

**Síntesis de los estudios de evaluación de capacidades y estudios de caso relacionados con normas sanitarias y fitosanitarias realizados para Centroamérica y Panamá (2000-2006)**

Investigación realizada para el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC)

Julián Vélez, PhD.

Junio 15, 2007

**El informe refleja exclusivamente el punto de vista del autor y no el del FANFC, sus organizaciones asociadas o donantes.**

## CONTENIDO

<b>Abreviaturas</b> .....	<b>vi</b>
<b>I. Sumario Ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>A. Objetivo del Reporte</b> .....	<b>4</b>
<b>B. Organización del reporte</b> .....	<b>5</b>
<b>C. Descripción del contexto legal y de políticas y del entorno institucional</b> .....	<b>5</b>
<b>III. Visión General de las Evaluaciones de MSF</b> .....	<b>7</b>
<b>A. Diferenciación entre estándares públicos y privados</b> .....	<b>7</b>
<b>B. Descripción de las Fuentes de Información Utilizadas</b> .....	<b>8</b>
<b>C. Explicación de los Problemas Encontrados</b> .....	<b>10</b>
<b>D. Visión General de las Evaluaciones de MSF por País y para la Región</b> .....	<b>11</b>
1. Costa Rica .....	11
a) Marco Legal .....	11
b) Marco Operativo .....	12
2. El Salvador .....	13
a) Marco Legal .....	13
b) Marco Operativo .....	13
3. Guatemala .....	15
a) Marco Legal .....	15
b) Marco Operativo .....	15
4. Honduras .....	16
a) Marco Legal .....	16
b) Marco Operativo .....	17
5. Nicaragua .....	19
a) Marco Legislativo .....	19
b) Marco Operativo .....	20
Panamá .....	22
c) Marco Legislativo .....	22
d) Marco Operativo .....	23
6. Ambito Regional .....	24
a) Marco Legal .....	24
b) Marco Operativo .....	25
(1) Sanidad Animal .....	25
(2) Sanidad Vegetal .....	25
(3) Inocuidad de los Alimentos .....	26
(4) Legislación e Institucionalidad .....	27
(5) Infraestructura y Equipamiento .....	28
(6) Procedimientos Documentados y Capacitación .....	29
7. El DR-CAFTA .....	30
<b>E. PRIORIDADES PARA LA REGION Y POR PAIS</b> .....	<b>33</b>
1. Centro América .....	33
2. Costa Rica .....	34

3.	El Salvador.....	34
4.	Guatemala.....	35
5.	Honduras.....	36
6.	Nicaragua .....	37
7.	Panamá .....	38
<b>F.</b>	<b>Sumario de los Puntos Principales .....</b>	<b>39</b>
1.	Marco Legal.....	39
2.	Marco Operativo.....	39
<b>IV.</b>	<b><i>Visión General de los Estudios de Caso de Cumplimiento con MSF.....</i></b>	<b>39</b>
<b>A.</b>	<b>Descripción de las Fuentes de Información Utilizadas .....</b>	<b>39</b>
<b>B.</b>	<b>Explicación de los Problemas Encontrados.....</b>	<b>40</b>
<b>C.</b>	<b>Vistazo General de los Estudios de Caso de Cumplimiento con MSF por País y de la Región .....</b>	<b>42</b>
1.	CASOS DOCUMENTADOS EN COSTA RICA .....	42
2.	CASOS DOCUMENTADOS EN EL SALVADOR.....	42
3.	CASOS DOCUMENTADOS EN GUATEMALA.....	43
4.	CASOS DOCUMENTADOS EN HONDURAS.....	46
5.	CASOS DOCUMENTADOS EN NICARAGUA .....	46
6.	CASOS DOCUMENTADOS EN PANAMA.....	47
7.	CASOS A NIVEL REGIONAL.....	50
<b>D.</b>	<b>Sumario de los Puntos Principales .....</b>	<b>54</b>
<b>V.</b>	<b><i>Observaciones y Análisis .....</i></b>	<b>55</b>
<b>A.</b>	<b>Identificación de Debilidades en los Controles de MSF dentro de los Países y en la Región .....</b>	<b>55</b>
<b>B.</b>	<b>Impacto de las Debilidades en el Rendimiento de la Economía y en la Salud .....</b>	<b>56</b>
<b>C.</b>	<b>Sugerencias de Factores a Considerar en la Priorización de Necesidades .....</b>	<b>57</b>
<b>VI.</b>	<b><i>Conclusiones y Recomendaciones .....</i></b>	<b>58</b>
<b>A.</b>	<b>Principales Conclusiones Derivadas de las Observaciones y Análisis.....</b>	<b>58</b>
<b>B.</b>	<b>Principales Recomendaciones Derivadas de las Observaciones y Análisis.....</b>	<b>60</b>
	<b><i>Referencias en el Dominio Público No-Restringido .....</i></b>	<b>62</b>
	<b><i>ANEXOS .....</i></b>	<b>66</b>
	<b>Anexo 1 – Listado de Plagas Reglamentadas para Productos de la Categoría B de la Unión Aduanera Centroamericana Y Listado de Plagas de Cuarentena para centro america .....</b>	<b>67</b>
	<b>ANEXO 2 – CASOS NO RESUELTOS EN CUMPLIMIENTO DE MSF PARA CENTRO AMERICA....</b>	<b>70</b>
	<b>ANEXO 3 - LEGISLACIÓN DE MSF EN CENTROAMÉRICA POR PAÍS.....</b>	<b>71</b>
	<b>ANEXO 4 – LISTADO DE COMPONENTES CRÍTICOS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN “DVE” .....</b>	<b>76</b>
	<b><i>Abreviaturas .....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>
<b>I.</b>	<b><i>Sumario Ejecutivo .....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>

**II. Introducción.....** *Error! Bookmark not defined.*

- A. Objetivo del Reporte .....** *Error! Bookmark not defined.*
- B. ORGANIZACIÓN DEL REPORTE .....** *Error! Bookmark not defined.*
- C. Descripción del contexto legal y de políticas y del entorno institucional** *Error! Bookmark not defined.*

**III. Visión General de las Evaluaciones de MSF.....** *Error! Bookmark not defined.*

- A. Diferenciación entre estándares públicos y privados .....** *Error! Bookmark not defined.*
- B. Descripción de las Fuentes de Información Utilizadas .....** *Error! Bookmark not defined.*
- C. Explicación de los Problemas Encontrados.....** *Error! Bookmark not defined.*
- D. Visión General de las Evaluaciones de MSF por País y para la Región .....** *Error! Bookmark not defined.*

- 1. Costa Rica..... *Error! Bookmark not defined.*
  - a) Marco Legal..... *Error! Bookmark not defined.*
  - b) Marco Operativo..... *Error! Bookmark not defined.*
- 2. El Salvador..... *Error! Bookmark not defined.*
  - a) Marco Legal..... *Error! Bookmark not defined.*
  - b) Marco Operativo..... *Error! Bookmark not defined.*
- 3. Guatemala..... *Error! Bookmark not defined.*
  - a) Marco Legal..... *Error! Bookmark not defined.*
  - b) Marco Operativo..... *Error! Bookmark not defined.*
- 4. Honduras..... *Error! Bookmark not defined.*
  - a) Marco Legal..... *Error! Bookmark not defined.*
  - b) Marco Operativo..... *Error! Bookmark not defined.*
- 5. Nicaragua .....
- 6. Panamá .....
- 7. Ambito Regional..... *Error! Bookmark not defined.*
  - a) Marco Legal..... *Error! Bookmark not defined.*
  - b) Marco Operativo..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (1) Sanidad Animal..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (2) Sanidad Vegetal..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (3) Inocuidad de los Alimentos..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (4) Legislación e Institucionalidad..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (5) Infraestructura y Equipamiento..... *Error! Bookmark not defined.*
    - (6) Procedimientos Documentados y Capacitación..... *Error! Bookmark not defined.*

**E. PRIORIDADES PARA LA REGION Y POR PAIS.....** **33**

- 1. Centro América .....
- 2. Costa Rica.....
- 3. El Salvador.....
- 4. Guatemala.....
- 5. Honduras.....
- 6. Nicaragua .....
- 7. Panamá .....

<b>F. Sumario de los Puntos Principales .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1. Marco Legal.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Marco Operativo.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>IV. <i>Visión General de los Estudios de Caso de Cumplimiento con MSF.....</i></b>	<b><i>Error!</i></b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b>A. Descripción de las Fuentes de Información Utilizadas .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>B. Explicación de los Problemas Encontrados.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>C. Vistazo General de los Estudios de Caso de Cumplimiento con MSF por País y de la Región .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1. CASOS DOCUMENTADOS EN COSTA RICA .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. CASOS DOCUMENTADOS EN EL SALVADOR.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3. CASOS DOCUMENTADOS EN GUATEMALA.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
4. CASOS DOCUMENTADOS EN HONDURAS.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
5. CASOS DOCUMENTADOS EN NICARAGUA.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6. CASOS DOCUMENTADOS EN PANAMA.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
7. CASOS A NIVEL REGIONAL.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>D. Sumario de los Puntos Principales .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>V. <i>Observaciones y Análisis.....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>
<b>A. Identificación de Debilidades en los Controles de MSF dentro de los Países y en la Región .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>B. Impacto de las Debilidades en el Rendimiento de la Economía y en la Salud .....</b>	<b>Error!</b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b>C. Sugerencias de Factores a Considerar en la Priorización de Necesidades .....</b>	<b>Error!</b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b>VI. <i>Conclusiones y Recomendaciones.....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>
<b>A. Principales Conclusiones Derivadas de las Observaciones y Análisis.</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>B. Principales Recomendaciones Derivadas de las Observaciones y Análisis.....</b>	<b>Error!</b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b><i>Referencias en el Dominio Público No-Restringido .....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>
<b><i>ANEXOS .....</i></b>	<b><i>Error! Bookmark not defined.</i></b>
<b>Anexo 1 – Listado de Plagas Reglamentadas para Productos de la Categoría B de la Unión Aduanera Centroamericana Y Listado de Plagas de Cuarentena para centro america ....</b>	<b>Error!</b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b>ANEXO 2 – CASOS NO RESUELTOS EN CUMPLIMIENTO DE MSF PARA CENTRO AMERICA .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>ANEXO 3 - LEGISLACIÓN DE MSF EN CENTROAMÉRICA POR PAÍS.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<i>Bookmark not defined.</i>	
<b>ANEXO 4 – LISTADO DE COMPONENTES CRÍTICOS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN “DVE” .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

**ANNEXO 5 - ENLACES DE INTERNET PARA LOS DOCUMENTOS REVISADOS DE EVALUACIÓN  
DE CAPACIDAD SANITARIA Y FITOSANITARIA..... 77**

