

**ESTUDIO TÉCNICO-LEGAL  
SOBRE LAS CAPACIDADES  
FITOSANITARIAS DE LOS PAÍSES  
MIEMBROS DEL ORGANISMO  
INTERNACIONAL REGIONAL  
DE SANIDAD AGROPECUARIA  
(OIRSA)**

**Estudio legislativo  
de la FAO en línea  
#50**

**Enero 2006**

**Felipe Canale  
Marta Pardo Leal**

## La serie de Estudios Legislativos de la FAO en Línea

(FAO Legal Papers Online) está constituida por artículos e informes relativos a cuestiones jurídicas de actualidad en el campo de la política alimentaria y del desarrollo agrícola y rural, así como en materia de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.

Se puede acceder a los *Estudios Legislativos en Línea* en <http://www.fao.org/Legal/prs-ol/paper-e.htm>. Quienes no tengan acceso a Internet pueden pedir copias electrónicas o en papel a la Oficina Jurídica, FAO, 00100 Roma, Italia, [dev-law@fao.org](mailto:dev-law@fao.org) ( Se recibirá con agrado cualquier comentario y sugerencia de los lectores sobre los Estudios Legislativos en Línea.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas son de los autores y no representan necesariamente las de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Proyecto FAO TCP/RLA/2912

“Fortalecimiento de las capacidades fitosanitarias de los países miembros del Organismo Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)” incluyó una serie de misiones a los países miembros de dicho Organismo (México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), con el objetivo de analizar dichas capacidades.

La metodología utilizada en el Proyecto se basó en la “Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria” (ECF), instrumento desarrollado y aprobado por la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias (CIMF), de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)/FAO. En este contexto, la Capacidad Fitosanitaria es entendida como “la capacidad de país para cumplir las obligaciones contraídas en el marco internacional (CIPF) y Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en forma sostenida”. En este ámbito, los Acuerdos Internacionales relevantes, MSF y la CIPF así como sus Normas Internacionales sobre Medidas Fitosanitarias (NIMFs), adquieren importancia como patrón de medida respecto a la evaluación de la capacidad nacional en materia fitosanitaria.

De acuerdo con la metodología utilizada en el Proyecto, la capacidad fitosanitaria de cada país se evaluó en relación con las diferentes áreas de responsabilidad nacional identificadas en los Acuerdos Internacionales relevantes. Las mismas incluyeron: Legislación, Aspectos Institucionales, Vigilancia de plagas, Análisis de Riesgo de Plagas, Capacidad de Diagnóstico de Plagas, Capacidad de Respuesta ante el Ingreso de Plagas, Inspección de Importaciones y Certificación de Exportaciones.

Como uno de los resultados del Proyecto, se obtuvo un diagnóstico de la legislación existente a nivel nacional de cada país, en los temas vinculados a la protección fitosanitaria, así como la identificación de los problemas que en cada país afectan a la implementación de un sistema eficiente para el control y protección de la sanidad vegetal. También se identificó la

importancia relativa que adquieren los aspectos legislativos e institucionales y su impacto sobre las otras áreas técnicas evaluadas.

Este documento, analiza los aspectos legales e institucionales que han sido considerados como más importantes y críticos en los diagnósticos realizados a nivel de cada país, la interrelación de los asuntos técnicos, legales e institucionales, analizando las causas y consecuencias de los unos y los otros, con particular referencia a vacíos legislativos, deficiencias institucionales y consecuencias a nivel técnico.

Los resultados obtenidos, indican que los aspectos legislativos e institucionales constituyen el principal factor limitante de la Capacidad Fitosanitaria de los países considerados en el estudio. El estudio identifica un alto grado de simetría entre los países considerados en cuanto a la identificación de esta problemática, y permite concluir que al nivel legislativo, la modalidad adoptada en cuanto a fusionar las leyes en materia de sanidad animal, protección vegetal y seguridad alimentaria en un único cuerpo legal, ha resultado en una severa limitante para su actualización e implementación. Esta limitación deriva, por un lado, de la incompatibilidad de la terminología y procedimientos establecidos en los Acuerdos Internacionales de referencia (la CIPF, la Organización Internacional de Epizootias (OIE) y la Comisión del Codex Alimentarius (CODEX) y, por otro, de diferentes intereses sectoriales en cada área técnica, que dificultan la labor parlamentaria para actualizar un texto común.

Este estudio concluye que, a los efectos de incrementar la Capacidad Fitosanitaria de los países considerados, es necesario que las legislaciones nacionales sean actualizadas en función de los Acuerdos Internacionales relevantes y que las distintas materias sean separadas en diferentes leyes, de acuerdo con la problemática técnica que es objeto de cada una de las tres áreas consideradas. Adicionalmente, y a los efectos de atender la administración de las mismas y considerar los aspectos institucionales identificados como limitantes críticos, se hace necesario adoptar una Ley de tipo Institucional, que designe una Autoridad de Aplicación que se responsabilice de los aspectos institucionales y

administrativos que son comunes a las tres áreas técnicas. Sobre la base de estas conclusiones y dentro del marco del Proyecto, se elaboraron una ley y un reglamento de protección fitosanitaria que podrían servir como modelo para los países de la región, así como un modelo de ley

institucional que crea la autoridad de aplicación, de las leyes específicas de las áreas técnicas consideradas (Salud Animal, Sanidad Vegetal e Inocuidad de Alimentos). Sin embargo, por razones de brevedad, estos borradores no han sido incluidos en este estudio.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a Richard Peralta Decamps y Sigurd Vargas Yong, consultores legales nacionales de República Dominicana y Costa Rica respectivamente, a Juan José May Montero, Director Técnico de Sanidad Vegetal del OIRSA, a Xenia Carro, Consultora para Capacitación en Fitosanidad, y a Orlando Sosa, Oficial del Servicio de Protección Fitosanitaria de la FAO, los esfuerzos constantes realizados a fin de alcanzar los objetivos de este proyecto.

Además, se agradecen también las atenciones y facilidades brindadas en el transcurso de la ejecución del proyecto al Ing. Vicente Rosas Medina, Jefe del Departamento de Requisitos Fitosanitarios y al Ing. Mario Puente Raya, Director de Regulación Fitosanitaria de México; al Ing. Francisco Gutiérrez y a Delilah Cabb, Oficial y Director de Sanidad Vegetal respectivamente de la Belice Agricultural Health Authority (BAHA), al Ing. Jorge Gómez, Jefe de la Unidad de Normas y Regulaciones y, al Ing. Marco Tulio León, Jefe del Área Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Guatemala; al Ing. René Adolfo Josa Mejía y al Ing. Herman Atilio Aguilar Sosa, Técnicos de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador; al Ing. Carlos Sarmiento, Jefe Departamento de Cuarentena y, al Ing. José Adalberto Zúniga Reyes, Jefe Departamento de Diagnóstico y Vigilancia del SENASA, Honduras; a Julio César Hernández, Director de Sanidad Vegetal y al Ing. Martín Agenor Rosales, Asesor Técnico de Vigilancia Fitosanitaria de Nicaragua; al Ing. Manuel Francisco Araya Vargas y a Hernán Álvarez Ortiz del Servicio Fitosanitario del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, a la Ing. Fanny Saavedra de Domínguez, Subdirectora de Sanidad Vegetal (encargada) de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá y; al Ing. Lázaro Guzmán Suero, Director de Sanidad Vegetal y al Lic. Concepción Sánchez, encargado de Análisis de Riesgo de la Secretaría de Estado de Agricultura de la República Dominicana.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MARCO INTERNACIONAL
  - 2.1. Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio
  - 2.2. Nuevo Texto Revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de 1997
    - 2.2.1. Normas Internacionales para las Medidas Fitosanitarias (ORPFs)
    - 2.2.2. Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria
  - 2.3. Convenio sobre la Diversidad Biológica y Protocolo de Cartagena
3. EVALUACION DE LA CAPACIDAD FITOSANITARIA
4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD FITOSANITARIA
  - 4.1. Análisis a nivel regional de la interacción entre los factores técnicos y legislativos como limitantes de la capacidad fitosanitaria
    - 4.1.1. Legislación
    - 4.1.2. Aspectos institucionales
    - 4.1.3. Gerenciamiento, procedimientos documentados y entrenamiento
    - 4.1.4. Infraestructura y equipamiento
  - 4.2. Análisis a nivel nacional de las legislaciones en materia de sanidad vegetal de los países miembros del OIRSA
    - 4.2.1. Análisis a nivel nacional de las legislaciones en materia de sanidad vegetal de los países miembros del OIRSA
    - 4.2.2. México
    - 4.2.3. Belice
    - 4.2.4. Guatemala
    - 4.2.5. El Salvador
    - 4.2.6. Honduras
    - 4.2.7. Nicaragua
    - 4.2.8. Costa Rica
    - 4.2.9. Panamá
    - 4.2.10. República Dominicana
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
  - 5.1. A nivel regional
    - 5.1.2. Costos relativos para la mejora de la Capacidad Fitosanitaria
  - 5.2. A nivel nacional
    - 5.2.1. Características generales de una ley de protección fitosanitaria
    - 5.2.2. Características generales del reglamento de aplicación de una ley de protección fitosanitaria
    - 5.2.3. Marco legal de las ONPFs: Ley de tipo institucional
6. BIBLIOGRAFIA

## 1. Introducción

El presente estudio ha sido preparado por Felipe Canale Valdez, Consultor Internacional del Proyecto TCP/RLA/2912 y Marta Pardo Leal, Oficial Jurídico del Servicio del Derecho para el Desarrollo de la Oficina Jurídica de la FAO, en estrecha colaboración con Richard Peralta Decamps y Sigurd Vargas Yong, consultores legales nacionales de República Dominicana y Costa Rica respectivamente. Para la redacción del estudio, también se han utilizado los informes nacionales redactados por los respectivos consultores de los demás países miembros del OIRSA: Carlos Andrés Millán García, consultor nacional de México, Carlos Roberto Echeverría Escobedo consultor nacional de Guatemala, Jorge Humberto Martínez Ramírez, consultor nacional de El Salvador, Vilma Cano Puerto consultora nacional de Honduras, José René Orúe Cruz, consultor nacional de Nicaragua y Luis Mariscal, consultor nacional de Panamá.

Este estudio presenta un análisis de los principales factores técnicos y legales que afectan la Capacidad Fitosanitaria de los países de OIRSA y de su interrelación. El mismo está basado en las conclusiones emergentes del Proyecto FAO TCP/RLA/2912 "Fortalecimiento de las capacidades fitosanitarias de los países miembros del Organismo Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)" que incluyó una serie de misiones a los países miembros de dicho Organismo (México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), la realización de seminarios nacionales y dos talleres regionales, con el objetivo de analizar dichas capacidades.

## 2. Marco internacional

### 2.1. Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Antes de la finalización de la Ronda Uruguay del GATT, el comercio de los productos agrícolas no se encontraba incluido bajo las reglas generales del GATT, y, además, bajo el Artículo XX b) se

permitían excepciones en cuanto a la aplicación de las medidas necesarias para proteger la vida o la salud de las personas, animales y plantas. Desde que la reducción de la protección arancelaria en el comercio de productos agrícolas y pecuarios acordada en la Ronda de Uruguay, incrementa la tentación de usar barreras no arancelarias (incluyendo el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias) para proteger la producción doméstica, se hizo evidente durante las negociaciones de dicha Ronda, la necesidad de dar mayor precisión a las excepciones permitidas bajo el Artículo XX b).

La Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994) concluyó con el Acuerdo de Marrakech que aprobó la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo sobre Agricultura (que trata sobre los problemas de acceso a mercados y las medidas domésticas de soporte a la producción o al subsidio de la exportación de los productos agrícolas y pecuarios) y el Acuerdo sobre la aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que introduce los principios y disciplinas para la aplicación de estas barreras no arancelarias.

La adopción del MSF constituye el desarrollo internacional más importante de las últimas décadas en relación con el movimiento internacional de animales, plantas, sus productos y otros artículos regulados. El MSF establece reglas relativas a la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, proporcionando los lineamientos para que los países protejan la salud humana, animal o vegetal sin perjudicar innecesariamente el comercio internacional. El aspecto más importante del MSF es que el mismo es jurídicamente vinculante y de cumplimiento obligatorio bajo los procedimientos de establecimiento de disputas de la OMC. El MSF reconoce el derecho soberano de sus Miembros para establecer el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que estimen apropiado, pero requiere que las medidas sanitarias o fitosanitarias aplicadas para alcanzar dichos niveles de protección, no representen restricciones encubiertas, innecesarias,

arbitrarias o científicamente injustificables, al comercio internacional.

Para alcanzar sus objetivos el MSF promueve la armonización y estimula a que sus miembros utilicen las normas, lineamientos y recomendaciones internacionales existentes. Los Miembros pueden adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias que resulten en niveles de protección más altos que los previstos por las normas internacionales, si estas son técnicamente justificadas.

El MSF articula un número de principios y disciplinas, que se han incorporado en otros Acuerdos Internacionales (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (nuevo texto revisado, 1997)) y en las legislaciones nacionales. En lugar de establecer normas precisas para ser cumplidas por sus Miembros, el MSF en sí mismo no establece normas, sino que como alternativa, reconoce a las Organizaciones Internacionales existentes en áreas específicas de competencia, como las fuentes de las normas internacionales presentes y futuras. El MSF reconoce el rol de la Comisión del *Codex Alimentarius* (Codex) en el establecimiento de las normas internacionales relativas a la inocuidad de los alimentos, el rol de la *Oficina Internacional de Epizootias* (OIE) en la normalización de la sanidad animal y control de enfermedades y el de la CIPF en relación con la normalización de la sanidad vegetal.

Como consecuencia del MSF, tres áreas técnicas (inocuidad de alimentos, sanidad animal y sanidad vegetal) originalmente conducidas mediante tres instrumentos internacionales diferentes, se encuentran ahora bajo un mismo paraguas, compartiendo los principios y disciplinas de un acuerdo común. Esta situación configura un notable avance del marco internacional, pero también una considerable asimetría con los marcos legales y sistemas administrativos nacionales, donde en la mayoría de los casos existe un alto grado de fragmentación. Para los países incluidos en este estudio, la nueva situación del marco internacional ha representado algunas dificultades que incluyen la modernización de las respectivas

legislaciones, la adecuación del sistema de administración de las mismas y el establecimiento de sistemas de coordinación eficientes entre las áreas técnicas involucradas.

Otra consecuencia del MSF introduciendo nuevos principios y disciplinas a nivel internacional, ha sido la inmediata obsolescencia de la mayoría de los marcos jurídicos nacionales, obligando a su actualización y por tanto demandando la toma de conciencia por parte de los sectores públicos y privados sobre la problemática específica.

La justificación técnica de las medidas fitosanitarias requerida por el MSF a través del Análisis de Riesgo de Plagas (ARP), ha constituido una dificultad adicional para los países incluidos en el estudio. Ello se deriva no solo de limitantes en materia de la capacidad técnica disponible, sino básicamente de deficiencias en el marco legal y administrativo requerido y de la incapacidad de retener a los recursos humanos necesarios para cumplir con esta función.

No obstante las dificultades señaladas, varios de los países incluidos en el estudio están tratando de aplicar los principios y disciplinas del MSF para apoyar el acceso a los mercados internacionales de productos vegetales perecibles, particularmente mediante el uso del principio de regionalización.

## **2.2 Nuevo Texto Revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de 1997**

La CIPF fue inicialmente adoptada por la Conferencia de la FAO en 1951, entrando en vigor en 1952 y sustituyendo a varios acuerdos internacionales previos en materia de protección vegetal. El texto fue revisado en 1979 y sus enmiendas entraron en vigor en 1991. Después de la aprobación del MSF en 1995, el texto de la CIPF fue nuevamente revisado para reflejar el mandato del MSF en cuanto que la CIPF es la organización internacional de



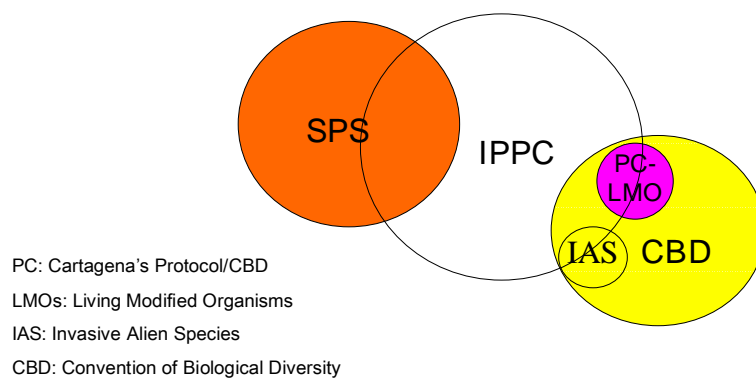
normalización en materia fitosanitaria. El Nuevo Texto Revisado (NTR) fue aprobado por la Conferencia de la FAO en 1997 y ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2005, después de haber sido ratificada por dos tercios de las Partes Contratantes.

