemplo positivo del respaldo de los donantes al desarrollo de la capacidad fitosanitaria. El proyecto se centra en el desarrollo de la capacidad de control oficial, de modo que su destinatario es, como es natural, el sector público. El EAPIC recibe apoyo financiero y técnico de USAID. Hay, por tanto, un funcionario del APHIS establecido en Kenya que ofrece apoyo continuo al trabajo del proyecto.

46. Algunos beneficiarios con los que hablamos consideraban que habían participado en el origen del EAPIC, cuya idea se gestó en una reunión de ONPF de África Oriental en abril de 2006. De hecho, el EAPIC no se consideraba un proyecto *per se*, sino que se consideraba que USAID estaba apoyando el desarrollo de una nueva estructura institucional que pertenecía a las ONPF de la región. La creación del EAPIC también contó con un amplio respaldo político en cada uno de los países estudiados. Las evaluaciones de la capacidad fitosanitaria (algunas realizadas con la herramienta de evaluación normalizada de la CIPF) habían puesto de manifiesto vulnerabilidades esenciales en los controles de las plagas y enfermedades de las plantas, y se consideraba que la mejora de la capacidad fitosanitaria era fundamental para facilitar el comercio con los Estados Unidos auspiciado por la ley de oportunidades para el crecimiento en África (*African Growth Opportunity Act*, AGOA), así como para mantener los mercados establecidos en la UE.

47. Los beneficiarios hicieron hincapié en que el EAPIC había sido capaz de adaptarse y transformarse a medida que se señalaban prioridades, cambiaban las necesidades y se desarrollaban las capacidades. Ello reitera la percepción del EAPIC como institución dinámica y que la financiación por USAID no ha limitado las actividades que pueden llevarse a cabo. En consecuencia, aunque la idea inicial era elaborar listas de plagas de importancia comercial para la región, el interés se centra ahora en la armonización con las normas de la CIPF. Al mismo tiempo, se han establecido prioridades y se ha procurado que el EAPIC no "vaya por delante de sí mismo". En tal sentido, se ha dado prioridad a cinco cultivos relevantes para el comercio regional y la seguridad alimentaria.

48. Aunque el EAPIC está presente en cinco países, su coordinación es tal que fomenta la autonomía de las ONPF, lo que favorece la identificación de los países con el Comité y su y dedicación al mismo. Cada ONPF establece prioridades en sus listas concretas en función de las necesidades nacionales, pero existe la región se beneficia en su totalidad debido al intercambio de información mediante un sistema flexible de gestión de bases de datos basado en Internet. Por ejemplo, el proyecto ha completado evaluaciones del riesgo de plagas de los guisantes, las minizanahorias (zanahorias *baby*) y las minimazorcas de maíz (maíz *baby*) en Kenya, las cuales han sido aceptadas por el APHIS en los Estados Unidos.¹¹

¹¹ Suiter, K., Garcia, L. y Steiner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) Capacity in East Africa*. Presentación PowerPoint.

49. Aunque los beneficiarios admitieron que habían recibido apoyo para la mejora de su capacidad fitosanitaria en ocasiones anteriores, percibían claramente al EAPIC como algo distinto. Es evidente que influía en esta percepción el importante apoyo financiero que proporcionaba USAID. Se comparaba con actividades anteriores de donantes que habían evaluado la capacidad y señalado vulnerabilidades, pero no habían aportado ayuda alguna para solucionar dichas vulnerabilidades; los encuestados observaron que sabían lo que tenían que hacer para mejorar su capacidad, pero que carecían de los medios para hacerlo. Además, los encuestados sentían que tenían más competencias y control del EAPIC y, por consiguiente, que podían y deseaban trabajar con USAID y sus ONPF asociadas en lugar de ser destinatarios pasivos de la ayuda.

Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad

50. En términos generales, el programa de evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad en el ámbito del control alimentario llevado a cabo por la FAO en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda se consideraba como una serie de actividades verticales sobre las que los beneficiarios tenían poca influencia. Aunque todos los gobiernos receptores habían reconocido la necesidad de señalar prioridades para la mejora de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos y de definir planes de acción nacionales (y, de hecho, la República Unida de Tanzania y Uganda habían presentado solicitudes oficiales en tal sentido anteriormente), los gobiernos no se sentían implicados en las evaluaciones, sino que consideraban la participación en el proyecto necesaria para captar el respaldo futuro de donantes para mejorar la capacidad de control de la inocuidad de los alimentos, mientras que el proyecto se concebía como un medio para conseguir apoyo externo para financiar una necesaria evaluación de las necesidades.

51. Aunque los beneficiarios con los que hablamos no se consideraban necesariamente partícipes en las evaluaciones de las necesidades, que consideraban "realizadas por la FAO", la actividad misma se consideraba de valor para crear una plataforma para la adopción de medidas futuras. Además, se consideraba que el hecho de que las evaluaciones se basaran en una herramienta de evaluación normalizada desarrollada por la FAO y de que fuesen realizadas por un equipo compuesto por un consultor internacional y un consultor nacional las dotaba de credibilidad. Curiosamente, la participación de la FAO se consideraba importante para conseguir el respaldo político nacional necesario para lograr un cambio institucional, así como para captar recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales.

Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos

52. Este curso, reflejo del objeto y *modus operandi* del programa internacional de formación, se impartió tras un proceso de evaluación de las necesidades y definición de prioridades en países en desarrollo que mantenían una relación activa con el SIDA. Uno de los cursos ofrecidos por el programa internacional de formación en 2007, titulado Infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos, fue elaborado y presentado por la SWEDAC.

53. Aunque muchos participantes observaron que habían asistido a innumerables cursos de formación, muchos de valor dudoso, sugirieron que el curso de la SWEDAC se podía presentar como ejemplo de buenas prácticas. En este sentido, fueron clave los siguientes aspectos del diseño del curso:

- Los propósitos y objetivos del curso estaban claramente estructurados y se comunicaban a los posibles participantes con gran antelación.

- El curso estaba programado con mucha antelación: se enviaban invitaciones a los gobiernos seis meses antes de la celebración del curso. De este modo, se podían presentar solicitudes oficiales y las agendas de trabajo se podían gestionar en consecuencia.
- El curso estaba bien diseñado y permitía la interacción entre participantes y que éstos desempeñasen un papel activo.
- Los participantes no acababan el curso de formación de forma abrupta, sino que lo continuaban mediante un proyecto individual que también les brindaba la oportunidad de seguir en contacto con otros participantes y con los instructores.

54. Como consecuencia de los mencionados aspectos de diseño, los beneficiarios entrevistados durante esta investigación consideraron que el curso captaba a las personas adecuadas, es decir, a aquellas que podían sacar un mayor provecho del programa de formación y que tenían el interés, las habilidades y la experiencia necesarios para integrarse con el grueso de los participantes. El hecho de que el curso atrajese a participantes de varios países distintos, y con formación y procedencia institucional heterogéneos se percibía como una ventaja importante, que ofrecía la posibilidad de intercambiar experiencias y desarrollar relaciones de trabajo a más largo plazo.

55. Aunque los beneficiarios no creían haber desempeñado función alguna en el diseño del curso de formación ni en el proceso inicial de evaluación de las necesidades, pensaban que era adecuado y oportuno, lo que sugería que el proceso de diseño del proyecto subyacente se había llevado a cabo de forma eficaz. La falta de participación de los beneficiarios en el proceso de diseño se debe a que el curso se ofreció a posibles participantes de varios países, aunque es probable que hayan participado funcionarios de categoría más alta en la actividad inicial de establecimiento de prioridades.

Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental

56. Se consideraba generalmente que el diseño de este proyecto se ajustaba más al modelo convencional de cursos de formación en el ámbito de la mejora de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria. Así, la OMS determinó la necesidad de realizar el curso mediante un proceso genérico de evaluación, basándose en las experiencias obtenidas en cursos de formación anteriores impartidos en países africanos francófonos y en una evaluación publicada de las necesidades de capacidad.¹² El curso se diseñó posteriormente adaptando el material de formación existente utilizado y probado en otros lugares aunque consultando a posibles beneficiarios. El curso se había impartido anteriormente con éxito en 13 países africanos francófonos y había planes para reproducirlo en países africanos de habla portuguesa e inglesa en cuanto se dispusiera de fondos. Por consiguiente, aunque los beneficiarios percibían la necesidad del curso y consideraron que el tema era pertinente y beneficioso, no participaron en su diseño.

57. A juicio de los participantes, la verdadera innovación del curso radicaba en la combinación de aspectos teóricos y prácticos. Aunque muchos asistentes ya habían participado en cursos de formación anteriores que trataron algunos de los mismos temas, no se les había brindado necesariamente la oportunidad de aplicar los conceptos y las técnicas aprendidas, o al menos de pensar en cómo podrían hacerlo. De hecho, es evidente que se cuidó mucho el diseño del curso, realizado durante un período de seis meses con frecuentes teleconferencias entre los miembros del equipo de diseño. Al parecer, esta labor ha tenido su compensación.

¹² Herikstad, H., Motarjemi Y., y Tauxe, R.V. (2002). Salmonella surveillance: a global survey of public health serotyping, *Epidemiology and Infection*. 129, 1-8.

Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea

58. Había escasa conciencia sobre el diseño del estudio en la República Unida de Tanzania. La UNCTAD había elaborado el proyecto en respuesta a una solicitud de asistencia relacionada con la mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, aunque esta solicitud tenía carácter genérico, y el diseño concreto del estudio fue realizado básicamente por la UNCTAD. Un objetivo secundario del estudio era diseñar y probar una metodología tipo para evaluar y calcular los costos de la observancia. Quienes conocían el estudio señalaron que se había aplicado una metodología tipo en los tres países del estudio y que ello proporcionaba mayor rigor a las estimaciones calculadas, lo que generaba confianza en su validez entre los responsables políticos. No obstante, había poca información sobre cómo y por qué se habían empleado estos métodos. Desde la perspectiva del diseño, este proyecto sería, según parece, un estudio bastante convencional en el ámbito de la observancia y la capacidad en materia de cuestiones sanitarias y fitosanitarias, cuyo impulso procedía de la UNCTAD y no del país beneficiario.

Buenas prácticas en la ejecución de proyectos

Programa de iniciativa sobre plaguicidas

59. En general, los beneficiarios a los que entrevistamos evaluaron la ejecución del PIP de forma muy positiva y sugirieron que era un ejemplo sobresaliente de buenas prácticas en el apoyo de donantes para la mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria orientada a las exportaciones de productos agroalimentarios de gran valor. En este sentido, se consideraron fundamentales dos factores: en primer lugar, los colectivos interesados consideraron que el sólido diseño del proyecto inicial tenía un alcance amplio y era incluyente; en segundo lugar, la sólida gestión del proyecto que dirigía procesos de ajuste a las prioridades y de las actividades a medida que cambiaban las circunstancias y avanzaba el aprendizaje.

60. Uno de los principales aspectos positivos de la ejecución del PIP que señalaron muchos beneficiarios fue el empeño que se había puesto en involucrar a una gama amplia de colectivos interesados de los sectores público y privado, tanto en el ámbito individual como colectivo. Ello es consecuencia de que el proyecto podía -si el equipo de gestión del PIP tenía la capacidad y la voluntad de hacerlo- ajustar las actividades en función de los procesos de aprendizaje en curso y de las prioridades señaladas (y revisadas). Los encuestados observaron que muchos proyectos se ven obstaculizados por su diseño inicial, al no ser capaces de adaptarse a medida que cambian las circunstancias y se desarrolla la capacidad de los beneficiarios. En casos extremos, es posible que las actividades de desarrollo de la capacidad prosigan aunque la necesidad de esta capacidad haya desaparecido, debido simplemente a que era la repercusión prevista del proyecto. Al mismo tiempo, es evidente que algunos aspectos iniciales del diseño del PIP eran inadecuados y denotaban desconocimiento sobre qué mecanismos serían más eficaces para conseguir los resultados previstos del proyecto; sin duda, el equipo de gestión del PIP se vio obligado a adaptarse rápidamente a una situación que evolucionaba con rapidez cuando el proyecto se puso en práctica por primera vez. El hecho de que consiguieran llevar a cabo los ajustes necesarios y que pudieran seguir adaptándose a las circunstancias cambiantes (por ejemplo, la creciente importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad de los alimentos) constituye una ventaja importante de la ejecución del proyecto.

61. Es interesante reflexionar sobre el planteamiento basado en la demanda, un principio fundamental en el que se ha basado el diseño y la ejecución del PIP. Los encuestados elogiaron este planteamiento, no sólo porque permitía la adaptación del apoyo proporcionado por el programa a las necesidades de beneficiarios particulares del sector privado, sino porque también permitía que dichos beneficiarios participasen en el diseño de la asistencia que recibían. Los encuestados se lamentaban de que, con demasiada frecuencia, los donantes acudían a ellos y les decían lo que necesitaban. Al

mismo tiempo, el hecho de que los beneficiarios tuviesen que solicitar el apoyo y redactar solicitudes oficiales conllevaba ciertos costo y esfuerzo iniciales que descartaba a quienes no se tomaban la actividad en serio o no contaban con el nivel mínimo básico de capacidad necesario para aplicar de forma efectiva la asistencia que se les proporcionase.

62. Paradójicamente, no obstante, el hecho de que el PIP se centrara en responder a las demandas de empresas privadas, en lugar de indicarles lo que necesitaban, creó al principio problemas de falta de demanda.¹³ Ello se debe a que, excepto los exportadores importantes (principalmente en Kenya), muchas empresas desconocían los retos que podían plantearles los cambios en la reglamentación y la aparición de normas privadas en la UE. Por tanto, el PIP tuvo que crear, en la práctica, por medio de sus actividades de concienciación, demanda para sus propias iniciativas de mejora de la capacidad en el ámbito de las empresas. Dejando a un lado los retos administrativos que esto planteó para la gestión del PIP, surgen preguntas interesantes acerca de la factibilidad de un modelo de asistencia basado en la demanda cuando el nivel de concienciación prevaleciente es bajo (como sucede en el caso de Uganda, por ejemplo). Además, presenta retos relativos a la distribución de la asistencia en el tiempo. ¿Debería darse apoyo prioritario a las empresas que lo soliciten primero, lo que favorecería a las que estén mejor informadas inicialmente, que serán normalmente más grandes y tendrán mayores posibilidades de imponerse en los mercados? ¿Se debe proporcionar apoyo financiero a las empresas de una sola vez? ¿O bien se debe reservar una parte de los fondos para empresas que necesiten antes que nada ayuda para alcanzar el primer nivel de la pirámide de la figura 1, de modo que cuenten con la concienciación y el conocimiento necesarios para alimentar la demanda de niveles superiores de mejora de la capacidad?

63. Una crítica subyacente del proyecto del PIP, que se aplica a muchos ejemplos de cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias, sobre todo la dirigida al sector privado, es el componente relacionado con la participación en los gastos y el hecho de que no pueda prestarse apoyo para elementos importantes de la infraestructura física. En consecuencia, algunos encuestados observaron que "sabían lo que tenían que hacer", en gran medida como consecuencia de la formación recibida y del intercambio de información mantenido durante el PIP, pero que "carecían de los medios para hacerlo". Paradójicamente, por lo tanto, el PIP generaba bastante frustración a algunos beneficiarios, en particular a los que pertenecían a empresas más pequeñas que se enfrentaban a importantes restricciones de capital. Sin embargo, al mismo tiempo, muchas de estas empresas no tenían una necesidad acuciante de mejorar su capacidad (la mayoría no debían satisfacer solicitudes inmediatas de sus clientes para que cumplieren normas privadas como EurepGAP/GlobalGAP) y, por tanto, podían planificar la implantación de las mejoras de capacidad a lo largo de un período prolongado que se adaptase mejor a sus recursos financieros.

64. Una actividad clave dentro del programa de apoyo del PIP era la creación de grupos de trabajo del sector que reuniesen a colectivos interesados clave de los sectores público y privado. Aunque algunos de estos grupos han tenido dificultades para ponerse en marcha, en particular en casos en que la capacidad prevaleciente era escasa o el sector tenía menos interés en actividades colectivas, han sido fundamentales para crear cierto grado de sentido de identificación nacional con el proceso de mejora de la capacidad respaldado por el PIP. De hecho, es evidente que el grado de liderazgo dentro del país ha aumentado notablemente con el tiempo, principalmente en Kenya. Sin duda, en el ámbito keniano, parecería que el nivel de concienciación y cooperación entre los sectores público y privado es tal que la mayoría de la capacidad desarrollada por el PIP ahora es sostenible. En efecto, el hecho de que el grupo de trabajo esté ahora dirigido principalmente por la industria se considera un logro importante. Sin embargo, esto es menos evidente en la República Unida de Tanzania y en Uganda, debido a que el nivel prevaleciente de capacidad en los sectores público y privado en estos países era mucho menor cuando se inició el PIP que en Kenya. De hecho, en

¹³ PIP (2005). *Mid-Term Review of the Pesticides Initiative Programme*. COLEACP, Bruselas (Bélgica).