## ABREVIATURAS

APHIS	Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de Estados Unidos
ARP	Análisis de Riesgo de Plagas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
CODEX	Comisión del Codex Alimentarius
CFIA	Agencia Canadiense para la Inspección de Alimentos
CFR	Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos
CIPF	Convención Internacional para la Protección Fitosanitaria
CPPC	Centro para la Cooperación Pública y Privada
CR	Costa Rica
CRSP	Programa de Apoyo Colaborativo para la Investigación
CS	Capacidad Sanitaria
DVE	Desempeño, Visión y Estrategia
DGPASA	Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y la República Dominicana
EC	Evaluación de Capacidad
ECF	Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
EPA	Agencia para la Protección ambiental
ES	El Salvador
EurepGAP (EUREPGAP)	Organización de Minoristas Europeos para las Buenas Prácticas Agrícolas
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FDA	Administración de Alimentos y Drogas de los Estados Unidos
FANFC	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GU	Guatemala
HACCP	Análisis de Riesgos y de Puntos Críticos de Control
HO	Honduras
IDRC	Centro Internacional para la Investigación del Desarrollo
IICA	Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura
INPPAZ	Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MECF	Modelo de Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria
MCCA	Mercado Común Centro Americano
MIP	Manejo Integrado de Plagas
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MSU	Universidad Estatal de Michigan
NI	Nicaragua
NTR	Nuevo Texto Revisado de la CIPF
OIE	Organización Internacional de Epizootias
OIRSA	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud

ONG	Organización no Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIPAA	Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental
PPM	Partes por millón
PPQ	Protección Vegetal Cuarentenaria
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur, Nicaragua
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Méjico
SIECA	Secretaría de Integración Económica de Centro América
Texas A&M	Universidad de Texas, Agricultura y Mecánica
UE	Unión Europea
UNCTAD	Organización Mundial para el Desarrollo del Comercio
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica

# **SÍNTESIS DE LOS ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE CAPACIDADES Y ESTUDIOS DE CASO RELACIONADOS CON MSF REALIZADOS PARA CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

## **I. SUMARIO EJECUTIVO**

Desde principios de los años 1980, la mayoría de países centroamericanos han mostrado un alto nivel de penetración en mercados agrícolas globalizados de países desarrollados, promoviendo cadenas de valor en productos considerados “commodities”, como también en la línea de los llamados productos no tradicionales. Aunque Guatemala y Costa Rica han encabezado la lista de exportadores, el fin de las guerras civiles en El Salvador, Nicaragua, y posteriormente Guatemala convergen a partir de los años 1990's, dando inicio a una nueva era de crecimiento económico regional. De esta manera, hoy en día la economía Costarricense se sitúa como líder a nivel de ingreso per cápita de sus habitantes, seguido por El Salvador y Guatemala, creando así un corredor económico Centroamericano de gran interés para inversionistas locales, regionales y extranjeros.

El surgimiento de la región como bloque de importancia económica se complementa con el desarrollo de Honduras como un competidor respetable en las cadenas de valor de melón, cítricos, camarón y otros productos no tradicionales. Nicaragua completa el mapa de los cinco países del CAFTA, experimentando, en los últimos siete años, su más dinámico periodo de transformación agrícola de exportación principalmente hacia los Estados Unidos y Europa, con productos como okra, raíces y tubérculos, calabazas y plátano, jugando también un papel clave en satisfacer demandas regionales de productos como frijol y plátano. Finalmente, Panamá, aunque hace una década aún se enfocaba en banano y azúcar y daba prioridad a una economía basada en servicios, debido a su posición logística, su sector agrícola se ha posicionado como un competidor significativo en melón, sandía, calabazas y piña y, además, con un importante sector no tradicional dedicado a raíces y tubérculos, plátano, papaya y orquídeas. Estos eventos y el advenimiento del DR-CAFTA en el 2004, han acelerado aun más el empeño de la región en desarrollar programas de cumplimiento con MSF, agregando elementos muy importantes de interés regional y a nivel país en MSF que no existían en la histórica Ronda de Uruguay en 1994 donde se estableció el Acuerdo de MSF.

Hoy en día todos los países centroamericanos dependen en gran medida de los mercados internacionales y luchan por satisfacer el cumplimiento de normas de carácter público de los países importadores. Como consecuencia, se ha percibido un esfuerzo individual de cada país por proteger agresivamente su agricultura de plagas cuarentenadas que puedan existir en los países vecinos, afectando así el estatus de la lista de plagas declaradas ante la CIPF y la OIE. Como consecuencia, se han trazado ambiciosas metas para controlar y erradicar un número de plagas y enfermedades con la promesa de un día poder incrementar la lista de productos exportables a distintas regiones del mundo. Paralelamente, el desarrollo del sector minorista en la región y el surgimiento de un número de casos de contaminación de alimentos, ha dado origen a los estándares privados, principalmente en aspectos de mejora de la calidad y el aseguramiento de la inocuidad de alimentos. La importancia de estándares privados en relación a los estándares públicos radica en los niveles de cumplimiento exigidos por los compradores al momento de recibir el producto, lo cual los hacen de carácter obligatorio si el productor desea conservar la relación de negocios. Esto es contrario a los estándares de orden público, cuyo cumplimiento está a cargo de agencias gubernamentales en países importadores y exportadores que no tienen la capacidad de verificar su cumplimiento en todos los embarques.

Esta revisión bibliográfica muestra evidencia que esta lucha por establecer programas de cumplimiento con MSF no es solo del sector público. El sector privado organizado es parte integral de muchas iniciativas que han dado resultados positivos y que prometen el alcance de objetivos en programas actuales. También se hace evidente la participación de distintas entidades internacionales de apoyo, cuyos

intereses varían desde la protección de sus países como el USDA y la FDA, hasta el interés de apoyar pequeños productores a incrementar sus ingresos a través de su integración a la agricultura de exportación como la USAID, el BID y el Banco Mundial. El papel que juegan estas entidades también está cambiando y se ajusta hoy en día no solo a apoyar el cumplimiento de MSF de carácter público, sino también la creciente demanda del mercado por estándares de carácter privado, especialmente en calidad e inocuidad de los productos.

Bajo este marco de desarrollo económico promisorio para Centroamérica y Panamá, esta investigación sobre la información disponible y relacionada a las medidas sanitarias y fitosanitarias de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, ofrece una visión general de las evaluaciones de capacidad y estudios de caso más relevantes en el periodo 2001-2006, con el fin de identificar las necesidades de soporte técnico para la región en materia de MSF. Conectados a su más largo historial de participación en mercados internacionales en comparación con el resto de países de la región, las evaluaciones de capacidad mostraron que Costa Rica y Guatemala tienen los sistemas de MSF más desarrollados de la región para sanidad animal y vegetal. El Salvador cuenta con una capacidad mayor que los otros países en inocuidad de los alimentos y Honduras y Nicaragua trabajan con los sistemas más débiles de la región. Panamá, aunque no ha sido sujeto a evaluaciones comparativas con el resto de los países parte del DR-CAFTA, muestra un nivel de cumplimiento en MSF aceptable por los Estados Unidos en el área de carne bovina, pero otras áreas de capacidad no han sido plenamente evaluadas.

Acorde a las evaluaciones revisadas, la mayoría de las debilidades existentes están relacionadas a la falta de recursos, tanto humanos como presupuestarios, y a la falta de infraestructura de apoyo, incluyendo instalaciones especializadas, cantidad de laboratorios de diagnóstico y “software” y literatura pertinente. El marco legal por país y regional tiene muchos vacíos en el contenido y la aplicación de las leyes fitosanitarias y necesita armonización con los requerimientos de las instituciones internacionales, rectoras de MSF.

La revisión de estudios de casos reveló que existen pocos casos documentados de cumplimiento, mientras que la mayor parte de información documenta casos donde varios sectores han sido afectados sin aun lograr altos niveles indicadores de éxito. También se encontró que las entidades gubernamentales tienden a atender productos o subsectores de mayor importancia económica para el país, especialmente cuando existe un sector privado organizado que abogue por dicho apoyo.

Esto demuestra que aquellos problemas que surgen de sectores poco organizados tienden a ser desatendidos. Aun cuando se enfocan problemas de MSF de alta prioridad, el tiempo, desde el inicio de la gestión de los problemas hasta el alcance de indicadores de cumplimiento y apertura o reapertura de mercados, es extenso. Este tiempo varía de caso a caso, pero es evidente que la región podría beneficiarse si las entidades en el país importador, como las entidades en el país exportador, adoptaran un esquema más acelerado de cooperación para dar solución a problemas de MSF. Por ejemplo, la declaratoria de un área libre de moscas de la fruta en Guatemala ha llevado más de 10 años desde que se iniciaron los primeros trampeos y gestiones. Aunque lograr el compromiso de entidades estatales en el país importador puede ser difícil, se considera que los tratados de libre comercio como el DR-CAFTA provee el marco cooperativo que la solución de problemas específicos necesitaría, aparte de la asistencia técnica específica, para los países participantes de la región.

Se encontró también que el reforzamiento efectivo y eficiente de las medidas de protección sanitaria y de la reconversión de los sectores no competitivos no ha ido de la mano de las acciones tomadas para lograr participación en los mercados globalizados modernos (desgravación y eliminación de barreras no arancelarias) debido a que las prioridades de los gobiernos centroamericanos en estos últimos años han sido los tratados de libre comercio (1, 31 y 48). La hipótesis de que el Acuerdo de MSF de la OMC ofrece

algunas desventajas a los países en desarrollo debido a sus debilidades fue sustentada por varios autores y estudios. Estos autores concluyen que el mayor peligro latente de estas debilidades en materia de MSF es que las medidas sanitarias se conviertan en barreras no arancelarias al comercio, aunque tengan una justificación científica (1, 31, 48).

El impacto económico de las medidas sanitarias es significativo de acuerdo a los estudios revisados y se define a nivel internacional, a nivel de producción primaria, a nivel de cadenas de suministro o de valor y a nivel de los efectos multiplicadores y colaterales dentro de las economías domésticas. Cabe destacar como el principal problema del cumplimiento de MSF que los beneficios de dicho cumplimiento se obtienen con economías de escala de envergadura y que los países pobres, así como los empresarios y productores pequeños, tienen dificultades para cumplir las normas sanitarias con éxito. Esta brecha de cumplimiento hace que la distribución de los beneficios económicos del comercio globalizado no sea equitativa y uniforme (48).

Respecto al impacto de las medidas sanitarias sobre la salud, se encontró que todavía existen interrogantes por resolver, incluyendo como lograr una solución equitativa entre los niveles aceptables de riesgo para la salud de las personas y los costos que los niveles discordantes de protección establecidos en las normas generan para el comercio globalizado (27).

La literatura consultada indica que la estimación de la relación costo/beneficio resultante de la aplicación de MSF debe tener en cuenta los costos y beneficios incurridos y recibidos tanto por el sector público como por el sector privado. Cuando las debilidades en los sistemas de MSF son identificadas a través de la evaluación de capacidad, existe usualmente un excelente retorno económico a la mejora de estos sistemas con inversiones de capital relativamente modesto (4, 15, 19, 31, 40, 48).