El ámbito de aplicación del NTR de la CIPF (1997) no se limita a sus implicaciones en el comercio internacional y la protección de las plantas agrícolas, sino que se extiende para incluir la protección de la flora salvaje y el ambiente, al incluir a las Especies Invasivas

Exóticas (EIE), los Organismos Vivos Modificados (OVM) y los Organismos de Control Biológico (OCB) en tanto los mismos sean plagas de los vegetales. El texto también considera los daños directos e indirectos causados por las plagas (incluye a las malezas). De esta manera el NTR de la CIPF no es solamente relevante para el comercio de los productos agrícolas y forestales, sino también para la protección del ambiente.

(Fig.1)

**Fig 1 RELATIONSHIPS OF THE IPPC WITH  
OTHER RELEVANT INTERNATIONAL  
AGREEMENTS**



El NTR de la CIPF (1997) especifica obligaciones para las Partes Contratantes y para las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPFs), enfatizando las responsabilidades en materia de certificación de exportaciones, comunicación de plagas (vigilancia) y transparencia (disponibilidad de procedimientos documentados). De esta manera, el NTR expande el rol tradicional de las ONPFs que estuvo concentrado en torno a las actividades de exclusión de plagas (cuarentena), para cubrir áreas adicionales: acceso a mercados y mejoramiento fitosanitario (vigilancia, erradicación, Áreas Libres de Plagas (ALP)). El NTR de la CIPF también incorpora varios conceptos nuevos (justificación técnica, plagas reguladas, regionalización, transparencia, responsabilidades de las ONPFs). Como consecuencia, la mayoría de las legislaciones fitosanitarias se han tornado obsoletas. La obsolescencia y fragmentación de los marcos legales e institucionales a nivel de los países, constituye un severo factor limitante.

El NTR de la CIPF (1997) reconoce las "plagas reglamentadas" (plagas cuarentenarias y plagas no-cuarentenarias reguladas) como el único tipo de plagas de los vegetales que puede estar sujeto a la aplicación de medidas fitosanitarias (Art. VI.2). Este es un aspecto crítico ya que a los efectos de categorizar una plaga en este grupo, es necesario que la Parte Contratante disponga de un Programa de Vigilancia de Plagas que suministre información precisa y actualizada sobre la presencia o ausencia, en el país o en una región particular, de la plaga en cuestión.

En algunos de los países incluidos en el estudio, se detectaron carencias en sus sistemas de vigilancia de plagas, las cuales provocan un "efecto domino", es decir, si los sistemas de vigilancia de plagas no existen o no son satisfactorios, las plagas vegetales no pueden ser categorizadas (como reglamentadas o no) y consecuentemente no es posible conducir el Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) (la categorización de la plaga es el primer paso del ARP) y, por tanto, no es posible suministrar la justificación técnica de las medidas

fitosanitarias. Consecuentemente, en caso de que estas medidas sean aplicadas, la Parte Contratante importadora podría ser desafiada en los foros internacionales. El mismo tipo de efecto se produce cuando una Parte Contratante exportadora debe justificar o certificar el status de las plagas en el país o región exportadora, como condición de acceso a los mercados de exportación.

Mientras el NTR de la CIPF se restringe a las plagas que afectan los vegetales, la OIE incluye las enfermedades transmitidas por los animales (Zoonosis). Consecuentemente, la categorización y definiciones de las plagas vegetales de la CIPF (reglamentadas, cuarentenarias y no cuarentenarias reglamentadas), no se equivalen con las utilizadas en el Código Zoosanitario de la OIE. Al respecto debe tenerse en cuenta que el Art VI de la CIPF establece que no se adoptaran medidas fitosanitarias para las plagas no reglamentadas. Estas diferencias determinan que cuando a nivel nacional se fusionan los textos legales de sanidad animal y vegetal, aparecen ciertas dificultades terminológicas que complican la redacción e interpretación de un texto legal unificado. Igual situación se produce en otros aspectos, como por ejemplo, la existencia de procedimientos y terminologías distintas para la aplicación del principio de regionalización – Zonas y Regiones en la OIE, Áreas Libres, Lugares o Sitios de producción libres en la CIPF-.

Adicionalmente a los problemas reseñados, las definiciones de plagas utilizadas en el NTR de la CIPF han generado confusiones en ciertos países – particularmente en aquellos donde tradicionalmente ha existido una separación entre las áreas de cuarentena vegetal y sanidad vegetal – en relación con aspectos institucionales y legislativos, conduciendo a una fragmentación de la autoridad. Sin lugar a dudas, la aplicación del NTR de la CIPF, al incluir aspectos como la vigilancia de plagas y el uso de áreas, lugares o sitios de producción libres de plagas, no está restringida meramente a los aspectos de cuarentena externa (exclusión de las plagas), exigiendo una íntima asociación de las actividades propias de la cuarentena y

de las actividades de sanidad vegetal en el plano doméstico. Ello implica que ambos aspectos de la protección vegetal (externos y domésticos), deban estar institucionalmente y legislativamente unificados. A tales efectos, la introducción del concepto de "plagas no reglamentadas de preocupación nacional" en varias legislaciones fitosanitarias de última generación, posibilita superar esta aparente dificultad.

Por otra parte, y debido al énfasis puesto por el NTR de la CIPF en materia de transparencia, la disponibilidad de procedimientos documentados y la posibilidad de implementar sofisticados sistemas de certificación de exportaciones que comienzan a nivel del lugar de producción y se extienden durante todo el ciclo de cultivo hasta la certificación final en el punto de embarque, las formas tradicionales de organización y gerenciamiento de las ONPFs, no resultan adecuadas para responder a las nuevas obligaciones internacionales en la materia. La declaración y uso de ALPs, y los sistemas integrados de certificación de exportaciones son ejemplos de procedimientos exigentes que requieren la disponibilidad de adecuados sistemas de gerenciamiento y documentación, así como de la participación del sector privado, elementos frecuentemente ausentes de las previsiones legislativa en materia fitosanitaria y que deberían estar reflejados en las propuestas de actualización legislativa en la materia, cambiando el concepto de una legislación puramente centrada en un Servicio Fitosanitario hacia un concepto más global de Sistema Fitosanitario Nacional que incluya la participación, derechos y obligaciones de todos los sectores involucrados.

### **2.2.1. Normas Internacionales para las Medidas Fitosanitarias (NIMFs).**

A pesar de que la CIPF es formalmente una Convención Internacional, las normas adoptadas bajo la misma no son de

cumplimiento obligatorio bajo la Convención. Ellas resultan legalmente vinculantes para los miembros de la OMC, desde que el Acuerdo MSF exige que sus miembros basen sus medidas fitosanitarias sobre las normas internacionales desarrolladas bajo la CIPF.

La Conferencia de la FAO aprobó la primera Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias (NIMF) en 1995 y desde entonces se han aprobado otras 23. Las NIMFs adoptadas hasta el presente se indican en la Tabla 1.

A diferencia con la OIE y el CODEX donde preexistía un número muy elevado de normas internacionales antes de la aprobación del MSF, la situación bajo la CIPF, es que a pesar de que la tasa relativa de adopción de NIMFs ha sido muy alta - debido a la necesidad de llenar un espacio normativo que se encontraba vacío- el número absoluto de NIMFs es todavía muy bajo.

Esta situación diferencial entre las áreas técnicas consideradas también debe ser tomada en cuenta cuando se evalúa la posibilidad de establecer una legislación unificada. Esto es así porque la dinámica de la actualización de la legislación fitosanitaria (se parte de una situación donde no existían previamente normas internacionales) es más alta que en las áreas de salud animal e inocuidad de alimentos, y porque, el bajo número de normas específicas (verticales) actualmente disponible en la CIPF, determina que en casi todas las situaciones, las Partes Contratantes deban basar la justificación técnica de sus medidas fitosanitarias en el ARP, si no pueden justificarlas sobre una NIMF preexistente.

Los países considerados en este estudio han evidenciado limitantes significativas para conducir este procedimiento, las cuales no sólo estuvieron ligadas a necesidades de capacitación, sino que principalmente se asociaron con deficiencias en el marco jurídico e institucional.

**Tabla 1: NIMFs adoptadas hasta 2005.**

NIMF No. 1: *Principios de cuarentena vegetal relacionados al comercio internacional*, 1993

NIMF No. 2: *Lineamientos para el análisis del riesgo de plagas*, 1995

NIMF No. 3: *Código de conducta para la importación y liberación de agentes de control biológico exóticos.*, 1995. Rev 2005

NIMF No. 4: *Requerimientos para el establecimiento a áreas libres de plagas*, 1995

NIMF No. 5: *Glosario de términos fitosanitarios*, 1999 (revisado anualmente)

Suplemento al Glosario No. 1: *Lineamientos sobre la interpretación y aplicación del control oficial para plagas reguladas.* 2001

NIMF No. 6: *Lineamientos para la vigilancia*, 1997

NIMF No. 7: *Sistema de Certificación de Exportaciones*, 1997

NIMF No. 8: *Determinación del status de plaga en un área*, 1998

NIMF No. 9: *Lineamientos para programas de erradicación de plagas*, 1998

NIMF No. 10: *Requerimientos para el establecimientos de lugares y sitios de producción libres de plagas*, 1999

NIMF No. 11: *Análisis de riesgo para plagas cuarentenarias.*, 2001

NIMF No. 12: *Lineamientos para los certificados fitosanitarios.*, 2001

NIMF No. 13: *Lineamientos para la notificación de no-cumplimiento y acciones de emergencia*, 2001

NIMF No. 14: *El uso de medidas integradas en un enfoque de sistemas para la mitigación del riesgo de plagas*, 2002

NIMF No. 15: *Lineamientos para la reglamentación del material de embalaje de Madera en el comercio internacional.* 2002

NIMF No. 16: *Plagas no-cuarentenarias reglamentadas: concepto y aplicacion.*, 2002

NIMF No. 17: *Reporte de plagas*, 2002

NIMF No. 18: *Lineamientos para el uso de la irradiación como medida fitosanitaria*, 2003

NIMF No. 19 *Lineamientos sobre listas de plagas reglamentadas.* 2003

NIMF No. 20 *Lineamientos para un sistema reglamentario fitosanitario*, 2003

NIMF No. 21 *Análisis de Riesgo de Plagas para plagas no-cuarentenarias reglamentadas.*, 2004.

NIMF No. 22 *Requerimientos para el establecimiento de áreas de baja prevalencia de plagas*, 2005.

NIMF No. 23 *Lineamientos para la inspección.*, 2005.

NIMF No. 24 *Lineamientos para la determinación y reconocimiento de la equivalencia de las medidas fitosanitarias.* 2005

## 2.2.2 Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPFs).

El NTR de la CIPF en su Art. IX, reconoce a las Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPFs), especificando que las mismas deberán cooperar con la Secretaria de la CIPF a los efectos de alcanzar los objetivos de la Convención. Las ORPFs funcionan como órganos de coordinación en diferentes áreas geográficas a los efectos de apoyar los objetivos de la Convención y contribuir al intercambio de información. Cada ORPF tiene su propio estatuto independiente y conduce su propio programa de cooperación. En particular, las ORPFs se reúnen en Consultas Técnicas para promover el desarrollo y uso de las normas relevantes y apoyar la cooperación inter-regional en materia de medidas fitosanitarias para el control de plagas reguladas y prevenir su introducción y diseminación.

Entre las nueve ORPFs existentes, hay una gran variación en relación con su status legal, membresía y fuentes de soporte financiero. Dos de ellas son Comisiones establecidas por FAO, una está basada en un acuerdo internacional entre los gobiernos de sus países miembros con ratificación parlamentaria (COSAVE) y otras están constituidas por acuerdos entre las ONPFs (NAPPO) o Ministerios de Agricultura (EPPO).

En el caso de los países incluidos en este estudio, los mismos son miembros de la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), la cual está constituida por un acuerdo intergubernamental y cuyos cometidos trascienden el ámbito de la protección vegetal para incluir la sanidad animal y aspectos de la inocuidad de alimentos. OIRSA también se distingue de las otras ONPFs existentes, por el hecho de realizar funciones operativas de inspección y tratamiento (fumigación en frontera) por delegación de algunos de sus miembros y por basar una parte importante de su funcionamiento en la recaudación por prestación de estos servicios.

Este último aspecto referido a la fumigación obligatoria de los envíos debería evaluarse en relación con las disposiciones del MSF sobre justificación técnica de las medidas fitosanitarias aplicadas.

## 2.3 Convenio sobre la Diversidad Biológica y Protocolo de Cartagena

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) define las Especies Invasivas Exóticas (EIE) como “*especies que amenazan los ecosistemas, habitats u otras especies*”. Las especies invasivas también han sido definidas como “*especies exóticas que se han establecido en ecosistemas naturales o semi-naturales o habitats, que son agentes de cambio y amenazan la diversidad biológica nativa*”.

El NTR de la CIPF define “Plaga” como “*cualquier especie, raza o biotipo de planta, animal o agente dañino para las plantas o productos vegetales*”. El ámbito de la CIPF también cubre la flora salvaje, no estando limitado al daño directo de las plagas e incluye las malezas y otras especies que pueden causar daños indirectos a las plantas. Consecuentemente, se deduce que, en tanto una EIE pueda ser considerada una “plaga de los vegetales”, estará contenida en el ámbito de la CIPF y sus correspondientes normas internacionales. Las Plagas cuarentenarias de los vegetales constituyen un subconjunto de las EIE, pero no todas las EIE son plagas cuarentenarias de los vegetales. (Fig.1)

Los “Principios y lineamientos para la Prevención, Introducción y Mitigación del Impacto de las Especies Exóticas” establecidos por el Convenio de Diversidad Biológica establecen un enfoque sistémico para el control de las especies exóticas de acuerdo con las siguientes recomendaciones:

- atención prioritaria debería prestarse para prevenir la entrada de Especies Invasivas Exóticas potenciales, tanto entre como dentro de los estados;

- si la entrada ya ha ocurrido, deberían tomarse acciones para prevenir el establecimiento y diseminación de las especies exóticas;
- la respuesta preferida sería la erradicación durante los estadios más tempranos posibles;
- si la erradicación no es posible o no es efectiva económicamente, la contención y las medidas de control de largo plazo deberían considerarse;

Estos principios son consistentes con el NTR de la CIPF y con las NIMF para plagas cuarentenarias por lo que el ámbito de las legislaciones fitosanitarias debería incluir a las EIE que pueden ser plagas de los vegetales, a reserva de que el marco científico, administrativo y legislativo requerido para todas las EIE es más amplio y fragmentado (tanto a nivel internacional como nacional) que el requerido para las Especies Exóticas Invasivas que afectan las plantas.

El mismo concepto se aplica a los Organismos Vivos modificados (OVM) y a los Agentes de Control Biológico.

### 3. Evaluación de la capacidad fitosanitaria

El Artículo XX de la CIPF establece el compromiso de las Partes Contratantes para suministrar Asistencia Técnica con el objetivo de alcanzar la completa implementación de los objetivos de la Convención. La Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (ECF), metodología aplicada en este estudio, ha sido aprobada por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF), como la primera herramienta diseñada para asistir a las Partes Contratantes en la identificación de sus necesidades limitantes para cumplir sus obligaciones bajo la

Convención. La ECF está diseñada primordialmente como una herramienta para asistir a los países en la modernización de sus sistemas fitosanitarios. En este contexto la modernidad de un Sistema Fitosanitario Nacional es entendida como la capacidad nacional para cumplir con las obligaciones internacionales fitosanitarias en forma eficiente y sostenida. La ECF se basa sobre dos premisas básicas:

- las necesidades actuales de un Sistema Fitosanitario Nacional pueden ser estimadas mediante la medida de su capacidad para cumplir las obligaciones internacionales y;
- esta capacidad puede ser medida mediante un inventario de las funciones y recursos que deben estar disponibles para cumplir con cada NIMF y con las principales categorías de actividades de un sistema fitosanitario como establecidas por el NTR de la CIPF (justificación técnica, vigilancia, certificación de exportaciones, etc.).

Consecuentemente, la ECF se ha desarrollado en un conjunto de módulos referidos a las principales categorías de actividades fitosanitarias cubiertas por la CIPF y las NIMFs. En este estudio se utilizaron los siguientes módulos: Análisis de Riesgo de Plagas, Vigilancia de Plagas, Capacidad de diagnóstico de Plagas, Áreas Libres de Plagas, Erradicación de Plagas, Sistemas de Inspección, Reporte de plagas, Certificación de Exportaciones, Legislación y Aspectos Institucionales.