Uganda, los intentos iniciales de reforzar un grupo de trabajo existente dirigido por el Departamento de protección de cultivos (*Department of Crop Protection*) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (*Ministry of Agriculture, Animal Husbandry and Fisheries, MAAIF*) fueron infructuosos y hubo que partir de cero bajo al liderazgo del Consejo ugandés de promoción de productos hortícolas (*Horticulture Promotion Council*).

65. Durante el período en que se ha ejecutado el PIP, varios donantes más han iniciado proyectos orientados al desarrollo de la capacidad de observancia de las normas privadas de inocuidad de los alimentos, así como la aplicación más general de las BPA, sobre todo en Kenya. De hecho, ha surgido cierto grado de competencia entre donantes para atraer a beneficiarios que se considera que cuentan ya con los niveles fundamentales de capacidad necesarios para tener una posibilidad de éxito aceptable. Al principio, sólo había una coordinación limitada del apoyo ofrecido por estos proyectos, aunque esta situación ha mejorado recientemente. Han intervenido en ello los grupos de trabajo nacionales, mientras que los propios donantes han admitido que la duplicación de esfuerzos es poco provechosa. Esta situación es más evidente en Kenya donde el grupo de trabajo nacional se ha convertido en un punto de entrada clave para las intervenciones de los donantes en el sector.

66. El PIP se esforzó en gran medida en crear capacidad local y, después, en captar a consultores locales para impartir la formación, realizar evaluaciones de necesidades, etc., en lugar de seguir trayendo a expertos de otros países. Muchos de los beneficiarios entrevistados elogiaron estos esfuerzos. De hecho, con el tiempo sólo se recurrió a consultores externos cuando era patente la carencia de capacidad nacional y entonces se trabajó para "cubrir dicha carencia" en la provisión de conocimientos. De este modo, el proyecto ha servido para establecer una masa crítica de capacidad local que se mantendrá cuando concluya. Al mismo tiempo, el PIP no impuso consultores concretos a los beneficiarios, sino que proporcionó a las empresas una relación de proveedores de servicios aprobados. Es más, solía darse preferencia a los consultores locales frente a los que no procedían de Uganda o Kenya, ya que conocían el idioma y contaban con las habilidades sociales necesarias para relacionarse con los productores agrarios. Aunque el PIP fue decisivo para crear una base crítica de consultores, el proyecto también ha sido la fuente principal de demanda, de tal modo que muchas empresas beneficiarias nunca han pagado el costo completo de los servicios recibidos. Al mismo tiempo, el PIP pagaba una tarifa diaria establecida a los consultores mucho mayor que la podría haberse considerado una tarifa normal de mercado, de modo que excluyó cualquier demanda privada que no contara con respaldo.

67. Al observar el PIP en su totalidad, muchos beneficiarios reconocieron la naturaleza muy estructurada del apoyo proporcionado, tanto en el sector público como en el privado. La naturaleza secuencial con la que se proporcionaba la asistencia permitió a los destinatarios realizar un seguimiento de su propio progreso, a menudo con respecto a planes de acción acordados, y no adelantarse en su proceso de formación. Por ejemplo, las empresas no podían solicitar apoyo adicional hasta que la fase de apoyo en curso se hubiera completado y verificado. Al mismo tiempo, los servicios de los consultores debían ser verificados por las empresas destinatarias antes de pagar a los contratistas. Los beneficiarios observaron que una repercusión secundaria de este sistema era el establecimiento de una cultura de responsabilidad entre los destinatarios de la asistencia. Aunque existe un conflicto inevitable entre responsabilidad y flexibilidad, y reconociendo que algunos encuestados pensaban que las líneas presupuestarias temáticas y regionales eran inflexibles y los procedimientos de reembolso demasiado prolongados, la mayoría de los beneficiarios entrevistados opinaba que el equilibrio entre ambas era "aproximadamente correcto".

Comité de información fitosanitaria de África Oriental

68. El EAPIC ha estado operativo durante dos años y durante este tiempo ha pasado de ser un proyecto centrado en la tarea relativamente sencilla de elaborar listas de plagas y enfermedades de plantas de importancia comercial para cuatro países de África Oriental a convertirse en un proyecto

más complejo cuyo objetivo es armonizar los controles fitosanitarios con los de la CIPF y usarlo como modelo para el conjunto de los países ACP. Ello refleja la creciente confianza de las ONPF miembros en el contexto del apoyo financiero y técnico por parte de USAID. De hecho, el funcionario de la USDA destinado en la región prevé que el EAPIC se convertirá en una institución más amplia y duradera que continuará cuando cese la financiación de USAID, quizá con el apoyo, adicional o alternativo, de otros donantes.

69. Al parecer, el EAPIC ha realizado grandes esfuerzos por lograr la participación activa de ONPF miembros y para fomentar su identificación con el proyecto. Por consiguiente, las decisiones clave sobre políticas y estratégicas se toman por votación de los miembros. Del mismo modo, cada ONPF introduce sus propios datos sobre plagas y enfermedades de las plantas, que son comprobados por el programa informático que ha sido adaptado a partir de uno desarrollado por el Centro para la lucha integrada contra las plagas (*Centre for Integrated Pest Management, CIPM*) de los Estados Unidos. De este modo, se fomenta el control nacional de los datos de cada país, mientras que la validación permite el intercambio de estos datos entre los miembros.

70. Inevitablemente, el EAPIC ha experimentado problemas de ejecución cuando se ha enfrentado a restricciones de capacidad prevalecientes que superan el alcance del propio proyecto. Por ejemplo, el proyecto ha instalado servidores independientes en los países miembros del proyecto que estarán conectados por un servidor regional alojado en el KEPHIS, en Nairobi, que cuenta con la mejor infraestructura. Sin embargo, Uganda ha tenido dificultades para alojar su servidor: debido a problemas de suministro eléctrico, el servidor ha funcionado de forma intermitente, y el servicio de Internet es caro y poco fiable.

71. Actualmente, el proyecto ha alcanzado una fase de desarrollo en la que otros socios han ofrecido ayuda técnica y financiera. Por ejemplo, la FAO va a destinar fondos, durante dos años, para un gestor de programa que, entre otras cosas, coordinará y establecerá las prioridades de formación dentro del EAPIC. Además, la FAO proporciona apoyo técnico para la capacidad en materia de bioseguridad, con fondos aportados por Suecia en el marco del Programa de cooperación técnica. La Fundación Gates también ha expresado su disposición a financiar actividades relacionadas con su interés por la seguridad alimentaria. Todo ello sugiere que el EAPIC ha evolucionado hasta alcanzar la autosuficiencia, tanto en el aspecto financiero como en el organizativo.

Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad

72. El proyecto aplicó y probó con éxito las recomendaciones del documento de la FAO *Strengthening National Food Control Systems: A Quick Guide to Assess Capacity-Building* (Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: Guía rápida para evaluar el fortalecimiento de capacidad), y se elaboraron y aprobaron planes de acción nacionales para cada uno de los tres países del estudio. La combinación de un consultor internacional -que pasó poco tiempo en cada uno de los países del estudio, pero garantizó la coherencia en la aplicación del marco de evaluación y planteó preguntas difíciles que un consultor podría no atreverse a plantear- y un consultor local familiarizado con las condiciones locales y con un conocimiento y una experiencia amplios del contexto nacional dio buenos resultados.

73. Aunque la ejecución de los estudios estaba dirigida en gran medida desde fuera de los países del estudio, lo que no favorecía el control ni la participación local, tras la conclusión de los planes de acción y las evaluaciones de la capacidad se realizó una consulta a los colectivos interesados en cada país. El objetivo de estas consultas era fomentar la aprobación y respaldo locales a la aplicación del plan de acción definido. Aunque se tuvieron en cuenta las opiniones de los colectivos interesados para finalizar las evaluaciones de la capacidad y los planes de acción, este planteamiento no es idóneo para captar a los protagonistas locales y sigue siendo bastante vertical.

Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos

74. El curso se impartió durante cuatro semanas con un total de 24 participantes. Según los comentarios de los participantes, recopilados a través de entrevistas y de una herramienta cuantitativa generada por la SWEDAC, el valor del curso había sido considerable. Se consideró que, en la mayoría de los campos, los cursos habían alcanzado en gran medida los objetivos definidos para cada materia, aunque presentaron deficiencias en algunos campos menores (en particular en lo relativo a acreditación y análisis en laboratorios). Esto sugiere que, a pesar de la duración del curso y la amplitud de temas cubiertos, el proyecto había alcanzado con éxito sus objetivos docentes.

75. El desarrollo del curso de formación se realizó de forma que favoreció la interacción entre los participantes. Se invitó a los beneficiarios a realizar ejercicios prácticos con la constante supervisión e interacción con los instructores. Se organizaron visitas a laboratorios e instalaciones de elaboración de alimentos, para exponer a los participantes a tecnologías nuevas y a la aplicación de buenas prácticas de nivel internacional. Esto sirvió para situar los conceptos aprendidos en el curso en su entorno real. Hay indicios de que los beneficiarios han podido aplicar directamente las habilidades que han aprendido; por ejemplo, los participantes de la Oficina ugandesa de normalización (*Uganda National Bureau of Standards, UNBS*), del Centro tanzano de tecnología de los alimentos (*Tanzania Food Technology Centre, TFTC*) y del Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas (*Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives, MAFSC*) indicaron que habían podido actualizar los materiales propios que empleaban en la formación sobre la industria alimentaria.

76. Los participantes en el curso realizaron un proyecto durante los seis meses posteriores a la finalización del componente presencial oficial del curso. El proyecto consistió en un plan de acción para la mejora de la infraestructura de control de la calidad en el país de cada participante. Hay información que sugiere que tanto en la República Unida de Tanzania como en Uganda los documentos elaborados por los participantes se utilizaron en la definición por el gobierno de planes de acción nacionales. De hecho, el proceso de definición de planes de acción ya estaba en marcha en estos países, si bien es cierto que de un modo improvisado.

77. El curso incluyó una sesión de seguimiento que se celebró en Nairobi en septiembre de 2007. En esta sesión, cada país presentó los planes de acción en los que había estado trabajando durante los seis meses anteriores. La sesión ofreció la oportunidad de recibir observaciones de los instructores que participaron en el curso y de reforzar la red de responsables políticos que se había creado mediante el curso inicial. Los beneficiarios con los que hablamos indicaron que muchos habían mantenido contactos con otros participantes, tanto de su país como de otros lugares, lo que constituía una ventaja adicional de la participación en el curso.

78. El curso de formación ofrecido por la SWEDAC constituye claramente un ejemplo de buenas prácticas en comparación con los métodos docentes unidireccionales y pasivos que suelen aplicarse en el ámbito de la mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. Sin duda, la participación activa de los alumnos durante un período prolongado y la exigencia de que los participantes apliquen los conocimientos adquiridos mediante la definición de un plan de acción nacional son técnicas de aprendizaje innovadoras y de mayor nivel. Aunque el diseño de este curso es claramente de importancia fundamental, también lo fue la selección de participantes. La mayoría de los participantes no eran funcionarios de alto nivel (que suelen constituir una proporción importante de los asistentes a cursos de formación), sino personas involucradas en la gestión cotidiana de la inocuidad de los alimentos. Además, se solicitó a los gobiernos que, al proponer posibles participantes, se comprometieran a brindar a las personas seleccionadas oportunidades continuas de aplicar los conocimientos y las habilidades adquiridos en el curso. Aunque es difícil hacer cumplir este compromiso, este requisito al menos obligó a los gobiernos a pensar qué funcionarios

aprovecharían más la asistencia al curso y proporcionarían el mayor beneficio a su ministerio o departamento.

79. Debe observarse que, en el caso de la República Unida de Tanzania y Uganda, el curso de formación se puso en práctica en un momento oportuno, ya que ambos países tenían previsto desarrollar una política nacional de inocuidad de los alimentos. De este modo, en el Ministerio de Salud tanzano, se había encomendado a un comité la tarea de buscar ámbitos de solapamiento en la reglamentación del gobierno sobre inocuidad de los alimentos y de definir posibles soluciones. En ambos países, por lo tanto, hubo niveles altos de receptividad a la formación ofrecida. No obstante, se debe admitir que esta situación se debió más a la acción que al diseño, como consecuencia del hecho de que el curso se ofreció en numerosos países. Aunque no había pruebas directas de ello, se puede suponer que existió cierta sinergia derivada de la coincidencia del curso de formación de la SWEDAC con las evaluaciones de la FAO para la mejora de la capacidad.

Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental

80. El curso se celebró con éxito en octubre y noviembre de 2007 en el Instituto keniano de investigación médica (*Kenya Medical Research Institute, KEMRI*), que se encargó de gran parte de la organización local. Asistieron al mismo 26 participantes de 10 países, incluidos los tres países del estudio de casos prácticos de esta investigación. El plan del curso incluyó sesiones de formación teórica y clases prácticas que permitieron a los participantes adquirir experiencia práctica en las técnicas presentadas por un conjunto de instructores regionales e internacionales. Según la información recopilada mediante entrevistas a los asistentes al curso de formación, éste tuvo una buena acogida y los participantes, en general, pudieron aplicar al menos parte de los conocimientos adquiridos en su trabajo cotidiano; aproximadamente el 50 por ciento de los participantes procedía de la sanidad pública, el 25 por ciento eran microbiólogos clínicos y el 25 por ciento restante pertenecía a las ciencias veterinarias y de los alimentos. Al mismo tiempo, algunos beneficiarios señalaron que las instalaciones de laboratorio de las instituciones a las que pertenecían no facilitaban la aplicación de las técnicas que habían aprendido en el curso.

81. Se realizó una evaluación cualitativa del curso, cuyos resultados fueron por lo general favorables. No obstante, la evaluación se centró principalmente en aspectos administrativos y organizativos. Hay planes, que han tenido en cuenta la evaluación, para organizar la siguiente etapa del programa de formación (nivel II).

Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea

82. Coordinado por el Banco Mundial, el estudio, cuya labor fundamental en la República Unida de Tanzania fue realizada por un consultor, concluyó satisfactoriamente en 2005. El equipo de investigación no pudo obtener información substancial alguna sobre el modo en que se realizó el estudio, aunque un examen del informe del estudio indica que se aplicaron métodos convencionales, aunque rigurosos. Nuestras entrevistas con beneficiarios de la República Unida de Tanzania no indicaron que el estudio fuera ampliamente conocido.

Buenas prácticas relativas a los resultados y las repercusiones de los proyectos

83. El objetivo de esta sección es analizar las repercusiones de cada uno de los seis proyectos del estudio de casos prácticos. Para ello, se centra en el grado de influencia de cada proyecto en la mejora de la capacidad de gestión en materia sanitaria y fitosanitaria, usando como lente la jerarquía de funciones presentada en la figura 1, y la repercusión de los objetivos de nivel superior.

Programa de iniciativa sobre plaguicidas

84. El PIP se ha centrado directamente en la mejora de la capacidad de gestión en materia de inocuidad de los alimentos en los sectores público y privado de los países beneficiarios para conseguir "la mejora de la inocuidad de las frutas y verduras exportadas a los mercados europeos" que debe "adaptarse a las normas internacionales y a los crecientes requisitos de los consumidores, gracias a los enfoques sobre rastreabilidad e inocuidad de los alimentos de sus asociaciones y comités de profesionales". El PIP es el más exhaustivo de los proyectos estudiados como casos prácticos, y el único dirigido a mejorar la capacidad en los sectores público y privado. También es único en lo que respecta al alcance de las actividades realizadas, que incluyen formación, difusión de información, apoyo para la creación o la mejora de sistemas de reglamentación y gestión, asistencia técnica y financiera para la certificación correspondiente a normas privadas, impulso de la cooperación y la acción colectiva en el sector privado y entre éste y el sector público, etc. Como tal, presenta diversos ejemplos de buenas prácticas en lo que respecta a las repercusiones.