Las principales conclusiones derivadas de esta investigación bibliográfica se pueden resumir de la manera siguiente:

- Las legislaciones nacionales deben ser actualizadas en función de los Acuerdos Internacionales relevantes y las distintas áreas técnicas sanitarias deben ser separadas en diferentes leyes. Para facilitar la administración del marco legal y considerar los aspectos institucionales identificados como limitantes críticos, es necesario adoptar una ley de tipo institucional, que designe una Autoridad de Aplicación con la responsabilidad de los aspectos institucionales y administrativos que son comunes a las tres áreas técnicas (10, 11).
- El cumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias demanda la adquisición de tecnología, altas inversiones en infraestructura de apoyo, capacitación de personal y mejor gestión empresarial, desde la compra de materia prima hasta las labores de empaque, procesamiento y ventas (4, 31).
- Problemas de capacidad, especialmente falta de tecnología y financiamiento, se han convertido en verdaderos cuellos de botella para el desarrollo de las exportaciones. La infraestructura de análisis y certificación disponible en los países estudiados es insuficiente para satisfacer sus necesidades de cumplimiento con MSF. Además, el costo de la certificación, especialmente inspección y análisis, está más allá de los medios económicos de las empresas y productores medianos y pequeños (8, 31).
- La falta de claridad y transparencia en la implementación de medidas es también un problema serio. Aunque el cumplimiento de MSF y de otros requisitos ambientales es una condición mínima para tener acceso a los mercados, no es una condición para realizar mejores precios, a pesar de los costos adicionales incurridos. Este hecho merma significativamente la viabilidad económico-financiera de las medianas y pequeñas empresas (4, 8).

- En muchos casos, los productores se quejan de medidas sanitarias estrictas, especialmente a medida que ellas causan interrupciones en el comercio y hacen que sus productos no sean competitivos. Bajo su punto de vista, la protección no ocurre para productos que son producidos localmente en los países en desarrollo. Este se manifiesta también en el hecho que los países importadores pueden desestimar el valor agregado trabajado en los países exportadores, a través de medidas sanitarias (15, 31).
- Los problemas prácticos más comunes relacionados al establecimiento de medidas sanitarias y a su implementación son los siguientes (31):
  - Falta de transparencia
  - Complejidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias
  - Límites de umbral
  - Aceptar las medidas en lugar de establecerlas
  - Relevancia de las medidas a las condiciones de producción de los países exportadores
  - Aplicabilidad o Cubrimiento de las Medidas
  - Problemas regulatorios domésticos
- El “código de ética” de las medidas sanitarias (transparencia, reciprocidad, equivalencia, uniformidad, armonización y trazabilidad) no se cumple a cabalidad, no solo por las debilidades de los sistemas de MSF regionales, sino también por las debilidades de los sistemas de MSF de los países importadores (4, 13, 31, 41).

Finalmente, se ofrecen dos recomendaciones principales para poder atender más puntualmente las necesidades de asistencia técnica para la solución de problemas de MSF, no solo en sectores organizados, sino con un sentido más equitativo y de mayor impacto a nivel de las economías rurales y de pequeños y medianos productores.

## **II. INTRODUCCIÓN**

### **A. OBJETIVO DEL REPORTE**

El objetivo de este reporte es presentar los resultados de una investigación diseñada para proveer una reseña general sobre evaluaciones de capacidad y estudios de caso relacionados a MSF, elaborados en cinco países de Centro América y Panamá del 2001 al 2006, con el fin de obtener una fotografía real de las necesidades y de la oferta de cooperación técnica relacionadas a MSF.

La investigación hace un esfuerzo por obtener valiosa información para ser utilizada en la provisión futura de cooperación relacionada específicamente a MSF y a la cooperación en otras áreas específicas. En el proceso de búsqueda de dicha información, se trató de reforzar el enlace entre la demanda y la respuesta a la cooperación técnica dentro del área de MSF. El establecimiento de dicho enlace ha sido una estrategia de mediano plazo dentro de la Iniciativa para la Ayuda al Comercio de la OMC, implementada por el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC).

La investigación fue concebida con el fin de contribuir a la estimulación del interés y del apoyo, político y financiero, para:

- Investigaciones futuras sobre MSF

- Afinar la coordinación entre los países de la región en examinar la efectividad de actividades pasadas de cooperación técnica relacionadas a MSF
- Identificar buenas prácticas que pueden ser replicadas en futuros proyectos o en programas de cooperación
- Dar prioridad a necesidades existentes

Este interés y apoyo debería traducirse en acciones específicas como consultas regionales entre donantes, beneficiarios y organizaciones dedicadas a la provisión de cooperación técnica relacionada a MSF, con el fin de capitalizar esfuerzos en la inercia generada por los eventos de la Iniciativa para la Ayuda al Comercio y movilizar recursos dentro de la comunidad donante con el propósito de actuar sobre las necesidades de cooperación técnica identificadas a nivel de país y de región. Una parte crítica de este trabajo sería la identificación de buenas prácticas que pueden ser replicadas en futuras actividades.

Todo este proceso debería activar la pronta movilización de recursos que satisfagan las necesidades de MSF a un nivel específico del problema, complementando así los mayores recursos de la Iniciativa para la Ayuda al Comercio.

## **B. ORGANIZACIÓN DEL REPORTE**

Este reporte se organiza en seis partes principales. La primera y segunda parte corresponden al resumen ejecutivo y a la introducción respectivamente. La tercera parte relata la visión general de las evaluaciones de MSF y ofrece una descripción de las fuentes consultadas por país y por región. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han sido sujetos a evaluaciones más extensas y comparativas dado el interés generado por el DR-CAFTA y los posibles impactos en las economías de esos países y la región. Panamá, sin embargo, ha sido evaluada independientemente y desde puntos de vista menos comparativos con otros países. La cuarta parte ofrece una compilación de estudios de caso de cumplimiento con MSF en los seis países bajo estudio, describiendo las dificultades encontradas en documentar la información encontrada por cada país. La quinta parte contiene observaciones y análisis, resaltando las debilidades de los controles en MSF discutidos en la literatura y resumiendo algunas sugerencias para la corrección de dichas debilidades. La sexta y última parte presenta las conclusiones y recomendaciones en base a los documentos revisados.

## **C. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO LEGAL Y DE POLÍTICAS Y DEL ENTORNO INSTITUCIONAL**

Existe un esfuerzo permanente en los países de interés por armonizar la legislación de MSF existente de acuerdo a los requisitos internacionales sin embargo, el mayor obstáculo no es el status del marco legal, sino su cumplimiento (4, 10 y 41).

Se documenta que el proceso de formulación y promulgación de leyes y regulaciones es muy similar entre los cinco países. Se parte del punto que la ley civil provee el marco legal en el asunto a ser regulado. Las leyes son aprobadas por el Congreso y adquieren carácter legal una vez que son publicadas en la prensa oficial. Decretos y otras regulaciones deben ser enmarcados dentro de una ley e incluyen un alto grado de detalle en procedimientos. En el caso de leyes fitosanitarias y de salud animal, estos instrumentos legales de MSF usualmente no necesitan la aprobación del Congreso y pueden ser promulgados por el Presidente y el Ministro que tiene jurisdicción sobre el tema (4, 10, 20, 21, 22, 23, 24, 25).

No obstante, en el caso de legislación sobre seguridad (o inocuidad) de los alimentos se presentan algunas dificultades dentro del marco legal de MSF en Centroamérica y Panamá, ya que su aplicación está dividida entre dos y, en algunos casos, tres ministerios. Esta situación afecta a cualquier acción en este tema debido al alto grado de coordinación requerido entre los ministerios involucrados (4,10 y 41).

Tres ministerios son los actores principales en asuntos de MSF: el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía, Fomento, Industria y Comercio. En algunos países intervienen también el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Hasta hace algunos años, los ministerios de agricultura de la región estaban también a cargo de los recursos naturales y del medio ambiente. Hoy en día, asuntos ambientales están a cargo de ministerios separados<sup>1</sup>. En todos los países, dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería existen direcciones de sanidad vegetal y animal encargadas de todo lo relacionado a MSF en agricultura, incluyendo exportaciones, importaciones y producción interna. El Ministerio de Salud y el de Agricultura y Ganadería interactúan en gran parte en lo relacionado a inocuidad de los alimentos y a la seguridad del consumidor, aunque existe una marcada división entre la atención brindada por los ministerios de agricultura a productos frescos, mientras los ministerios de salud están más dedicados a productos procesados. El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio está encargado de coordinar las membresías en organizaciones internacionales de MSF dado su importante papel en las negociaciones en todo lo concerniente a tratados de libre comercio y en relaciones multilaterales y bilaterales con otros países (4, 10, 20, 21, 22, 23, 24 y 25).

La membresía y participación activa en las organizaciones internacionales (ej. OIE, CIPF, Codex Alimentarius) es promovida dentro de los acuerdos de MSF con la OMC. Dicha participación es crucial si el país desea beneficiarse completamente de estos acuerdos. La participación activa no solo implica presencia en las reuniones, sino también el entendimiento y la contribución en las discusiones que ocurren. Por ejemplo, es importante que el delegado de un país en el Comité de MSF tenga la habilidad para evaluar las implicaciones de las notificaciones que puedan venir de otros países (4, 10 y 41).

Los cinco países de Centroamérica y Panamá son miembros de la OMC y de las organizaciones internacionales relacionadas al Comité de MSF (OIE, CIPF y Codex Alimentarius). En la OMC, el Comité de MSF se entiende con todos los aspectos de MSF relacionados al comercio. La OMC reconoce que la OIE, la CIPF y el Codex Alimentarius son los cuerpos relevantes que establecen las normas para la salud vegetal, animal y humana. La OIE y la CIPF tienen cada uno una reunión anual importante, mientras que los diferentes comités del Codex Alimentarius tienen reuniones múltiples (4, 10, 20, 21, 22, 23, 24 y 25).

Los principales donantes internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de desarrollo, Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), la Unión Europea (UE), la OMC, la FAO, el Gobierno de Japón) y otros a nivel de país, así como las principales ONG's a nivel internacional (IICA, OIRSA y otras) apoyan el proceso de MSF en Centroamérica de una forma u otra. Los niveles de esfuerzo varían de acuerdo a las políticas de MSF de los propios países u organizaciones donantes y de la evolución del comercio global en un país o en la región. En Centroamérica y Panamá, los donantes principales son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), la Unión Europea (UE), la FAO y la OMC (4, 10, 41, 49 y 51).

Otras instituciones involucradas en MSF en Centroamérica y Panamá son OPS, CPPC, UNTAD, OMS, etc.

---

<sup>1</sup> En Guatemala, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales; en El Salvador, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales; en Honduras, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; en Nicaragua, Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales; y Costa Rica el Ministerio del Ambiente y Energía, y en Panamá el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El sector privado Centroamericano y en Panamá, a través de organizaciones de productores y de exportadores así como organizaciones de protección al consumidor, es actualmente muy activo en la aplicación de MSF. Esto se debe a los requerimientos de los tratados de libre comercio como el DR-CAFTA y otros tratados bilaterales y multilaterales, como por ejemplo, con México y Taiwán y entre Panamá y los Estados Unidos y Chile. Dichas organizaciones y sus miembros son los principales receptores y beneficiarios de la cooperación técnica internacional. Esta asistencia técnica muchas veces se especializa en apoyar el cumplimiento de estándares de orden público de los países importadores (Ej. requerimientos de residuos mínimos de pesticidas de la EPA para los EE.UU., la certificación de la calidad e inocuidad de la carne bovina en Panamá), así como también en apoyar a productores y exportadores a cumplir con estándares de orden privado (Ej. cumplimiento con las normas de EurepGAP). En general, se puede decir que el sector privado exportador en Centroamérica y Panamá está más avanzado y es más dinámico en asuntos de MSF que el sector público debido a la necesidad de abrir y mantener nuevos mercados, exigentes en MSF, no solo en requerimientos públicos si no también en los requerimientos de cada comprador, en particular certificaciones privadas de calidad y seguridad de los alimentos (4, 38, 41, 44).