Cada módulo comprende varias secciones incluyendo un cuestionario que cubre las principales funciones y recursos requeridos por la actividad específica cubierta en el módulo, una sección para el análisis de fortalezas, debilidades y oportunidades (FODA) para ser realizada sobre las respuestas suministradas en el cuestionario, una tercera sección para la identificación y priorización de las actividades que deben ser realizadas para modificar la situación actual dentro de un horizonte de cinco años y finalmente una matriz de marco lógico de

proyecto para sintetizar las conclusiones de las secciones anteriores. De esta manera, la metodología utilizada, la ECF, va más allá de la simple identificación de necesidades, incluyendo algunos elementos de planificación estratégica en cada módulo.

Esto permite que al final del Proyecto, el país cuente con un diagnóstico validado de las fortalezas y debilidades del sistema fitosanitario nacional, así como con una cartera de los proyectos necesarios para corregir las debilidades identificadas, que puede estructurarse en tres niveles: proyectos que solo requieren coordinación y voluntad política para su ejecución, proyectos que requieren de Asistencia Técnica y finalmente proyectos que requieren de inversión financiera (típicamente infraestructura y equipamientos).

A nivel regional la herramienta, mediante el análisis de simetrías y asimetrías, posibilita la identificación de debilidades comunes de los países miembros del OIRSA, cuya solución puede ser más eficiente si es

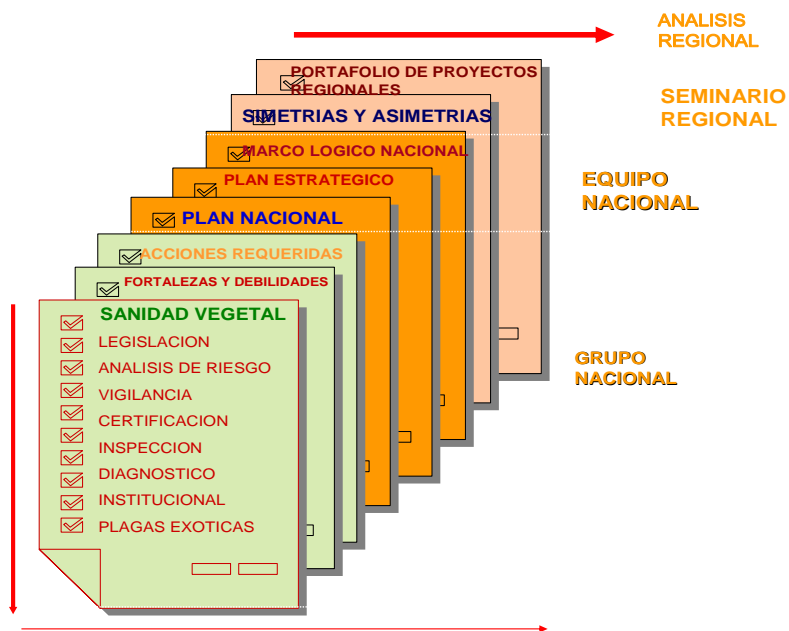
enfocada regionalmente. Esto permite las formaciones de una cartera de Proyectos Regionales, que son discutidas y validadas a nivel de un Taller regional, y que pueden ser clasificadas en las tres categorías antes indicadas.

La ejecución a nivel de los países de OIRSA, involucró el uso de equipos de expertos fitosanitarios y consultores legales nacionales, los que con el apoyo de los consultores internacionales del Proyecto, elaboraron los módulos cuyos resultados fueron debatidos en un Taller Nacional con amplia representación de todos los sectores involucrados. Los resultados a nivel nacional fueron nuevamente analizados y comparados a nivel regional en oportunidad de dos Talleres Regionales, con la participación de las autoridades fitosanitarias de los países involucrados y finalmente presentados a conocimiento del Honorable Consejo de Ministros de OIRSA.

La Fig.2 presenta una descripción gráfica del proceso.



**Fig. 2 Proceso de ECF a nivel nacional y regional**



## 4. Resultados de la Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria

### 4.1. Análisis a nivel regional de la interacción entre los factores técnicos y legislativos como limitantes de la capacidad fitosanitaria

A los efectos de su análisis, las limitantes y acciones identificadas, se agruparon en cuatro categorías generales:

**L:** limitante de carácter legal, institucional o reglamentario, cuya solución básicamente requiere de voluntad política y que en algunos casos puede requerir limitada asistencia técnica.

**D:** limitante relacionada a deficiencias de gerenciamiento o carencias en procedimientos documentados, o a deficiencias en la capacidad técnica, cuya solución puede requerir de Proyectos de Cooperación Técnica de tipo específico y de montos no muy significativos.

**H:** Limitantes asociadas a la carencia de recursos humanos, cuya solución requiere la provisión de los mismos.

**E:** Limitantes asociadas a fuertes carencias en infraestructura y equipamiento cuya solución requiere de fuertes proyectos de inversión.

Las principales limitantes incluidas en las mencionadas categorías se mencionan en los epígrafes siguientes.

#### 4.1.1. Legislación

Las principales deficiencias en materia de legislación fitosanitaria estuvieron relacionadas con los siguientes tópicos:

- **Obsolescencia general** de las legislaciones nacionales en relación con el Nuevo Texto Revisado de la CIPF y los otros acuerdos

relevantes a nivel internacional. A pesar de que la mayoría de las legislaciones nacionales son de fecha relativamente reciente, las mismas fueron elaboradas durante la gestación del MSF y de la CIPF (1997), por lo cual recogieron sólo parcialmente los nuevos conceptos introducidos en los acuerdos internacionales. Sin embargo, la demora constatada en la actualización de las legislaciones nacionales pone en evidencia las dificultades existentes en materia de la atención política sobre el tema y las dificultades inherentes a los procesos legislativos que resultan de intereses contrapuestos de los sectores involucrados en las áreas temáticas cubiertas en las legislaciones unificadas (fito-zoosanitarias) vigentes en la mayoría de países de la región.

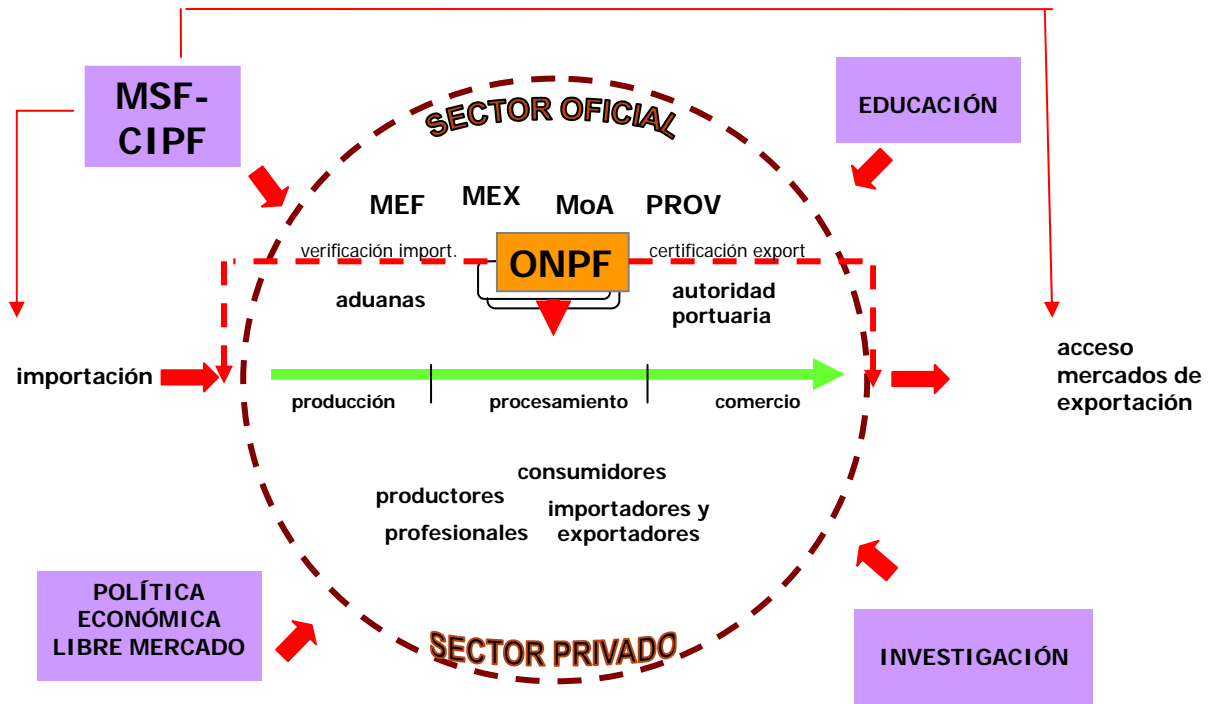
- **Terminologías y definiciones no alineadas con los acuerdos internacionales relevantes:** Este aspecto es particularmente relevante en relación con las definiciones de plagas reglamentadas, plagas cuarentenarias y plagas no-cuarentenarias reglamentadas, ya que resulta un impedimento para la adecuada categorización de las plagas como requisito para realizar el Análisis de Riesgo de Plagas.
- **Las obligaciones de las Partes Contratantes y de sus ONPFs no están reflejadas en las leyes:** El NTR de la CIPF (1977), establece obligaciones de las Partes Contratantes y las funciones de las ONPFs, no obstante ellas no aparecen en las legislaciones nacionales, las que omiten o abordan el tema en forma incompleta y cuando lo hacen es bajo la forma de poderes (no obligaciones) de la Autoridad Nacional.
- **Insuficientes poderes para revisar e incautar.** Un problema

- generalizado en las legislaciones nacionales es que las mismas no se refieren a los derechos de revisión e incautación de los inspectores. Esto constituye una severa limitante para el cumplimiento de sus funciones y usualmente los inspectores fitosanitarios deben actuar bajo la autoridad de los inspectores de aduana.
- **No existe obligación para que la Aduana deba reportarse con la ONPF.** La mayoría de las legislaciones no imponen a la Aduana la obligación de notificar la llegada y/o requerir la liberación previa por la ONPF de los envíos de productos agrícolas. Nuevamente, ésta es una severa limitante para la ejecución de las funciones de la ONPF.
  - **Carencia de un mandato específico para suministrar la justificación técnica de las medidas fitosanitarias.** Siendo éste un aspecto crítico de los acuerdos internacionales relevantes, el mismo no es generalmente reflejado en las legislaciones nacionales. Esta carencia explica en buena medida la razón por la que las acciones de asistencia técnica para capacitar a los países en materia de ARP, no han alcanzado los resultados previstos.
  - **Fragmentación de la Autoridad** (Las funciones fitosanitarias se encuentran distribuidas entre varias organizaciones). El NTR de la CIPF requiere que las Partes Contratantes indiquen una Organización (Art.IV 2) a cargo de de las funciones establecidas para las ONPFs. No obstante, es práctica común el asignar tales funciones al Ministerio de Agricultura – lo cual no está en discrepancia con la CIPF –, sin embargo, las funciones se encuentran generalmente distribuidas entre diferentes Departamentos, Divisiones o Unidades bajo dicho Ministerio. Más aún, en ciertas situaciones la certificación de exportaciones o la liberación de importaciones de ciertos productos específicos se encuentran asignadas a diferentes ministerios. Adicionalmente, en ciertos países se constata que las funciones de la ONPF se dividen en las ramas de cuarentena vegetal y sanidad vegetal, cuando la situación existente después de la aprobación del NTR de la CIPF, introduciendo el concepto de plagas no cuarentenarias reglamentadas determina que estas funciones deban estar íntimamente ligadas. La situación es ejemplificada en la región en el caso de Panamá donde la Sanidad Vegetal y la inspección cuarentenaria se encuentran en distintas unidades ejecutoras. También es frecuente encontrar ciertas superposiciones entre la ONPF y la Autoridad Nacional en materia de semillas.
  - **Falta de previsiones en materia de creación o disponibilidad de un Fondo para respuesta de emergencia frente al ingreso de plagas exóticas.** La mayoría de las legislaciones nacionales omiten este aspecto. Normalmente, las consecuencias son que cuando ocurre un brote de una plaga exótica, los tiempos biológicos no están acompañados con los tiempos administrativos necesarios para hacer disponibles los fondos requeridos para la erradicación y que cuando finalmente estos están disponibles, la plaga ya se ha diseminado haciendo inviable o más costosa la aplicación de estrategias de erradicación.
  - **Falta de previsiones para la participación y corresponsabilidad de los sectores involucrados:** Casi sin excepción, las leyes fitosanitarias nacionales desarrollan una visión egocéntrica sobre el rol del Estado y de la ONPF, careciendo de una

visión global sobre el Sistema Fitosanitario Nacional (Fig. 5) que involucre la participación de todos los sectores relacionados. Como consecuencia de la aprobación del NTR de la CIPF (1997), las funciones tradicionales de los servicios de cuarentena vegetal – exclusión de las plagas – ha sido expandida por el énfasis asignado a la Certificación de Exportaciones y a las funciones de Mejoramiento Fitosanitario (Vigilancia, áreas, lugares y sitios de producción libres de plagas, Erradicación, etc.). La complejidad de las nuevas funciones y de los esquemas de certificación de exportaciones requeridos para el acceso a ciertos mercados, exige la participación de todos los sectores a fin de desarrollar estos esquemas eficientemente y con orientación de negocios. En particular, los esquemas de certificación de exportaciones basados en el uso de áreas, lugares o sitios de producción libres de plagas (NIMFs 4 y 10), así como los basados en sistemas de medidas fitosanitarias

integradas (NIMF 14), demandan la aplicación de mecanismos de trazabilidad, los que a su vez requieren la estrecha cooperación del sector oficial y del sector privado a través de todos los segmentos de la cadena de producción-comercialización. Los mecanismos de trazabilidad de los envíos usualmente son mucho más complejos de aplicar en países en desarrollo, dado la mayor complejidad que adquieren las cadenas de producción-comercialización en los mismos. La carencia de mecanismos formales de interacción entre los sectores involucrados constituye una seria dificultad a la hora de implementar estas estrategias en países en desarrollo. De la misma manera, la carencia de dichos mecanismos de interacción constituye un obstáculo para la sana implementación de políticas de recuperación de costos de los servicios, basadas en el consenso y en el común interés de los sectores oficial y privado.

Fig.5



## EL ROL DE LAS ONPFs EN EL SISTEMA FITOSANITARIO NACIONAL Y LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO SEGURO.

- **Ausencia de provisiones en materia de acreditación y tercerización de servicios.** En relación con el párrafo anterior que implica un incremento en la demanda y calidad de los servicios de certificación y tomando en consideración un escenario generalizado donde todos los países priorizan la reducción del gasto público, surge que el Estado debe avanzar más en las áreas de gerenciamiento y normalización, relegando ciertas funciones ejecutivas al sector privado, mediante mecanismos de tercerización o acreditación, a través de procedimientos que preserven la responsabilidad final que corresponde al Estado. Esto exige disponer de una base legal y reglamentaria que posibilite establecer sistemas de auditoría y aseguramiento de la calidad de los servicios acreditados o tercerizados. En este sentido el NTR de la CIPF sólo requiere que el Certificado Fitosanitario sea expedido bajo autoridad del personal de la ONPF, pero posibilita a que otras actividades del proceso de certificación puedan ser ejecutadas por terceros, bajo responsabilidad de la ONPF.
- **Falta de especificación de los mecanismos y procedimientos para el establecimiento de requisitos fitosanitarios de importación.** Esta carencia está también vinculada a los vacíos legales y reglamentarios ya señalados en materia de justificación técnica de las medidas fitosanitarias y de los procedimientos de transparencia y notificación establecidos en el MSF y en el NTR de la CIPF.
- **Penalidades y tarifas demasiado débiles o inexistentes.** Este es un problema generalizado ya que se observan penalidades extremadamente débiles o simplemente éstas no se han

previsto y por lo tanto no cumplen ningún rol en desestimular que se infrinja la ley. La consecuencia es en que muchas situaciones, es más rentable infringir la ley y pagar las multas que cumplir con las reglamentaciones. Adicionalmente, las tarifas cobradas por servicios no reflejan los costos reales de los servicios suministrados por la ONPF, respondiendo a una decisión de política paternalista antes que a una sana administración. La consecuencia de la falta de políticas de recuperación de costos se ve reflejada en la calidad de los servicios prestados comprometiendo el acceso y mantenimiento de los mercados de exportación.