85. La repercusión más inmediata y de mayor alcance del PIP ha sido concienciar al sector de los productos primarios frescos de los tres países del estudio sobre la importancia de la inocuidad de los alimentos para la competitividad de las exportaciones y sobre la necesidad de mejorar la capacidad de observancia de los requisitos normativos y las normas privadas de la UE. Aunque es probable que tal concienciación hubiera surgido al cabo del tiempo en estos países, se reconoce ampliamente que el PIP sirvió para difundir información con mayor rapidez que si no se hubiera realizado, sobre todo en el sector público y entre los exportadores más pequeños. Al mismo tiempo, se ha promovido la concienciación en la cadena de suministro, no únicamente en el ámbito de los exportadores, por ejemplo entre agricultores por contrata, y entre proveedores de servicios. Por otra parte, ahora se reconoce de forma generalizada la importancia de la coordinación en el sector privado y entre éste y el sector público. En este sentido, se constató la importancia fundamental de los grupos de trabajo promovidos y respaldados por el PIP. Algunos encuestados opinaban que estos grupos de trabajo habrían surgido igualmente aunque el PIP no se hubiese puesto en práctica, pero que habrían tardado más tiempo en establecerse y habrían tomado probablemente una dirección diferente.

86. El PIP no sólo sirvió para generar concienciación inicial acerca de la importancia que la observancia y la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos tienen para el sector de los productos primarios frescos en los tres países, sino que difundió continuamente información sobre problemas emergentes y cambios en los requisitos de reglamentación y las normas privadas. Por ejemplo, el PIP publicaba un boletín periódico. Se constató que los recursos necesarios para establecer un sistema de captación, seguimiento y difusión de la información habrían superado los recursos disponibles de los tres países y, de hecho, los beneficiarios expresaron su preocupación acerca del modo en que seguirían accediendo a información en tiempo oportuno cuando el PIP hubiese concluido.

87. Además de difundir información técnica, el PIP trabajaba activamente en plasmar esta información en guías prácticas cuyas recomendaciones pudieran ser aplicadas más fácilmente por exportadores y sus proveedores. Las guías se plasmaron en protocolos de producción y gráficos de formación, así como en material audiovisual. El PIP también ha trabajado con socios privados y públicos, como la Autoridad keniana para el desarrollo de la horticultura (*Horticultural Crop Development Authority*, HCDA), en la elaboración y aplicación de programas de formación dirigidos, por ejemplo, a pequeños productores. Los encuestados concedían a este material un enorme valor, ya que les permitía comprender y aplicar sistemas bastante complejos en sus propios contextos. Concretamente, así opinaron las empresas más pequeñas que carecían de los recursos con los que contaban los principales exportadores, principalmente en Kenya. De hecho, aunque los exportadores grandes y bien asentados se beneficiaron indudablemente del PIP, podría decirse que las mayores repercusiones se observaron entre las pequeñas y medianas empresas cuya capacidad de imponerse en el mercado era generalmente menor y que carecían de recursos financieros y técnicos para conseguir

información sobre requisitos y normas de inocuidad de los alimentos, así como para adaptar sus sistemas de adquisición en consecuencia.

88. Ascendiendo en la pirámide de la figura 1, el PIP ha sido decisivo a la hora de desarrollar elementos específicos de capacidad, tanto física como derivada de los conocimientos, en los sectores público y privado. Por ejemplo:

- En Kenya, el primer proveedor privado de servicios de certificación de la región (AfriCert) ha recibido considerable apoyo directo por medio de la formación y el establecimiento de sistemas de auditoría y certificación. Además, hasta la fecha, la mayoría de los servicios de pagados proporcionados por esta empresa han sido financiados por el PIP. El PIP ha prestado un apoyo importante en los tres países a proveedores privados de formación y consultoría, manejo integrado de plagas (MIP) y servicios de auditoría.
- Se ha prestado a varios exportadores apoyo para conseguir la certificación EurepGAP/GlobalGAP o la correspondiente a normas ecológicas. Este apoyo se ha materializado en formación, servicios de consultoría para la puesta en marcha de sistemas de control interno, financiación total o parcial de los costos de auditoría y certificación iniciales, etc.
- La mejora de los sistemas de reglamentación para la aprobación y el control de plaguicidas, así como de sistemas de vigilancia y análisis destinados a controlar los residuos de plaguicidas en los productos primarios frescos para la exportación. Este elemento ha incluido la promulgación de nuevos instrumentos jurídicos y la reforma de los sistemas de reglamentación. Por ejemplo, el PIP ha colaborado con el Consejo sobre productos de control de plagas (*Pest Control Products Board*, PCPB) en Kenya para crear una base de datos activa de plaguicidas que enumere los plaguicidas actuales y aprobados.
- El desarrollo de normas del sector, por ejemplo KenyaGAP, que tomaron como referencia normas privadas o del sistema de reglamentación de la UE. El proceso de desarrollo de estas normas y los esfuerzos para su aplicación se percibieron como mejoras que generaron un impulso importante de los niveles generales de gestión de la inocuidad de los alimentos en el sector de la exportación de productos primarios frescos.
- La aplicación de buenas prácticas en laboratorios de análisis, formación en nuevos métodos analíticos y procedimientos de mantenimiento de equipos, etc. Este elemento incluyó programas de formación, visitas a laboratorios de la UE, etc. En el caso del laboratorio del KEPHIS en Kenya, se ha conseguido la acreditación ISO 17025 y se está trabajando para conseguir la certificación ISO 9001 2000.

89. Muchos beneficiarios señalaron el hecho de que estas iniciativas se habían traducido en controles mejores y más rigurosos de la inocuidad de los alimentos en los sectores público y privado, de tal modo que los exportadores (por ejemplo) tenían mayor confianza en la inocuidad de sus productos y de su conformidad con los requisitos del mercado de la UE. Algunos encuestados indicaron que, como resultado de la formación recibida, había disminuido el número de rechazos o reclamaciones de sus clientes, y se sentían más seguros de que estaban aplicando buenas prácticas. Al mismo tiempo, era generalizada la opinión de que no se debían esperar mejoras importantes en los volúmenes de exportación o los ingresos (que, en efecto, no se habían producido), sino que, por el contrario, la mejora de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos se había convertido en una condición necesaria para evitar la exclusión de los mercados de la UE en el futuro.

90. Aunque el PIP recibió muchos elogios y los encuestados, casi sin excepción, lo consideraron una intervención efectiva y oportuna, algunos encuestados del sector privado señalaron que no habían podido aplicar los cambios recomendados por falta de financiación. De hecho, algunos de los beneficiarios entrevistados afirmaron que estaban "cansados" de que se les dijese lo que tenían que hacer y que lo que necesitaban, en cambio, era asistencia para obtener los medios que les permitiesen realizar las inversiones necesarias. Del mismo modo, la posibilidad de que el sector público mejorase las prácticas en laboratorio estaba limitada por la imposibilidad de invertir en equipos nuevos o por la escasez de personal, principalmente en Uganda. Esto pone de manifiesto el difícil entorno en el que se desarrollaba el PIP y la necesidad de ser realistas acerca de lo que se puede lograr y ajustar el nivel y los tipos de apoyo proporcionado en consecuencia. Sin embargo, también pone de manifiesto la necesidad de que los programas de apoyo técnico, como el PIP, vayan acompañados de iniciativas por parte de los gobiernos y empresas beneficiarios para realizar las inversiones correspondientes y, quizá, de coordinarse con proyectos y programas de apoyo financiero más amplios.

91. El objetivo más general del PIP era "mejorar la competitividad a largo plazo de las empresas privadas en el sector hortícola de los países ACP" como parte de un "crecimiento equitativo de los productores pequeños y medianos". Ello indica que el PIP se centra en última instancia en objetivos de mayor nivel, como el crecimiento de las exportaciones y la inclusión de pequeños productores, en lugar de centrarse en la propia mejora de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria. En un contexto de desarrollo, esto parecería adecuado. No obstante, aunque el proyecto señala la mejora de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria como impulsor clave de la competitividad del sector hortícola de los países ACP, tienen un peso importante numerosos factores más sobre los que el proyecto tiene una influencia escasa o nula o que no forman parte de su alcance (por ejemplo, la mejora de la productividad, el desarrollo de infraestructuras de transporte, etc.), lo que dificulta enormemente la posibilidad de distinguir o atribuir la influencia del PIP. Esto se reflejó en la evaluación intermedia del PIP que consideró que el objetivo general del proyecto era demasiado ambicioso y debía reformularse.

92. Reconociendo los problemas mencionados arriba para atribuir efectos al PIP, muchos beneficiarios opinaron que el PIP había contribuido a conservar y mejorar el acceso a los mercados de la UE de los productos primarios frescos a pesar de la amenaza de exclusión asociada a la armonización de los LMR y la aparición de las normas EurepGAP/GlobalGAP. Aunque esta afirmación resulta muy difícil de probar (no tenemos manera de conocer información en sentido contrario), es evidente que los tres países del estudio están en una posición mucho mejor para enfrentarse a los retos que les ocasionan los cambios que se están produciendo en los requisitos reglamentarios y las normas privadas. Al mismo tiempo, muchos exportadores más pequeños de los tres países del estudio (que suministraban principalmente lotes discretos de producto a comerciantes de los mercados mayoristas de la UE) no se enfrentaban todavía a exigencias de sus clientes de controles más rigurosos de la inocuidad de los alimentos y, de hecho, no habían tenido ningún problema para cumplir los requisitos reglamentarios (por ejemplo, relativos a residuos de plaguicidas). Aunque cabría esperar razonablemente que tales empresas se encuentren en una posición mejor para cumplir requisitos más estrictos de inocuidad de los alimentos en el momento y en la forma en que se apliquen en el futuro, no tenemos manera de saber cuándo ocurrirá.

93. La imposición de requisitos y normas más estrictos de inocuidad de los alimentos en la UE conlleva otro peligro: la exclusión de los pequeños productores de las cadenas de suministro a los exportadores. El PIP ha dedicado esfuerzos considerables a respaldar a los exportadores, incluidas algunas de las empresas más grandes y más asentadas, en su empeño por ajustar sus sistemas de adquisición de forma que los productores más pequeños puedan cumplir los requisitos, incluida la observancia de las normas EurepGAP/GlobalGAP y su certificación. Aunque algunos de los beneficiarios con los que hablamos habían racionalizado sus fuentes de suministro, alegando la necesidad de reducir los costos de la aplicación y el mantenimiento de controles eficaces de la inocuidad de los alimentos de muchos pequeños productores agrarios, es difícil conjeturar en qué

medida el PIP ha atenuado este proceso. Al mismo tiempo, es evidente que varios exportadores habían invertido mucho tiempo y dinero en el desarrollo de sus fuentes de suministro de pequeños productores. Muchos de estos exportadores sugirieron que el apoyo que habían recibido del PIP había sido fundamental para decidir realizar tales inversiones.

94. Al examinar el concepto de competitividad mas allá de la cuestión de la inocuidad de los alimentos, diversos beneficiarios (en especial las empresas más grandes) indicaron que el apoyo que habían recibido del PIP les había permitido realizar numerosos cambios administrativos y organizativos que habían contribuido a aumentar la eficiencia y reducido los costos. Por ejemplo, los exportadores habían visto cómo mejoraba la gestión de sus sistemas de subcontratación, mediante cambios en sus propios sistemas de gestión, y mediante un cambio de actitud y mejores prácticas de producción por los pequeños productores. Estos cambios habían producido una mejora de la calidad, un menor uso de plaguicidas y otros insumos, etc. Se sugirió que estas mejoras no sólo habían beneficiado al exportador, sino también a los pequeños productores, quienes habían visto aumentar sus beneficios debido a una reducción de los costos de producción y a un descenso de los índices de rechazo.

95. Una preocupación fundamental en lo que respecta al PIP es el nivel de sostenibilidad de la capacidad creada. Es decir, ¿se mantendrá esta capacidad en lugar de disminuir en ausencia de apoyo técnico o financiero externo? y ¿puede seguir evolucionando a medida que cambian los requisitos de inocuidad de los alimentos de los mercados de la UE? Aunque esto sólo se podrá saber con el tiempo (el PIP recién concluyó en 2008), existen indicios de que algunos elementos de la capacidad tienen la suficiente solidez para mantenerse. Por ejemplo, AfriCert en Kenya está empezando a vislumbrar un mercado comercial para sus servicios en África y Agribusiness Management Associates (AMA), un servicio de consultoría de Uganda, ha desarrollado sus propios programas de formación basándose en las habilidades adquiridas mediante el PIP y recientemente ha presentado una oferta conjunta con Fintrac para un proyecto de USAID de 40 millones de dólares. Al mismo tiempo, se expresó cierta preocupación acerca de si la demanda del mercado a medio plazo bastará para sostener los servicios de consultoría y análisis puestos en marcha con el apoyo del PIP. Por ejemplo, aunque el laboratorio del KEPHIS en Kenya cuenta ahora con una capacidad de análisis de residuos de plaguicidas bastante importante y la HCDA la utiliza de forma habitual, la mayoría de los exportadores sigue enviando sus muestras a laboratorios del extranjero, principalmente en Europa. Esto no significa que las empresas kenianas no confíen en el KEPHIS, sino que sus clientes tienden a confiar más en los resultados de los análisis realizados por laboratorios en Europa. En el caso de los proveedores de servicios privados, como AfriCert y AMA, preocupa que la demanda disminuya cuando no esté el PIP para proporcionar el impulso y el apoyo financiero necesarios para solicitar tales servicios; de hecho, uno o dos encuestados observaron que las empresas no estaban acostumbradas a pagar por dichos servicios, ya que siempre había habido un donante dispuesto a hacerlo.

96. Era evidente que la repercusión y la eficacia del PIP fue diferente en los diferentes países del estudio, en función de los niveles de capacidad prevalecientes, la estructura sectorial, los requisitos del mercado y los incentivos para lograr la mejora de los controles de la inocuidad de los alimentos, etc. Por ejemplo, el PIP fue capaz de lograr avances relativamente rápidos en el sector hortícola en Kenya, el cual ya contaba con una organización bastante eficaz (FPEAK) y con varios exportadores importantes que ya habían hecho progresos substanciales de cara a la aplicación de las BPA y otras prácticas de gestión de la inocuidad de los alimentos. En este caso, la función del PIP fue respaldar los esfuerzos de estas empresas más grandes e impulsar al mismo tiempo procesos de modernización de los controles de la inocuidad de los alimentos entre los exportadores más pequeños. El hecho de que la FPEAK ya estuviera constituida permitió al PIP establecer relaciones de colaboración; por ejemplo, el PIP y la FPEAK acordaron un protocolo para fomentar la cobertura por la prensa local de cuestiones de actualidad relacionadas con la inocuidad de los alimentos que facilitó una mayor difusión entre los colectivos interesados y potenció el interés del estamento político en estas cuestiones. Por el contrario, el sector de la exportación hortícola era incipiente en Uganda, que no

contaba con exportadores importantes y cuya organización sectorial era débil. En este contexto, la atención del PIP debía centrarse en el fortalecimiento de las estructuras institucionales.

97. Las diferencias relativas al progreso y a los planteamientos del PIP en los diferentes países del estudio son también patentes en el caso del desarrollo y la aplicación de normas privadas tomando como referencia las del EurepGAP/GlobalGAP. La norma KenyaGAP se ha desarrollado ahora plenamente y se está trabajando en su aplicación. Los beneficiarios opinaban que esto no se habría conseguido sin el PIP, no sólo por el apoyo técnico que proporcionó, sino porque actuó como árbitro independiente que evitó que las normas fueran obstaculizadas por intereses y cuellos de botella dominantes, debidos a la defensa por distintas partes de sus posiciones establecidas. Al mismo tiempo, el éxito de Kenya al elaborar la norma KenyaGAP es consecuencia del gran desarrollo de la industria y de que cuenta con un tejido empresarial propicio que puede beneficiarse de la promulgación de una norma de este tipo. Por el contrario, aunque Uganda también trabaja para desarrollar su propia norma privada que tomaría en última instancia como referencia las normas EurepGAP/GlobalGAP, dada la debilidad permanente de la Organización ugandesa de promoción de los productos hortícolas (*Horticultural Promotion Organization of Uganda*, HPOU), la falta de una masa crítica de líderes del sector y la ausencia de verdaderos incentivos del mercado para lograr la aplicación de las BPA, se ha avanzado poco. Aunque esto podría considerarse como un defecto del PIP y, de hecho, así lo consideraron algunos encuestados, también ilustra la capacidad y la buena disposición del equipo de gestión que ejecutó el PIP de ajustar los objetivos concretos de sus esfuerzos y la asignación de recursos financieros y técnicos a las condiciones locales.