### **III. VISIÓN GENERAL DE LAS EVALUACIONES DE MSF**

#### **A. DIFERENCIACION ENTRE ESTANDARES PUBLICOS Y PRIVADOS**

Como se discute en las secciones siguientes, las evaluaciones sobre MSF en la mayoría de los países bajo estudio aparecen enfocadas a tres áreas principales del cumplimiento con MSF. En primer lugar, la literatura evalúa la capacidad de las entidades estatales de cumplir con estándares internacionales de carácter público y obligatorio contraídos en el Acuerdo de MSF de la OMC. En segundo lugar, se distingue en la literatura estudios de comparación de la capacidad de los organismos estatales de los países de Centroamérica y Panamá en cumplir con estándares impuestos por las agencias de los países importadores, como es el caso del USDA y FDA en los Estados Unidos, mercado principal para los productos agrícolas de la región. Y en tercer lugar, se encuentran estudios específicos donde se evalúa la capacidad de los productores y exportadores de cumplir con estándares privados de sus compradores, tanto en los Estados Unidos como en el incipiente mercado de supermercados regionales.

Es importante hacer la distinción entre los estándares públicos y los estándares privados, pues éstos últimos no tienden a ser competencia de las entidades estatales, pero pueden ser los más exigentes y determinantes en el éxito de varios sectores y subsectores agrícolas. Berdegué et al., (2004), Clark (2005) y Busch et al., (2006) explican como los estándares privados surgen debido a la incapacidad de las entidades públicas de controlar el cumplimiento con los estándares mínimos de higiene e inocuidad. También se documenta como el incremento en el uso de plaguicidas y la ola de brotes de enfermedades entéricas de los años 90's y principios de los años 2000 han exacerbado la creciente demanda de los consumidores por el aseguramiento de la calidad y la inocuidad de los productos con más eficiencia de la que son capaces de garantizar las agencias estatales. En Centroamérica, se ha documentado por Berdegué et al. (3), que la capacidad de las entidades públicas en la mayoría de países de la región para garantizar la inocuidad de frutas y vegetales es reducida. Esto se ha convertido en una oportunidad para los supermercados de ofrecer producto inocuo, diferenciando paulatinamente su oferta de los mercados tradicionales donde no existe ningún control de las prácticas de producción y transporte, y se desconoce el origen del abasto.

La creciente penetración de los supermercados al área de venta al por menor de alimentos en Centro América y Panamá (38), ha hecho que sus exigencias, por estándares de inocuidad más altos que los estándares públicos y mejor controlados al momento de la compra, crezcan exponencialmente. Sin

embargo, Clark (13) documenta que un buen número de productores en la región admiten no estar acostumbrados a las normas exigidas por sus compradores, definiendo así una brecha entre normas y cumplimiento. La literatura analiza este fenómeno y ofrece algunas alternativas para mejorar los niveles de capacidad de cumplimiento de los productores con normas privadas, las cuales pueden convertirse en una barrera comercial para aquellos que no estén en posición de adoptarlas (3, 8, 38).

Por lo tanto, la distinción entre estándares privados y públicos es importante al momento de definir estrategias de apoyo específico a los productores, pues en casos donde los productos son más propensos a ser los vectores de patógenos dañinos a la salud humana, las estructuras de inspección y certificación pública pueden no ser las más efectivas.

## **B. DESCRIPCIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS**

Canale y Pardo Leal (10) definen capacidad fitosanitaria (CF) como “la capacidad de un país para cumplir las obligaciones contraídas en el marco internacional (CIPF) y en el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en forma sostenida”. Aunque el cumplimiento de los compromisos internacionales a la larga redundará en el beneficio del comercio, esta definición contrasta un poco con el énfasis comercial que le da la Escuela Bush de Texas A&M al tema de MSF (41). Ellos mencionan que “las medidas sanitarias y fitosanitarias son mecanismos críticos para proteger las plantas, los animales y los humanos de infestaciones y enfermedades.” Añaden que “el comercio entre países puede ser obstaculizado cuando nuevos productos son introducidos sin los procedimientos regulatorios adecuados o cuando los sistemas y prácticas de MSF no cumplen con los requisitos de los socios comerciales.”

El contraste en la definición y en el énfasis que se le da a la capacidad sanitaria (CS) resalta la extrema importancia de equivalencia y uniformidad en los sistemas de MSF aplicados a nivel mundial, ya que estos son cruciales para poder definir exactamente el marco dentro del cual las evaluaciones de capacidad sanitaria y fitosanitaria se deben llevar a cabo. Muchas organizaciones internacionales como la OMC, la FAO, la OMS reconocen la necesidad de implementar sistemas equivalentes para garantizar la seguridad de los alimentos y la seguridad agrícola con el fin de prevenir la expansión de enfermedades. Dichas organizaciones proponen también sistemas uniformes de MSF y reconocen que las naciones en desarrollo necesitan asistencia técnica con el fin de implementar dichos sistemas y para mejorar las medidas sanitarias y fitosanitarias dentro de sus fronteras (49, 51 y 53).

A pesar del creciente énfasis en los últimos años sobre MSF y en especial, sobre la inocuidad de los alimentos, la literatura, en el dominio público, muestra una carencia de documentos de evaluación de la capacidad de los países Centroamericanos y de Panamá para implementar MSF. Esta carencia se debe en gran parte a que organizaciones y donantes como OIRSA, IICA, el BID, el Banco Mundial, USAID y otros, han puesto énfasis en actuar y no evaluar, con el fin de acompañar a los países de la región en su afán por firmar e implementar tratados de libre comercio. Por ende, su participación ha priorizado la capacitación y entrenamiento de personal y en asistir a los países a mantener su presencia y participación activa en las diferentes organizaciones internacionales que gobiernan el área de MSF. A pesar de lo anterior, el BID, en varios países de Centroamérica y Panamá, ha contribuido a la adecuación de los servicios de sanidad agropecuaria en la región en base a evaluaciones de capacidad y por medio de proyectos de desarrollo orientados al mejoramiento de la infraestructura de apoyo como el diagnóstico y la vigilancia sanitaria (5, 6, 7, 43). Sin embargo, el proceso de negociación del DR-CAFTA obligó a los países miembros a examinar, en forma comparativa, sus sistemas de MSF. Este proceso generó las evaluaciones más completas y objetivas de los sistemas de MSF existentes en Centro América.

En el período 2001 – 2007 se destacan tres evaluaciones de la capacidad sanitaria de los países de Centroamérica. Estos estudios fueron utilizados con prioridad en este documento con el fin de obtener una visión general de dicha capacidad, especialmente en lo referente a la existencia de un sistema global de MSF con componentes operativos eficientes y confiables a nivel internacional:

- ❖ En el 2003, la Universidad Estatal de Michigan, en conjunto con Abt Associates, Inc. y Development Alternatives, Inc., de ahora en adelante MSU, (4) realizó una evaluación por mandato de USAID con miras al advenimiento del DR-CAFTA.
- ❖ La Escuela Bush de la Universidad Texas A&M, de ahora en adelante la Escuela Bush, (41) realizó en el mismo año (2003) otra evaluación para el USDA, también con miras a evaluar la capacidad de los países Centro Americanos de cumplir las normas de MSF dentro del DR-CAFTA.
- ❖ En el 2006, Felipe Canale y Marta Pardo Leal (10), a través de la FAO, completaron un estudio técnico-legal de la capacidad fitosanitaria (CF) de los países miembros de OIRSA.

Es importante también destacar la participación del IICA, la OPS y la OIE en el desarrollo e implementación de la herramienta conocida como DVE (Desempeño, Visión y Estrategia) para la evaluación de los servicios nacionales de inocuidad de alimentos y para la gobernanza de los servicios veterinarios (28, 29 y 33). Esta herramienta tiene cinco pilares fundamentales validados a través de las experiencias vividas por los servicios nacionales de sanidad con mayor desarrollo y credibilidad ante sus usuarios, otros países y sus socios comerciales:

1. Leyes y regulaciones adecuadas y armonizadas
2. Gestión efectiva y eficiente en los programas de control
3. Buenos servicios de inspección
4. Vigilancia epidemiológica y monitoreo de los contaminantes de los alimentos
5. Educación y comunicación social

Estos cinco pilares han sido incorporados al instrumento DVE en cuatro componentes fundamentales:

- Capacidad técnica para enfrentar los temas actuales y futuros en base a principios científicos.
- Capital humano y financiero para captar recursos y desarrollar profesionales con capacidad técnica y de liderazgo.
- Interacción activa con el sector privado con el fin de mantener una agenda común que permita realizar programas relevantes y servicios conjuntos.
- Acceso a mercados y protección de la salud pública por medio del cumplimiento de las normativas existentes y de la aplicación de la armonización de normas y de acuerdos de equivalencia.

El Anexo 4 contiene los elementos críticos necesarios para hacer evaluaciones de capacidad sanitaria en base a la herramienta DVE.

Lo anterior demuestra que la metodología de evaluación utilizada por los diferentes evaluadores consultados es diversa pero similar, ya que se basa en un cuestionario base con preguntas sobre los diferentes componentes críticos del sistema global de MSF. Este cuestionario se aplica a diferentes instituciones e individuos dentro del sector público y privado involucrados en MSF y los resultados de la encuesta se analizan por medio de una matriz de comparación. Dos evaluaciones ilustran la aplicación de esta metodología:

1. MSU (10) realizó su evaluación en los cinco países del CAFTA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Esta evaluación presentó los resultados obtenidos por medio de una matriz de comparación que evaluó los componentes críticos del sistema de MSF (representación internacional, legislación, capacidad de diagnóstico, análisis de riesgo, vigilancia, respuesta a emergencias, inspección y certificación para la exportación) en términos de las tres áreas principales consideradas en MSF (Sanidad Vegetal, Sanidad Animal e Inocuidad de los Alimentos). Las celdas interiores de la matriz contenían una evaluación cualitativa de cada componente crítico del sistema de MSF, calificado en términos de Bajo (B), Mediano (M) y Alto (A). La calificación “A” se asignó a aquellos componentes que cumplieran con todos los requisitos dentro del sistema global de MSF. La calificación “M” se asignó cuando se encontraron algunas fallas y/o faltantes en el componente evaluado y la “B” cuando existían muchas fallas y/o faltantes y el componente era inoperante. La fortaleza de esta metodología de evaluación se encuentra en permitir visualizar con rapidez la capacidad de un país en cumplir medidas sanitarias y fitosanitarias dentro de un área de sanidad determinada (vegetal, animal y de inocuidad de los alimentos) y en comparación con otros países de la región.
2. La evaluación efectuada por la Escuela Bush (41) se realizó por medio de una modificación al Modelo de Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (MECF) (7). Este modelo es similar al construido y aplicado por el Gobierno de Nueva Zelanda y reportado por el Dr. Canale (7), utilizado para determinar el nivel de cumplimiento de un país identificando los componentes necesarios para cumplir y comparándolos con los componentes disponibles en dicho país. Texas A&M simplificó el cuestionario del modelo de Nueva Zelanda en un esfuerzo por adaptarlo a las necesidades de su evaluación. La herramienta analítica aplicada fue también una matriz de comparación que evaluó la columna de componentes críticos del sistema global de MSF (análisis de riesgo, vigilancia, certificación, inspección, diagnóstico e institucionalidad) en términos de temas de discusión dentro del contexto legal e institucional, la infraestructura y el equipamiento y la existencia de procedimientos documentados. Las celdas interiores de la matriz contenían comentarios detallados sobre fallas y/o faltantes dentro del componente evaluado. Esta metodología de evaluación se destaca en permitir un conocimiento detallado de las debilidades en cada componente crítico del sistema global de MSF.

