

Bogotá D.C. 16 de abril de 2021

Doctora
DEYANIRA BARRERO LEÓN
Gerente General
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA
Ciudad

Referencia: Oficio No. 20212105310 del 31-03-2021: Ciclo adicional zonas de frontera

Apreciada doctora Barrero:

Hemos analizado con detenimiento su propuesta de la referencia, sobre el cambio en la gestión del riesgo del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa, con un ciclo adicional de vacunación en 2022, en las zonas fronterizas con Venezuela y para animales menores de 24 meses; propuesta sobre la cual planteamos algunas inquietudes, siempre a partir del reconocimiento del ICA como autoridad sanitaria y del respeto por las recomendaciones técnicas de PANAFTOSA y de la OIE, pero también dentro de las atribuciones de FEDEGÁN en representación de los intereses de los ganaderos, y en su condición de administrador de la parafiscalidad y operador de los ciclos de vacunación.

Los hechos

- En 2018, a raíz de los brotes de la enfermedad en 2017- 2018, el país perdió el estatus de libre de fiebre aftosa con vacunación, que recupera en enero de 2020.
- Como lo confirma su comunicación, las investigaciones epidemiológicas determinaron que el origen de los focos fue el ingreso de animales de contrabando desde Venezuela, riesgo sanitario que se mantiene latente en esa frontera.

Sobre la propuesta: Ciclo adicional o sustituto

En su argumentación hay cuatro afirmaciones que conviene resaltar:

- Teniendo en cuenta el origen de los focos y las recomendaciones de la OIE, refrendadas por PANAFTOSA, es necesario *“...modificar la gestión de riesgo, basada en la protección inmunitaria de las poblaciones animales susceptibles, de modo que se ajuste a ese perfil de riesgo geográfico”*.
- Sobre esas poblaciones susceptibles, *“la evaluación del nivel de inmunidad de la población vacunada (...) determinó que las categorías de menores de 24 meses tenían menor protección que las poblaciones mayores”*.
- *“Por lo anterior (el factor de riesgo en la frontera con Venezuela), esta zona debe ser sometida a un esquema de vacunación diferente que fortalezca la protección de estas categorías etarias bovinas y bufalinas, mediante un **ciclo adicional**”*.

- *“En la reciente reconfirmación del estatus de las zonas del país libre de fiebre aftosa con vacunación, la OIE de nuevo recomienda de manera insistente en la necesidad de realizar un **ciclo adicional** en las poblaciones de bovinos y bufalinos menores de 24 meses en los departamentos de frontera...” (subrayados y negrillas nuestros).*

En principio, observamos que, a pesar de la claridad de las recomendaciones de la OIE y de PANAF-TOSA, sobre un “ciclo adicional” a los dos regulares, la propuesta argumenta, con un criterio de ahorro de recursos, válido pero insuficiente en este caso, que “...la actualización del plan de vacunación en el país basado en riesgo, permitirá que, durante este año, se elimine en la Zona Caribe el segundo ciclo de vacunación”.

Así las cosas, la Costa Caribe no tendría, durante 2022, un ciclo “adicional”, sino uno “sustituto” del segundo ciclo, pero en enero y con menor nivel de protección, mientras que durante el segundo ciclo se vacunaría todo el hato nacional con coberturas superiores al 98%, con excepción de la Costa Caribe, donde habría “cobertura cero”, eventualidad sobre la cual me permito las siguientes observaciones:

- Si bien compartimos que *“La vacunación sistemática, basada en dos ciclos anuales, aplicados ... a todos los predios ... , no responde al perfil de riesgo actual de fiebre aftosa en los territorios fronterizos”*, no es porque consideremos que tal perfil de riesgo amerite la supresión de uno de los ciclos, para “sustituirlo” por otro de muy inferior cobertura, sino porque, por el contrario, y como recomiendan las organizaciones internacionales de salud animal, se requeriría de un ciclo adicional *“que fortalezca la protección de estas categorías etarias bovinas y bufalinas”*.
- La “cobertura cero” en la Costa Caribe en el Ciclo II de 2022 no se compadece con la condición de altísimo riesgo sanitario para la población bovina y bufalina de la región, y de posible foco de expansión de la aftosa hacia el resto del país, por cuenta de un fenómeno continuado y aún incontrolado de contrabando.
- Igualmente, la “cobertura cero” en la Costa Caribe en el Ciclo II de 2022, mientras se inmuniza el 99% del resto del hato nacional, tampoco se compadece con su vocación exportadora”. No se puede desconocer que los departamentos de Atlántico, Córdoba, Sucre, Magdalena y gran parte de Bolívar, hacen parte de la reconocida por la OIE como “Zona III – de Comercio”, ligada estrechamente en lo productivo y comercial a los de Guajira y Cesar, que hacen parte de la “Zona I – Frontera Norte”, de alto riesgo sanitario por su condición fronteriza.
- El argumento del ahorro por el menor número de animales vacunados en el ciclo adicional (1.649.537), se cae o pierde peso, teniendo en cuenta dos aspectos:
 - Las visitas de programación serán las mismas y las de vacunación quizás algo inferiores, pero sin una reducción significativa.
 - Los costos de la continuidad en la vacunación contra brucelosis bovina, que se realiza paralelamente con la vacunación contra aftosa.
 - Por tanto, el costo unitario de la vacunación en el ciclo adicional sería, por el contrario, más elevado, y el costo total no representaría ahorro significativo.

La causa del riesgo sanitario y las precondiciones para un eventual ciclo adicional

Con el término redundante de “precondición”, me propongo enfatizar en que un “ciclo adicional” en 2022, que realmente no lo será para la Costa Caribe, con un ahorro que tampoco se dará realmente, terminará representando una pérdida de recursos y será inocuo para la mitigación del riesgo, si el país no avanza en la contención de la causa de dicho riesgo sanitario: La persistencia del contrabando.

La persistencia del contrabando y el crecimiento del hato

El contrabando desde Venezuela, un problema de siempre, se agravó a mediados de la década pasada, cuando se agudiza la crisis económica, con hiperinflación, desplome del bolívar y un diferencial cambiario que lo convierte en gran negocio para las mafias y en canal para el lavado de activos. Estamos hablando de un delito internacional de inmensas dimensiones, que generó el efecto colateral de un crecimiento inusitado del hato nacional.

En efecto, el año 2015 (Ciclo II) terminó con 22.023.512 animales vacunados, sobre una población marco, o estimación oficial del inventario ganadero, de 22.782.257.¹

Para el Ciclo II de 2018 la vacunación había llegado a 27.388.089 animales y el inventario oficial a 28.589.089.²

Entre 2016 y 2018, en apenas tres (3) años, con base en las cifras oficiales de población marco, el hato había crecido en más de 5,8 millones de animales, comportamiento inexplicable con los argumentos de mayor eficiencia y cultura sanitaria, que esgrimieron el Ministerio y el ICA de la época.

El fenómeno continúa. En el Ciclo II de 2020 la vacunación llegó a 28,8 millones de animales y la población marco a 29,3 millones³, es decir, ¡6,5 millones de animales más! que en el Ciclo II de 2015.

La conclusión apunta a que el contrabando, culpable confirmado de los focos presentados, también fue y sigue siendo la causa del crecimiento anormal del hato, con sus implicaciones de ilegalidad y sus graves implicaciones sobre un enorme y latente riesgo sanitario.

El análisis de las variaciones interciclo

Esta realidad se confirma con las labores de ingeniería de datos que empezó a realizar FEDEGAN a partir del ciclo II de 2018, que arrojan información sobre las variaciones por rangos de diferencia entre ciclos, muy útil como base de un sistema de investigación por parte del ICA para la eventual imposición de sanciones dentro de su competencia, y también para las autoridades de policía dentro de sus competencias relacionadas con los delitos de contrabando y abigeato.