98. Una característica exclusiva del PIP en todos los proyectos estudiados como casos prácticos fue el empeño puesto no sólo en desarrollar la capacidad en los países beneficiarios, sino también en influir en la evolución de la política de reglamentación en la UE. Así, el PIP proporcionó apoyo al KEPHIS para analizar muestras de suelo, agua y productos primarios y efectuó pruebas con pequeños productores para determinar qué LMR era factible observar. La información sobre estos límites se notificó a la Comisión Europea y se admite que influyeron en cierta medida en los LMR establecidos para ciertos cultivos e ingredientes activos.

Comité de información fitosanitaria de África Oriental

99. A diferencia del PIP, el proyecto del EAPIC se centra exclusivamente en la capacidad del sector público, concretamente en lo que respecta al control de plagas y enfermedades de las plantas. El proyecto aspira a mejorar la capacidad institucional en África Oriental para llevar a cabo evaluaciones del riesgo de plagas que satisfagan las necesidades de los mercados de exportación, en particular de los Estados Unidos. Por consiguiente, si bien el fomento de las exportaciones está entre sus objetivos últimos, se considera que su principal repercusión es la mejora de capacidades específicas relacionadas con aspectos sanitarios y fitosanitarios situadas hacia la parte superior de la pirámide de la figura 1.

100. Con el fin de mejorar la capacidad fitosanitaria en la región, el proyecto ha instalado servidores independientes en los países del proyecto, que se conectarán en última instancia a un servidor regional situado en el KEPHIS de Kenya. A su vez, el EAPIC aspira a crear una plataforma para que las ONPF realicen evaluaciones sistemáticas de los riesgos de plagas. Antes de la ejecución del proyecto, las evaluaciones del riesgo de plagas o las listas de plagas recopiladas por las ONPF tendían a hacerse de forma improvisada y, en la mayoría de los casos, no eran exhaustivas. Esto reflejaba la fragilidad de los sistemas de vigilancia, o de comunicación, o ambos. Por ejemplo, aunque el Instituto keniano de investigación agrícola (*Kenya Agricultural Research Institute*, KARI) había recopilado listas de plagas desde 1954, estaban obsoletas y no incluían ciertas categorías de plagas como, por ejemplo, los virus y los nematodos. El objetivo es que las ONPF, mediante la información proporcionada en la red de países, elaboren listas de plagas actualizadas y exhaustivas que se puedan mantener. A su vez, la capacidad de realizar evaluaciones del riesgo de plagas

permitirá a los científicos asignar prioridades y utilizar sistemas eficaces; sabrán qué plagas buscar y cómo hacerlo. Este es un buen ejemplo de buenas prácticas en la cooperación regional.

101. El EAPIC es un proyecto en curso y, aunque se han hecho grandes avances, sus repercusiones finales todavía no se han materializado. El equipo interno del EAPIC ya utiliza listas preliminares de plagas para comprobar la presencia de enfermedades, lo que permite tomar decisiones más rápidamente sobre importaciones, exportaciones y cuarentenas en el comercio interregional, aunque las listas definitivas no se cargarán en el sistema regional de intercambio de datos hasta más adelante en 2008. No obstante, los beneficiarios con los que hablamos observaron que se habían logrado mejoras importantes en la funcionalidad de sus controles fitosanitarios, y que la participación en el EAPIC había servido para señalar a los responsables políticos la importancia de este aspecto de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. Sin duda, el grado de cooperación entre ONPF de la región ha mejorado considerablemente; un encuestado observó que antes "realmente nunca hablaban entre sí", lo que obviamente ha cambiado.

102. Un campo en el que el EAPIC ha progresado substancialmente, y es un ejemplo de buenas prácticas, es la consecución de la aprobación de determinados productos para su exportación a los Estados Unidos. De este modo, el Gobierno keniano, con el respaldo del APHIS, realizó y envió evaluaciones del riesgo de plagas, y obtuvo la autorización, en relativamente poco tiempo, para exportar a los Estados Unidos guisantes desgranados, minizanahorias (zanahorias *baby*) y minimazorcas de maíz (maíz *baby*). El proyecto prevé que se autorizará en un futuro no muy lejano la exportación a los Estados Unidos de judías verdes, tirabeques y guisantes mollares. Este ejemplo, que ilustra los posibles efectos beneficiosos para el comercio del EAPIC (que todavía tienen que materializarse ya que no se han realizado hasta la fecha exportaciones de los productos básicos aprobados), ilustra también la capacidad de los países de la región para superar las restricciones debidas a MSF si se les presta la asistencia adecuada.

Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad

103. Si bien se completaron con éxito evaluaciones de la capacidad en los tres países del estudio, no todos los gobiernos respondieron de igual modo a este proyecto, y su influencia en el impulso de medidas ulteriores para mejorar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos fue diversa. A continuación, examinamos los avances conseguidos hasta la fecha en cada uno de los países del estudio.

104. En Kenya, se ha progresado poco desde la reunión de colectivos interesados que puso fin al proyecto. Debido a la inestabilidad política en diciembre de 2007, la FAO pospuso todos los componentes de las actividades que había planificado en los que intervenían estructuras o decisiones políticas. De este modo, el plan de acción nacional y los cambios legislativos propuestos quedaron en suspenso y se tomó la decisión de centrarse en la República Unida de Tanzania en el futuro inmediato. No obstante, se han determinado los componentes prioritarios del plan de acción y se prevé que las actividades para su puesta en marcha comiencen en breve. De hecho, la FAO ha seguido prestando asistencia técnica al Comité nacional de inocuidad de los alimentos (*National Food Safety Committee*, NFSC) para elaborar un documento sobre la política nacional de inocuidad de los alimentos, y los encuestados pensaban que pronto se emprenderían iniciativas para mejorar la capacidad del país en materia de inocuidad de los alimentos.

105. En la República Unida de Tanzania, la Oficina tanzana de normalización (*Tanzania Bureau of Standards*, TBS) y la FAO organizaron el 28 de junio de 2008 un simposio nacional para responsables de políticas, cuyo objetivo era aumentar la concienciación sobre cuestiones relativas a la inocuidad y la calidad de los alimentos. Posteriormente, se ha formulado, con el apoyo de la FAO, un plan de acción de dos años para el seguimiento de las recomendaciones del informe del proyecto original, y que también prevé la cooperación con la OMS, la ONUDI y el PNUD en el ámbito de la inocuidad de

los alimentos y la calidad. Este trabajo conllevará el fortalecimiento de los sistemas de inspección de alimentos, la formación sobre las directrices del Codex Alimentarius en materia de calidad e inocuidad de los alimentos, la elaboración de materiales de concienciación pública y comunicación para el sector alimentario no estructurado, empresas pequeñas y medianas del sector estructurado y consumidores, así como evaluaciones de las necesidades específicos para colectivos interesados determinados en el plan de acción. Todavía está por ver hasta qué punto estas prioridades señaladas avanzan y se traducen en avances reales en términos de capacidad, aunque es evidente que los planes de acción cuentan con un impulso político considerable y los beneficiarios con los que hablamos preveían avances reales a medio plazo.

106. Un hallazgo crucial de la evaluación de la capacidad en la República Unida de Tanzania fue la carencia de acreditación de los laboratorios tanzanos, lo cual se consideró que socavaba enormemente el sistema de control alimentario del país con respecto a los compromisos internacionales en materia sanitaria y fitosanitaria. La evaluación recomendó agilizar las iniciativas de acreditación existentes y ampliar las actividades de acreditación a otros laboratorios, en particular a los laboratorios de química de la TBS. Antes del proyecto, la TBS había formulado planes para la mejora de la capacidad de los laboratorios, con financiación de DANIDA (Organismo danés de desarrollo internacional) para la formación de personal y la modernización de 17 laboratorios en todo el país. Comprensiblemente, la evaluación de la FAO reiteró estas mismas necesidades en sus valoraciones.

107. En el caso de la República Unida de Tanzania hay indicios de que la evaluación de la capacidad realizada por la FAO ha tenido una repercusión palpable en la política del gobierno. En mayo de 2008 la Autoridad tanzana de alimentos y medicamentos (*Tanzania Food and Drug Authority*, TFDA) fue reestructurada conforme a lo recomendado en el informe nacional elaborado a partir de la evaluación de la capacidad. Sin embargo, al mismo tiempo, no está claro que se haya concebido una política única coherente y que se esté aplicando en la actualidad, lo que indica que las pruebas relativas a las repercusiones son bastante dispares en este momento.

108. En Uganda, el plan de acción del país fue revisado por colectivos interesados, en particular organismos públicos relevantes, y adoptado como Plan estratégico nacional para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos en Uganda (*National Strategic Plan to Improve Food Safety and Quality in Uganda*). Tras la reunión consultiva de colectivos interesados de alto nivel celebrada en febrero de 2007, los organismos públicos acordaron establecer la prioridad de sus actividades según este plan aprobado, cuya finalidad era conducir al desarrollo de un plan de acción estratégico para la inocuidad de los alimentos, aunque no ha logrado el objetivo previsto. Aunque la Oficina ugandesa de normalización (*Uganda National Bureau of Standards*, UNBS) y el Ministerio de Salud de Uganda recibían apoyo de la ONUDI, con financiación de Noruega, que podía sustentar diversas prioridades señaladas, el progreso se veía obstaculizado por las comunicaciones deficientes y la falta de recursos locales. Nuevamente, estas circunstancias sugerían la existencia de un alto grado de solapamiento entre la actividad de evaluación de la capacidad y actividades de cooperación técnica en curso en el ámbito de la inocuidad de los alimentos, así como una falta de coordinación de estas actividades.

109. Aunque las evaluaciones de la capacidad llevadas a cabo por la FAO estaban concebidas para detectar vulnerabilidades en materia de capacidad y orientar la formulación de planes de acción y no para producir una repercusión directa en la capacidad *per se*, las experiencias en los tres países ponen de manifiesto algunas cuestiones fundamentales en materia de buenas prácticas. Es primordial en este sentido la importancia de la concienciación política a alto nivel, lo que evidencia la necesidad de realizar inversiones importantes de recursos locales para mejorar la capacidad, así como el hecho de que la responsabilidad de los controles de la inocuidad de los alimentos suele repartirse entre varios ministerios y departamentos, o puede requerir la reasignación de responsabilidades y recursos. Al mismo tiempo, es fundamental que este tipo de evaluaciones se coordinen con la cooperación técnica existente, que, según cabe presumir, realizaron sus propias evaluaciones de la capacidad.

Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos

110. El programa de formación de cuatro semanas que ofreció este proyecto pretendía exponer a profesionales de países en desarrollo a normas internacionales sobre buenas prácticas, formarles en el desarrollo sistemático de políticas de inocuidad de los alimentos y permitirles volver a sus países para orientar el desarrollo de sistemas y políticas de inocuidad y calidad alimentaria, así como para fomentar estas políticas entre los colectivos interesados relevantes. Por consiguiente, el objetivo directo del proyecto era respaldar la mejora de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, con atención a la mayoría de los niveles mostrados en la figura 1; aunque no lograrse por sí mismo tales mejoras de la capacidad, se presume que las medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, con o sin el apoyo de los donantes, serían decisivas a este respecto.

111. Al finalizar el curso de formación, los participantes regresaron a sus países y trabajaron durante seis meses en un proyecto de política que después presentaron en un taller en Nairobi en septiembre de 2007. Este proyecto de política progresó a diferente ritmo y alcanzó diversos estados en los diferentes países del estudio.

112. El equipo ugandés remitió al Comité nacional del Codex (*National Codex Committee, NCC*) un proyecto de política de inocuidad de los alimentos, que tuvo una buena acogida, aunque la decisión pertinente debía tomarla el Ministerio de Salud como principal autoridad en políticas relativas a la inocuidad de los alimentos y la salud. Posteriormente, junto con el presidente del NNC, el equipo ugandés formó un grupo de trabajo, que elaboró un proyecto de documento que se presentó en septiembre de 2007 al Ministerio de Salud. En la actualidad, Uganda está redactando un nuevo proyecto de ley sobre alimentación y los miembros del equipo entrevistados durante esta investigación pensaban que habían realizado una valiosa aportación a este proceso en curso.

113. En la República Unida de Tanzania, la Autoridad tanzana de alimentos y medicamentos (*Tanzania Food and Drug Authority, TFDA*) lidera el desarrollo de una política nacional de inocuidad de los alimentos. Tras el programa de formación de la SWEDAC, el equipo tanzano presentó su proyecto de informe, a consecuencia del cual se modificó la composición del equipo para incluir a más altos cargos del Ministerio de Salud, la TFDA y el Centro tanzano para la alimentación y la nutrición (*Tanzania Food and Nutrition Centre, TFNC*). El proyecto de informe se revisó posteriormente, generando en diciembre de 2007 un proyecto de política nacional de inocuidad de los alimentos. El equipo trabaja actualmente en la elaboración de una versión en swahili del proyecto de política, cuya versión final se traducirá al inglés. Según tenemos entendido, el Ministerio de Salud ha informado al Parlamento de que habrá una política nacional de inocuidad de los alimentos en vigor en un plazo de un año o dos. Junto con estos avances, el equipo informa periódicamente, a través del Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas (*Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives, MAFSC*), sobre problemas relacionados con la calidad de los alimentos a consumidores, productores, minoristas, etcétera.

114. El curso de formación de la SWEDAC constituye un excelente ejemplo de buenas prácticas en la prestación de formación para la mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria. En particular, demuestra que la vinculación de períodos de formación intensa con aplicaciones prácticas realizadas por los asistentes al curso puede mejorar el desarrollo de habilidades y además permitir a los beneficiarios generar repercusiones reales en sus países de procedencia. Así, en el caso de Uganda y la República Unida de Tanzania, observamos que los asistentes han podido trabajar con sus gobiernos y generar repercusiones tangibles en la evolución de las políticas. Al mismo tiempo, este caso ilustra la necesidad de que los programas de formación de este tipo se ajusten a las prioridades y procesos de desarrollo de políticas en los países de procedencia de los asistentes. El que los participantes en el programa de formación de la SWEDAC hayan podido generar repercusiones tan significativas en sus

países de procedencia se debe a que Uganda y la República Unida de Tanzania están inmersos en el proceso de definición de una política o estrategia nacional en materia de inocuidad de los alimentos.

Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental

115. La repercusión prevista de este curso de formación era la mejora de un elemento concreto de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos situado en el centro de la pirámide de la figura 1. Aunque muchos participantes en el curso vieron limitada su capacidad para aplicar los conocimientos impartidos por este programa -vigilancia y análisis en laboratorio de *Salmonella*- la mayoría opinó que sus conocimientos y habilidades habían mejorado ostensiblemente. No obstante, quizá fue más importante la red informal de investigadores que se creó entre los participantes en el curso. Varios participantes señalaron que habían compartido información, e incluso datos, por ejemplo sobre resistencia a los antibióticos, con otros laboratorios miembros de la red. Además, indicaron que, como habían conocido personalmente a sus homólogos y pasado bastante tiempo conociéndolos, estaban dispuestos a participar en conversaciones a distancia y en intercambios de información de este tipo. Esta interacción no se habría producido de no haber asistido al curso. Aunque se admitía que era necesaria una red más formal entre los países, se consideraba que esta colaboración informal era "mejor que nada".

116. En lo que respecta a la mejora de la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, no es posible determinar a día de hoy si el proyecto ha provocado aumentos sustanciales de capacidad, más allá de los conocimientos teóricos situados cerca de la base de la figura 1. Al mismo tiempo, constituye, sin duda, un ejemplo de buenas prácticas en formación más técnica -períodos prolongados de formación en los que se combinan aspectos técnicos y prácticos- que, al parecer, ha resultado eficaz en la transmisión de conocimientos nuevos y en la creación de interacciones entre los participantes que se mantienen una vez concluido el curso.

Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea

117. Este proyecto generó un estudio bastante riguroso de los costos de la observancia de los requisitos de inocuidad de los alimentos de los mercados de exportación para proyectos tropicales en la República Unida de Tanzania. No se aprecian, sin embargo, repercusiones importantes de este estudio en la República Unida de Tanzania.