### **C. EXPLICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ENCONTRADOS**

#### **Carencia de Literatura sobre Evaluaciones de Capacidad en MSF**

A pesar de investigaciones exhaustivas de las bases de datos y de las bibliotecas virtuales del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el IICA, OIRSA, USAID y otros organismos nacionales e internacionales, la información encontrada sobre evaluaciones (diagnósticos, caracterizaciones) de la capacidad en MSF de los países de Centro América y Panamá fue limitada en volumen y profundidad, excepto en los casos citados en este documento. Este hecho impidió la inclusión de un número significativo de referencias sobre el tema en este reporte.

#### **Disponibilidad de Literatura en el Dominio Público no Restringido**

La mayoría de los documentos encontrados fueron por mucho tiempo de dominio restringido pues eran propiedad de las instituciones que los generaron. Su listado como referencia está, en cierta forma, prohibido excepto con autorización del propietario. La razón fundamental para esta censura a varios de los documentos encontrados es que muchos países evaluados prefieren que los documentos con los

resultados de dichas evaluaciones permanezcan restringidos pues existe el temor de que su disseminación sea utilizada en su contra, restándoles competitividad en el comercio globalizado.

### **Variedad en las Metodologías de Evaluación**

Se encontró cierta diversidad de metodologías de evaluación en la literatura revisada. La mayoría de las evaluaciones fueron de carácter cualitativo y subjetivo ya que existe poca información “dura” de MSF en los países en vía de desarrollo. Hasta la fecha, un reporte con más información cuantitativa no ha sido desarrollado en ninguna de las áreas de capacidad en MSF (Ej. número de análisis de riesgo completados por país en la región; número de análisis de agua como apoyo a las MSF por país, etc.).

### **Diferencias en la Definición de los Componentes Críticos del Sistema Global de MSF**

Los diferentes evaluadores presentan diferentes listados de componentes críticos del sistema global de MSF. Para algunos de ellos, por ejemplo, el marco legal e institucional es considerado un criterio de evaluación en lugar de un componente del sistema.

### **Diferencias en los Criterios Evaluadores Aplicados a los Componentes Críticos**

Un buen número de evaluadores compara los componentes del sistema global de MSF en términos de las diferentes áreas sanitarias (salud vegetal, animal y humana). Otros, en términos de diferentes componentes como infraestructura y equipamiento.

En síntesis, no existe ni una equivalencia ni una uniformidad entre las diferentes metodologías de evaluación. Tampoco hay equivalencia y uniformidad en las definiciones de los componentes del sistema global de MSF y en los criterios para su evaluación.

## **D. VISIÓN GENERAL DE LAS EVALUACIONES DE MSF POR PAÍS Y PARA LA REGIÓN**

### **1. Costa Rica**

#### **a) Marco Legal**

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 (10).

La Ley 7664 de Protección Fitosanitaria tiene un ámbito de aplicación muy vasto. 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 (10).

La legislación fitosanitaria de Costa Rica está completa y actualizada. Sin embargo, algunas enmiendas son necesarias para perfeccionar los instrumentos legales que regulan la protección fitosanitaria en ese país (10):

- ✓ La inclusión de definiciones que aparecen en la CIPF
- ✓ La agilización del fondo de emergencias que ahora requiere de la firma del Presidente y del Ministro de Agricultura
- ✓ La ley es incoherente al hablar de evaluación de riesgo en lugar de análisis de riesgo pues el primero es parte del segundo
- ✓ Las áreas libres de plagas no están explícitamente definidas ni reguladas. Tampoco tienen procedimientos claros ni condiciones para su declaración (“no dice quien las declarará ni establece las condiciones en las que se declararán”)
- ✓ Las sanciones e infracciones establecidas son débiles, escasas y anticuadas

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.

### b) Marco Operativo

La evaluación hecha por MSU en el 2003 para Costa Rica (4) indicó la necesidad de hacer una revisión a la ley de sanidad animal. Esta revisión ya fue implementada en base a estándares internacionales. Además, la matriz de evaluación de MSU mostró debilidades importantes en el área de inocuidad de los alimentos en todos los componentes del sistema de MSF, excepto legislación y diagnóstico. Sin embargo, aunque estos últimos componentes están operativos, requieren de mejoras para cumplir plenamente con las normas internacionales:

<b>Costa Rica</b>	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Representación Internacional	A	A	B
Legislación	M	A	M
Diagnóstico	A	A	M
Análisis de Riesgo	A	A	B
Vigilancia	A	A	B
Respuesta a Emergencias	A	A	B
Inspección	A	A	B
Certificación para la Exportación	A	A	B

La evaluación de la Escuela Bush (41) mostró que Costa Rica tiene debilidades en el recurso humano disponible, en instalaciones especializadas y en algunos procedimientos de vigilancia y certificación:

<b>Costa Rica</b>	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Análisis de Riesgo		No tiene acceso a equipo básico ni a equipo avanzado de virología	
Vigilancia			Inspecciones al azar de plagas y enfermedades no son efectuadas
Certificación			No tiene procedimientos documentados ni instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones certificadas
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección		

<b>Costa Rica</b>	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Diagnóstico	No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnosticar plagas	No tiene instalaciones de aislamiento suficientes con aire filtrado y temperatura controlada	
Instituciones	No tiene un número suficiente de personal de apoyo para los laboratorios		
Respuesta a Plagas Exóticas			

## 2. El Salvador

### a) Marco Legal

En El Salvador, la sanidad vegetal está normada principalmente por la Ley de Sanidad Vegetal y Animal. 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, dos años antes de la aprobación del NTR de la CIPF, el cual no ha ratificado. Sin embargo, los textos de 1951 y 1979 sí están ratificados. Además, El Salvador es miembro de la OMC desde 1995 (10).

La Ley de Sanidad Vegetal y Animal es de carácter especial pero no cuenta, de acuerdo a sus disposiciones, con un reglamento de aplicación para asegurar su cumplimiento (10).

Algunos aspectos negativos de La Ley son (10):

- ✓ La Ley que regula la sanidad vegetal en El Salvador, también regula la salud animal
- ✓ Definiciones importantes hacen falta (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 solo da poderes a los inspectores de plaguicidas para poder entrar en cualquier área, premisa o instalación en la que sospeche que existe riesgo de plagas
- ✓ 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 qué 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 no son adecuadas ya que la mayoría consisten en multas pecuniarias. Se establecen pocas sanciones de tipo administrativo (cierre de negocios, decomisos, etc.)

### b) Marco Operativo

MSU (4) evaluó una mejor capacidad de El salvador en el área de sanidad vegetal. De nuevo, el área de inocuidad de los alimentos sobresalió por su falta de capacidad:

<b>El Salvador</b>	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Representación Internacional	A	A	B
Legislación	A	A	B
Diagnóstico	M	B	M
Análisis de Riesgo	B	B	B

<b>El Salvador</b>	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Vigilancia	M	B	B
Respuesta a Emergencias	M	M	B
Inspección	M	M	B
Certificación para la Exportación	M	M	B

La Escuela Bush (41) encontró debilidades en los recursos humanos asignados, en infraestructura y equipamiento y en procedimientos documentados y capacitación en El Salvador:

<b>El Salvador</b>	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Análisis de Riesgo		No tiene acceso a equipo avanzado de virología, software de análisis de riesgo, literatura relevantes al día como libros y publicaciones, mapas de suelos y de clima	
Vigilancia			Cultivos producidos para la exportación no son inspeccionados en forma regular
Certificación			No tiene procedimientos documentados ni instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones / seguridad de certificaciones con sello oficial ni la identificación / seguridad de consignaciones
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección	No tiene cuartos designados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada	
Diagnóstico		No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	
Instituciones	No tiene suficientes jefes de laboratorio ni las responsabilidades escritas para la ejecución de las funciones de la organización nacional		
Respuesta a Plagas Exóticas			No hay un requerimiento legal para que nuevas plagas sean reportadas a nivel nacional. No hay áreas libres de plagas declaradas en el país

### 3. Guatemala

#### a) Marco Legal

Guatemala implementa 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 contiene un reglamento de aplicación aprobado por Acuerdo Gubernativo 745-99 el 30 de septiembre de 1999 (10). Sin embargo, estos instrumentos no están acordes a los compromisos internacionales incluidos en la CIPF pues su redacción comenzó antes de la fecha de aprobación del Nuevo Texto Revisado (NTR) de la CIPF (10).

Guatemala aun 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. Siendo miembro de la Organización Mundial de Comercio, está obligada a cumplir con sus Acuerdos y, por tanto, con la CIPF (10).

Algunos aspectos negativos de La Ley (10):

- ✓ Existe una ley común para salud animal y sanidad vegetal
- ✓ 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
- ✓ 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)
- ✓ No incluye Lugares y Sitios de Producción Libres de Plagas
- ✓ No establece la obligación de entrenamiento del personal

#### b) Marco Operativo

Una mejor situación de capacidad en MSF, comparada con los otros países Centro Americanos, fue descrita por MSU (4) para Guatemala:

<b>Guatemala</b>	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Representación Internacional	A	A	M
Legislación	A	A	A
Diagnóstico	A	M	A
Análisis de Riesgo	A	M	B
Vigilancia	A	A	B
Respuesta a Emergencias	A	A	B
Inspección	A	A	B
Certificación para la Exportación	A	M	B

Esta mejor capacidad en MSF en Guatemala fue confirmada por la Escuela Bush (41):

<b>Guatemala</b>	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Análisis de Riesgo			
Vigilancia			
Certificación			

<b>Guatemala</b>	<b>Legislación e Institucionalidad</b>	<b>Infraestructura y Equipamiento</b>	<b>Procedimientos Documentados y Capacitación</b>
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene entrenamiento adecuado para el “staff” involucrado en actividades de inspección		
Diagnóstico	No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas	No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	
Instituciones	No tiene suficientes jefes de laboratorio ni suficiente personal de apoyo para los laboratorios		
Respuesta a Plagas Exóticas			

#### **4. Honduras**

##### **a) Marco Legal**

La Ley de sanidad vegetal y animal de Honduras fue aprobada por Decreto No. 157-94 y regula también plaguicidas. Este instrumento jurídico vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial, La Gaceta No. 27552 el 13 de enero de 1995, vela 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) (10).

Esta Ley es el instrumento básico legal de la República de Honduras en materia de protección sanitaria y su aplicabilidad corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (10).