- **Insuficiente legislación subsidiaria o reglamentaciones carentes de soporte legal.** Ha sido frecuente encontrar en los países incluidos en este estudio, situaciones en que la legislación no es operativa debido a la carencia de la reglamentación subsidiaria correspondiente. También ha sido frecuente encontrar situaciones donde aspectos no cubiertos por la ley han sido recogidos por la reglamentación sin el debido soporte legislativo.

#### 4.1.2. Aspectos Institucionales

Las principales deficiencias constatadas en relación con los aspectos institucionales de las ONPFs se relacionan con:

- **La fragmentación de la autoridad y la falta de políticas de recuperación de costos** ya han sido indicadas en el literal anterior. A ellas deben sumarse:
- **Salarios no suficientemente competitivos.** En términos generales la tendencia es a que los salarios de las ONPFs sean menores que los de otras organizaciones del sector público y

- mucho menores que los que para posiciones similares ofrece el sector privado. Esta situación contribuye a una alta movilidad del personal de la ONPF, generando una presión de selección negativa y la necesidad de contratación de nuevo personal que debe ser entrenado en las actividades fitosanitarias. La situación se ve agravada por la falta de mecanismos transparentes de estímulo y castigo en el desempeño de las funciones, así como la ausencia de capacitación específica en materia fitosanitaria de los programas de enseñanza superior.
- **Carencia en la estructura escalafonaria de las ONPFs y no diferenciación entre escalafones técnicos y técnico-administrativos.** En conjunción con el punto anterior, la falta en materia de estructura escalafonaria de las ONPFs contribuye a la alta movilidad del personal. La falta de diferenciación entre los escalafones técnicos y técnico-administrativos y los salarios usualmente superiores asignados a las posiciones técnico-administrativas, estimula la migración del personal técnico hacia las funciones gerenciales (para las cuales generalmente no ha sido específicamente capacitado). Como resultado final se produce una pérdida de capacidad técnica y un aumento de las carencias en capacidad de gerenciamiento.
  - **Estructura organizativa de las ONPFs que no refleja las principales funciones y programas dificultando el gerenciamiento y su funcionamiento no está basado en Presupuesto por Programa:** Muchas de las áreas críticas de actividad fitosanitarias identificadas por la CIPF (certificación de exportaciones, ARP, vigilancia, etc.) no se encuentran identificadas en la estructura de los servicios nacionales y las responsabilidades específicas no están asignadas.
  - **Carencias en capacidad de gerenciamiento a nivel de los programas fitosanitarios:** Una consecuencia de los puntos anteriores.
  - **Deficiencias en la asignación presupuestal racionalizada:** debida a la falta de Planes Operativos Anuales y a la no aplicación de técnicas gerenciales basadas en Presupuesto por Programa para las principales categorías de actividades fitosanitarias.
  - **Falta de programas regulares de entrenamiento.** La dinámica del proceso internacional de normalización y de aprobación de nuevas NIMFs tiene un efecto magnificador sobre esta debilidad generalizada.
  - **Falta de una unidad estructural de la ONPF a cargo de las funciones de enlace y notificación internacional.** Generalmente, estas funciones no se encuentran asignadas a una unidad específica dentro de la estructura de la ONPF y son asumidas por el Director o asignadas a oficiales sin responsabilidades específicas y permanentes en la materia. Debido a las condiciones de alta movilidad de personal antes señaladas, la situación resulta en una pérdida de la memoria institucional y en falta de capacidad para el tratamiento de estos asuntos específicos.
  - **Insuficiencias en Recursos Humanos** Es frecuente encontrar situaciones de insuficiencia de recursos humanos en las ONPFs, las que tienden a ser resueltas mediante formas de trabajo multi-tarea (el mismo inspector realiza ARP, identifica las plagas en el laboratorio y realice inspecciones en

el punto de entrada). Esta forma operativa reduce la eficiencia del personal y dificulta el logro de altos niveles de capacidad en ninguna de las áreas de actividad ejecutadas.

#### **4.1.3. Gerenciamiento, procedimientos documentados y entrenamiento**

La mayoría de los países incluidos en el estudio, presentaron carencias en esta categoría, las que incluyeron:

➤ **No disponibilidad de procedimientos documentados y gerenciamiento para:**

- Vigilancia de plagas
- Listado de plagas
- ARP
- Certificación de exportaciones
- Aseguramiento de la integridad y seguridad fitosanitaria de los envíos luego de la certificación y hasta el embarque.
- Inspección
- Diagnóstico de plagas
- Comunicación de plagas interceptadas
- Respuesta a plagas exóticas
- Áreas, lugares y sitios de producción libres de plagas

➤ **Falta de Manuales Operativos para las principales categorías de actividad fitosanitaria.**

➤ **Inexistencia Sistemas de auditoria interna para el aseguramiento de la calidad de los servicios.**

➤ **Disponibilidad de sistemas computerizados específicamente diseñados para la administración de los sistemas fitosanitarios.**

➤ **Falta de familiaridad con las NIMFs y programas de entrenamiento regulares en las particularidades de su aplicación. Ya que los sistemas educacionales**

y currículos universitarios no están diseñados para suministrar la clase de entrenamiento y especialización profesional requeridos por las ONPFs para el cumplimiento de sus obligaciones bajo los acuerdos internacionales, dicho entrenamiento debe ser suministrado por la propia ONPF. No obstante, la falta de programas regulares de entrenamiento en las ONPFs, unido a las dificultades para acceder a entrenamiento fuera del país y a la alta movilidad del personal, genera una importante limitante en materia de capacitación.

➤ **Capacitación en gerenciamiento**  
En general, las especificaciones cargos en las ONPFs no incluyen provisiones de requisitos en materia de capacitación gerencial. En la mayoría de las situaciones los cargos de responsabilidad gerencial son ocupados por personal con formación en el área biológica, pero sin formación gerencial específica.

La importancia de las deficiencias incluidas en esta categoría, deriva del énfasis dado por el NTR de la CIPF, las NIMFs y los requisitos de los países importadores, a la existencia de procedimientos documentados (transparencia) y al aseguramiento de la calidad de los servicios. En el contexto internacional, la carga de la prueba en relación con la calidad de los Servicios Fitosanitarios prestados en apoyo a las exportaciones (vigilancia, listado de plagas, certificación, uso de áreas libres de plagas, etc.) y su aseguramiento, es responsabilidad del país exportador. Lo mismo se mantiene para las actividades desarrolladas para suministrar la justificación técnica (vigilancia, listado de plagas, status de las plagas, ARP) de las medidas fitosanitarias aplicadas por el país importador, así como para los procedimientos fitosanitarios para la intercepción de plagas (verificación de importaciones, diagnóstico de plagas, comunicación de intercepción de plagas).



#### 4.1.4. Infraestructura y equipamiento

Las principales deficiencias en materia de infraestructura y equipamiento están relacionadas a:

- **Facilidades de inspección inadecuadas en puntos de entrada**, deficiencias que a su vez afectan la calidad y oportunidad de las actividades de inspección en operaciones de importación y exportación (incrementando los costos operativos), y en situaciones tropicales provocando pérdidas en la calidad de los productos perecederos.
- **Facilidades y equipamiento de laboratorios insuficientes**, impidiendo el uso de técnicas rápidas de diagnóstico de plagas (ELISA, PCR) lo que introduce demoras innecesarias e incrementa los costos operativos de los agentes comerciales.
- **Falta de incineradores y equipamiento de escáner de equipajes**, lo que incrementa la probabilidad de ingreso de plagas cuarentenarias.
- **Carencias en material bibliográfico** (incluyendo limitaciones de acceso a la Internet).
- **Insuficiencia de equipamiento computerizado, incluyendo software especializado en la administración del sistema cuarentenario**, lo que afecta la calidad de los sistemas de inspección y certificación fitosanitaria.
- **Reducida disponibilidad de invernáculos y casas de malla**, lo que compromete la implementación

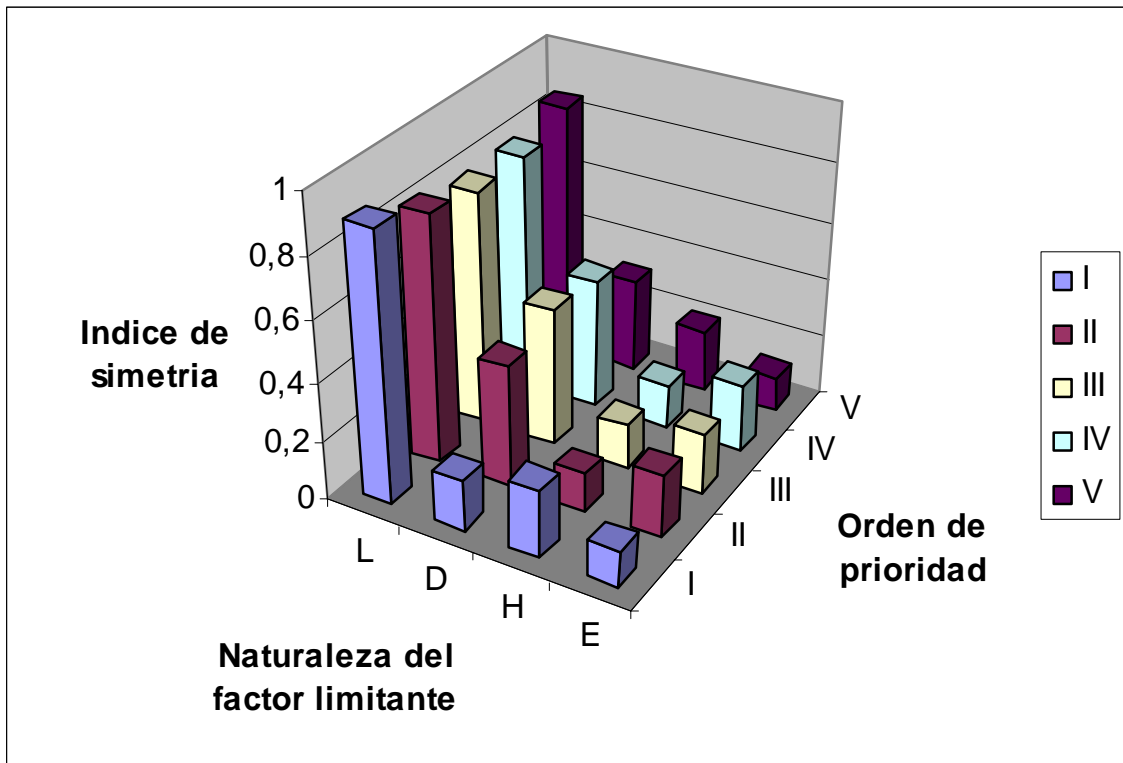
de programas de cuarentena post-entrada y la limpieza fitosanitaria del germoplasma introducido.

La ECF practicada a nivel de cada uno de los países miembros de OIRSA, posibilitó abordar el análisis de simetrías y asimetrías de los diagnósticos de cada uno de los 9 países, como base para la identificación de soluciones comunes que puedan encararse a través de Proyectos Regionales.

En el Anexo 1, Tablas 1 a 9, se presentan las simetrías y asimetrías encontradas, tanto en lo que respecta a la naturaleza del factor limitante como a la naturaleza de las acciones requeridas para su superación, en relación con cada uno de los módulos considerados en el ECF, en los 9 países de OIRSA.

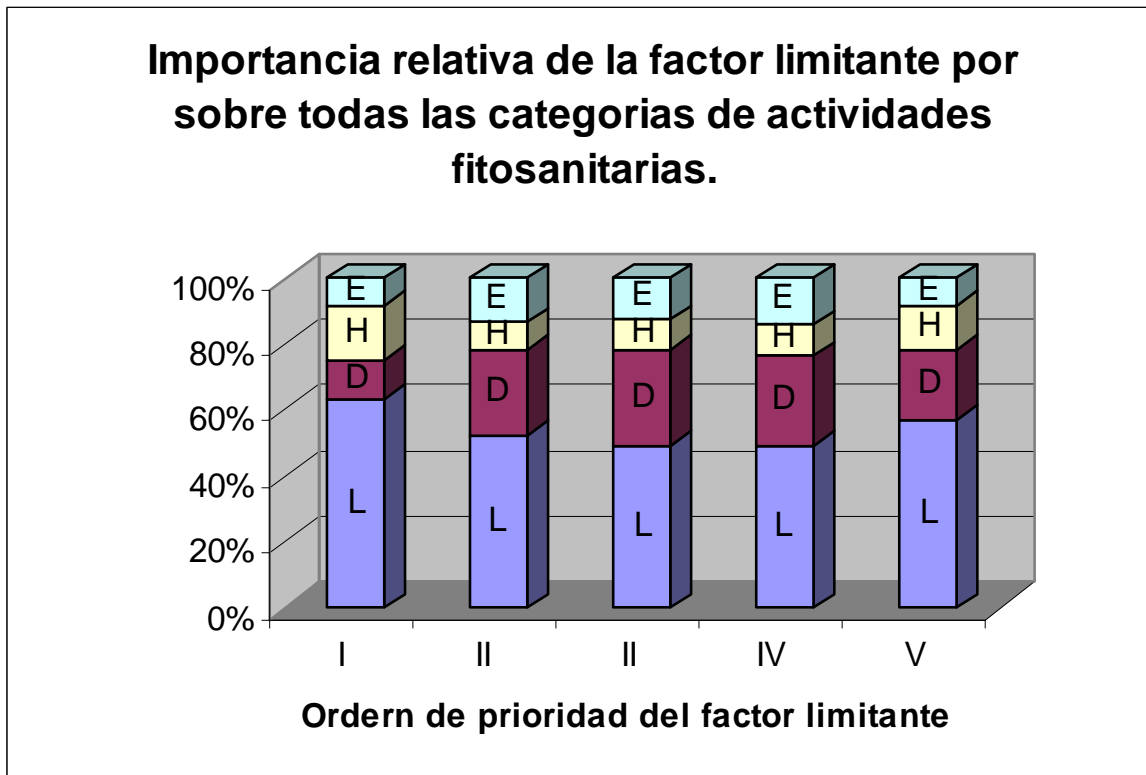
Un índice de simetría fue desarrollado para evaluar el grado de similitud de las respuestas obtenidas a nivel nacional en el plano regional. Para ello se tomaron en cuenta las categorías generales de factores limitantes u acciones requeridas, para cada módulo y factor de prioridad, a nivel de cada uno de los módulos considerados por los 9 países. Los resultados son consignados en Anexo 1 Tabla 10. La Figura 3 representa el índice de simetría obtenido por sobre todas las categorías de actividades fitosanitarias, respecto a la naturaleza del factor limitante en los cinco niveles de prioridad establecidos en la ECF. Los mismos indican claramente la preeminencia y alto nivel de simetría de los aspectos legales, reglamentarios e institucionales como factores limitantes de la capacidad fitosanitaria de los países de OIRSA. Les siguen en orden de magnitud las deficiencias en procedimientos documentados y técnicas gerenciales (incluyendo limitantes de capacitación en aspectos específicos). Las limitantes en relación con la disponibilidad de recursos humanos e inversiones en infraestructura, existen pero no presentan un alto grado de simetría entre los países considerados.

Figura 3



La importancia relativa de la naturaleza del factor limitante (L= aspectos legales e institucionales, D= procedimientos documentados y entrenamiento, H= recursos humanos, E= Infraestructura y equipo), sobre todas las categorías de actividad fitosanitaria (módulos incluidos en la ECF) se presenta en la Fig. 4 para los primeros cinco niveles de prioridad.

**Figura 4**



## **4.2. Análisis a nivel nacional de las legislaciones en materia de sanidad vegetal de los países miembros del OIRSA**

### **4.2.1. Marco legal de los países miembros del OIRSA**

Los países miembros del OIRSA, en sentido general, poseen leyes destinadas a la protección fitosanitaria relativamente recientes. Todas son posteriores al año 1993, con excepción de la Ley de Sanidad Vegetal de República Dominicana que data de 1958. No obstante la relativa juventud de tales normas legislativas, todas poseen deficiencias importantes, en mayor o menor grado, de cara a la obtención de una adecuada protección de la sanidad vegetal de cada país y del cumplimiento de los acuerdos internacionales relevantes en materia de protección fitosanitaria, esencialmente del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (MSF) y del Nuevo Texto Revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).

En algunos casos, las indicadas leyes de protección fitosanitaria están complementadas por reglamentos, acuerdos ministeriales u otras disposiciones accesorias que adolecen, al igual que sus leyes marcos, de lagunas y omisiones que dificultan el cumplimiento por las autoridades fitosanitarias de cada Estado de los objetivos deseados.

La Tabla 2 compara las respectivas legislaciones nacionales con las obligaciones establecidas por la CIPF y otras disposiciones reserva de Ley.