¹ El ICA oficializa los resultados del II ciclo de vacunación contra fiebre aftosa y brucelosis bovina del 2016. Boletín ICA. 02-03- 2017.

² PANAFTOSA – OPS/OMS. Informe de Situación de los Programas de Erradicación de Fiebre Aftosa en Sudamérica y Panamá en 2018. Documento de Trabajo. Abril de 2019. P. 114.

³ Ciclo contra aftosa fue exitoso e inmunizó 28,9 millones de bovinos en Colombia. Boletín ICA. 1º de febrero de 2021



VARIACIÓN C1-2019 Vs C2-2018

DECREMENTOS			INCREMENTOS		
Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales	Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales
-100 a -20	31.061	-1.238.677	20 a 100	37.669	1.503.339
-1000 a -101	4.683	-959.686	101 a 1000	5.347	1.087.057
-4934 a -1001	45	-70.687	1001 a 1982	63	92.031
TOTAL	35.789	-2.269.050	TOTAL	43.079	2.682.427

VARIACIÓN C2-2019 Vs C1-2019

DECREMENTOS			INCREMENTOS		
Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales	Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales
-100 a -20	41.827	-1.662.488	20 a 100	42.846	1.709.129
-1000 a -101	5.883	-1.200.688	101 a 1000	6.186	1.247.742
-4934 a -1001	66	-88.813	1001 a 1982	61	87.507
TOTAL	47.776	-2.951.989	TOTAL	49.093	3.044.378

VARIACIÓN C1-2020 Vs C2-2019

DECREMENTOS			INCREMENTOS		
Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales	Rangos de diferencia	No. Predios	No. Animales
-100 a -20	53.191	-2.102.125	20 a 100	55.977	2.182.145
-1000 a -101	7.316	-1.539.640	101 a 1000	7.275	1.521.198
-4.871 a -1001	72	-103.632	1001 a 3587	67	99.733
TOTAL	60.579	-3.745.397	TOTAL	63.319	3.803.076

Con base en las tablas de variaciones de los cuatro últimos ciclos (Ciclo II de 2018 al Ciclo I de 2019), se pueden hacer las siguientes observaciones:

- En principio, es evidente que la gran cantidad de animales de contrabando no puede circular comercialmente en la ilegalidad, sino que, en su mayoría, es “legalizado ilegalmente” a través de las Guías de Movilización y de su incorporación al inventario con la vacunación oficial.
- A lo largo de los cuatro (4) ciclos se observa una tendencia de mayores incrementos en todos los rangos de diferencias.
- En el rango inferior -incrementos entre 20 y 100 animales, que corresponde al mayor volumen, se encontraron 55.977 predios en el Ciclo I – 2020, y aunque es el de más difícil seguimiento, es claro que es el preferido por la delincuencia para la dispersión del contrabando.
- No se trata de poner a los ganaderos bajo sospecha, pero sí de investigar, por ejemplo, el número significativo de predios (7.275) con diferencias de inventario entre 101 y 1.000 animales, más notorios y de más fácil seguimiento, al igual que los del rango de diferencias superiores a 1.000 animales.

Las precondiciones

Si bien es cierto que el contrabando fue la causa “inmediata” de los focos de 2017-2018, que produjeron la pérdida del estatus, y sigue siendo la causa del latente riesgo sanitario en la frontera, no lo es menos que la causa “mediata” se encuentra en la ineficacia de los instrumentos de contención policiva y sanitaria del contrabando.



Sin menoscabo de las acciones policivas, debidamente articuladas con la autoridad sanitaria y el gremio, nos centramos en los instrumentos de “contención sanitaria” que competen directamente al ICA como autoridad en la materia.