Algunos aspectos negativos de La Ley son (10):

- ✓ Carece de disposiciones necesarias para permitir la implementación de un adecuado sistema nacional de MSF que facilite el cumplimiento, por parte del Estado Hondureño, de las obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos Internacionales relevantes en materia de MSF.
- ✓ La Ley incluye disposiciones relativas a calidad, inocuidad, semillas, plaguicidas, etc. que no deberían pertenecer al ámbito de aplicación de la misma ley.
- ✓ Regula a la vez salud animal y sanidad vegetal, lo cual no es compatible en cuanto a la terminología

- ✓ 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 Secretaria 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 Análisis de Riesgo de Plagas (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 sin especificar que los tipos de plagas que se deberán denunciar son únicamente las plagas cuarentenarias (de importancia económica).
- ✓ El 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, rastreo o trazabilidad, etc.

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

### b) Marco Operativo

MSU (4) encontró una gran falta de capacidad en MSF en Honduras donde sanidad animal fue el área de mayor capacidad operativa:

Honduras	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Representación Internacional	A	M	B
Legislación	A	A	B
Diagnóstico	M	M	M
Análisis de Riesgo	M	M	B
Vigilancia	M	M	B
Respuesta a Emergencias	M	M	B
Inspección	M	M	B
Certificación para la Exportación	M	M	B

La capacidad de Honduras para cumplir con normas sanitarias y fitosanitarias a nivel internacional fue también muy limitada de acuerdo a la evaluación hecha por la Escuela Bush (41):

Honduras	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Análisis de Riesgo	No tiene la capacidad para conducir investigaciones sobre plagas y enfermedades	No tiene acceso a equipo básico de entomología, de virología básico, de virología avanzada, básica de ciencia de las malezas,	

Honduras	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
		ni de patología bacterial y de hongos, ni de nematología. No tiene acceso a software de análisis de riesgo, literatura relevantes al día como libros y publicaciones, mapas de suelos y de clima	
Vigilancia			No tiene un sistema confiable de mantenimiento de registros para monitorear plagas y enfermedades
Certificación		Registros adecuados no son mantenidos de cada certificado fitosanitario entregado	No tiene procedimientos documentados para trabajar con la industria, para seguridad sobre sellos oficiales, para reportes de investigación y de cumplimiento de normas ni para certificados de re-exportación. Suficientes registros no son mantenidos para inspecciones, análisis o tratamiento
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene capacitación adecuada para el "staff" involucrado en actividades de inspección	No tiene cuartos designados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada o acceso al equipo básico para hacer inspecciones	No tiene procedimientos para inspeccionar el correo
Diagnóstico	No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas	No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	
Instituciones	No tiene un número suficiente de personal de apoyo a los laboratorios ni las responsabilidades escritas para la que los jefes de laboratorio ejecuten las funciones de la organización nacional		No tiene procedimientos de comunicación con su personal y la industria dentro del país. Suficientes registros no son mantenidos de los requerimientos de MSF de los países importadores
Respuesta a Plagas Exóticas			No tiene procedimientos de identificación de namatodos, malezas, plagas de artrópodos, hongos y bacteria, virus y organismos como virus. No hay un requerimiento legal para reportar nuevas plagas

<b>Honduras</b>	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
			al organismo nacional. No hay guías nacionales para responder a plagas exóticas

En adición a las evaluaciones efectuadas por MSU y la Escuela Bush, un diagnóstico del BID reportado por Tovar Días (43) encontró que existen varias debilidades en el plano normativo, técnico y administrativo de los aspectos MSF. El reporte concluye afirmando que todos los problemas encontrados conllevan a una débil capacidad institucional en el diseño, supervisión y administración de tales medidas y añade que las debilidades diagnosticadas están relacionadas unas con otras, creando un círculo vicioso.

## **5. Nicaragua**

### **a) Marco Legislativo**

En Nicaragua, el principal instrumento legal 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 el 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 del 21 de Enero de 1999, el cual fue reformado por Decreto No. 59-2003, de 13 de Agosto de 2003 (10).

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 (10).

La autoridad de aplicación de la Ley y su Reglamento es el Ministerio Agropecuario y Forestal por medio de la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA), como ente de coordinación, elaboración, ejecución y consulta de los programas, subprogramas y políticas del Ministerio Agropecuario y Forestal (10).

Algunos aspectos negativos de La Ley son (10):

- ✓ La terminología de La Ley 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.
- ✓ La legislación tampoco es consistente con los acuerdos internacionales en lo que se refiere a la falta de justificación técnica de las medidas fitosanitarias
- ✓ 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 adjudicación de funciones a terceras partes.
- ✓ 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 artículos 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).

### b) Marco Operativo

La matriz de evaluación de MSU (4) para Nicaragua remarca la baja capacidad del país en asuntos de MSF y señala una situación crítica en el área de inocuidad de los alimentos:

Nicaragua	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Inocuidad de los Alimentos
Representación Internacional	B	B	B
Legislación	A	A	B
Diagnóstico	M	M	B
Análisis de Riesgo	B	B	B
Vigilancia	M	B	B
Respuesta a Emergencias	M	M	B
Inspección	M	M	B
Certificación para la Exportación	M	B	B

De acuerdo a la Escuela Bush (41), Nicaragua tiene un largo camino por recorrer para tener un sistema de MSF con todos los componentes operativos y de acuerdo a los estándares internacionales:

Nicaragua	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
Análisis de Riesgo	No tiene un grupo formal para análisis de riesgo		No existen guías nacionales para hacer análisis de riesgo
Vigilancia			Cultivos producidos para la exportación no son inspeccionados oficialmente en forma regular. Inspecciones previamente seleccionadas no son hechas cuando las infestaciones de plagas se esperan que sean altas. No distribuyen información sobre plagas y enfermedades
Certificación			Registros adecuados no

Nicaragua	Legislación e Institucionalidad	Infraestructura y Equipamiento	Procedimientos Documentados y Capacitación
			son mantenidos de cada certificado fitosanitario entregado. No tiene procedimientos documentados para inspecciones, análisis o tratamiento No tiene procedimientos para alteraciones de certificados, para trabajar con la industria, para muestreo, inspecciones o verificaciones, para seguridad sobre sellos oficiales, para la identificación de embarques en consignación o para investigar reportes de no cumplimiento
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene capacitación adecuada para el "staff" involucrado en actividades de inspección		
Diagnóstico		No tiene suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	
Instituciones			No tiene procedimientos de comunicación con su personal y la industria dentro del país. Suficientes registros no son mantenidos de los requerimientos de MSF de los países importadores
Respuesta a Plagas Exóticas			No hay un requerimiento legal para reportar nuevas plagas al organismo nacional. No hay guías nacionales para responder a plagas exóticas. Areas libres de plagas no han sido declaradas dentro del país

Tovar Días (43) en un reporte preparado para el BID sobre Honduras y Nicaragua menciona que se han efectuado algunos análisis relativos al sistema MSF en Nicaragua y que estos muestran que existen ciertas debilidades en el plano normativo, técnico y administrativo de las medidas MSF. La evaluación encontró también que existen algunos aspectos positivos y mejoras en la administración de los mismos, sobre todo en el proceso de armonización de las medidas con normas internacionales.

El portal electrónico del MAG-FOR divulga las principales actividades realizadas, los servicios que prestan y la estructura organizativa, facilitando los trámites de importación y exportación de productos

agropecuarios. El portal contiene también estudios de mercados por país de destino para los principales productos de exportación de Nicaragua. Estos estudios hacen una descripción general de los sistemas MSF en dichos países (43).

## **Panamá**

### **c) Marco Legislativo**

El marco legal sanitario y fitosanitario de Panamá es muy completo y está compuesto de las siguientes leyes, decretos y regulaciones principales (17, 18, 30:

- En 1973, mediante la Ley 12 del 25 de Enero, se creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
- Ley N° 7. Régimen sanitario para la importación de productos avícolas para el consumo humano. Mar 1993
- Ley 24. Ley de la vida Silvestre. Junio 1995
- Ley N° 47. Ley de sanidad vegetal. Julio 1996
- Decreto N° 63. Reglamenta parcialmente la Ley N° 47, Ley de sanidad vegetal. Septiembre 1997
- Resuelto N° 23/ALP. Normas para el registro y manejo seguro de aditivos, fertilizantes y plaguicidas. Abril 1998
- Ley No. 25 del 30 de abril de 1998, "Por la cual se establece la clasificación del ganado bovino en pie para el sacrificio, se clasifican canales y cortes, se deroga el decreto 43 de 1993 y se dictan otras disposiciones".
- Decreto Ejecutivo N° 49 del 16 de abril del 2001, "Por el cual se establece el procedimiento, requisitos y tarifas para la elegibilidad zoonosanitaria, de regiones, países, zonas, plantas procesadoras y otras instalaciones relacionadas con la producción de animales, sus productos y subproductos para su introducción en el territorio nacional"

Panamá firmó el Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 1992.

La Oficina de Política Comercial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario fue creada en 1994 para elaborar y ejecutar la estrategia de negociación de los productos agropecuarios de cara a la adhesión de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y todos los acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio que el país tramitara y para darle seguimiento a los compromisos derivados de esos acuerdos.

A partir de 1994:

- Se aplica el Sistema Armonizado de clasificación arancelaria para las importaciones.
- Se aplica un sistema de valoración arancelaria *ad-valorem*.
- En cuanto a los productos agropecuarios, se establece la protección en el marco del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

La Ley 47 del 9 de julio de 1996 crea la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal.

Mediante el Decreto de Gabinete No. 8 de 23 de marzo de 1999, modificado mediante el Decreto de Gabinete No. 23 de 26 de agosto de 1999 y el Decreto de Gabinete No. 35 de 6 de noviembre de 2002, se aprobó y extendió el Programa de Apoyo a la Reconversión Agropecuaria del Ministerio de Desarrollo

Agropecuario para permitir que el productor haga la transición hacia una reconversión tecnológica y de rubro para lograr una mayor competitividad tanto en el mercado nacional como internacional.

Están incluidos en el Programa de Reconversión cuatro rubros:

- Porcino en todo el país excepto Darién
- Hortalizas de Tierras Altas de Chiriquí
- Tomate industrial en Herrera y Los Santos
- Maíz y Sorgo en Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas

Panamá ha sido miembro de la OMC desde el 6 Septiembre de 1997 mediante la Ley 23 de 1997 que aprobó el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la OMC y dictó medidas y facultades en materia zoonosanitaria y de cuarentena agropecuaria.

En Noviembre del 2005 se crea la Unidad de Evaluación Sanitaria y Fitosanitaria (UNESYF), en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como “organismo responsable del proceso de evaluación sanitaria y fitosanitaria de los países y de los establecimientos y plantas procesadoras, para determinar su elegibilidad o no para que exporten los bienes agropecuarios por ellos producidos con destino a Panamá” Resuelto No. DAL-093-ADM-205 / del 15 de Noviembre del 2005 (18). El Decreto Ley No. 11 del 22 de Febrero del 2006 crea la autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (17).