#### Evolución de las ONPFs

Históricamente, en la región centroamericana, los viejos departamentos de cuarentena vegetal, se ocupaban prácticamente de las labores de inspección cuarentenaria y de combate de plagas. Era una organización con una estructura técnica muy simple, con una dependencia total del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y no

contaban con fuentes de ingreso propias sino que su asignación presupuestaria era la establecida por el Ministro.

Funcionalmente era una dependencia ministerial que centraba su actividad en labores policiales. La contratación de recursos humanos estaba matizada por factores no atinentes a lo técnico sino que dependía de la estructura central del Ministerio de Agricultura. Además, por lo general, no contaban con mecanismos que les permitiera administrar y utilizar los recursos asignados de acuerdo con las necesidades y el acceso a los recursos para la compra y sustitución de equipos de laboratorio era escaso y, en su mayoría, producto de las donaciones o créditos blandos de los organismos financieros internacionales. No existían programas de capacitación y la asistencia a los foros mundiales de discusión era nula.

A partir de los años setenta se inicia un cambio importante en este tipo de organización, en especial por la influencia que comienza a ejercer el OIRSA con los programas de combate de la langosta voladora y el establecimiento de un sistema internacional de fumigación. El fortalecimiento de las estaciones de cuarentena en virtud del incremento comercial es otro de los factores que marcan ese cambio organizacional. Por lo general, las Direcciones de Sanidad Vegetal eran creadas por un decreto ministerial.

Sin embargo, a partir de la firma de los acuerdos de Ronda de Uruguay, se inicia un proceso de renovación de las Direcciones de Sanidad Vegetal y, en la segunda mitad de esa década se promulgan las actuales leyes institucionales creando las Direcciones de Sanidad Agropecuaria. El modelo institucional por el que se optó fue el de fusionar las Direcciones de Sanidad Vegetal con las Direcciones de Salud Animal. La fusión, más que por criterios técnicos, obedeció a criterios de racionalización del gasto, tomando como modelo las estaciones de cuarentena agropecuaria y fuertemente influenciados por las políticas de reducción del gasto público. Este modelo organizativo le otorga un mayor grado de independencia financiera

y operativa, además de transformarse, por su tamaño, en una super-dirección ministerial. A esto hay que añadir, la presencia de la entidad en los foros internacionales que tendrá una mayor regularidad.

En el ámbito regional, el OIRSA toma una gran fortaleza pues no sólo financia gran parte de los programas que desarrolla cada país en materia sanitaria y fitosanitaria sino que marca la pauta en la atención regional de plagas y enfermedades, así como en la prevención de éstas. En lo financiero, se logra mayor independencia sobre todo por los recursos que genera el sistema internacional de fumigación que el OIRSA entrega a los países para el desarrollo de programas nacionales. Con el uso de esos recursos se empieza a contratar personal especializado, se mejora el equipo de laboratorio y se dispone de fondos nacionales y regionales para la atención de emergencias. Es una etapa caracterizada por el fortalecimiento de la organización nacional y de un alto grado de independencia institucional respecto del Ministerio de Agricultura. Además, se logra el reconocimiento de la citada Dirección como un órgano especializado. El financiamiento y aporte del OIRSA es fundamental en esta etapa.

Poco a poco, en algunos países de la región comienzan a crearse los Servicios Fitosanitarios del Estado, órgano técnico especializado del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a cargo de un Director Ejecutivo designado por el Ministro, así como una serie de Gerencias Técnicas a cargo de los

diferentes programas que, de acuerdo a las respectivas leyes de protección fitosanitaria, deben ser desarrolladas por dicho Servicio. Una de sus características más destacables es que cuenta con personalidad jurídica instrumental, la cual ha sido entendida como la personificación presupuestaria del órgano técnico, es decir, el Servicio Fitosanitario del Estado tiene una personalidad presupuestaria distinta a la del Ministerio de Agricultura, lo que le permite un alto grado de autarquía financiera ya que la recaudación, administración y disposición de los recursos financieros está delimitada por la ley de creación del órgano y se utilizan sólo en la atención de las competencias fitosanitarias que le han sido asignadas por ley. Otro de los elementos que le caracterizan es que es un órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Agricultura, lo que implica un alto grado de autonomía funcional, pues el Ministro no puede revocar ni asumir las competencias que tiene el Director del Servicio Fitosanitario del Estado, ni puede revocar sus actos. Sin embargo, entre sus limitaciones destacan que no tiene capacidad de endeudamiento por carecer de personalidad jurídica plena y que sus límites y topes presupuestarios no están acordes con sus posibilidades de generación y captación de recursos. Sus límites presupuestarios los establece el Ministro de Agricultura, por ello se pierde la posibilidad de utilizar la totalidad de recursos generados por la prestación de servicios.

**Tabla 2. Legislación comparada de los países miembros de OIRSA**

	<b>MEX</b>	<b>BEL</b>	<b>GUA</b>	<b>HON</b>	<b>SAL</b>	<b>NIC</b>	<b>CR</b>	<b>PAN</b>	<b>RD</b>
<b>Ley de Protección Fitosanitaria</b>	5/1/94	7/2/2000	6/5/98	13/1/95	30/11/95	6/7/98	12/3/97	9/7/96	3/9/58
<b>Reglamento de aplicación</b>	No	2001 2001 2002	30/9/99	27/1/98 26/9/97	No	2003	20/3/98	No	No
<b>Ámbito de aplicación</b>	SV + plaguicida	SA + SV + Inocuidad alimentos	SA + SV + plaguicida	SA + SV + plaguicida	SA + SV + plaguicida	SA + SV + plaguicida	SV + Plaguicida + agricultura orgánica + comisión biosegur.	SV (excluida cuarent.) + plaguicida	Sólo import de plantas
<b>Definiciones</b>	No CIPF	No CIPF y faltan otras	No CIPF	No CIPF	Faltan	No CIPF	No en Ley	Def. no utilizadas en ley. No CIPF	No
<b>Certificados fitosanitarios</b>	Si	Si	Si (emitidos por 3 instituc.)	Si	No	Si	Si	Si	No
<b>Vigilancia a nivel nacional</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Inspección de importación</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Desinfección y desinfestación en tránsito internacional</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
<b>Áreas Libres de Plagas</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No
<b>Análisis de Riesgo de Plagas</b>	Si	No	Si	Si	No	Si	Evaluac. riesgo sólo	Si	No

<b>Acreditación de laboratorios</b>	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
<b>Precinto oficial hasta destino</b>	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
<b>Trazabilidad</b>	No	No	No	No	No	No	Si	No	No
<b>Plaga cuarentenaria</b>	No	No	Si	No	Si	No	No	No	No
<b>Plaga no cuarentenaria reglamentada</b>	No	No	No	No	No	No	No	No	No
<b>Plaga reglamentada</b>	No	No	No	No	No	No	No	No	No
<b>Poderes de inspectores</b>	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No
<b>Fondo de emergencia</b>	Si	No	Si	Si	Si	No	Si	No	No
<b>Obligación comunicación de plagas</b>	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
<b>Cobro por servicios</b>	No	Si	No	No	Si	Si (no revierte en SV)	Si	Si	Si (no revierte en SV)
<b>Participación del sector privado</b>	Si	Si	No	Si	No	No	No	No	No
<b>Infracciones y sanciones</b>	Si	Si (por toda la Ley)	Si	Si	Si	Si	Si (débiles)	Si	Si (infracc. gral. y sancion obsolet)

## 4.2.2. México

### Marco legal

México se adhirió al texto de la CIPF de 1952 en 1976, aceptó el texto de 1979 en 1981 y aceptó el Nuevo Texto Revisado en 2000. El marco legal en materia de sanidad vegetal de México está básicamente constituido por la Ley Federal de Sanidad Vegetal. Hasta el momento, la Ley Federal de Sanidad Vegetal no ha sido reglamentada y su aplicación se ha ido instrumentando a través de Normas Oficiales Mexicanas, que si bien han permitido operar el desarrollo de la Ley, no permiten su plena instrumentación.

La Ley Federal de Sanidad Vegetal vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1994, tiene su origen en la necesidad de modernizar y adecuar en forma integral el régimen jurídico fitosanitario mexicano, a fin de que respondiera a los retos que México enfrentaba en su proceso de integración económica y de mercados a nivel nacional e internacional, que entre otros factores demandaba aplicar los principios de desregulación, simplificación y transparencia dentro de sus procesos, sin perjuicio del ejercicio de sus atribuciones como autoridad.

Bajo esa perspectiva, el Estado Mexicano se propuso formular una "Ley Marco" que definiera claramente los conceptos, principios y procesos generales que serían materia de regulación fitosanitaria, procurando en la medida de lo posible, su completa armonización con los equivalentes establecidos internacionalmente en el seno de, entre otros organismos Internacionales, el Tratado de Libre Comercio, el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, así como en diversas normas y recomendaciones internacionales en la materia. Todo ello con la intención de que la Ley cumpliera con la finalidad de regular y promover la sanidad vegetal y su protección contra las plagas que le afecten; imprimiera competitividad y eficiencia a los subsectores agrícolas y

silvícolas; asegurara el abastecimiento dentro de un esquema de apertura comercial sin merma de la calidad fitosanitaria; y alentara el comercio exterior, eliminando las restricciones innecesarias que obstaculizan su desarrollo.

Entre los objetivos de la Ley destacan: regular y promover la sanidad vegetal; diagnosticar y prevenir y, en su caso, combatir y erradicar las plagas que afecten a los vegetales, sus productos y subproductos; establecer medidas fitosanitarias basadas en análisis de riesgo y transparentándolas con su publicación en el Diario Oficial de la Federación; concentrar la regulación de la efectividad biológica, aplicación uso y manejo de insumos a la emisión de un dictamen; modernizar la regulación de las actividades y servicios fitosanitarios propiciando la participación de los particulares que se constituyan como organismos auxiliares u organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas aprobados, que coadyuvan con la Secretaría en la prestación de los servicios fitosanitarios de verificación, certificación y diagnóstico, con lo cual se integra en la Ley la prestación de los servicios públicos y privados. Es importante destacar que la Ley concede un sentido integral a la sanidad vegetal y no sólo se orienta hacia las especies agrícolas, sino que incluye a las especies forestales y silvestres.

Un apartado importante de la Ley es el relativo al glosario que describen conceptos aplicables en la legislación mexicana, tales como los de "Aprobación", "Disposiciones Fitosanitarias", "Norma Oficial", "Norma mexicana".

Respecto al papel de la Autoridad Competente, la Ley pretende una profunda reorientación de la participación estatal, para apoyar y dar servicio a la comunidad en un marco de responsabilidad compartida, basada en la concertación de compromisos mutuos, así como en la descentralización y desconcentración para transferir funciones y recursos a los lugares donde concurra la producción sin descuidar la responsabilidad del estado en materia de Sanidad Vegetal. Asimismo, el Estado replantea su función, a



fin de que sea más acorde a las necesidades y políticas de comercialización a nivel nacional e internacional, que defina los productos, procesos, actividades y servicios sujetos a regulación fitosanitaria.

La creación de la figura del Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario obedece a la necesidad de precisar la responsabilidad de los productores, personas físicas y morales relacionadas con la sanidad vegetal e importadores y exportadores, vinculándolas en este foro nacional de consulta especializado en la materia, previendo su participación activa en la formulación, desarrollo y evaluación de las medidas fitosanitarias.

La Ley concibe a las Medidas Fitosanitarias como aquellas que se expresan en normas oficiales mexicanas para ordenar con transparencia la prevención, confinamiento, exclusión, combate o erradicación de plagas que afecten a los vegetales, sus productos o subproductos, para lo cual deberán estar sustentadas entre otros aspectos, en un análisis de riesgo, una evaluación de costo-beneficio y considerando las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes. Dentro de las medidas fitosanitarias que regula la ley, destacan por su finalidad: formulación de diagnósticos e identificación de plagas y estudios de efectividad biológica de insumos; diseño y desarrollo de programas para el muestreo, pronóstico y manejo integrado de plagas; determinación de la calidad fitosanitaria; control de la movilización, importación y exportación; condiciones fitosanitarias que deben cumplirse en la instalación y operación de establecimientos en donde se desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios; y determinación de mecanismos para certificar, verificar e inspeccionar el cumplimiento de las disposiciones fitosanitarias.

Sobre el control fitosanitario en la movilización, importación y exportación, la Ley sólo lo justifica cuando se ponga en peligro o se altere la sanidad vegetal y solo respecto de las mercancías que enuncia en su artículo 23; en cuyo caso estará sujeto a la expedición de los certificados

fitosanitarios correspondiente por la Secretaría o por las personas que esta apruebe. En materia de importación se debe destacar que la Ley prevé la posibilidad de realizar la verificación en origen de las mercancías que se pretendan importar; asimismo respecto de la información que deben contener los certificados fitosanitarios la Ley remite a disposiciones secundarias la definición de su contenido lo que ha permitido que, a la fecha, estén armonizados con los modelos y estándares internacionales.

En materia de campañas y cuarentenas, éstas se conciben dentro del concepto integral de medidas fitosanitarias, por lo que deberán expresarse en normas oficiales mexicanas. Por tanto, además de cumplir con los requisitos generales correspondientes, deberán precisar, cuando menos, sus ámbitos espacial y temporal de aplicación; las plagas a prevenir, combatir o erradicar; las especies vegetales afectadas; las medidas fitosanitarias específicas a desarrollarse; los requisitos y prohibiciones a observarse; y los mecanismos de evaluación, verificación e inspección a seguirse. Asimismo, la Ley prevé la posibilidad de que la Secretaría, con base en los resultados de los muestreos en áreas geográficas específicas y la certeza comprobada de la no presencia o baja prevalencia de plagas, pueda declarar zonas libres o de baja prevalencia.

La Ley prevé la creación del Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Vegetal, que es un mecanismo que activará la Secretaría cuando detecte la presencia de plagas que pongan en situación de emergencia fitosanitaria a una o varias especies forestales en todo o en parte del territorio nacional, y, por medio del cual se aplicarán urgentemente las medidas fitosanitarias necesarias, pudiendo coordinar su aplicación y la constitución de fondos de contingencia con los Gobiernos de los Estados que integran la Federación y los particulares que desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios.

La Aprobación es el proceso que establece la Ley para impulsar la tendencia de alcanzar la simplificación administrativa,

mediante el “reconocimiento” que hace la Secretaría a las personas físicas y morales que cumplan los requisitos y procedimientos previstos en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y en la Ley de Metrología y Normalización, para que por materias específicas, puedan operar como organismos nacionales de normalización, organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas, quienes tienen a su cargo la prestación de los servicios fitosanitarios.

Mediante el proceso de certificación, la Secretaría, directamente o a través de las personas aprobadas, hace constar que los vegetales, sus productos y subproductos, así como los procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con la sanidad vegetal, cumplen con las disposiciones, especificaciones, criterios y procedimientos previstos en la legislación fitosanitaria. En esta materia, la Ley prevé la posibilidad de que, sujeto al principio de reciprocidad internacional, la Secretaría reconozca o apruebe a órganos reguladores y organismos de certificación extranjeros, cuyas certificaciones de la evaluación de la conformidad serán reconocidas para efectos de importación.

Respecto de los procesos de verificación e inspección, ambos tienen por objeto constatar que las mercancías, establecimientos, vehículos de transporte, y demás bienes sujetos a control fitosanitario, cumplan con las disposiciones, especificaciones, criterios y procedimientos previstos en la legislación fitosanitaria. La Ley distingue ambos procesos, a fin de regular la posibilidad de que además de la Secretaría, las unidades de verificación, a petición de parte y en las materias específicas para las que fueron aprobadas, presten los servicios de verificación. El proceso de inspección lo reserva exclusivamente, para identificar los actos de autoridad que solo puede realizar la Secretaría y que se asentarán en un Acta. Como parte de la estructura para ordenar los servicios de verificación e inspección, la Ley Federal de Sanidad Vegetal prevé el establecimiento y operación de puntos de inspección fitosanitaria internacional y

puntos de verificación interna. Estos últimos podrá instalarlos y operarlos directamente la Secretaría o permitir su instalación y operación a los Gobiernos de los Estados Federados y a los particulares que lo soliciten cuando cumplan los requisitos establecidos en la legislación fitosanitaria.

Se prevé el establecimiento del Premio Nacional de Sanidad Vegetal, con el objeto de reconocer y premiar anualmente, el esfuerzo de quienes se destaquen en la prevención, control y erradicación de las plagas que afecten a los vegetales. Asimismo se establece un mecanismo de denuncia ciudadana para que cualquier ciudadano pueda informar directamente a la Secretaría de los hechos, actos u omisiones que atenten contra la sanidad vegetal.