118. El debate anterior sobre las repercusiones de los proyectos se centra en cada uno de los proyectos del estudio, caso por caso. Este análisis no tuvo en cuenta la repercusión conjunta de estos proyectos. Cabe suponer que los avances en la capacidad sanitaria y fitosanitaria de los tres países del estudio, que sin duda podemos apreciar, reflejan (al menos en parte) los niveles significativos de cooperación técnica durante los últimos años, que incluyen, pero no se limitan a, los seis proyectos estudiados como casos prácticos. Por ejemplo, sería razonable esperar que la Evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad, realizada por la FAO, el Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea, realizado por la UNCTAD, e, indirectamente, el Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos, realizado por la SWEDAC, hayan influido en los procesos de mejora de la capacidad en los países del estudio de casos prácticos. La evaluación de los procesos de generación de capacidad en curso y la atribución de sus repercusiones exceden el alcance de este estudio, pero sin duda deberían ser objeto de investigaciones futuras.

IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ENSEÑANZAS PRINCIPALES

119. Los seis casos prácticos del estudio descritos en las secciones anteriores presentan ejemplos de buenas prácticas correspondientes a diversos tipos de cooperación técnica. A continuación, resumimos algunos de los temas principales que han surgido y planteamos también algunas cuestiones relativas al diseño de los proyectos en distintos contextos.

Cooperación técnica basada en la oferta frente a la basada en la demanda

120. Se reconoce ahora generalmente que la cooperación técnica debería idóneamente basarse en la demanda, en contraposición al predominio de los métodos basados en la oferta empleados en el pasado. Por tanto, el diseño y la ejecución de proyectos debe contar con la participación de posibles beneficiarios en los procesos de evaluación de las necesidades, que contribuyan al diseño de la cooperación técnica teniendo en cuenta la capacidad local prevaleciente, a infundir la identificación de los interesados locales con las tareas de mejora de la capacidad, y a mejorar la capacidad en materia de determinación de necesidades, evaluación y establecimiento de prioridades. Vemos pruebas de la aplicación de este planteamiento en varios de los proyectos estudiados como casos prácticos. Por ejemplo, el PIP exigía que los beneficiarios del sector privado cumplimentasen solicitudes de apoyo y que se realizase una evaluación de las necesidades, aunque esta evaluación solía realizarla un consultor externo. De este modo, la asistencia se adaptaba a cada uno de los beneficiarios en la medida en que lo permitía el proyecto en su conjunto. Aunque basado en la demanda, en el sentido de que se llevó a cabo una definición de prioridades para determinar el ámbito concreto en que se centró el programa internacional de formación del SIDA, el Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos no se adaptó a las necesidades específicas de cada país beneficiario, sino a las de los países en desarrollo en su conjunto. En otros casos, por ejemplo el EAPIC, los países de la región determinaron, en conjunto, la necesidad de una actividad concreta de mejora de la capacidad, en colaboración con el donante.

121. Sin embargo, resulta evidente que los métodos de cooperación técnica basados en la demanda no son siempre adecuados. De hecho, opinamos que podría ser preferible que la asistencia estuviera basada en la oferta en ciertos contextos, por ejemplo si:

- Los niveles prevalecientes de capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria son deficientes en los sectores público o privado, o ambos, de tal modo que puede haber una escasa concienciación sobre la necesidad, o sobre la naturaleza, de aspectos específicos de la capacidad.
- Los requisitos sanitarios y fitosanitarios de los mercados de exportación están cambiando con rapidez, sobre todo cuando la capacidad para recabar información sobre los requisitos sanitarios y fitosanitarios cambiantes es escasa o no está vinculada de forma explícita con los procesos de toma de decisiones.
- Surgen riesgos o emergencias graves que exigen la adopción rápida de medidas, en especial cuando estos riesgos son nuevos y la capacidad local para controlarlos es insuficiente.

122. Así, el programa de formación del GSS siguió un método más convencional basado en la oferta, siendo la OMS el principal impulsor del curso y de su adaptación a las circunstancias locales. Dados los conocimientos expertos específicos aportados y el empeño de la OMS en potenciar la capacidad en el ámbito de la vigilancia en laboratorio de los agentes patógenos transmitidos por los alimentos, este planteamiento parecería adecuado: dada la deficiente capacidad de muchos de los países beneficiarios, ¿cómo cabría esperar que determinasen necesidades concretas de mejora de la capacidad? Del mismo modo, en su fase inicial, el PIP desarrolló un amplio proceso de

concienciación sobre los cambios en los controles reglamentarios de la UE en materia de residuos de plaguicidas en productos primarios frescos y, más adelante, sobre la aparición de normas privadas de inocuidad de los alimentos; antes de realizar estas actividades, estos cambios eran poco conocidos, salvo por los principales exportadores. De este modo, el PIP creó demanda de mejora de la capacidad, pero después involucró a los beneficiarios en el diseño de la asistencia específica que recibieron.

Evaluación de las necesidades

123. En muchos proyectos de cooperación técnica se realiza algún tipo de evaluación de las necesidades, ya sea por el beneficiario, por el donante o por ambos. Con demasiada frecuencia esta evaluación se realiza de forma poco clara y se emplean métodos bastante diferentes en diferentes proyectos, lo que da lugar a incoherencias, aumenta los costos de transacción para los beneficiarios y dificulta el uso de buenas prácticas. El esfuerzo realizado por la FAO para diseñar y validar una herramienta de evaluación rápida de la capacidad en materia de control alimentario, del que se realizó una prueba piloto: el proyecto Evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad descrito anteriormente, es una iniciativa bienvenida. De hecho, hay ahora marcos estructurados para evaluar la capacidad en materia de sanidad vegetal (por la Secretaría de la CIPF), de sanidad animal (por la OIE) y de inocuidad de los alimentos (por la FAO) que permiten evaluar las necesidades *dentro* de cada uno de estos ámbitos de forma homogénea. El uso progresivo de estos marcos por los donantes permitiría que los beneficiarios de países en desarrollo desarrollasen habilidades y experiencia que les permitieran intervenir activamente en los procesos de evaluación de las necesidades.

Flexibilidad

124. Inevitablemente, las iniciativas de cooperación técnica están limitadas por las restricciones impuestas por el diseño del proyecto y por las políticas y los procedimientos de los donantes. No obstante, cierta flexibilidad en el alcance y modo de ejecución de las intervenciones es fundamental para la eficacia de las tareas de mejora de la capacidad. En efecto, las circunstancias pueden cambiar y las prioridades evolucionar, y los distintos receptores de la ayuda pueden tener necesidades y capacidades diferentes. El PIP constituye un ejemplo especialmente bueno de la necesidad de flexibilidad y de los beneficios que produce en lo que respecta a las repercusiones del proyecto:

- El nivel y los modos de asistencia se adaptaron a los distintos países. Así, el modo de colaboración del PIP con la FPEAK en Kenya fue bastante distinto al apoyo que prestaron al grupo de trabajo del sector hortícola en Uganda, dados los diferentes niveles de capacidad prevaleciente y retos.
- La asistencia proporcionada a exportadores individuales se adaptó a su capacidad, posición comercial y necesidades prevalecientes.
- El proyecto pudo adaptarse a la importancia creciente de las normas privadas de inocuidad de los alimentos, en concreto EurepGAP/GlobalGAP, y destinar recursos a ayudar a los beneficiarios a conseguir la certificación de conformidad con dichas normas.

125. También se observó flexibilidad en el EAPIC, que comenzó como un intento relativamente sencillo de elaborar listas de plagas para la región de África Oriental, pero evolucionó hacia una iniciativa más ambiciosa para mejorar la capacidad de realizar evaluaciones del riesgo de plagas, compartir datos entre países, etc. Gran parte de este cambio fue impulsado por beneficiarios del proyecto, y su capacidad de evolución sirvió para generar un sentido de participación local.

126. La necesidad de flexibilidad también afecta a la definición y evaluación de las repercusiones previstas. Por tanto, lo que se puede conseguir de forma razonable en contextos con capacidad prevaleciente relativamente sólida en los sectores público o privado, o en ambos, difiere bastante de los retos que plantea la mejora de la capacidad en el contexto de una industria o sistema de gestión sanitaria o fitosanitaria incipientes. Los proyectos de cooperación técnica deben poder tener en cuenta tales diferencias, en especial cuando un proyecto se aplica a diversos países o sectores, de modo que no se imponga un modelo único ni se evalúen las repercusiones de una intervención usando las mismas medidas en contextos distintos.

Redes de profesionales

127. Varios de los proyectos examinados en los párrafos anteriores han creado redes de profesionales entre los beneficiarios, ya sea como efecto intencionado o como consecuencia secundaria. En todos los casos, han resultado ser instrumentos valiosos que dotan de competencia a los beneficiarios, generan identificación con los proyectos de la población local y proporcionan un mecanismo continuo de mejora de la capacidad. En el caso del EAPIC, el objetivo expreso de la intervención era la creación de una red de ONPF. Este proyecto ha logrado, con gran éxito, establecer una comunidad viable de profesionales e instituciones involucrados en la gestión de plagas y enfermedades de las plantas. La clave del éxito ha sido la generación de un alto grado de participación y control de los interesados locales. En el caso del programa de formación del GSS y el Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos se han establecido redes de beneficiarios menos formales, pero que han resultado tener potencial a largo plazo como mecanismos para el intercambio de conocimientos y experiencias. En este caso, la clave fue que ambos programas de formación se impartieron durante períodos prolongados en los que la mayoría de los participantes no estaban en sus lugares de trabajo habituales y pudieron compartir con los otros participantes tiempo de trabajo y de ocio.

Aprendizaje activo

128. Una tendencia favorable en los proyectos de cooperación técnica que enseñan conocimientos y habilidades a través de la formación es el uso de métodos de aprendizaje más activos, como la participación de los alumnos en debates entre sí o con los instructores, el aprendizaje basado en la resolución de problemas, el trabajo práctico, etc. Hay un contraste acusado entre estos métodos y la relación convencional entre estudiante e instructor que ha dominado los programas de formación hasta la fecha. El Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos constituye un ejemplo particularmente bueno de este tipo de prácticas. Así, se animaba activamente a los estudiantes a dialogar entre sí y con los instructores, así como a aplicar los conocimientos adquiridos en el curso a un proyecto complementario sobre el que recibirían observaciones. Como ocurre con este proyecto, los modos de aprendizaje más activos suelen requerir la prolongación de los programas de formación -en este caso, el programa duró cuatro semanas y participantes con los que hablamos opinaron que se podía haber prolongado incluso hasta cinco semanas-, para lo que los recursos deben centrarse en menos beneficiarios a los que se proporciona una formación mejor. El programa de formación del GSS también proporciona un ejemplo de buenas prácticas a este respecto, ya que combina la enseñanza formal de técnicas de laboratorio con sesiones prácticas en el mismo.

129. Más allá del desarrollo mediante programas de formación de la capacidad en materia de conocimientos, la participación activa de los beneficiarios en la mejora de la capacidad es fundamental para la eficacia y la sostenibilidad de la cooperación. El PIP ha sido especialmente eficaz en este aspecto, mediante, por ejemplo, el uso de memorandos de entendimiento con beneficiarios vinculados a planes de acción acordados. De este modo, cada beneficiario puede valorar su propio progreso y se responsabiliza de asegurarse de que su capacidad se desarrolla según lo acordado. Puesto que los beneficiarios contribuyen a sufragar los costos del desarrollo de su

capacidad, tienen interés en su propio desarrollo y cuentan con un incentivo para asegurarse de que no se malgasten los fondos, por ejemplo asegurándose de que el rendimiento de los proveedores de servicios privados sea el previsto. De este modo, se potencia la eficacia de las actividades para la mejora de la capacidad y también se favorece la rentabilidad, en términos de relación entre costo y resultados, de las inversiones del PIP. Aunque estos acuerdos pueden disuadir a las empresas más débiles o reacias a asumir los riesgos de su participación en el PIP, podríamos cuestionar la sostenibilidad de la capacidad desarrollada en tales empresas, de modo que quizá sea conveniente que sean excluidas de sistemas de mejora de la capacidad de este tipo.

Relación entre el desarrollo de habilidades y la práctica

130. Es evidente que la eficacia de los programas de formación es mayor cuando se relacionan con las necesidades concretas y obligaciones diarias de los beneficiarios. Aunque es muy difícil adaptar la formación a las necesidades de cada persona, puede vincularse con la realidad práctica mediante proyectos y otros ejercicios prácticos. El Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos constituye un ejemplo excelente de buenas prácticas en este sentido. En este programa, los participantes realizaron un proyecto de seis meses que conllevaba la redacción de un plan de acción nacional en materia de inocuidad de los alimentos. Es evidente que los participantes en el proyecto, trabajando en equipo y logrando la participación de responsables políticos de sus gobiernos, pudieron aplicar los conocimientos adquiridos y generar resultados valiosos, no sólo mejorando su propia experiencia de aprendizaje, sino generando además un producto con un valor más general y que contribuía a los procesos en curso de mejora de la capacidad en el ámbito de la inocuidad de los alimentos.

Selección de beneficiarios

131. La eficacia de los programas de formación en la mejora de la capacidad no sólo es reflejo de su contenido y método docente, sino también de la elección de participantes. Esto también es aplicable a programas de apoyo más completos como el PIP. Es un tema delicado porque conlleva la exclusión de ciertos beneficiarios, ya sean países, empresas, productores o individuos. En este sentido, es fundamental dejar claras y patentes inicialmente las repercusiones que se pretenden conseguir mediante la cooperación técnica, aunque sólo sea para legitimizar las decisiones relativas a la participación. Al mismo tiempo, es importante reconocer qué capacidades preexistentes se necesitan para que la participación de los posibles beneficiarios sea eficaz. No tiene sentido desarrollar la capacidad ascendiendo en la jerarquía de la figura 1 si no se han desarrollado los niveles de capacidad inferiores.

132. En el caso de los programas de formación, sólo se generará una capacidad sustancial y sostenible si las personas elegidas para recibir la formación cuentan con las habilidades y la experiencia necesarias, así como con la oportunidad para aplicar en su trabajo cotidiano el conocimiento y las habilidades que adquieran. El Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos y el programa de formación del GSS constituyen ejemplos de buenas prácticas en este sentido. En efecto, ambos proyectos se dirigieron a participantes con distintos tipos de formación (que aportaban experiencias y necesidades diversas al entorno de aprendizaje) y que no ocupaban puestos de alta dirección sino que trabajaban diariamente, a nivel práctico, en la gestión de la inocuidad de los alimentos. Con demasiada frecuencia, los programas de formación han estado dirigidos a (o han atraído la participación de) funcionarios con responsabilidades más altas que no trabajan directamente en la aplicación de los conocimientos y habilidades impartidos, de modo que el impacto de la formación se diluye cuando los conocimientos son transmitidos a otras personas tras finalizar los participantes el programa.

133. Cabe argumentar que en programas de formación con base más amplia, como las decisiones del PIP, el cuidado en la selección de beneficiarios es incluso más importante dado el alcance y el nivel de las inversiones en tareas para la mejora de la capacidad. Dadas las diferencias de capacidad prevalecientes en diferentes países beneficiarios, el PIP adaptó su programa de apoyo: la combinación y el grado de los tipos de apoyo prestados al sector hortícola en Kenya fueron bastante diferentes que los prestados en Uganda. En el nivel de las empresas individuales, los beneficiarios en muchos casos se autodescartaban, ya que para recibir apoyo debían presentar una solicitud (aunque frecuentemente recibían para ello ayuda y respaldo del PIP y de proveedores de servicios locales). Así, las empresas que no contaban con niveles mínimos de capacidad quedaban, en la práctica, excluidas. En el terreno administrativo, esto resultaba más sencillo para el PIP, y cabe afirmar que más eficaz para diferenciar quienes se beneficiarían del apoyo y quienes no.

Establecimiento de capacidad local de mejora de la capacidad

134. Uno de los principales elementos de buenas prácticas del PIP fue el nivel de esfuerzo e inversión en la capacidad local para proporcionar formación y servicios de consultoría a los beneficiarios. Así, aunque en Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania se emplearon inicialmente consultores internacionales, con el tiempo, mediante la formación y el suministro de materiales, se estableció un número crítico de proveedores de servicios privados locales. Posteriormente, se incluyó a estos proveedores en la lista de consultores aprobados de la que podían seleccionarse las empresas que recibían apoyo del PIP. Ahora, las necesidades de mejora de la capacidad de los exportadores se pueden satisfacer localmente, en los tres países, mientras que la formación y otros servicios se han adaptado a las circunstancias locales. En el caso de la mejora de la capacidad de pequeños productores, por ejemplo, se considera que tales proveedores de servicios locales están en una posición mejor para la comunicación: no sólo por su dominio del idioma local, sino por su conocimiento de cuestiones culturales.