#### **d) Marco Operativo**

Un diagnóstico de la situación del Sector Público Agropecuario en el 2004 (31), identificó las siguientes debilidades:

1. Falta de un compromiso de Estado con el desarrollo agropecuario del país.
2. Falta de políticas coherentes y estables que han impedido consolidar un crecimiento sostenible en el Agro.
3. Ineficaz gestión Institucional (deficiente uso de la planificación agropecuaria, ineficaz gestión de los recursos presupuestarios, desvío de recursos hacia usos no agropecuarios, etc.).
4. Inadecuada implementación de legislación de incentivos al sector.
5. Inadecuada implementación de las regulaciones vinculadas a la importación de productos agropecuarios (mal manejo de los contingentes).
6. Manipulación de organizaciones de productores con fines políticos.
7. Escasa capacidad de diálogo y concertación.
8. Bajos niveles de motivación, orientación y capacitación de los funcionarios del sector.
9. Ineficientes niveles de coordinación intra e inter institucional.
10. Debilidad Institucional para promover la CALIDAD, HIGIENE e INOCUIDAD ALIMENTARIA.
11. Deficiente servicio de información agropecuaria.
12. Insuficiente desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías para la producción (riego, invernaderos, manejo post-cosecha, empaque).
13. Limitada asistencia técnica.
14. Dificultad para obtener material genético animal y vegetal (semillas certificadas) de alto potencial productivo.
15. Falta de Capacitación (técnica, organizativa, empresarial).
16. Ineficiente sistema de educación agropecuaria.
17. Difícil acceso al crédito oportuno.
18. Deficiente e insuficiente infraestructura de riego.
19. Alto costo de la energía eléctrica.

20. Deficiente infraestructura de caminos de producción.
21. Deficiente nivel de organización de los productores
22. Política proteccionista de los países desarrollados en su agricultura, especialmente para la exportación.

En la actualidad, muchas de estas debilidades han sido superadas con miras a la firma del tratado de libre comercio entre Panamá y los EE.UU.

En el taller realizado por el Comité de MSF de la OMC el 31 de Marzo del 2006 (54) aparece un punto de agenda relacionado a una evaluación de capacidad de MSF en Panamá (“El Uso de Herramientas de Evaluación de Capacidad como Mecanismo para Identificar Necesidades y Priorizar Solicitudes de Asistencia – La Experiencia de Panamá”). El sumario sobre este taller elaborado por la secretaria del Comité no hace mención específica de esta evaluación, ni tampoco cita referencia alguna al respecto. Considerando la importancia de este tema a esta investigación, una búsqueda minuciosa se llevó a cabo en la literatura. Sin embargo, dicha búsqueda resultó infructuosa.

## **6. Ámbito Regional**

### **a) Marco Legal**

Canale y Pardo Leal (10) mencionan que los países Centro Americanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) tienen leyes de protección fitosanitaria posteriores al año 1993. Sin embargo y a pesar de su juventud, todas las leyes poseen deficiencias para implementar un sistema global de MSF eficiente y confiable y para el cumplimiento de los acuerdos internacionales relevantes, esencialmente el 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 leyes están complementadas por reglamentos, acuerdos ministeriales u otras disposiciones accesorias que adolecen, al igual que sus leyes marcos, de omisiones que dificultan el cumplimiento por las autoridades sanitarias y fitosanitarias de cada Estado de los objetivos deseados.

Algunos aspectos negativos de la legislación a nivel regional son (10):

- ✓ Las leyes que regulan la sanidad vegetal también regulan la salud animal
- ✓ En los diferentes países hacen falta 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
- ✓ Las leyes limitan u omiten los poderes de los inspectores para poder entrar en cualquier área, premisa o instalación en la que sospeche que existe riesgo de plagas
- ✓ Las leyes definen el análisis de riesgo de plagas y enfermedades pero no establecen en qué casos se llevará a cabo
- ✓ 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, no se establecen
- ✓ Las sanciones a nivel regional no son adecuadas y consisten en multas pecuniarias. Sanciones de tipo administrativo (cierre de negocios, decomisos, etc.) no son definidas.

## b) Marco Operativo

### (1) *Sanidad Animal*

De acuerdo a la evaluación de MSU (4), Guatemala y Costa Rica mostraron la mayor capacidad de protección zoonosanitaria, seguidos por Honduras y El Salvador. Nicaragua presentó la menor.

<b>Componente</b>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Representación Internacional	A	A	A	A	B
Legislación	M	A	A	A	A
Diagnóstico	A	M	A	M	M
Análisis de Riesgo	A	B	A	M	B
Vigilancia	A	M	A	M	M
Respuesta a Emergencias	A	M	A	M	M
Inspección	A	M	A	M	M
Certificación para la Exportación	A	M	A	M	M

### (2) *Sanidad Vegetal*

De acuerdo a la evaluación de MSU (4), Costa Rica mostró, con superioridad, la mayor capacidad de protección fitosanitaria, seguida por Guatemala, El salvador y Honduras. Nicaragua presentó la menor.

<b>Componente</b>	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Representación Internacional	A	A	A	M	B
Legislación	A	A	A	A	A
Diagnóstico	A	B	M	M	B
Análisis de Riesgo	A	B	M	M	B
Vigilancia	A	B	A	M	B
Respuesta a Emergencias	A	M	A	M	M
Inspección	A	M	A	M	M
Certificación para la Exportación	A	M	M	M	B

(3) *Inocuidad de los Alimentos*

De acuerdo a la evaluación de MSU (4), El Salvador mostró la mayor capacidad de protección de la inocuidad de los alimentos seguido por Guatemala, Costa Rica y Honduras. Nicaragua presentó la menor.

Componente	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Representación Internacional	B	B	M	B	B
Legislación	M	B	A	B	B
Diagnóstico	M	M	A	M	B
Análisis de Riesgo	B	B	B	B	B
Vigilancia	B	B	B	B	B
Respuesta a Emergencias	B	B	B	B	B
Inspección	B	B	B	B	B
Certificación para la Exportación	B	B	B	B	B



**(4) Legislación e Institucionalidad**

De acuerdo a la evaluación de la Escuela Bush (41), los principales problemas en el área de legislación e institucionalidad observados en la región fueron de disponibilidad de personal capacitado y/o especializado, disponibilidad de personal ejecutivo como jefes de laboratorio. Honduras mostró falta de capacidad en investigaciones sobre plagas y enfermedades y a Nicaragua le hace falta un grupo formal para análisis de riesgo.

<b>Componente</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Nicaragua</b>
Análisis de Riesgo				No tiene la capacidad para conducir investigaciones sobre plagas y enfermedades	No tiene un grupo formal para análisis de riesgo
Vigilancia					
Certificación					
Inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene entrenamiento adecuado para el "staff" involucrado en actividades de inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene capacitación adecuada para el "staff" involucrado en actividades de inspección	No tiene un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. No tiene capacitación adecuada para el "staff" involucrado en actividades de inspección
Diagnóstico	No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnosticar plagas		No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas	No tiene un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas	
Instituciones	No tiene un número suficiente de personal de apoyo para los laboratorios	No tiene suficientes jefes de laboratorio ni las responsabilidades escritas para la ejecución de las funciones de la organización nacional	No tiene suficientes jefes de laboratorio ni suficiente personal de apoyo para los laboratorios	No tiene un número suficiente de personal de apoyo a los laboratorios ni las responsabilidades escritas para la que los jefes de laboratorio ejecuten las funciones de la organización nacional	
Respuesta a Plagas Exóticas					

**(5) Infraestructura y Equipamiento**

De acuerdo a la evaluación de la Escuela Bush (41), los principales problemas en el área de infraestructura y equipamiento observados en la región fueron la ausencia de instalaciones de aislamiento con aire filtrado y control de temperatura y la falta de acceso a equipos, especialmente de virología. El Salvador, Guatemala y Honduras mostraron una carencia en el número de laboratorios de diagnóstico. En El Salvador y Honduras faltan cuartos a prueba de insectos en los puntos de entrada. Honduras presentó un problema grave de falta de equipos básicos. En algunos países falta también software de análisis de riesgo y literatura relevante.

Componente	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Análisis de Riesgo	No tiene acceso a equipo básico ni a equipo avanzado de virología	No tiene acceso a equipo avanzado de virología, software de análisis de riesgo, literatura relevantes al día como libros y publicaciones, mapas de suelos y de clima		No tiene acceso a equipo básico de entomología, de virología básico, de virología avanzada o básica de ciencia de las malezas, ni de patología bacteriana y de hongos, ni de nematología. No tiene acceso a software de análisis de riesgo, literatura relevantes al día como libros y publicaciones, mapas de suelos y de clima	
Vigilancia					
Certificación				Registros adecuados no son mantenidos de cada certificado fitosanitario entregado	
Inspección		No tiene cuartos designados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada		No tiene cuartos designados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada o acceso al equipo básico para hacer inspecciones	
Diagnóstico	No tiene instalaciones de aislamiento suficientes con aire filtrado y temperatura controlada	No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	No tiene un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico ni suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada	No tiene suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada
Instituciones					
Respuesta a Plagas Exóticas					

**(6) Procedimientos Documentados y Capacitación**

De acuerdo a la evaluación de la Escuela Bush (41), los principales problemas en el área de procedimientos documentados y capacitación observados en la región fueron variados y numerosos.

Componente	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Análisis de Riesgo					No existen guías nacionales para hacer análisis de riesgo
Vigilancia	Inspecciones al azar de plagas y enfermedades no son efectuadas	Cultivos producidos para la exportación no son inspeccionados en forma regular		No tiene un sistema confiable de mantenimiento de registros para monitorear plagas y enfermedades	Cultivos producidos para la exportación no son inspeccionados oficialmente en forma regular. Inspecciones previamente seleccionadas no son hechas cuando las infestaciones de plagas se esperan que sean altas. No distribuyen información sobre plagas y enfermedades
Certificación	No tiene procedimientos documentados ni instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones certificadas	No tiene procedimientos documentados ni instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones / seguridad de certificaciones con sello oficial ni la identificación / seguridad de consignaciones		No tiene procedimientos documentados para trabajar con la industria, para seguridad sobre sellos oficiales, para reportes de investigación y de cumplimiento de normas ni para certificados de re-exportación. Suficientes registros no son mantenidos para inspecciones, análisis o tratamiento	Registros adecuados no son mantenidos de cada certificado fitosanitario entregado. No tiene procedimientos documentados para inspecciones, análisis o tratamiento No tiene procedimientos para alteraciones de certificados, para trabajar con la industria, para muestreo, inspecciones o verificaciones, para seguridad sobre sellos oficiales, para la identificación de embarques en consignación o para investigar reportes de no cumplimiento
Inspección				No tiene procedimientos para inspeccionar el correo	
Diagnóstico					
Instituciones				No tiene procedimientos de comunicación con su personal y la industria dentro del país. Suficientes registros no son mantenidos de los requerimientos de MSF de los países importadores	No tiene procedimientos de comunicación con su personal y la industria dentro del país. Suficientes registros no son mantenidos de los requerimientos de MSF de los países importadores
Respuesta a Plagas Exóticas		No hay un requerimiento legal para que nuevas plagas sean reportadas a nivel nacional. No hay áreas libres de plagas declaradas en el país		No tiene procedimientos de identificación de nematodos, malezas, plagas de artrópodos, hongos y bacteria, virus y organismos como virus. No hay un requerimiento legal para reportar nuevas plagas al organismo nacional. No hay guías nacionales para responder a plagas exóticas	No hay un requerimiento legal para reportar nuevas plagas al organismo nacional. No hay guías nacionales para responder a plagas exóticas. Areas libres de plagas no han sido declaradas dentro del país