En lo relativo a las sanciones, se enuncian las conductas que constituyen infracciones a las disposiciones de la Ley y se regulan los mecanismos para su aplicación y la graduación de las sanciones. Finalmente a fin de respetar los derechos de los obligados, la Ley establece un recurso de revisión que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas por la Secretaría, y que tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

## **Problemas y lagunas existentes**

La principal laguna jurídica de la legislación fitosanitaria de México se aprecia en la falta de reglamento de aplicación de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, lo cual propicia que no se pueda proveer la exacta observancia de la Ley, y se haya tenido que suplir con la aplicación supletoria de disposiciones jurídicas que se derivan del marco jurídico anterior al vigente (con fundamento en el Artículo Transitorio 2° de la Ley Federal de Sanidad Vegetal) y con la generación de diversas normas oficiales que, si bien han permitido resolver la mayoría de las situaciones específicas en materia de Sanidad Vegetal, no son el instrumento jurídico idóneo para ello, toda vez que es el propio reglamento de la Ley, el que debe definir los alcances y contenidos generales de las normas y el

que debe regular los procedimientos aplicables en caso de que no haya una norma específica aplicable al caso concreto. Igualmente, algunos artículos de la Ley expresamente prevén que su regulación se hará en el Reglamento, por lo que al no haberse emitido, estos artículos si bien son vigentes, no puede decirse que sean plenamente aplicables.

Por otro lado, la Ley regula tanto la sanidad vegetal como la salud animal lo cual resulta de difícil aplicación ya que los Acuerdos Internacionales que rigen las dos materias son distintos (Organización Internacional de Epizootias y CIPF) y difieren en cuanto a su terminología lo que causa problemas a la hora de incluir conceptos y definiciones y consecuentemente a la hora de aplicar la Ley. Sería, por tanto, necesario elaborar y aprobar dos leyes distintas, una que regule Salud Animal y otra Sanidad Vegetal.

Además, esta Ley, al ser aprobada en 1994, no esta en concordancia con el Nuevo Texto Revisado de la CIPF, aprobado en 1997. Sin embargo, si tiene en cuenta el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Las definiciones necesitarían ser modificadas de forma que se incluyesen las de la Convención y sería necesario establecer listas de plagas reguladas así como la diferencia entre plagas cuarentenarias y no cuarentenarias reglamentadas.

En la actualidad, la Ley Federal de Sanidad Vegetal está bajo revisión y un anteproyecto se encuentra ya en el Congreso de los Diputados para discusión. Informalmente se informó a los consultores que este borrador incluía inocuidad de alimentos así como temas de calidad, materias que no se considera recomendable poner junto con disposiciones relativas a sanidad vegetal y salud animal ya que cada una está actualmente regida a nivel internacional por Acuerdos internacionales distintos no necesariamente compatibles (Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC).

## Conclusiones y recomendaciones

Si bien México cuenta con una Ley que responde a gran parte de los principios y tendencias internacionales en materia fitosanitaria, a fin de que la Ley esté totalmente actualizada y conforme con la CIPF, esta debería ser revisada a la luz de las nuevas disposiciones fitosanitarias internacionales, con el objeto de elaborar y proponer la iniciativa de reformas y adiciones correspondientes e impulsar su aprobación por el Congreso de la Unión;

Entre otras de las innovaciones que se deberían incorporar a la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se señalan las siguientes:

- Revisión del glosario a fin de adicionar entre otros conceptos: “análisis de riesgo de plagas”, “artículos reglamentados”, “plagas cuarentenarias”, “plagas reglamentadas” y “vigilancia de plagas”, y derogar aquellos conceptos que no están ya vigentes tales como “plagas exóticas”;
- Adicionar los aspectos generales del proceso para realizar el análisis de riesgo de plagas;
- Adicionar la figura de la reexportación, previendo el proceso de certificación correspondiente;
- Adicionar las reglas generales a que se sujetará la aprobación y la prestación de los servicios de los laboratorios;
- Adicionar los procedimientos generales para ordenar y desarrollar la vigilancia de plagas.

Además, existe un delicado vacío jurídico ante la falta del Reglamento de la Ley, por lo que es recomendable elaborar de manera impostergable, un proyecto de Reglamento de la Ley, y promover su aprobación por el Titular de la Secretaría, con el objeto de que lo someta a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

Las normas oficiales mexicanas han tenido que suplir en gran medida la falta de

Reglamento de la Ley, sin que previamente hayan tenido al propio Reglamento como instrumento jurídico rector que desarrollaría los alcances y contenidos generales previstos en la ley y definiría sus ámbitos que les permitiría su vinculación integral con todos los procesos fitosanitarios.

Por lo tanto, es recomendable que tan pronto como se promulgue y publique el Reglamento de la Ley, se instrumente un programa de revisión y evaluación del alcance y contenidos de las normas oficiales vigentes, y se revisen los anteproyectos de normas que están en elaboración o que se publicaron para consulta.

### 4.2.3 Belice

#### Marco legal

La situación de Belice es completamente distinta a la de los otros países de la región. Belice se benefició ya de un proyecto regional anterior, el TCP/RLA/0172 "Establecimiento de áreas libres de *ceratitis capitata*" el cual contemplaba asistencia jurídica a fin de revisar la legislación existente en materia de "áreas libres de plagas". Aprovechando la revisión, los oficiales de la Belice Agricultural Health Authority (BAHA) solicitaron al Oficial Jurídico de la FAO que visitó el país, Daniele Manzella, que revisase todas las secciones de la Ley de BAHA (*BAHA Act*) relativas a Sanidad Vegetal. Esto se hizo, así como específicas recomendaciones para enmendar la Ley, en aras a una concordancia con la CIPF.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de la Ley incluye además de sanidad vegetal, salud animal e inocuidad de alimentos, por lo que la revisión llevada a cabo se hace insuficiente ya que se limitó a sanidad vegetal y se está estudiando la posibilidad de llevar a cabo esta revisión de forma multidisciplinaria, revisando los tres aspectos en conjunto y no de forma separada. Además, vistos los resultados de la Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (ECF) hecha en Belice bajo este proyecto se ha llegado a un diagnóstico inicial que

determinó bastantes otros aspectos que habría que mejorar. Para que la meta de la ECF pueda cumplirse, Belice necesitaría un proyecto para el sólo, en el que los aspectos que se han detectado como débiles en la ECF puedan mejorarse, incluyendo la revisión completa de la Ley y la redacción de sus reglamentos de aplicación. En el momento actual, la FAO está tramitando la posible aprobación de un TCP para Belice a fin de subsanar las debilidades encontradas.

#### Problemas y lagunas existentes

Belice no ha ratificado aún el Nuevo Texto Revisado de la CIPF pero, sin embargo, está obligado a cumplir con sus disposiciones ya que es miembro de la OMC y por tanto está obligado a cumplir con sus Acuerdos, entre ellos el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que obliga a los países miembros a aplicar las normas internacionales de la CIPF para el área relativa a sanidad vegetal.

En lo que se refiere al área de sanidad vegetal, materia objeto de este proyecto, la Ley debe ser reformada y se deberá:

- designar a BAHA como NPPO de Belice;
- revisar las definiciones e incluir aquellos términos que no están pero que deberían estar (áreas libres de plagas, plagas, productos vegetales, etc.) para que concuerden con la CIPF;
- asegurar la seguridad fitosanitaria de las mercancías;
- obligar a BAHA a declarar las plagas reguladas;
- establecer el análisis de riesgo de plagas como base para la declaración de plagas reguladas;
- reestablecer los poderes y las funciones de la autoridad;
- establecer un fondo de contingencia (OIRSA ha establecido con otros

países un método por el cual en caso de emergencia los fondos del OIRSA que revierten en cada país pueden ser usados por estos);

- redefinir lo que debe ir en reglamentos y lo que debe ir en manuales de procedimiento o en códigos de práctica ya que la Ley es extremadamente extensa;
- obligar a la policía y a otras instituciones a cooperar en la erradicación y vigilancia de plagas;
- establecer los requisitos y calificaciones mínimas para la contratación de los oficiales de BAHA.

## Conclusiones y recomendaciones

Debido a la existencia de un informe legal realizado por la Oficina Jurídica de la FAO en el año 2003 bajo otro proyecto, el TCP/RLA/0172 en el cual se analiza la ley que regula la sanidad vegetal en Belice, e incluso, incluye sugerencias para enmiendas, no vamos a entrar aquí en detalle con este tema, sino que nos remitimos a dicho informe.

### 4.2.4. Guatemala

#### Marco legal

Guatemala cuenta a la presente fecha con la Ley de Sanidad Vegetal y Animal (Decreto del Congreso de la República número 36-98) aprobada el 6 de mayo de 1998. La Ley cuenta con un Reglamento de aplicación el cual fue aprobado por Acuerdo Gubernativo 745-99 el 30 de septiembre de 1999. A pesar de haber sido redactados después de la aprobación del Nuevo Texto Revisado (NTR) de la CIPF, estos instrumentos no están alineados con los compromisos internacionales incluidos en la Convención, debido a que su redacción comenzó antes de la fecha de aprobación de aquel.

Guatemala no ha ratificado el Nuevo Texto Revisado (NTR) de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) pero si ratificó los textos de 1951 y 1979. Además, es miembro de la Organización Mundial de Comercio por lo que igualmente está obligada a cumplir con sus Acuerdos y, por tanto, con la CIPF.

#### Problemas y lagunas existentes

Una vez más, existe una ley común para salud animal y sanidad vegetal. Tal y como se ha dicho anteriormente, este tipo de leyes son de difícil aplicación ya que los Acuerdos Internacionales que rigen la Salud Animal y la Sanidad Vegetal son distintos (OIE y CIPF respectivamente) y difieren en cuanto a su terminología lo que causa problemas a la hora de incluir conceptos y definiciones y consecuentemente a la hora de aplicar la Ley. Es por tanto recomendable, elaborar y aprobar dos leyes distintas, una que regule la Salud Animal y otra la Sanidad Vegetal.

Por otro lado, gran parte de los compromisos de la CIPF no están incluidos en la legislación nacional. Así, entre otras cosas, la Ley:

a) no incluye las definiciones de la CIPF, en concreto, no contempla las definiciones de plagas reglamentadas, cuarentenarias y no cuarentenarias reglamentadas requeridas para la categorización en el ARP;

b) no incluye la obligación de proporcionar la justificación técnica de las medidas fitosanitarias a través de un Análisis de Riesgo de Plagas y la reglamentación es contradictoria (Art. 25 y 15 del Reglamento);  
c) no incluye Lugares y Sitios de Producción Libres de Plagas;  
d) no establece la obligación de entrenamiento del personal;

Además, las características del sistema de Administración Central del Estado restringen la operación eficiente, en relación con el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas por la CIPF para una ONPF. Este concepto puede expandirse a las restantes actividades

encomendadas a la Unidad de Normas y Regulaciones del Ministerio de Agricultura.

Para ello, sería necesario elaborar y aprobar una Ley institucional para la creación de una institución descentralizada con autarquía financiera, vinculada al Ministerio de Agricultura por la presidencia de un Consejo que estaría compuesto por representantes del sector privado, universidades y otras partes involucradas. Esta Institución ejercerá las funciones hoy atribuidas a la Unidad de Normas y Regulaciones (Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, OGMs, Semillas, Inocuidad de Alimentos, Plaguicidas, etc.).

Por otro lado, la Ley no contempla la participación del sector privado (productivo, académico, investigación, comerciantes, etc.) y carece de un enfoque integrado sobre el sistema fitosanitario nacional. Sería necesario dar participación al sector privado y a los demás elementos del sistema fitosanitario nacional en el Consejo de Administración del nuevo instituto descentralizado mencionado anteriormente.

Además, la Ley:

- no especifica roles, funciones y obligaciones de los actores que integran el Sistema Fitosanitario Nacional.
- sólo establece las funciones de los inspectores de cuarentena vegetal pero no asigna potestades.
- no tipifica algunas infracciones y sanciones.
- no prevé la constitución de un registro de operadores (importadores y exportadores).
- no prevé la recuperación de costos por servicios prestados
- no contempla los procedimientos para establecer los requisitos fitosanitarios por lo que el sistema no es completamente transparente.
- prevé la obligación ciudadana de denunciar las plagas en su Art. 19.

Sin embargo, este artículo es demasiado general ya que no especifica que tipo de plagas hay que denunciar (las cuarentenarias o de importancia económica), ya que tal y como está redactado, el departamento encargado de la Sanidad Vegetal se podría llenar de denuncias inútiles.

- no contempla los procedimientos para establecer los requisitos fitosanitarios por lo que el sistema no es completamente transparente.

Por otro lado:

- se carece de la reglamentación necesaria para implementar la Ley en lo que se refiere a diagnóstico de plagas; y
- el marco jurídico que crea el Fondo de Emergencia no es lo suficientemente sólido para su implementación.

Además, en lo que se refiere al Reglamento de aplicación de la Ley, se puede afirmar que en algunos aspectos es discordante con el mandato legal contemplado en la Ley de la materia, lo que no permite que las acciones allí establecidas sean congruentes con lo que ordena la Ley. Lejos de desarrollar procedimientos que complementen lo establecido en Ley y con ello contribuir a su aplicación eficiente y eficaz que sustenten las acciones técnicas y administrativas que al órgano ejecutor le corresponde administrar, el reglamento por sí mismo supera en algunos contenidos la jerarquía debida a la Ley y supera lo normado en ésta. El Reglamento excede en muchos casos el alcance de la Ley y muchas veces la contraría, así, por ejemplo, como se mencionó anteriormente, la Ley no regula la obligación de proporcionar la justificación técnica de las medidas fitosanitarias a través de un ARP, lo que resulta contradictorio con lo establecido en los Artículos 15 y 25 del Reglamento.

## Conclusiones y recomendaciones

En respuesta a lo anteriormente expuesto y de los otros muchos problemas y lagunas que se encuentran en la Ley, se hace necesario armonizar su contenido con los compromisos internacionales emanados de la CIPF, que regule con exclusividad una sola materia, la "Sanidad Vegetal", que permita el gerenciamiento de los sistemas de inspección, de certificación fitosanitaria para las exportaciones, de capacidad de respuesta frente al ingreso de plagas cuarentenarias, de capacidad de diagnóstico de plagas, de vigilancia fitosanitaria, de análisis de riesgo de plagas y de áreas libres de plagas.

Es pertinente indicar que lo observado con anterioridad permite admitir la necesidad que se tiene de reestructurar la legislación fitosanitaria del país armonizado con los compromisos internacionales emanados del Nuevo Texto Revisado de la CIPF y del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Guatemala, cuenta en materia fitosanitaria con instrumentos legales desactualizados que no recogen los compromisos emanados del NTR de la CIPF y del Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

### 4.2.5. El Salvador

#### Marco legal

La sanidad vegetal en El Salvador está regulada principalmente por la Ley de Sanidad Vegetal y Animal. Como su nombre indica, esta Ley establece disposiciones para la protección sanitaria de los vegetales (incluyendo el área de los plaguicidas) y de los animales.

La Ley fue aprobada en 1995, o sea dos años antes de la aprobación del NTR de la CIPF, el cual no ha ratificado. Sin embargo, si lo hizo con los textos de 1951 y 1979 y es miembro de la OMC desde 1995.

La Ley de Sanidad Vegetal y Animal es de carácter especial y, conforme a sus disposiciones, debe contar con un

reglamento de aplicación para asegurar su cumplimiento, disposición que está limitando su aplicación, al no existir éste.

#### Problemas y lagunas existentes

Igual que otras leyes de la región, la Ley que regula la sanidad vegetal en El Salvador, también regula la salud animal. Tal y como se dijo, este tipo de leyes es de difícil aplicación ya que los Acuerdos Internacionales que rigen la Salud Animal y la Sanidad Vegetal son distintos (OIE y CIPF respectivamente) y difieren en cuanto a su terminología lo que causa problemas a la hora de incluir conceptos y definiciones y consecuentemente a la hora de aplicar la Ley. Es por tanto recomendable, elaborar y aprobar dos leyes distintas, una que regule la Salud Animal y otra la Sanidad Vegetal.

Como lagunas de la Ley hay que destacar:

- en lo que se refiere a las definiciones, faltarían muchas definiciones importantes (plantas, áreas libres de plagas, plagas no cuarentenarias reglamentadas, plagas reglamentadas, productos vegetales, etc.) así como la adecuación de éstas con la CIPF;
- la Ley no da poder a los inspectores para poder entrar en cualquier área, premisa o instalación en la que sospeche que existe riesgo de plagas. Sólo da poderes a los inspectores de plaguicidas pero no a los de cuarentena;
- no menciona la obligación del MAG de emitir certificados fitosanitarios para la exportación;
- el análisis de riesgo de plagas sólo lo define pero no establece en que casos se llevará a cabo;
- no establece la seguridad fitosanitaria de los envíos después de la certificación mediante los procedimientos apropiados, manteniendo, por ejemplo, el

precinto oficial del MAG hasta que la mercancía llegue a destino final en el caso de las exportaciones;

- las sanciones deberían ser revisadas ya que la mayoría consisten en multas pecuniarias y se establecen pocas sanciones de tipo administrativo (cierre de negocios, decomisos, etc.).

## Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, El Salvador necesitaría separar la Ley de Sanidad Vegetal y Animal en dos leyes, regulando las dos materias en dos instrumentos jurídicos independientes. Además, debería plantearse reformar la citada Ley para adecuarla con la CIPF y con los acuerdos relevantes en la materia.

### 4.2.6. Honduras

#### Marco legal

Honduras es miembro de la OMC desde 1995 y ratificó el NTR de la CIPF en 2003.

La Ley FitoZoosanitaria de Honduras fue aprobada por Decreto No. 157-94 y regula tanto sanidad vegetal como salud animal, así como plaguicidas. Este instrumento jurídico vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial, La Gaceta No. 27552 el 13 de enero de 1995, tiene como objetivo velar por la protección y sanidad de los vegetales y animales, y por la conservación de sus productos y subproductos contra la acción perjudicial de las plagas y enfermedades de importancia económica, cuarentenaria y humana.

Esta norma jurídica surge como necesidad gubernamental ante el proceso de reestructuración de la Secretaría de Recursos Naturales amparado en lo que establece la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario (Decreto No. 31-92 del 5 de marzo de 1992).

Esta Ley es el instrumento jurídico básico de la República de Honduras en materia de protección fitosanitaria y su aplicabilidad corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

La Ley cuenta con dos reglamentos de aplicación:

- el Reglamento de Diagnóstico, Vigilancia y Campañas Fitosanitarias (Acuerdo No. 002-98), cuyo objetivo es establecer las disposiciones técnicas, administrativas y legales para la puesta en práctica de las disposiciones sobre vigilancia, diagnóstico y campañas fitosanitarias contempladas en la Ley FitoZoosanitaria, a través de acciones para detectar y diagnosticar plagas cuarentenarias que amenacen la sanidad vegetal del país y definir estrategias para el manejo de las mismas; y
- el Reglamento de Cuarentena Agropecuaria (Acuerdo 1618-97), cuya finalidad es establecer las disposiciones técnicas administrativas y legales para la sanidad agropecuaria del país a través de acciones para prevenir la introducción, establecimiento y dispersión de plagas y enfermedades de importancia económica, cuarentenaria que amenacen la salud humana, animal y sanidad vegetal del país.

#### Problemas y lagunas existentes

La Ley FitoZoosanitaria carece de muchas disposiciones necesarias para permitir la implementación de un adecuado sistema nacional de protección fitosanitaria que facilite el cumplimiento por parte del Estado hondureño de las obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos Internacionales relevantes en materia de sanidad vegetal.

Los principales problemas que se han encontrado a la Ley y en sus reglamentos son los siguientes:



- La Ley incluye disposiciones relativas a calidad, inocuidad, semillas, plaguicidas, etc. que no deberían pertenecer al ámbito de aplicación de la misma ley. Además, regula a la vez salud animal y sanidad vegetal lo cual no es compatible en cuanto a la terminología, tal y como se ha explicado anteriormente.
- Existe una incorrecta distribución de disposiciones ya que algunas están en el Reglamento cuando deberían estar en la Ley y las estructuras de los distintos instrumentos legales no son apropiadas. Así,
  - el art. 31 del Reglamento de Cuarentena incluye ciertas funciones que le atribuyen a las autoridades de aduanas. Estas funciones deberían estar incluidas en la Ley.
  - el Reglamento de Vigilancia crea un Fondo de Emergencia Fitosanitaria (capítulo III). Este fondo debería estar creado por Ley en vez de por medio de reglamento ya que la Secretaría de Agricultura no puede ordenar a finanzas a crear el financiamiento específico para el Fondo.
  - los poderes de los inspectores no están establecidos por Ley sino que es el Reglamento de Cuarentena (Art. 107 y 108, entre otros) el que los menciona, cuando esta disposición debe siempre ser materia de ley no de reglamento;
- No existe una armonización entre la Ley y la CIPF sobre todo en lo que se refiere a la terminología (tipos de plagas, lugares y sitios de producción, entre otros).
- No menciona la necesidad de hacer el ARP como medio para justificar la medida técnica que se ha tomado.
- El art. 35 de la Ley contempla la obligación de toda persona de denunciar el apareamiento de plagas. No especifica que los tipos de plagas que se deberán denunciar son nada más las plagas cuarentenarias (de importancia económica) por lo que, según este artículo, toda persona está obligada a denunciar todo tipo de plagas sin tener en cuenta su importancia. Consecuentemente, la autoridad competente debería recibir constantemente denuncias por plagas que no son preocupantes y al mismo tiempo toda persona que vea una plaga estará automáticamente infringiendo la ley si no la denuncia.
- El Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) aparece como parte de la cuarentena no de la vigilancia pero consta en el Reglamento de vigilancia y no en el de cuarentena.
- No se cuenta con un registro de operadores en apoyo a las actividades de control de importaciones, exportaciones, trazabilidad, etc.

## Conclusiones y recomendaciones

Igual que en el caso de alguno de sus países vecinos, Honduras debería reformar la Ley FitoZoosanitaria, separándola en dos instrumentos legales distintos (uno para Sanidad Vegetal y otro para Salud Animal), actualizándolas al mismo tiempo, de conformidad con los Acuerdos Internacionales relevantes.

Hay que mencionar que un borrador de Ley de Sanidad Vegetal (que incluye también Salud Animal) ha sido ya preparado por el Gobierno y en el momento actual se encuentra en consulta pública. Los consultores no tuvieron acceso a ese borrador por lo que no se pudieron hacer comentarios.

#### 4.2.7. Nicaragua

##### Marco Legal

El principal instrumento jurídico en materia de sanidad vegetal es la Ley No. 291, denominada Ley Básica de Salud Animal y Sanidad Vegetal, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 136, de 22 de Julio de 1998. El Reglamento de la Ley No. 291 fue aprobado por Decreto No. 2-99 publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 14 de 21 de Enero de 1999, el cual fue reformado por Decreto No. 59-2003, de 13 de Agosto de 2003.

Nicaragua se adhirió al texto de la CIPF de 1951 y aceptó el de 1979. Sin embargo, aún no ha ratificado el NTR de 1997. Es miembro de la OMC desde 1995.

El objetivo de la Ley es establecer las disposiciones fundamentales para la protección de la salud y conservación de los animales, vegetales, sus productos y subproductos, contra la acción perjudicial de las plagas y enfermedades de importancia económica, cuarentenaria y social en armonía con la defensa de la actividad agropecuaria sostenida, de la salud humana, los recursos naturales, biodiversidad y del ambiente.

La autoridad de aplicación de la Ley y su Reglamento será el Ministerio Agropecuario y Forestal por medio de la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA), como instancia de coordinación, elaboración, ejecución y consulta de los programas, subprogramas y políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal.

##### Problemas y lagunas existentes

Los principales problemas que se han encontrado en el marco legal nicaragüense fueron:

- La legislación no es consistente con los acuerdos internacionales en lo que se refiere a la terminología (no es acorde con la de la CIPF y

faltan definiciones importantes como las de productos vegetales, artículo reglamentado, plaga reglamentada, plaga cuarentenaria, plaga no cuarentenaria reglamentada, etc.), a la falta de justificación técnica de las medidas fitosanitarias, etc.

- La Ley contempla tanto Salud Animal como Sanidad Vegetal. Además, incluye disposiciones relativas a plaguicidas, semillas e inocuidad de alimentos. La inclusión de todas estas materias bajo un mismo instrumento jurídico hace que la Ley caiga frecuentemente en contradicciones.

- Algunas disposiciones del reglamento deberían estar en la Ley, como el art. 55 relativo al análisis de riesgo, el art. 75 sobre actividades de coordinación con otras instituciones o el art. 100 sobre reversión de recursos económicos al Ministerio de Agricultura.

- No existen mecanismos operativos ni procedimientos para la acreditación y tercerización de funciones.

- La Ley presenta errores debidos probablemente a problemas de redacción, como el art. 35 según el cual “la inspección y/o tratamiento cuarentenario serán de carácter obligatorio para todos los medios de transporte que pretendan arribar o salir al y del territorio nacional”. De conformidad con este artículo, todos los envíos serán tratados. También los arts. 30 a 36 de la Ley hablan de “cuarentena agropecuaria”, término que aparece entre comillas y que parece referirse a un departamento de la Autoridad Fitosanitaria, sin haberla definido ni mencionado antes en el cuerpo de la Ley. Sin embargo, el reglamento la define como conjunto de medidas pero esta definición no funcionaría en el contexto de la Ley.

– La Ley no da mandato para obligar a Aduanas a notificar a un inspector de Sanidad Vegetal la llegada de un envío de plantas. Esta obligación tampoco aparece en la Ley que regula las funciones de Aduanas. El art. 75 del reglamento lo menciona indirectamente pero esta función debería estar en la Ley ya que otorga obligaciones a los inspectores de Aduanas.

– Existen dos clasificaciones distintas de las infracciones, una en leves, graves y muy graves y otra en ordinarias y extraordinarias. Estas segundas no aparecen definidas en la Ley y no se entiende la relación entre unas y otras.

– El art. 62 remite al Reglamento para señalar los casos en los que la autoridad de aplicación suspenderá o cancelará temporal o totalmente el reconocimiento de la condición sanitaria y fitosanitaria. Sin embargo, el Reglamento es omiso en este tema y remite a futuras normas específicas.

– El contenido de algunos artículos está repetido (los arts. 49 y 50 son iguales que los arts. 69 y 70).

## **Conclusiones y recomendaciones**

Sería recomendable disponer de un nuevo marco regulatorio que sea congruente con la CIPF y con el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Además, hay que destacar que el sistema de recurrir a normas técnicas obligatorias no es un mecanismo flexible sino que, por el contrario, dificulta la aplicación de las medidas fitosanitarias.

## **4.2.8. Costa Rica**

### **Marco legal**

Costa Rica ha ratificado y aceptado los tres textos de la CIPF (el NTR de 1997 lo ratificó en 1999). Además, es miembro de la OMC desde enero de 1995.

La Ley de Protección Fitosanitaria se promulga el 8 de abril de 1997 y está fuertemente influenciada por los Acuerdos de la OMC, incorporando textualmente los principios generales y filosóficos del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Para la consecución de los objetivos esenciales de la Ley de Protección Fitosanitaria, protección de la salud, del ambiente y del patrimonio vegetal del país, se creó el Servicio Fitosanitario del Estado, órgano de desconcentración máxima del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que en virtud de esa naturaleza jurídica cuenta con personalidad jurídica instrumental e independencia técnica, administrativa y financiera, lo que le permite gozar de amplias facultades y poderes para el logro de sus objetivos.

El Servicio Fitosanitario del Estado cuenta con las siguientes Gerencias Técnicas:

- 1) Insumos Agrícolas a la cual compete el registro y control de productos químicos utilizados en la agricultura;
- 2) Vigilancia y Control de Plagas, encargada de la vigilancia y protección agrícola interna;
- 3) Exportaciones, encargada de dictar las normas, requisitos y procedimientos relacionados con la inspección y certificación de vegetales de exportación;
- 4) Cuarentena Vegetal, Gerencia a la que corresponde establecer las normas y procedimientos relacionados con el control de las importaciones de productos vegetales a Costa Rica;

- 5) Laboratorios, a la que compete establecer las normas y procedimiento para el funcionamiento de los laboratorios oficiales;
- 6) Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica, que tiene a su cargo el registro de productores orgánicos, así como la acreditación y certificación de agricultura orgánica;
- 7) Biotecnología, a la que corresponde la regulación fitosanitaria de organismos o productos de la biotecnología;
- 8) Gerencia de Calidad, la cual está siendo creada para asumir las responsabilidades y deberes establecidos por Ley No. 8279.

Para el ejercicio específico de las competencias, las Gerencias Técnicas cuentan con un marco reglamentario, establecido en el Reglamento a la Ley de Protección Fitosanitaria.

La Ley 7664 de Protección Fitosanitaria tiene un ámbito de aplicación muy vasto ya que abarca sanidad vegetal, plaguicidas, agricultura orgánica y crea la Comisión de Bioseguridad. Además, la Ley cuenta con un Reglamento de aplicación de 20 de marzo de 1998, el cual complementa en gran manera a la Ley.

### **Problemas y lagunas existentes**

La Ley no incluye definiciones, lo cual a modo de ver de los consultores es una laguna jurídica importante ya que los términos que aparecen en la Ley no son definidos y requieren una referencia constante al Reglamento de aplicación, cuyo espíritu pudo no haber sido el mismo que el de la Ley. Se considera recomendable incluir en la Ley al menos aquellas definiciones que aparecen en la CIPF ya que éstas no serán modificadas fácilmente. Una ley resulta de difícil interpretación si no contiene definiciones.

Además, la Ley crea en el artículo 66 un Fondo para Emergencias. Sin embargo, este fondo resulta difícil de ser utilizado en la práctica ya que requiere la firma del Ministro de Agricultura además de la del Presidente de la República para poder ser utilizado por lo que el sentido de ese Fondo, que es la emergencia se pierde. Esta disposición debería reformarse en el sentido de que la firma del Director General de Sanidad Vegetal o la del Viceministro de Agricultura fuese suficiente para la utilización del Fondo.

La Ley sólo habla de evaluación de riesgo y no de Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) cuando el primero sólo constituye una etapa del segundo. Esto, además, es incoherente con el reglamento que ya establece el análisis de riesgo y la evaluación del riesgo como la segunda etapa del citado ARP.

Las áreas libres de plagas no están explícitamente reguladas en la Ley (ni tampoco en el Reglamento), no las define (como no define ningún otro término), no dice quien las declarará ni establece las condiciones en las que se declararán.

Además, las sanciones e infracciones están anticuadas, son débiles y escasas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

En general, la legislación fitosanitaria de Costa Rica está completa y actualizada. Sin embargo, ligeras enmiendas que tengan en cuenta las lagunas antes mencionadas perfeccionarían los instrumentos legales que regulan la protección fitosanitaria en gran medida.

### **4.2.9. Panamá**

#### **Marco legal**

Panamá se adhirió a la CIPF de 1951 en 1968 y aceptó el texto de 1979 en 1992. Sin embargo, todavía no ha ratificado el NTR de 1997. Es miembro de la OMC desde 1997.

La Ley 47 de 9 de julio de 1996 se aplica a todos los ámbitos de la sanidad vegetal, excepto a la cuarentena que está regulada por la Ley 23 de 15 de julio de 1997, e incluye además plaguicidas.

### **Problemas y lagunas existentes**

Como lagunas en la ley se han observado:

- incluye demasiadas definiciones pero no todas ellas son utilizadas en el texto de la Ley. Además no todas corresponden a las que se establecen en el NTR de la CIPF con lo que deberían ser revisadas. No define conceptos esenciales como plaga cuarentenaria, plaga no cuarentenaria reglamentada o plaga reglamentada, etc.;
- no establece la seguridad fitosanitaria de los envíos después de la certificación mediante los procedimientos apropiados, manteniendo, por ejemplo, el precinto oficial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario hasta que la mercancía llegue a destino final en el caso de las exportaciones;
- tampoco incluye una disposición relativa a la trazabilidad de las mercancías en el caso de ser detectada alguna plaga;
- no da poderes a los inspectores para poder entrar en cualquier establecimiento a inspeccionar cualquier planta o producto vegetal cuando exista sospecha de que existe una plaga. Sin embargo, si obliga al propietario a permitir la entrada del inspector;
- no establece un fondo para el caso de una emergencia de tipo fitosanitario;

Además, un problema a destacar en esta ley es que la parte relativa a cuarentena

está contemplada en otra ley. Esto es particularmente grave ya que todos los ingresos que se reciben por las actividades fitosanitarias son recibidos por el Departamento de Cuarentena y para ser transferidos a la Dirección de Sanidad Vegetal existe un sistema muy complejo, no contando, por tanto, con autonomía financiera con todo lo que esto implica.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Sería importante para Panamá reformar su legislación relativa a Sanidad Vegetal, teniendo en cuenta los comentarios antes expresados y, fundamentalmente, uniendo bajo un solo cuerpo legal la protección fitosanitaria y la cuarentena.