1. Un costoso retroceso en trazabilidad⁴

- La ley 914 de 2004 creó el primer sistema de trazabilidad bovina, que FEDEGÁN administró a través de contrato con el MADR en diciembre de 2006, bajo el nombre de SINIGAN.
- La Ley 1375 de 2010, que buscaba utilizar el SINIGAN para ordenar el sistema de tasas por servicios ganaderos y, a la vez, arbitrar recursos para la trazabilidad, fue declarada inexecutable por vicios de trámite en 2011, pero no presentada nuevamente por el gobierno.
- El SINIGAN inició operaciones en 2009, sin embargo, en diciembre de 2012, el contrato fue rescindido unilateralmente por el Ministerio y la administración pasó directamente al ICA.
- FEDEGÁN entregó un sistema diseñado bajo altos estándares, implementado y funcionando, con una alta inversión y resultados muy positivos, con énfasis en la frontera con Venezuela.
- Sin embargo, la Ley 1659 de 2013 creó un nuevo sistema de trazabilidad: el programa IDENTIFICA, que empezó desde ceros, operado directamente por el ICA.
- A partir de su creación en 2013, y con corte a 31 de marzo de 2021, el programa ha identificado **5.136.665 animales**. Se impone entonces, primero, una comparación, porque esta cifra es inferior al crecimiento del hato en apenas tres años, entre 2016 y 2018 (**5,8 millones**), con lo cual el balance neto del avance resulta negativo frente a un hato que ya bordea los 30 millones de cabezas; y segundo, una pregunta, porque si esos 5,1 millones de animales solo se han identificado, pero no se han “trazado”, es decir, no se ha incorporado la información de vacunación, movilización y sacrificio, porque los sistemas no están integrados, entonces ¿esos enormes recursos financieros, humanos y administrativos se perdieron?

2. Un costoso retroceso en control de movilización⁵

- El control a la movilización de animales hace parte de la gestión del riesgo sanitario y, además, es instrumento eficaz en la lucha contra el contrabando, el abigeato y el sacrificio clandestino.
- En 2009, el ICA suscribió un convenio con FEDEGÁN para la administración operativa de las Guías Sanitarias de Movilización de Animales (GSMA) a través de las organizaciones ganaderas regionales, aprovechando los puntos de atención del SINIGAN en todo el país.
- FEDEGÁN diseñó la plataforma del sistema, la implementó y operó hasta finales de 2012, cuando el convenio fue rescindido unilateralmente y la función retornó al ICA.
- El ICA, en forma análoga a lo sucedido con SINIGAN, creó un nuevo sistema: el SIGMA, que ha mostrado debilidades reportadas por los ganaderos y vulnerabilidad frente a la presión del contrabando.

⁴ Tomado parcialmente de “Ganadería Colombiana – Hoja de Ruta 2018 – 2022”. FEDEGÁN. 2018. P. 93.

⁵ Tomado parcialmente de “Ganadería Colombiana – Hoja de Ruta 2018 – 2022”. FEDEGÁN. 2018. P. 93.

3. *La integración de la información para una “trazabilidad integral”*: **El SINIGAN**

Desde julio de 2020 se ha realizado un trabajo conjunto con el ICA, para la integración de procesos y bases de datos, con la de vacunación como eje central, a la cual se integrarán las de movilización de animales -actual SIGMA-, de identificación y trazabilidad -actual IDENTIFICA- y la de sacrificio, hasta llegar a un Sistema de Trazabilidad Integral: el SINIGÁN.

No obstante, a pesar de su importancia para la gestión del riesgo, para la admisibilidad a los mercados internacionales y herramienta eficaz para la contención del contrabando, el abigeato y el sacrificio ilegal; y a pesar del interés del Ministerio a través del viceministro de Asuntos Agropecuarios, el proceso ha encontrado obstáculos que es urgente, primero, identificar con claridad, y segundo, definir acciones para superarlos a la mayor brevedad.