135. Además del desarrollo de los proveedores de servicios privados locales, el PIP ha elaborado un conjunto amplio de material de formación, guías, etc., que expresan conceptos relativamente complejos (relativos, por ejemplo, a las BPA) en un lenguaje sencillo, que los posibles beneficiarios encuentran más fácil de entender y de aplicar a sus propias circunstancias. Estos materiales constituye un legado del PIP que puede utilizarse mucho tiempo después de que finalice el proyecto. La única preocupación que plantean, no obstante, es la posibilidad de que lleguen a quedarse obsoletos. En tal sentido, las instituciones locales desempeñarán una función clave en el futuro, que se considera una de las funciones de los grupos de trabajo que reciben apoyo del PIP en cada uno de los países beneficiarios.

Estructuración y conexión de las iniciativas para la mejora de la capacidad

136. La estructuración e interconexión de las actividades de mejora de la capacidad son fundamentales para su eficacia y sostenibilidad. En este sentido, los estudios de casos prácticos examinados en apartados anteriores presentan tanto ejemplos de retos como de buenas prácticas. Así, una de las frustraciones a las que se enfrentaron los beneficiarios del PIP fue la incapacidad del proyecto para respaldar inversiones de capital o los costos de personal. Aunque esto podría considerarse adecuado, es evidente que la eficacia de parte de la asistencia proporcionada por el PIP se vio comprometida en parte por que los beneficiarios no tenían acceso a otras fuentes de financiación, ya fuera otro programa de cooperación técnica o el sector bancario. Si el PIP hubiera podido coordinar sus actividades con otros donantes o instituciones financieras, tales restricciones podrían haberse limitado. Asimismo, algunos participantes en el programa de formación del GSS expresaron su frustración por no haber podido aplicar las habilidades adquiridas en el proyecto debido a las deficientes instalaciones de laboratorio en sus países de procedencia.

137. Un problema paralelo es la posibilidad de que distintos proyectos de cooperación técnica se solapen o mejoren la capacidad de forma desordenada. Por ejemplo, la FAO, la ONUDI o el DANIDA realizaron evaluaciones de la capacidad relativa a la inocuidad de los alimentos en los países del estudio de casos prácticos. Tales solapamientos aumentan los costos de transacción que soportan los beneficiarios al tratar con varios donantes y pueden ocasionar la duplicación de esfuerzos que malgasta los escasos fondos disponibles para la cooperación técnica. Los estudios de casos prácticos no arrojan ninguna luz sobre cómo solucionar este problema. Al mismo tiempo, cabría esperar que los proyectos estudiados como casos prácticos, junto con otros programas de cooperación técnica, hubieran producido una repercusión acumulada significativa. Es necesario reconocer esta repercusión y tratar de evaluarla. Sin embargo, esto plantea problemas para las evaluaciones del desempeño de proyectos individuales, ya que si producen efectos acumulados significativos, puede ser difícil distinguir las repercusiones individuales.

Evaluación y control del progreso

138. Aunque gran parte de la cooperación técnica se centra en mejorar aspectos concretos de la capacidad sanitaria y fitosanitaria, con frecuencia en niveles concretos de la jerarquía de la figura 1, tales objetivos suelen conllevar repercusiones de mayor nivel en, por ejemplo, el valor de las exportaciones, la inclusión de pequeños productores, etc. En la mayoría de los programas de cooperación técnica, es oportuno que haya varios niveles de repercusiones previstas, sobre todo si su duración es limitada, las repercusiones tardan en producirse o hay problemas importantes relativos a la atribución de las repercusiones. Así, tanto el PIP como el EAPIC tenían varios objetivos relativos a mejoras concretas de la capacidad sanitaria y fitosanitaria y a repercusiones en el comercio. Mientras los primeros se podían medir con bastante precisión y atribuirse a intervenciones del proyecto, los segundos son más bien aspiraciones y son difíciles de atribuir directamente, pero pueden servir como principios rectores en el diseño y la ejecución de las intervenciones del proyecto. En todas las repercusiones definidas, es esencial que los proyectos tengan objetivos realistas con respecto a los posibles logros teniendo en cuenta los niveles de capacidad prevaletentes: es mejor plantearse objetivos modestos y cumplirlos que plantearse objetivos ambiciosos y no cumplirlos. El examen intermedio del PIP puso de manifiesto la tendencia de los proyectos a ofrecer demasiado y la necesidad de establecer objetivos más realistas.

139. Junto con la selección de medidas de las repercusiones adecuadas y de varios niveles, es fundamental que los beneficiarios puedan controlar y evaluar el desarrollo de su propia capacidad. En el caso del PIP, cada empresa definió su propio programa de trabajo en colaboración con consultores y pudo controlar la evolución de su progreso. En el Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos se brindó a los participantes la oportunidad de reunirse seis meses después de la finalización del programa de formación oficial y recibieron observaciones sobre sus planes de acción nacionales. Mediante redes como el EAPIC y el programa del GSS, los países pueden comparar su propia capacidad y progreso con respecto a los de los demás.

Función como intermediario imparcial

140. Aunque se tiende a centrarse en las repercusiones directas de los proyectos y programas de cooperación técnica en la mejora de la capacidad sanitaria y fitosanitaria y en las inversiones financieras que se realizan, en algunos casos una de sus funciones más importantes es la de intermediarios imparciales o tomadores de riesgos. De este modo, los donantes y responsables de la ejecución de los proyectos, como partes externas (con frecuencia) fiables, respetadas o poderosas, pueden actuar para superar posiciones locales arraigadas y tender puentes entre los colectivos interesados (por ejemplo, entre los sectores público y privado). Esto es especialmente importante cuando se necesitan cambios institucionales fundamentales o la reasignación de recursos, o bien cuando hay cuestiones históricas que hay que superar. En este sentido, el apoyo que presta el PIP a

los grupos de trabajo constituye un ejemplo de buenas prácticas; la colaboración del PIP con estas instituciones les confería legitimidad y hacía que fuesen fiables a los ojos de los colectivos interesados que se resistían a participar.

Distorsiones del mercado

141. Es casi inevitable que los proyectos y programas de cooperación técnica no sólo creen demanda de mejora de la capacidad y servicios de apoyo, sino que distorsionen los mercados de tales servicios. Cuando los niveles prevaecientes de capacidad y la demanda del mercado son bajos, el apoyo externo suele ser fundamental para establecer funciones básicas y de base amplia que eviten los problemas de estructuración en el establecimiento de funciones sanitarias y fitosanitarias de nivel más alto. Esto se observa, por ejemplo, en el desarrollo de proveedores de servicios privados en Kenya y Uganda, donde el apoyo del PIP ha sido crucial en un contexto de demanda comercial escasa o inexistente. Al mismo tiempo, el apoyo de los donantes puede inflar los precios del mercado (desplazando la demanda auténtica del mercado) y la demanda por beneficiarios que no soportan las consecuencias en caso de que fallen las iniciativas para mejorar la capacidad o de que los mercados a los que proveen no demanden tales servicios.

142. Aunque el PIP sin duda ha ocasionado cierta distorsión en los mercados de servicios de apoyo privados, también ofrece ejemplos de buenas prácticas en este sentido. Así, el hecho de que toda la asistencia prestada a los exportadores se haya realizado con participación de éstos en los gastos ha servido para garantizar que los beneficiarios tengan interés en las inversiones realizadas por el PIP. Del mismo modo, la vinculación del apoyo a planes de acción acordados y el bloqueo de las asignaciones de más fondos hasta que se hayan alcanzado los hitos acordados son modos de obligar a los beneficiarios a demostrar que han realizado progresos.

Respaldo político

143. El consentimiento de los responsables políticos es fundamental para el éxito y la sostenibilidad a largo plazo de las actividades de mejora de la capacidad. Cuando no hay concienciación y conocimiento de la necesidad de mejorar la capacidad, pueden verse dificultados los cambios institucionales necesarios y es menos probable que se realicen las asignaciones financieras necesarias para gestionar y mantener la capacidad. En este sentido, puede ser importante la participación de los países beneficiarios en la evaluación del diseño y la aplicación de las actividades de mejora de la capacidad, siempre que estén involucrados responsables de nivel suficientemente alto. La difusión de información, incluso por los medios de comunicación, puede generar también impulso político para aumentar la importancia de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias en la agenda política. El PIP ofrece un ejemplo de buenas prácticas en la generación de apoyo político para su trabajo. En este caso, las claves han sido el establecimiento o la mejora de grupos de trabajo con participación de los sectores público y privado, la difusión de información puntual y fiable, y la relación con los medios de comunicación.

144. El proyecto Evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad ilustra la importancia de conseguir apoyo político una vez concluidas las evaluaciones de las necesidades, así como los retos que supone esta tarea para los programas de cooperación técnica. En este sentido, la celebración de consultas a los colectivos interesados nacionales es un ejemplo de buenas prácticas; si bien este proyecto estuvo impulsado principalmente por la FAO, aunque con cierto apoyo por parte de los países beneficiarios, estas consultas permitieron a los colectivos interesados influir en cierta medida en el contenido y el formato de los planes de acción resultantes. La vinculación de las evaluaciones de las necesidades a planes de acción -cuya aprobación se solicitó a los gobiernos-, sirvió de plataforma para conseguir respaldo político a iniciativas de mejora de la capacidad en el futuro y a la rendición de cuentas.

ANEXO I: DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS ESTUDIADOS COMO CASOS PRÁCTICOS

Programa de iniciativa sobre plaguicidas

El Programa de iniciativa sobre plaguicidas (PIP) tenía cuatro componentes clave:

1. El *componente de información y comunicación*, diseñado para ayudar a las empresas y a las instituciones de los países ACP y de la UE a mantenerse al corriente de los requisitos sobre calidad del mercado europeo, como los esfuerzos realizados por productores y exportadores de países ACP. Sus actividades se centraron en:
 - La ejecución de una estrategia de comunicación, por medio de contactos regionales y locales, para proporcionar la información necesaria para la labor activa de los grupos de beneficiarios del PIP;
 - La puesta en marcha de un sistema centralizado para comunicar por Internet con los contactos locales.
2. *Componente de reglamentación*, cuya finalidad es establecer nuevos LMR o niveles tolerables para la importación que refleje las buenas prácticas agrícolas para cultivos menores en zonas tropicales e impulsando la adaptación a la reglamentación. Sus actividades se centraron en:
 - la determinación, por medio de un proceso iterativo de consulta y validación, de los pares producto/ingrediente activo prioritarios;
 - la definición y validación de los protocolos de experimentación;
 - propuestas para la adaptación de la reglamentación nacional de los países ACP en materia de sanidad vegetal.

La metodología, dividida en tres fases principales, se elaboró conforme progresaba el proyecto:

- *Redacción de un protocolo de cultivo que incorpora las buenas prácticas agrícolas (BPA)*
 - Selección de los cultivos principales entre los de mayor importancia económica
 - Estudio de campo para obtener información sobre las plagas, las prácticas agrícolas de una muestra de empresas representativas y sobre las sustancias activas que utilizan, las dosis empleadas, la frecuencia de uso y el momento de aplicación antes de la cosecha
 - Selección de las sustancias activas en colaboración con la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (DG SANCO), el órgano de la UE responsable del control de residuos, los fabricantes de plaguicidas y los centros de investigación;
 - Redacción de un protocolo de cultivo completo, desde la preparación del suelo hasta el almacenamiento intermedio, incluida la aplicación de los

plaguicidas. Cada plaga o enfermedad se trata mediante al menos dos ingredientes activos.

- *Ensayos de campo:*
 - definición de las zonas ecológicas más representativas
 - elección de varias combinaciones de sustancias activas
 - validación de la elección por los fabricantes de plaguicidas, la DG SANCO y los centros de investigación
 - seguimiento de los protocolos proporcionados a las empresas privadas locales
 - análisis de los residuos realizado en laboratorios europeos certificados en buenas prácticas. El PIP se hará cargo de los costos de los ensayos y análisis.
 - *Presentación de argumentos para obtener una tolerancia para la importación*
 - Análisis de los resultados de los residuos para determinar si es necesario pedir una solicitud de tolerancia para la importación para una combinación de sustancia activa y cultivo
 - Desarrollo de la solicitud de tolerancia para la importación con el fabricante de plaguicidas poseedor de la molécula. Los gastos relacionados con la solicitud los debe pagar el fabricante de la molécula.
 - Evaluación de la solicitud por un Estado Miembro Relator
3. *Componente de buenas prácticas de la empresa*, cuya función es ayudar a las empresas de los países ACP a adaptar, modernizar y certificar sus prácticas. Sus actividades se centraron en:
- Desarrollo de marcos comunes por cultivos;
 - Formación de los productores y empacadores, dando lugar a un proceso de validación (auditoría y certificación);
 - Información a compradores y consumidores europeos;
 - Asistencia a las empresas impulsada por la demanda, para compartir costos.
4. *Componente de organización y fortalecimiento de la capacidad*, cuya finalidad es ayudar a estructurar el sector y fortalecer la capacidad local de los diferentes protagonistas de los países ACP. Las actividades de este componente se centraron en la creación de grupos de trabajo nacionales, en colaboración estrecha con productores pequeños y medianos, que actuarían como representantes de la Unidad de gestión de programas y como marco para consultas públicas o privadas y la realización de algunas funciones (que definirán los grupos de trabajo nacionales) en el ámbito regional y en todos los países ACP por medio de estructuras adecuadas representativas del sector privado.

Se exponen a continuación algunos de los componentes clave de las actividades del PIP en los dos países estudiados.

Kenya

El PIP formó a empleados de empresas para que aplicasen sistemas de control de la inocuidad de los alimentos. La formación se impartió en actividades colectivas en las que participaron gestores de diversas empresas de inocuidad de los alimentos, de producción y de empaçado en talleres sobre los diversos aspectos de la inocuidad de los alimentos. Se formó a un total de 179 participantes mediante ocho módulos de formación diseñados por el PIP.

En Kenya, un total de 30 empresas participó en sesiones de formación en las instalaciones de cada empresa, con intervención de jefes de equipo, asistentes de campo y productores principales. Esta formación se realizó en las instalaciones de producción de cada empresa y fue impartida por formadores y consultores preparados para ello. La formación abarcó temas como la higiene, el uso seguro de plaguicidas, las prácticas de producción seguras y los procedimientos de auditoría interna.

El PIP prestó asistencia a empresas exportadoras para la aplicación de sistemas de control de la inocuidad de los alimentos que cumplieran los requisitos de la UE y para la creación, cuando fue posible, de sistemas de rastreabilidad (con documentación física o electrónica), siguiendo las medidas definidas en los memorandos de entendimiento (MoU) de cada empresa y el plan de acción elaborado con el PIP. Consultores formados realizaron actividades de seguimiento. Las empresas que decidieron utilizar programas informáticos de rastreabilidad pudieron usar un programa desarrollado por el PIP. En total, recibieron asistencia sobre rastreabilidad 14 empresas kenianas.

El PIP prestó también apoyo a unos 40 consultores y empresas locales que proporcionan servicios de formación y asesoría. La finalidad de la formación impartida a estas empresas y consultores fue ofrecer a los productores kenianos servicios asequibles y reducir la necesidad de expertos y órganos de certificación extranjeros.

La Asociación keniana de exportadores de frutas y hortalizas frescas (*Fresh Produce Exporters Association of Kenya*, FPEAK) coordinó la elaboración de la norma KenyaGAP, que comenzó a aplicarse el 29 de julio de 2007, con apoyo significativo del PIP. Este acontecimiento fue un gran hito para el sector hortícola keniano y ratificó su condición de proveedor principal de productos de calidad alta a los mercados internacionales. KenyaGAP fue el primer sistema de garantía de la calidad completo (abarcaba frutas, hortalizas y flores) de África que obtuvo la equivalencia con la norma EurepGap/GlobalGap. Otro aspecto singular es que incorporó las preocupaciones y necesidades específicas de los métodos de cultivo a pequeña escala.

El PIP apoyó también actividades de comercialización y difusión de información por medio de la FPEAK. Financió la participación de la FPEAK en ferias comerciales regionales en Kenya y en la feria Fruit Logística en Berlín. Además, el PIP y la FPEAK acordaron un protocolo para la promoción en la prensa escrita de cuestiones de interés para el sector hortícola en Kenya.