#### **4.2.10. República Dominicana**

##### **Marco legal**

La Ley No. 4990 sobre Sanidad Vegetal de la República Dominicana es de 1958 por lo que no tiene en cuenta ni el NTR de la CIPF, ni el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. En el momento en que esta Ley se dictó, estos acuerdos aún no existían y, por tanto, no había obligación de cumplir con ellos. Sin embargo, ahora la República Dominicana es miembro de la OMC desde marzo de 1995 y se adhirió a la CIPF de 1951 en 1952 por lo que es su deber cumplir con sus obligaciones internacionales y uno de los requisitos para ello es la actualización de la legislación.

##### **Problemas y lagunas existentes**

La Ley, de por sí, carece de conceptos fundamentales. Se limita a regular la importación de plantas, siendo su primer artículo, la prohibición a la importación de plantas (absolutamente contrario a la OMC). No contempla la exportación, la re-exportación o el tránsito de plantas. No incluye ninguna definición por lo que resulta prácticamente imposible interpretar el texto de la Ley. No distingue tipos de plagas (plagas cuarentenarias, no cuarentenarias reglamentadas, etc.). Tampoco establece

Áreas Libres de Plagas ni la obligación de justificar las medidas técnicas, tal y como establece el Acuerdo de MSF. No otorga poderes a los inspectores con lo que éstos no pueden efectuar ninguna inspección basada en la legalidad. Las sanciones están absolutamente obsoletas (establece penas pecuniarias que van desde los 20 céntimos de dólar hasta los 10 dólares) y las infracciones se limitan a una general para toda la Ley. Además, la Ley no establece un fondo de emergencias ni la obligación ciudadana de informar en el caso de observar el brote de una plaga.

## Conclusiones y recomendaciones

Básicamente la Ley es inaplicable y la Dirección de Sanidad Vegetal está actuando sin base legal para ello. Es muy recomendable que una nueva Ley sea aprobada lo antes posible.

## 5. Conclusiones y recomendaciones del estudio

### 5.1. A nivel regional

De la información generada a nivel regional se concluye que deberá adjudicarse un muy alto grado de prioridad al desarrollo de legislaciones y reglamentos armonizados entre los países. El desarrollo y actualización de legislaciones nacionales compatibles con los marcos internacionales, reviste la máxima prioridad alcanzando un muy alto grado de simetría para todos los países considerados en este estudio. No obstante la armonización en el plano regional, no podrá expresarse en ausencia de reglamentos y procedimientos documentales consensuados entre los países. Este último aspecto, adquiere máxima prioridad a nivel regional, pero como condición necesaria, previamente o concomitantemente se deberán actualizar los marcos legales fitosanitarios nacionales.

La segunda categoría de los factores limitantes con alto índice de simetría

(categoría D), está estrechamente relacionado con el anterior y debe ser atacada posteriormente o concomitantemente. Las limitantes en procedimientos documentados y en deficiencias de capacitación técnica, podrían ser mucho más eficientemente solucionadas mediante programas regionales, antes que mediante acciones nacionales.

De acuerdo con su naturaleza, las actividades necesarias para superar los principales factores limitantes, pueden agruparse en las siguientes categorías, según las mismas requieran de:

- **Coordinación nacional y voluntad política** (típicamente la actualización de la legislación y del marco reglamentario, la coordinación y modernización institucional y el mejoramiento de la capacidad de gerenciamiento).
- **Asistencia Técnica en pequeña escala** (ej: la incorporación de nuevas tecnologías de diagnóstico de plagas)
- **Grandes inversiones económicas:** en infraestructura física y equipamiento (ej: nuevas facilidades de inspección en puntos de entrada, nuevos laboratorios).

La mayoría de los principales factores limitantes identificados pertenece a la primera categoría (L) enfatizando que la **voluntad política** es un aspecto clave para la mejora de los Sistemas Fitosanitarios de los países incluidos en el estudio.

Desde que varios de los países incluidos en el estudio vienen desarrollando estrategias de acceso a los mercados de exportación basadas en el uso del principio de regionalización (áreas libres de plagas), éste constituye un buen caso para analizar la interacción de los distintos factores. El principio de regionalización bajo el NTR de la CIPF (NIMF 4 y 10) no sólo se refiere al concepto de **Áreas Libres de Plagas (ALP)** (NIMF 4), sino que también incluye los conceptos de **Lugar y Sitio de Producción Libre de plagas** (NIMF 10). Las Áreas

Libres de Plagas se refieren a áreas geográficas relativamente grandes cuyo status fitosanitario se intenta mantener por un periodo relativamente largo, en tanto los **Lugares de Producción Libres de Plagas** y los **Sitios Libres de Plagas** (NIMF 10) se refieren a parcelas específicas o invernáculos cuyo status fitosanitario se intenta mantener durante cortos periodos. Estas características afectan el nivel en que los sectores oficial y privado se ven involucrados en el establecimiento y mantenimiento del status de libre de plaga en cada categoría, así como su cuota parte en los costos asociados. Las políticas de recuperación de costos, que son esenciales en aras de mantener la calidad de los servicios fitosanitarios necesarios para la implementación de estas estrategias, deberán tomar en cuenta estas características diferenciales.

A nivel del país exportador, el uso de estrategias basadas en el uso de ALP requiere la disponibilidad de:

- Legislación actualizada, que incorpore el concepto de regionalización y los poderes para aplicar medidas fitosanitarias requeridas para el mantenimiento del status fitosanitario, incluyendo la cuarentena doméstica, mecanismos de respuesta rápida a las plagas, mecanismos de trazabilidad de los envíos y de aseguramiento de la identidad y seguridad fitosanitaria de los mismos.
- Programas de vigilancia de plagas adecuados.
- Sistemas de documentación confiables.
- Sistemas operativos de trazabilidad de los envíos.
- Procedimientos operativos para asegurar la integridad y seguridad fitosanitaria de los envíos hasta el embarque.

Como se ha expresado en la Sección 3, la mayor parte de estos requisitos figuran

entre los puntos más débiles de la capacidad fitosanitaria de los países incluidos en el estudio.

Adicionalmente, la implementación y mantenimiento de estrategias basadas en ALP, es costosa y sólo se justifica como alternativa de acceso a los mercados de exportación. Esto demanda de la activa participación del sector privado compartiendo responsabilidades con el sector oficial en el establecimiento y mantenimiento del status fitosanitario de las ALPs.

### 5.1.2 Costos relativos para la mejora de la capacidad fitosanitaria

En términos generales, los costos requeridos para establecer y mantener un Sistema Fitosanitario nacional con capacidad para responder a las demandas de los Acuerdos internacionales y a los requisitos fitosanitarios de los principales mercados de exportación, puede aparecer como significativo en primera instancia. No obstante cuando la naturaleza de las principales limitantes identificadas a través de la ECF es tomada en cuenta, surge que existe un gran margen para la mejora de estos Sistemas mediante inversiones relativamente modestas. Para ello, sólo es necesario actualizar la legislación nacional, modernizar los aspectos institucionales incluyendo estructuras, sistemas administrativos, políticas de recuperación de costos, buenas prácticas de gerenciamiento y el establecimiento de procedimientos documentados. Será necesario también cambiar los sistemas cuarentenarios basados principalmente en la capacidad de inspección y recursos humanos hacia sistemas de Protección Vegetal más sofisticados, basados en la asignación de recursos para el Análisis de Riesgo de Plaga. Adicionalmente, los Programas de Vigilancia, Certificación de Importaciones, Certificación de Exportaciones, Erradicación de Plagas y Regionalización deberán ser actualizados y alineados con las NIMF. Todos estos cambios significaran sin duda un incremento de los recursos asignados,

pero los mismos suministrarán el soporte necesario para la facilitación del comercio seguro de productos agrícolas y las condiciones necesarias para apoyar el acceso a los mercados de exportación. La inversión final puede tornarse en altamente rentable para la economía nacional en su conjunto.

La Tabla 3, suministra una indicación del orden de magnitud de la inversión requerida para suministrar la asistencia técnica y recursos humanos y financieros necesarios para paliar las deficiencias reseñadas en diferentes categorías de actividad fitosanitaria, así como la clase de actividades que se requeriría en cada caso.



**Tabla 3**

Orden de magnitud de la inversión en Asistencia Técnica para diferentes categorías de actividad fitosanitaria

<b>CATEGORÍA</b>	<b>Actividades</b>	<b>Orden de magnitud de la inversión</b>
INSTITUCIONAL	Básicamente coordinación nacional y voluntad política. Nacionalización de los Recursos Humanos, padrón y estructura organizacional. Asignación presupuestaria, sistemas de recuperación de costos. Asistencia Técnica para el diseño institucional y sistemas de gerenciamiento.	MEDIO
LEGISLACIÓN	Básicamente coordinación nacional y voluntad política. Asistencia Técnica para desarrollar los borrados de la Ley y su reglamentación.	BAJA
CERTIFICACIÓN DE EXPORTACIONES	Desarrollo de Manuales Operativos, procedimientos documentados, entrenamiento de personal, software, facilidades de inspección sistemas de trazabilidad, Asistencia Técnica para lo anterior, infraestructura y equipamiento.	MEDIO A ALTA
CAPACIDAD DE DIAGNÓSTICO	Infraestructura y Equipamiento de laboratorios, entrenamiento, procedimientos documentados, software, acceso a fuentes bibliográficas e Internet, sistemas de acreditación, Asistencia Técnica para lo anterior.	MUY ALTA
RESPUESTA A PLAGAS EXÓTICAS	Establecimiento de un Fondo de Emergencia Fitosanitaria, vinculado al Programa de Vigilancia, recursos humanos, planes de contingencia, disponibilidad de equipos y medios de transporte. Asistencia Técnica para lo anterior	MEDIO A ALTA
ARP	Manuales de procedimientos, entrenamiento, recursos humanos. Asistencia Técnica para lo anterior.	MEDIO

Una estimación cuantitativa del orden de magnitud consignado en la Tabla, puede ser derivada de la propuesta desarrollada por Proyecto FAO TCP/RLA/2912, (Anexo 5) donde los costos de la Asistencia Técnica requerida para actualizar las legislaciones nacionales y sus reglamentaciones, el desarrollo de Manuales Operativos, procedimientos documentados y software (excluyendo inversiones en infraestructura, equipamiento, recursos humanos y capacitación) ha sido estimado en el orden de U\$D 1.500.000 para los nueve países incluidos en este estudio (equivalente a U\$D 170.000/país).

## **5.2. A nivel nacional**

### **5.2.1. Características generales de una ley de protección fitosanitaria**

Una ley de protección fitosanitaria deberá ser carácter general, tipo ley marco sujeta a un reglamento de aplicación. Deberá ser una ley básica, y, su contenido será acorde con la realidad y posibilidades específicas del país.

Asimismo, la Ley sólo deberá abarcar los aspectos propios de la sanidad vegetal, en consecuencia, no deberá regular temas como el uso y control de insumos agrícolas, la inocuidad y calidad de agroalimentos, semillas, OVMs, etc.

La ley de protección fitosanitaria deberá contener las prerrogativas y obligaciones indispensables de la ONPF y de los ciudadanos respecto al tema de la protección fitosanitaria. Los aspectos que pueden ser objeto de modificación constante o frecuente deberán quedar relegados al reglamento de aplicación de la citada ley, a fin de facilitar su enmienda y actualización, permitiendo al Estado el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas mediante los acuerdos fitosanitarios relevantes (CIPF, MSF, etc.), así como dar respuesta adecuada a las necesidades del país.

### **5.2.2 Características generales de un reglamento de aplicación de la ley de protección fitosanitaria**

El reglamento de aplicación deberá regular en mayor detalle y complementar las disposiciones de la ley de protección fitosanitaria. Poseerá un carácter flexible, en cuanto permitirá la modificación de algunas de sus propias disposiciones por la ONPF (ejemplos: listado de plagas, puntos de entrada, tarifas por servicios, etc.).

Asimismo, deberá prever la emisión y puesta en vigor de manuales de procedimiento y la emisión de normas obligatorias, instructivos y lineamientos por la ONPF, permitiendo al Estado el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas mediante los acuerdos fitosanitarios relevantes (CIPF, MSF, etc.), así como dar respuesta adecuada a las necesidades del país.

### **5.2.3 Marco legal de las ONPFs: Ley de tipo institucional**

Un gran abanico de factores ha influenciado la nueva estructura de las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitarias (ONPFs). Estos factores han sido de carácter externo e interno.

Entre los factores externos, se pueden observar:

- la internacionalización de los mercados,
- la suscripción de nuevos acuerdos comerciales y,
- el fortalecimiento de los Organismos Fitosanitarios Regionales y Mundiales.

En un mundo globalizado, marcado por la conformación de grandes bloques comerciales y la creciente suscripción de acuerdos comerciales, la tradicional organización de las ONPF debe modernizarse, para poder cumplir con la demanda de más y mejores servicios en respuesta a los cambios externos.

Como factores internos, debe tenerse en cuenta:

- la pérdida de protagonismo de los Ministerios de Agricultura,
- la reducción del sector público agrario, y,
- la privatización de los servicios estatales.

Esta situación ha provocado fuertes cambios institucionales y de organización del Estado en los últimos tres lustros. Se observa, por una parte, un fuerte protagonismo de los Ministerios de Comercio en la toma de decisiones, incluidos los grandes acuerdos sobre agricultura y, por otra parte, los cambios radicales sufridos por los Ministerios de Agricultura en lo que se refiere a su conformación organizativa, reduciendo sus presupuestos y programas asistenciales y privatizando muchos de los servicios prestados.

Frente a este escenario los países se ven obligados a ajustar sus leyes institucionales de modo de dar adecuada respuesta, no sólo las demandas de los diferentes actores que forman parte del sistema fitosanitario, sino también a los requerimientos que exige el comercio internacional y los organismos mundiales tales como el CODEX, la CIPF, la OMC, etc.

Las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPFs) representan un nuevo esquema organizativo para las autoridades a cargo de la fitoprotección. En este nuevo esquema se considera un ente con personalidad jurídica plena, con capacidad de endeudamiento y con las facultades para hacer una planificación de las inversiones requeridas a corto, mediano y largo plazo. Tanto sus aspectos funcionales como estructurales se modifican o adecuan a las necesidades del servicio y de las obligaciones internacionales adquiridas por el país a la vez que difieren radicalmente de las anteriores formas organizativas tanto en lo jurídico como en lo financiero. La ONPF incorpora a la toma de decisiones y en la planificación estratégica al sector privado y público vinculado a las competencias asignadas a la ONPF. La estructura organizativa contempla nuevos órganos para la atención de áreas que

tradicionalmente no habían sido cubiertas por el Servicio Nacional.

La conformación de la ONPF podría incluir en su estructura organizativa una Junta Directiva, una Dirección o Presidencia Ejecutiva, un Consejo de Asesoría Técnica, Gerencias Técnicas, una Gerencia Administrativa-Financiera, una Gerencia de Asesoría y Gestión Jurídica, una Gerencia de Gestión de la Calidad, una Gerencia de Asuntos Internacionales, Registros Fitosanitarios y Órganos Técnicos especializados.

En cuanto a su estructura financiera, habría que regular los procedimientos para la recaudación y administración de los recursos, los recursos financieros con los que contaría, los límites y restricciones en la disposición de los recursos, un plan de inversiones, un sistema de recuperación de costos y sustituciones, así como nuevas fuentes de recursos frescos.

A mayores, la ONPF debería mantener un sistema de relaciones a lo interno y a lo externo con el Ministerio de Agricultura, con el Ministerio de Salud, con el Ministerio del Ambiente, con el Ministerio de Economía, con el Ministerio de Comercio Exterior, con el Ministerio de Hacienda, con las Universidades, así como con grupos de productores y comercializadores organizados.

Las nuevas leyes institucionales deberán tener en cuenta ciertos aspectos como la nomenclatura de la nueva autoridad fitosanitaria, la estructura organizativa, el ámbito de competencias, los objetivos de las ONPF, las funciones de las ONPF, las facultades de las autoridades de la ONPF, la naturaleza jurídica de la ONPF, el financiamiento, la administración financiera y las sanciones administrativas y penales.

## 6. BIBLIOGRAFIA

**Canale, Felipe** Informe del 2do Taller subregional (Proyecto FAO/TCP/2912) FAO 2004

**Pardo Leal, Marta** Fortalecimiento de las capacidades fitosanitarias de los países miembros del OIRSA (México, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana), Informe Final, FAO, Agosto 2004, Roma.

**Peralta Dechamps, Richard** Proyecto de Ley de Sanidad Vegetal y Reglamento Modelo, II Taller subregional, FAO, 2004, El Salvador

**Vargas Young, Sirgud** Proyecto de Ley Institucional, II Taller subregional, FAO, 2004, El Salvador