Sobre este particular me remito textualmente a nuestras recomendaciones sobre Trazabilidad en “Ganadería Colombiana – Hoja de Ruta 2018 – 2022”⁶

METAS

- Atender el componente de trazabilidad del Plan de Choque para la restauración del estatus de país libre de aftosa con vacunación.
- Generar un recurso permanente para el sistema de trazabilidad bovina.
- Tercerizar la operación de la trazabilidad bovina y bufalina.
- Definir el cronograma estratégico de la trazabilidad en función del riesgo sanitario y de inocuidad.
- Generar una cultura de trazabilidad en el ganadero

ACCIONES PARA ALCANZAR LAS METAS

1.- Plan de Choque

- Definir el cronograma para las prioridades del Plan de Choque:
 - o Fincas exportadoras, su entorno inmediato y sus proveedores de animales de levante.
 - o 100% de cobertura en la Zona de Alta Vigilancia.
 - o 100% de cobertura en la Zona de Alto Riesgo Sanitario (ZARS).
- Reorientar la actual dispersión hacia el objetivo estratégico del Plan de Choque.

5.- Articulación

El Sistema de Trazabilidad no se puede limitar a la colocación de dispositivos (chapetas) sin un debido control, articulación y, sobre todo, utilización de la información sobre los principales eventos de la vida del animal (vacunación, movilización, sacrificio). En consecuencia, se debe:

- Articular el sistema de identificación con el de control a la movilización de animales (SIGMA).
- Articular el sistema de identificación con el de información de Programa Nacional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (PNEFA).
- Depurar el sistema de recuperación de dispositivos e información en plantas de sacrificio.

⁶ Ibidem.



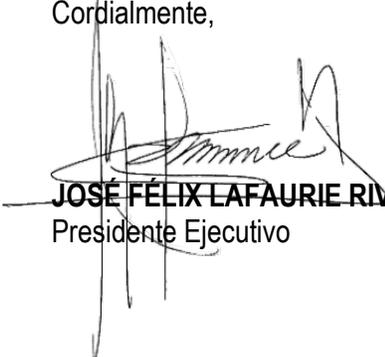
Como una gran conclusión, reiteramos que, sin la adopción de la trazabilidad integral al 100% en las Zonas de Alta Vigilancia y en las de Frontera (I y II), en calidad de “precondiciones”, cualquier medida coyuntural, incluido un “ciclo sustituto” en la Costa Caribe, no solo resultará inocua y redundará en pérdida de recursos, sino que puede convertirse en factor de mayor vulnerabilidad para la región durante el lapso de un año, hasta el retorno al esquema de dos ciclos regulares en 2023, además de la afectación colateral al programa de vacunación contra brucelosis.

Otros instrumentos

- El ICA debe fortalecer su acción sancionatoria, a partir de la nueva normatividad sobre el particular, porque establecer un sistema sancionatorio y no cumplirlo, no solo es un camino hacia la pérdida de credibilidad, sino el desaprovechamiento de un instrumento disuasivo en la lucha por la contención del riesgo sanitario, sobre todo en la frontera con Venezuela.
- Un sistema “permanente” de vigilancia epidemiológica y análisis y gestión del riesgo, con la garantía de un equipo técnico establecido y con disponibilidad de recursos.
- En materia de protección física de fronteras, el ICA debe contar con Recurso Humano a partir de procesos de selección rigurosos, debidamente dotado en materia de comunicaciones y puestos móviles de control, capacitado y adecuadamente remunerado, para fortalecer la pertenencia institucional y neutralizar el riesgo de corrupción.
- Campañas intensivas de medios en las zonas de frontera, en rechazo del contrabando, fomentando la denuncia ciudadana y la responsabilidad social empresarial de los ganaderos frente a este delito.

A partir de las inquietudes planteadas y de nuestra conclusión, consideramos de gran valor una discusión previa a la implantación de la propuesta, incluyendo a los diversos actores: Ministerio, ICA, productores de biológico, POLFA, FEDEGAN en representación de los ganaderos, y la participación de delegados de la OIE y PANAFTOSA. Para lo cual le manifestamos desde ya nuestro interés de siempre y quedamos atentos a la citación a ese encuentro.

Cordialmente,



JOSÉ FÉLIX LAFAURIE RIVERA
Presidente Ejecutivo

Copias:

Dr. Rodolfo Zea, ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Dr. Juan Gonzalo Botero, viceministro de Asuntos Agropecuarios