El PIP prestó apoyo decisivo en el desarrollo del Grupo de trabajo nacional para la horticultura (*National Task Force on Horticulture*), derivado del Comité de orientación en materia de límites máximos de residuos (*Maximum Residue Levels Steering Committee*) creado inicialmente por el Ministerio de Agricultura. La secretaría del grupo de trabajo tiene su sede en la FPEAK y ha recibido considerable apoyo financiero y administrativo del PIP. Celebra reuniones temáticas periódicas en las que colectivos interesados del sector debaten problemas locales e internacionales a los que se enfrenta el sector hortícola keniano. Otros países de la región han tratado de emular el Grupo de trabajo nacional para la horticultura, al considerarlo un instrumento eficaz para enfrentarse a los retos generales del sector. Por ejemplo, el grupo de trabajo ha sido decisivo en la respuesta de

Kenya a los debates en curso sobre el "kilometraje" o distancia recorrida por los alimentos (*food miles*) y sus consecuencias para las exportaciones de productos primarios frescos desde Kenya.

El PCPB ha elaborado, con la ayuda del PIP, una relación de plaguicidas aprobados en Kenya que indica los usos específicos de cada sustancia activa aprobada. La lista de plaguicidas aprobados se actualiza cada tres meses.

Con ayuda del PIP se ha mejorado la capacidad de análisis en laboratorio de Kenya. Cabe destacar la formación impartida por el PIP sobre procedimientos analíticos, y su apoyo a las preauditorías y auditorías para la obtención de la certificación ISO 17025, en particular por el laboratorio del Servicio keniano de inspección fitosanitaria (*Kenya Plant Health Inspection Service*, KEPHIS). No obstante, el PIP no financió inversiones de capital para la modernización de instalaciones de laboratorio.

Con la asistencia del PIP, el sector hortícola keniano ha mantenido contactos fructíferos con la UE sobre cuestiones de observancia relativas a plaguicidas y LMR. Así, se prestó apoyo al KEPHIS para el análisis de los niveles de residuos correspondientes a determinadas sustancias activas en granadillas (*passion fruit*) y judías verdes tras la realización de ensayos de campo por pequeños agricultores. En consecuencia, pudieron definirse LMR "realistas" que podían presentarse a la Comisión Europea.

El PIP ha producido una repercusión positiva en la capacidad de la Autoridad keniana para el desarrollo de la horticultura (*Horticultural Crop Development Authority*, HCDA) en su labor con pequeños productores. En particular, ha apoyado el desarrollo de cursos y materiales para la formación de pequeños agricultores.

Uganda

En Uganda, el PIP apoyó la formación de 19 empresas exportadoras ugandesas, que habían firmado memorandos de entendimiento. Se ha proporcionado formación sobre la aplicación de sistemas de control de la inocuidad de los alimentos, certificación ecológica, rastreabilidad, etc. A nivel colectivo, el PIP ha colaborado con empresas del sector de las flores en el desarrollo de módulos de formación basados en materiales de formación elaborados por el PIP. Una vez que las empresas participantes en el PIP han recibido formación y están preparadas para aplicar sus sistemas de control de la inocuidad de los alimentos, consultores locales proporcionan apoyo para orientar el proceso de aplicación.

El PIP ha proporcionado apoyo a pequeños productores dedicados a la producción de productos primarios frescos para exportación. Así, con el fin de lograr la certificación de los agricultores por contrata participantes, apoyó la creación de 10 grupos de productores para ofrecerles formación en manejo integrado de plagas (MIP) y el apoyo a un producto primario. Recibieron formación sobre el MIP más de 100 productores y agricultores por contrata.

Se ha prestado apoyo para la creación de un grupo de trabajo nacional, el Grupo de trabajo para satisfacer los requisitos de la exportación al mercado de la UE (*Task Force for Responding to the EU Export Market Requirements*), como foro para debatir los problemas a los que se enfrenta el sector hortícola ugandés. El PIP proporcionó apoyo al grupo de trabajo en varios campos, en particular proporcionando un representante para que trabajara a tiempo parcial en la secretaría del grupo de trabajo, contribuyendo a costear las campañas de información para potenciar la concienciación sobre los requisitos de la UE entre colectivos interesados y realizando otras actividades necesarias para desarrollar un sistema nacional de control de la inocuidad de los alimentos.

El PIP apoyó a un laboratorio privado (Chemiphar) para potenciar su capacidad de análisis de residuos de plaguicidas en frutas y hortalizas y lograr la acreditación ISO 17025.

El consejo de sustancias químicas agrícolas (*Agricultural Chemicals Board*, ACB) es el órgano ugandés responsable del registro, etiquetado y reglamentación de las importaciones y exportaciones de plaguicidas agrícolas. El PIP prestó asistencia al secretario y los funcionarios del registro en la evaluación de expedientes presentados para el registro de plaguicidas para mejorar su capacidad para tramitar la aprobación de plaguicidas. También asesoró al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (*Ministry of Agriculture, Animal Husbandry and Fisheries*, MAAIF) para garantizar la armonización del marco de políticas y reglamentación ugandés sobre plaguicidas con la reglamentación de la UE.

Comité de información fitosanitaria de África Oriental

El Comité de información fitosanitaria de África Oriental (EAPIC) se formó en Nairobi en abril de 2006 durante una reunión sobre evaluación de los riesgos de plagas de las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF) de África Oriental. El EAPIC surgió, en parte, de la constatación de que la capacidad de los países en desarrollo de cumplir la obligatoriedad establecida por la CIPF de proporcionar información sobre plagas y enfermedades de las plantas se veía dificultada por la deficiencia de las infraestructuras y sistemas de obtención y gestión de información existentes.

El proyecto está desarrollando una base de datos regional sobre plagas de plantas que reunirá información sobre plagas agrícolas que ayudará a priorizar cuestiones o estrategias de tipo sanitario y fitosanitario en ONPF individuales y facilitar el comercio regional e internacional. Los datos serán compartidos por el EAPIC (formado por ONPF de Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda y Zambia) y representantes de la UA y el COMESA. El comité se propone desarrollar de forma sistemática métodos o protocolos de notificación de plagas y bases de datos accesibles por Internet para que los requisitos sanitarios y fitosanitarios para África Oriental cumplan los protocolos de la CIPF y para ayudar a los países de la región a priorizar las actividades de diagnóstico, vigilancia, detección, notificación e inspección de plagas de plantas. De modo que el proyecto se propone elaborar un marco que apunte todas las demás actividades de tipo regional en materia sanitaria y fitosanitaria, incluida la armonización de protocolos de inspección fronterizos.

Hasta ahora, el proyecto ha almacenado la información en servidores independientes en los países miembros del proyecto, que se conectarán con un servidor regional en el KEPHIS en Kenya. La República Unida de Tanzania y Uganda tuvieron problemas debido a cortes del suministro eléctrico y a un acceso a Internet deficiente y caro, pero sus servidores están ahora funcionando.

El proyecto ha creado asociaciones y ha reunido, en colaboración con estamentos técnicos, administrativos y políticos de diversas organizaciones, a una mezcla de expertos. Por ejemplo, en la última reunión en Lusaka del 21 al 25 de abril de 2008, el proyecto invitó a funcionarios públicos de alto nivel a señalar su compromiso con el proyecto. La reunión constituyó asimismo una oportunidad para que comunidades económicas regionales, como la SADC y el COMESA, y otros colectivos interesados den a conocer sus actividades y su función en el EAPIC.

El proyecto ha formado también a personal de ONPF, particularmente en gestión de bases de datos, y asignará pronto a un gestor del programa al que financiará la FAO durante dos años. Una de las funciones clave de esta persona será establecer las prioridades de formación, en colaboración con el EAPIC.

Desde que comenzó el proyecto, se ha creado una relación de 2.300 plagas y enfermedades. Además, Kenya ha obtenido la aprobación para su exportación de tres productos frescos a los Estados Unidos, basándose en evaluaciones de los riesgos de plagas elaborados y presentados con ayuda del EAPIC.

Evaluaciones de las necesidades de mejora de la capacidad

Este proyecto es resultado de una Conferencia Regional de la FAO y la OMS sobre inocuidad de los alimentos en África, celebrada en Harare, Zimbabwe, en 2005. El plan de acción de la conferencia recomendó que la FAO liderara "un estudio diagnóstico sobre la situación de la región en materia de inocuidad de los alimentos para determinar las necesidades regionales más urgentes y los aspectos prioritarios que había que mejorar". Al mismo tiempo, la FAO estaba elaborando, como parte de sus actividades de fortalecimiento de la capacidad, instrumentos para ayudar a los organismos nacionales de control alimentario a evaluar sus necesidades de fortalecimiento de la capacidad en el ámbito de la inocuidad de los alimentos.

Realizaron la Evaluación de las necesidades de fortalecimiento de la capacidad del sistema de control alimentario en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda tres consultores locales coordinados por un consultor internacional. Esta evaluación siguió los procedimientos estipulados en uno de los instrumentos de evaluación de las necesidades creado por la FAO titulado "Fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos: directrices para evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad". Por consiguiente, la evaluación tuvo la doble finalidad de probar la eficacia de las directrices y evaluar las necesidades de fortalecimiento de la capacidad en materia de inocuidad y calidad de los alimentos en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda, así como en la República Democrática Popular Lao y Camboya. Esta labor fue financiada por el Gobierno de Noruega, en el marco del Acuerdo programático de cooperación entre la FAO y el Gobierno de Noruega, y formó parte del Objetivo 1 del proyecto FNOP/INT/103/NOR B2 de la FAO: "Mejora de la inocuidad y la calidad de los alimentos en el ámbito nacional y en la cadena alimentaria". La finalidad de este proyecto fue determinar los componentes principales del sistema nacional de control alimentario de cada país y utilizar las directrices para evaluar la capacidad de los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos de los países.

Las directrices para la evaluación de las necesidades de mejora de la capacidad se aplicaron con éxito en los tres países y se elaboró un proyecto de informe que incluyó un plan de acción detallado. Posteriormente, se celebraron sesiones de consulta con colectivos interesados en cada uno de los países, en las que se recibieron observaciones de dichos colectivos y los gobiernos de cada país aprobaron versiones finales acordadas de los planes de acción respectivos. Desde que se acordaron estos planes de acción, la FAO ha trabajado con los gobiernos de los tres países para ponerlos en práctica. Hasta la fecha, donde más se ha avanzado ha sido en la República Unida de Tanzania, donde ya había planes para reformar la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos. En el momento en que se realizó este estudio, el trabajo con el Gobierno de Kenya se había interrumpido en gran medida debido a la inestabilidad política del país.

Programa avanzado de formación sobre la infraestructura de control de la calidad para la inocuidad de los alimentos

Los objetivos principales de la formación de tres semanas fueron:

- Familiarizar a profesionales de países en desarrollo con las normas internacionales relativas a buenas prácticas.
- Formarles en la elaboración sistemática de políticas relativas a la inocuidad de los alimentos.

- Ofrecer a estos profesionales la oportunidad de regresar a sus países a orientar la elaboración de sistemas y políticas sobre calidad e inocuidad de los alimentos y fomentarlos entre los colectivos interesados relevantes de sus países.

El equipo de Uganda tenía cuatro miembros: dos del Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Salud y uno de la Oficina ugandesa de normalización (*Uganda National Bureau of Standards*, UNBS). La República Unida de Tanzania estuvo representada por cuatro miembros, uno de cada uno de los organismos siguientes: el Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas (*Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives*, MAFSC), el Departamento de Pesca (*Department of Fisheries*), la Autoridad tanzana de alimentos y medicamentos (*Tanzania Food and Drug Authority*, TFDA) y el Centro tanzano para la alimentación y la nutrición (*Tanzania Food and Nutrition Centre*, TFNC). Tras finalizar la formación ofrecida por la SWEDAC, los funcionarios formados regresaron a su país y trabajaron durante seis meses en un proyecto de documento de política que posteriormente presentaron en un taller en Nairobi en agosto de 2007.

Programa de formación del GSS sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental

El curso de formación del Programa Mundial OMS de Vigilancia de la Salmonella (GSS) sobre la vigilancia mediante análisis en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria para zonas anglófonas de África Central y Oriental se celebró en Kenya del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2007. Fue iniciado por la OMS tras una reunión estratégica sobre el GSS en Nyon (Suiza) en mayo de 2007 de los asociados de su comité de orientación. El programa del curso fue desarrollado y adaptado al contexto regional por un experto de la OMS en África. Los agentes patógenos elegidos para el curso fueron la *Salmonella* no tifoidea y *Vibrio cholerae*. El curso incluyó trabajos de laboratorio y formación teórica. Se abordaron conceptos básicos sobre la vigilancia en laboratorio y se analizó un caso práctico.

Estudio sobre los costos derivados de la observancia de MSF y requisitos relativos a la inocuidad de los productos agroalimentarios en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea

Este estudio, cuyo costo ascendió a 18.000 dólares EE.UU., se llevó a cabo en la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea para determinar y cuantificar los costos derivados de la observancia de las normas sanitarias y fitosanitarias a los que tienen que hacer frente los exportadores de productos tropicales. El estudio se inició en 2004 y finalizó en 2006, tras una reunión de expertos de la UNCTAD sobre el acceso a los mercados, en la que la República Unida de Tanzania, Mozambique y Guinea solicitaron asistencia en materia de normas. En la República Unida de Tanzania, el Banco Mundial se hizo cargo del estudio con el objetivo de obtener estimaciones de los costos derivados de la observancia y medidas recomendadas para mejorar la capacidad, en concreto en lo que respecta a la observancia de las normas EurepGAP/GlobalGAP en sistemas de producción y distribución en la República Unida de Tanzania. El estudio, en el que participaron productores, exportadores, organismos empresariales, empresas e instituciones, identificó los "macrocostos" y "microcostos" derivados de la observancia. Entre los macrocostos se incluyeron los gastos públicos y semipúblicos (por ejemplo, de formación, modernización de infraestructuras y equipos, inspección, pruebas, etc.), mientras que los microcostos incluyeron los costos de instalación y periódicos de las empresas (por ejemplo, la compra de equipos, formación, aplicación de sistemas de gestión, etc.). Además, el estudio también desarrolló un amplio conjunto de herramientas que los sectores público y privado pueden utilizar para probar y mejorar los sistemas de control de la inocuidad de los alimentos. Se celebró un taller nacional en la República Unida de Tanzania basado en las conclusiones de los tres países.

ANEXO II: ANÁLISIS DE CUESTIONARIOS

Para evaluar la repercusión de la formación, los formadores realizaron evaluaciones para determinar el efecto del curso en las habilidades y conocimientos de los participantes. El siguiente cuadro 1 contiene un resumen de las respuestas a los cuestionarios.

Cuadro 1. Resumen de las respuestas a los cuestionarios

Actividad	PROYECTO			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	UNCTAD
Diseño del proyecto				
Tipo de proyecto	Piloto	En curso	Piloto	Piloto
Aspecto abordado por el proyecto	Sanidad vegetal	Inocuidad de los alimentos	Sanidad animal Inocuidad de los alimentos Sanidad vegetal Capacidad general sanitaria y fitosanitaria	Capacidad general sanitaria y fitosanitaria
Iniciador del proyecto	Necesidad señalada por donante Solicitud de beneficiario(s)	Organización internacional	Necesidad señalada por donante Solicitud de beneficiario(s)	Solicitud de beneficiario(s)
Diseñador del proyecto	Donante y colaboración con beneficiario(s)	Donante y colaboración con beneficiario(s)	Donante y colaboración con beneficiario(s)	Donante
¿Se ha realizado una evaluación de las necesidades?	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Se ha realizado una evaluación de las necesidades específicas?	No	No	No	No
¿Se ha realizado una evaluación de las necesidades como parte de una evaluación de las necesidades más general?	Sí	Sí	Sí	Sí
Proyectos en curso o finalizados relevantes tenidos en cuenta	Diseñado como continuación de proyectos anteriores de otros donantes	Diseñado como continuación de proyectos anteriores de otros donantes	Proyecto piloto	Proyecto piloto
¿Se ha dedicado tiempo suficiente a la preparación del proyecto?	60-80 por ciento	80-100 por ciento	60-80 por ciento	80-100 por ciento

Actividad	PROYECTO			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	UNCTAD
Beneficiarios consultados durante la preparación del proyecto	Organizaciones nacionales de protección fitosanitaria FAO COMESA Unión Africana Centro para la lucha integrada contra las plagas (<i>Centre for Integrated Pest Management, CIPM</i>)	Formadores de países beneficiarios	El contenido del programa se presentó a una institución regional relacionada con el programa	Sectores público y privado mediante un taller nacional
Ejecución				
¿Quién ejecutó el proyecto?	Donante	Beneficiarios (formadores y participantes de 10 países africanos)	Contratista independiente Beneficiarios	Banco Mundial
Medida en que los beneficiarios han participado en la ejecución del proyecto	60-80 por ciento	40-60 por ciento	80-100 por ciento	-
Función específica del/los beneficiario(s) en la ejecución del proyecto	Lugares de reunión Elaboración de programas y objetivos de las reuniones Elaboración de protocolos de listas de plagas	Organizaciones locales actuaron como formadores Organizó las instalaciones de formación y hospedaje	Participación en formación de cuatro semanas Proyecto nacional de nueve meses Presentaciones en taller	-
Dificultades con los beneficiarios durante la ejecución	Recursos para comprar los servidores	No	No	-
Responsabilidad de seguimiento del proyecto	Donante Beneficiario	Beneficiario Organización internacional	Contratista independiente	Banco Mundial
Medida en que el proyecto cumplió los objetivos, plazos y presupuestos	80-100 por ciento	80-100 por ciento	60-80 por ciento	-
Cambios realizados durante el proyecto	Ajuste de los objetivos de las reuniones en función del progreso	Ninguno	Ninguno	-
¿Quién solicitó cambios del proyecto?	Donante Beneficiario	Ninguno	Ninguno	-

Actividad	PROYECTO			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	UNCTAD
Evaluación				
Evaluación	No; evaluaciones por compañeros de grupo en las reuniones y debates de los grupos	Sí	Sí	-
¿En qué medida continuó el proyecto tras cesar la financiación?	80-100 por ciento	60-80 por ciento	60-80 por ciento	-
¿En qué medida pueden los beneficiarios mantener el proyecto?	80-100 por ciento	60-80 por ciento	40-60 por ciento	-
¿Se tuvo en cuenta en el diseño la capacidad de sostenibilidad?	Sí	Sí	Sí	-
Productos				
Medida en que se obtuvieron los productos	80-100 por ciento	80-100 por ciento	40-60 por ciento	80-100 por ciento
Factores que determinaron la obtención de los productos	Compromiso por las ONPF e instituciones Debates y resolución de problemas en reuniones	Contenido correcto del curso Asignación correcta de tiempo a clases y presentaciones Ejercicios de laboratorio	Falta de tiempo Falta de financiación local	Compromiso local por medio del taller nacional
Consecución de objetivos de orden superior	Sí	No	No	No sabe
Consecución de objetivos específicos de orden superior	Capacidad institucional de las ONPF Armonización de listas de plagas para disminuir la incidencia de plagas y enfermedades	Capacidad institucional a largo plazo de instituciones de salud pública	-	-
Buenas prácticas				
Ciclo del proyecto	Colaboración entre donantes y beneficiarios	Colaboración entre donantes y beneficiarios	-	Un estudio inicial es una buena base para un proyecto Difusión de las necesidades del país por medio del taller

Actividad	PROYECTO			
	EAPIC	OMS	SWEDAC	UNCTAD
Consecución de objetivos de orden superior	Disminución de plagas y enfermedades Armonización de inspecciones fronterizas Acceso a mercados Colaboración regional	Contribución a la mejora de la vigilancia en laboratorio de enfermedades de transmisión alimentaria La mejora de la inocuidad de los alimentos mejorará el acceso a los mercados	El programa compensó la deficiencia de conocimientos sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias a nivel nacional Un proyecto piloto para países de África Oriental creará una plataforma nacional sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias Proporcionó instrumentos para la planificación de políticas	-
Aspectos replicables de buenas prácticas	Objetivos a largo plazo Bases de datos accesibles por Internet Armonización de los controles fronterizos de cuestiones sanitarias y fitosanitarias	Diseño y planificación conjuntos Ejecución conjunta	Enfoque integral de las cuestiones sanitarias y fitosanitarias Basándose en las políticas, pueden determinarse planes de acción para la intervención	Organización de talleres para una mayor difusión de la información
Medida de la eficacia del proyecto con respecto a los costos	80-100 por ciento	80-100 por ciento	60-80 por ciento	80-100 por ciento

ANEXO III: GUÍA PARA LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio Buenas prácticas en la cooperación técnica relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias Investigación de seguimiento en los países

Diseño del proyecto

1. ¿Qué elementos de buenas prácticas hubo en la fase de diseño de este proyecto?
 - ¿Cómo se inició el proyecto?
 - ¿Qué función desempeñaron los beneficiarios en el inicio o en el diseño del proyecto?
 - ¿Cómo se incorporaron las prioridades de las estrategias de desarrollo nacionales al inicio o el diseño del proyecto?
 - ¿Qué uso se hizo de la evaluación de necesidades en el inicio o el diseño del proyecto?
 - ¿En qué medida recibió el proyecto apoyo político local o regional? ¿Cómo se evaluó y facilitó dicho apoyo?
 - ¿Cómo se articularon los objetivos del proyecto? ¿Con qué grado de claridad?
 - ¿Cuáles fueron los objetivos del proyecto?
 - ¿Qué indicadores se especificaron para evaluar el grado en que se alcanzaron estos objetivos?
 - ¿Qué sinergias hubo con actividades finalizadas o en curso en el mismo ámbito?
 - ¿Cómo se evaluó el potencial de sostenibilidad de la capacidad desarrollada por el proyecto?
 - ¿Cuánta atención se prestó en el diseño del proyecto a la sostenibilidad de la capacidad desarrollada?

Ejecución

2. ¿Qué elementos de buenas prácticas hubo en la fase de ejecución de este proyecto?
 - ¿En qué medida hubo identificación local con el proyecto? ¿Cómo se fomentó?
 - ¿En qué grado participaron los beneficiarios en la ejecución del proyecto? ¿Cómo se fomentó?
 - ¿En qué medida participó el sector privado en la ejecución del proyecto? ¿Cómo se fomentó?
 - ¿Qué asociaciones se establecieron con beneficiarios, otros donantes, etc. como parte de la ejecución del proyecto?
 - ¿Qué grado de flexibilidad tuvo el proyecto para enfrentarse a problemas o circunstancias imprevistos?
 - ¿Qué sinergias hubo con otras actividades relacionadas, incluidos otros organismos, donantes, etc?
 - ¿Cómo se comunicó el proyecto y sus resultados previstos en el país beneficiario y fuera del mismo?
 - ¿Cómo se gestionó el proyecto? ¿Qué retos planteó la gestión?

Productos del proyecto

3. ¿Qué elementos de buenas prácticas hubo en los productos del proyecto?
 - ¿Cuáles fueron los resultados esperados del proyecto? ¿Cómo se definieron? ¿Cómo se midieron o evaluaron?

- ¿En qué medida logró satisfacer el proyecto los resultados esperados? ¿Cómo se evaluó?
- ¿Qué factores influyeron en el logro de tales resultados?
- ¿Hubo problemas imprevistos que limitaran la capacidad del proyecto para proporcionar los resultados definidos?
- ¿Hubo resultados imprevistos, ya sea positivos o negativos?

Repercusión del proyecto

4. ¿Qué elementos de buenas prácticas pueden señalarse con respecto a la repercusión del proyecto?
- ¿Tuvo el proyecto las repercusiones previstas en el país beneficiario o en los colectivos interesados del mismo?
 - ¿En qué contribuyó el proyecto al logro de los objetivos de orden superior siguientes?
 - o Mejora del acceso a los mercados
 - o Mejora de la situación en materia de sanidad animal o vegetal
 - o Generación de ingresos
 - o Mitigación de la pobreza
 - Disminución de la incidencia de enfermedades de transmisión alimentaria
 - ¿Se realizó alguna evaluación sistemática de las repercusiones del proyecto?
 - ¿Qué más indicios circunstanciales o informales hay de las repercusiones del proyecto?
 - ¿Qué factores posteriores al proyecto han influido (positiva o negativamente) en sus repercusiones?

Buenas prácticas

5. En general, ¿qué enseñanzas clave para las buenas prácticas en materia de fortalecimiento de la capacidad en materia sanitaria y fitosanitaria se obtienen de este proyecto?
- ¿En qué medida consideran los beneficiarios al proyecto como ejemplo de buenas prácticas?
 - ¿En qué medida hubo aspectos particulares innovadores en el diseño o la ejecución del proyecto?
 - ¿En qué medida hizo el proyecto una contribución eficaz en función del costo para lograr los objetivos establecidos?
 - ¿Qué experiencias o enseñanzas del proyecto podrían ser replicadas por otras actividades de asistencia técnica en el país o fuera del mismo?
 - ¿Hay ejemplos de replications en otros lugares del proyecto o de elementos del mismo? ¿Qué ejemplos específicos puede mencionar?
 - Si el proyecto fuera a realizarse de nuevo, ¿qué considera que debería hacerse de otro modo?

ANEXO IV: PERSONAS ENTREVISTADAS EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA		
Sra. Analice Anatol Kamala	Funcionaria	Centro tanzano para la alimentación y la nutrición (<i>Tanzania Food and Nutrition Centre, TFNC</i>) Dar es Salaam, República Unida de Tanzania
Sr. Benny Gratton Rushunju	Funcionario	Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas (<i>Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives</i>) Dar es Salaam, República Unida de Tanzania
Sr. Hosea Gonza Mbilinyi	Director Adjunto	Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, División de Pesca Dar es Salaam, República Unida de Tanzania
Sr. Didas Mutamingwa	Director de Gestión de la Calidad	Autoridad tanzana de alimentos y medicamentos (<i>Tanzania Food and Drug Authority, TFDA</i>), Dar Es Salaam, República Unida de Tanzania
Sr. Faustine Masaga	Funcionario Jefe de Normalización	Oficina tanzana de normalización (<i>Tanzania Bureau of Standards, TBS</i>), Dar es Salaam, República Unida de Tanzania
UGANDA		
Sr. Nsimbe Bulega	Inspector Principal de Pesca	Departamento de Recursos Pesqueros, Ministerio de Agricultura, Explotación Animal y Pesca, Entebbe, Uganda
Sr. Michael Kawalya	Director de Producción y de Calidad para la Exportación	Icemark Africa Ltd, Kampala, Uganda
Sr. James Kanyije	Director Ejecutivo	Icemark Africa Ltd, Kampala, Uganda
Sr. Musa Kuggudu Muwanga	Coordinador	Movimiento nacional para la agricultura ecológica de Uganda (<i>National Organic Agricultural Movement of Uganda</i>), Kampala, Uganda
Sra. Irene Wanyenya	Oficial Superior de Certificación	Oficina ugandesa de normalización (<i>Uganda National Bureau of Standards, UNBS</i>), Kampala, Uganda
Sra. Proscovia Nankya	Director	Agro-Consultants, Kampala, Uganda
Sr. Umran Kagwa	Asesor de Horticultura	Agribusiness Management Associated Ltd, Kampala, Uganda
Sr. Fred Ssango	Especialista en Desarrollo Rural	Agribusiness Management Associated Ltd, Kampala, Uganda
Sr. Abdulkarim Farid Karama	Director Ejecutivo	Sulma Foods Limited, Kampala, Uganda

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
	Uganda (Cont.)	
Dr. Francis Ejobi	Profesor y Jefe de Departamento	Departamento de medicina preventiva y salud pública (<i>Department Of Preventive Medicine and Public Health</i>), University of Makerere, Kampala, Uganda
Sr. Patrick Mulabe	Coordinador de Producción	Biofresh Uganda, Kampala, Uganda
Dr. Robert Karyeija	Inspector Principal de Agricultura	Departamento de protección de cultivos, Ministerio de Agricultura, Explotación Animal y Pesca, Entebbe, Uganda
	KENYA	
Sra. Ruth Nyagah	Directora Ejecutiva	Africert, Nairobi, Kenya
Sr. Kang'ethe Njuguma	Director General	Ansa Horticultural Exports, Nairobi, Kenya
Dr. Kinyua Murimi	Fitopatólogo	Centro keniano de investigaciones agrícolas (<i>Kenya Agriculture Research Institute</i>), Nairobi, Kenya
Sr. Simon Maina	Director Ejecutivo	Myner Exports Ltd., Nairobi, Kenya
Dr. Lloyd Garcia	Asesor Regional Sanitario y Fitosanitario	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (<i>United States Agency for International Development, USAID</i>) África Oriental, Nairobi, Kenya
Sr. Francis Wario	Agrónomo	Asociación keniana de productos primarios frescos (<i>Fresh Produce Association of Kenya</i>), Nairobi, Kenya
Dr. Washington Otieno	Director General de Servicios Fitosanitarios	Cuerpo de inspectores de sanidad vegetal keniano (<i>Kenya Plant Health Inspectorate</i>), Nairobi, Kenya
Dra. Esther Kimani	Jefa de Servicios Fitosanitarios	Cuerpo de inspectores de sanidad vegetal keniano (<i>Kenya Plant Health Inspectorate</i>), Nairobi, Kenya
Sr. Ephraim Muriuki	Director Ejecutivo	Wamu Investments, Nairobi, Kenya
Sra. Nancy Gitonga	Consultora	Fish Africa, Nairobi, Kenya
Sr. Robert Sanaya	Funcionario Asistente de Investigación	Centro de investigación en microbiología (<i>Centre for Microbiology Research</i>) del Instituto keniano de investigación médica (<i>Kenya Medical Research Institute, KEMRI</i>), Nairobi, Kenya
Sr. Jason Kamunya,	Director de Formación	Homegrown, Nairobi, Kenya
Sra. Margaret Mutinda-	Administrativa Técnica	Homegrown, Nairobi, Kenya
Sra. Susan Wasike	Directora Regional de Formación	Homegrown, Nairobi, Kenya
Sr. Christopher Nzuki	Director Adjunto de Gestión de Agricultores por Contrata	Homegrown, Nairobi, Kenya
Sr. John Simone	Director de Gestión de Agricultores por Contrata	Homegrown, Nairobi, Kenya
Sr. Mathew Munyau	Director de Gestión de Agricultores por Contrata	Homegrown, Nairobi, Kenya

ANEXO V: BIBLIOGRAFÍA CITADA O UTILIZADA

Banco Mundial (2005). *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Banco Mundial, Washington DC (Estados Unidos).

DeLong, S., y Carlson, V. (2007). *Trainers' Report: WHO Global Salm-Surv (WHO-GSS) Kenya Level 1 Microbiology Course*, Nairobi (Kenya), 29 de octubre a 3 de noviembre de 2007.

FAO/WHO (2005). *Final Report. Regional Conference on Food Safety for Africa, Harare (Zimbabwe), 3 al 6 de octubre de 2005*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma (Italia).

FAO (2006). *Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma (Italia).

FPEAK (2007). *Horticultural Insight*, Publicación trimestral de los exportadores de productos primarios frescos de Kenya, número 6, septiembre a diciembre de 2007.

Gascoigne, D. (2007). *Identification of Parameters for Good Practice and Benchmarks for judging the Impact of SPS-Related Technical Assistance*. Informe para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, Ginebra (Suiza).

Herikstad, H., Motarjemi, Y., y Tauxe, R.V. (2002) Salmonella surveillance: a global survey of public health serotyping, *Epidemiology and Infection*. **129**, 1-8.

Molins, R., y Masaga, F. (2006). Assessment of Capacity Building Needs of the Food Control System United Republic of Tanzania, parte del Objetivo 1 del proyecto FNOP/INT/103/NOR B2 de la FAO: "Mejora de la inocuidad y la calidad de los alimentos en el ámbito nacional y en la cadena alimentaria", julio de 2006.

National Task force on Horticulture (Kenya) (2008). *Brief on Pesticide Initiative Programme in Kenya*.

OMS (2008). Global Salm-Surv key activities, <http://www.who.int/salmsurv/activities/en/index.html>, Consultado el 22 de agosto de 2008.

PIP (2005). *Mid-Term Review of the Pesticides Initiative Programme*. COLEACP, Bruselas (Bélgica).

SIDA (2008). Quality Infrastructure for Food Safety and Quality, http://www.sida.se/?d=160&language=en_US. Consultado el 27 de agosto de 2008.

Suiter, K., Garcia, L. y Stinner, R. (2008). *Building Sanitary/Phytosanitary (SPS) capacity in East Africa*. Presentación en PowerPoint.