Tolentino (42) señala las dificultades de Centroamérica y Panamá en implementar la agenda de desarrollo rural y de MSF demandada por el DR-CAFTA. El autor presenta un avance de diagnóstico preparado por el BID en el marco del proyecto “Red de Competitividad Rural: Camino a Soluciones a la Problemática Actual” e indica que las debilidades y la falta de capacidad para cumplir se observan a distintos niveles, siendo las principales:

- ❖ Débil institucionalidad rural caracterizada por escasas capacidades analíticas y gerenciales, marcos normativos inadecuados y estructuras excedidas, complejas y confusas, entre otras.
- ❖ Atrasos en extensión agrícola y cambio tecnológico. Este atraso se evidencia en la falta de incentivos para adoptar tecnología y en la falta de servicios de transferencia de tecnología a pequeños productores, en la falta de protagonismo del sector privado en promover procesos de cambio de tecnología y en la falta de sistemas de transferencia tecnológica en inocuidad y certificación de productos agroindustriales.
- ❖ Atrasos en infraestructura rural donde todavía existen grandes deficiencias en la infraestructura básica como electricidad, irrigación, telecomunicaciones y transporte.
- ❖ Ausencia de reconocimiento de equivalencia a nivel internacional en cuanto a sanidad animal y vegetal y a la inocuidad de los alimentos. Los servicios sanitarios de la región exhiben exceso de normativas que están desactualizadas, desordenadas, confrontadas y difícilmente explicables.
- ❖ Falta de educación e infraestructura, como redes viales, así como políticas de incentivos económicos, financiamiento, reglas tributarias, titulación de tierras, investigación y desarrollo y medidas de promoción del sector agropecuario a nivel regional y de país.

## **7. EL DR-CAFTA**

Tolentino (42) expresa que en Centroamérica, el cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias ha constituido por años uno de los mayores obstáculos para ganar mayor acceso al mercado estadounidense, complicándose esta situación aun más por la ley del bioterrorismo. Teniendo en cuenta el impacto económico que propicia el incumplimiento de MSF, elevar los estándares de calidad y lograr la inocuidad de los alimentos constituye uno de los mayores retos y aspiraciones de los exportadores Centro Americanos en el marco de la agenda complementaria del DR-CAFTA pues la rigurosidad de los requisitos sanitarios exigidos por EE.UU. tienen el efecto práctico de restringir la posibilidad de ingreso a ese mercado a una buena parte de bienes agroalimentarios, incluyendo algunos de los denominados de consumo étnico, con la añadida dificultad que en algunos casos estas medidas se aplican discrecionalmente.

Diversas evaluaciones (4, 10, 11, 19, 31, 41, 42, 48) señalan que Centroamérica y Panamá tienen deficiencias para cumplimiento con los requisitos de MSF a nivel internacional, comenzando por la falta de marcos regulatorios internos e instituciones con capacidad técnica enfocadas al fortalecimiento en el área sanitaria. Una de las mayores deficiencias es la falta de laboratorios nacionales que permitan la certificación de los productos. Por otra parte, aunque en el DR-CAFTA se acordaron mecanismos de cooperación técnica y creación de capacidades comerciales dentro del fortalecimiento institucional, éstos no aportan a la eliminación de la burocracia y a la lentitud y discrecionalidad en la aplicación de las medidas. Lo implicantia de este hecho en términos de acceso a los mercados es que potencialmente limitará el aprovechamiento de las concesiones arancelarias obtenidas.

Teniendo en cuenta los retos generados por el DR-CAFTA y las diferentes evaluaciones de capacidad llevadas a cabo desde el 2001 al 2007, realizadas con miras al DR-CAFTA, el Consejo Agropecuario Centro Americano (14) realizó, en Octubre del 2006, un análisis de fortalezas y debilidades (FODA) de los sistemas de MSF en Centroamérica:

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultura asociada al sector agropecuario</li> <li>2. Condiciones agroecológicas y de producción son similares a nivel regional</li> <li>3. La ubicación geográfica de la región favorece las exportaciones agropecuarias</li> <li>4. La condición sanitaria y fitosanitaria de los países favorece el intercambio comercial con la mayoría de los países</li> <li>5. Se cuenta con acceso a mercados más amplios por medio de los Tratados de Libre Comercio</li> <li>6. Proceso de mejora de la calidad sanitaria y fitosanitaria de los productos de la región</li> <li>7. Se cuenta con Sistema Regional de Vigilancia Sanitaria y Fitosanitaria</li> <li>8. Los países de Centroamérica son miembros de la OMC</li> <li>9. Existencia de organismos internacionales de apoyo técnico y financiero al sector agropecuario (FAO, IICA, BID, entre otros)</li> <li>10. Existencia de organismo especializado en MSF en la región (OIRSA)</li> <li>11. Experiencia acumulada en implementación de tratados de libre comercio, donde se incluye el tema de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos</li> <li>12. Integración del sector agropecuario en el proceso de conformación de la UAC</li> <li>13. Conciencia creciente de la importancia del tema sanitario y fitosanitario en el nivel región.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tendencias de la demanda mundial de productos frescos y saludables, con responsabilidad social y ambiental (frutas y hortalizas frescas con buenas prácticas agrícolas, productos orgánicos, etc.)</li> <li>2. Demanda creciente por nuevos productos que pueden ser suministrados por la región (productos nostálgicos)</li> <li>3. Existencia de foros internacionales donde se definen las normas, directrices y recomendaciones internacionales en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos</li> <li>4. Donantes y cooperantes manifiestan interés en apoyar la mejora de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos de Centroamérica</li> <li>5. Interés de terceros países por contar con un mercado regional para el suministro de alimentos</li> <li>6. Empresas trasnacionales, interesadas en aumentar sus inversiones en la producción agropecuaria</li> <li>7. Empresas centroamericanas con inversiones regionales</li> </ol>

<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alta vulnerabilidad para las entradas de plagas y enfermedades</li> <li>2. Diferencias en el marco regulatorio en los países de la región</li> <li>3. Dispersión y frágil articulación de las estructuras institucionales que se ocupan de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos</li> <li>4. Debilidad de los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos para el efectivo cumplimiento de las MSF</li> <li>5. Inestabilidad en la aplicación de programas en</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de obstáculos técnicos para el comercio</li> <li>2. Incremento de exigencias sanitarias por parte de socios comerciales</li> <li>3. Proliferación de certificaciones de acuerdo a mercados de destino</li> <li>4. Nuevas normas internacionales en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos</li> <li>5. Situaciones emergentes y emergencias en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos rebasan la capacidad de los países</li> </ol>

<p>materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos por cambios a nivel político</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Falta de acceso y disponibilidad de tecnología en la región</li> <li>7. Falta de mecanismos formales de coordinación con el sector privado inciden sobre la mejora de los servicios y disminuyen las posibilidades de apoyar los intereses del sector agrícola y agro-exportador</li> <li>8. Reducida capacidad del sector privado para el cumplimiento de las exigencias sanitarias, por los costos de adecuación de las infraestructuras y los procesos</li> <li>9. Falta de mecanismos de certificación de los productos que garanticen la calidad y la inocuidad de los productos</li> <li>10. Reducida confianza de los consumidores por la calidad y la inocuidad de los productos locales</li> <li>11. Reducida credibilidad y transparencia intra-regional</li> <li>12. Injerencia política en la toma de decisiones técnicas en los países</li> <li>13. Proceso lento de armonización de estándares y requisitos mínimos que favorezcan el intercambio comercial intraregional y con terceros países</li> <li>14. Poca voluntad política para aplicar y armonizar los acuerdos MSF</li> <li>15. Estándares exigidos a nivel del sector agro-exportador con descuido de los mercados locales</li> <li>16. Débil articulación de los organismos cooperantes y donantes</li> <li>17. Promoción de los tratados de libre comercio sin una base de oferta exportable con calidad e inocuidad</li> <li>18. El sector privado ve al servicio cuarentenario como un obstáculo al comercio y no como un aliado en la protección del patrimonio agropecuario.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Pérdida de imagen de los países de la región y cierre de mercados por incumplimiento de requisitos sanitarios</li> <li>7. Riesgo de Centroamérica a desastres naturales facilita el ingreso y la diseminación de plagas y enfermedades</li> <li>8. Desplazamiento de la producción nacional por el ingreso de nuevos productos en la región y que cuentan con calidad e inocuidad garantizadas</li> <li>9. Falta de capacidad en los Servicios sanitarios y fitosanitarios para identificar mercancías de riesgo (rechazos) en las importaciones</li> <li>10. Inestabilidad del personal que labora en los servicios sanitarios y fitosanitarios limita la consistencia de los programas a mediano y largo plazo</li> </ol>
--	---

Este análisis indicó que no ha habido muchos cambios desde que MSU (4) y la Escuela Bush (41) realizaron sus evaluaciones de capacidad en MSF en el 2003.

## E. PRIORIDADES PARA LA REGIÓN Y POR PAÍS

### 1. Centro América

Marco de Acción	Prioridades Comunes para los Países de la Región
Marco Legal (Legislativo)	Eliminar las diferencias en el marco regulatorio en los países de la región.
	Lograr la cohesión y reforzar la articulación de las estructuras institucionales que se ocupan de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos.
	Guatemala, Honduras y Nicaragua deben separar la ley que es común para salud animal y sanidad vegetal en dos leyes. Valdrá la pena evaluar las leyes de Costa Rica, El Salvador y Panamá para que dicha separación considere algunos aspectos en común para la región.
	Crear mecanismos de certificación de los productos que garanticen la calidad y la inocuidad de los productos.
	Acelerar el proceso de armonización de estándares y requisitos mínimos que favorezcan el intercambio comercial intra-regional y con terceros países.
	Crear el respaldo institucional para que la evaluación física de embarques sea obligatoria y realizada con esquemas de muestreo adecuados.
	Establecer esquemas de entrenamiento constante para el personal como una medida obligatoria. Esto puede hacerse a través del uso de materiales digitales distribuidos en DVD, lo cual es una tecnología alcanzable a bajo costo en Centroamérica.
Marco Operativo	Eliminar la vulnerabilidad para las entradas de plagas y enfermedades.
	Reforzar los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos para el efectivo cumplimiento de las MSF.
	Los países de la región deben invertir en sistemas digitalizados para almacenar copias de los certificados emitidos. Esto facilitará futuras evaluaciones de capacidad en SPS, y permitirá el estudio de casos de embarques y productos específicos que se vean detenidos por presencia de plagas y/o enfermedades.
	Lograr estabilidad en la aplicación de programas en materia de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos afectados por cambios a nivel político.
	Asegurar el acceso y disponibilidad de tecnología en la región. Dicha tecnología sería a nivel de tareas de inspección, diagnóstico y certificación, pero también en la capacidad de comunicación electrónica entre inspectores a nivel de país y región es de importancia, pues facilitaría el intercambio de información sobre casos de SPS de interés. Hasta hoy, solo en los centros urbanos mas grandes se cuenta con inspectores con acceso a una red de apoyo en comunicación.
	Equipar mejor los laboratorios de diagnóstico e incentivar el envío de muestras para análisis desde el interior del país a los laboratorios por medio de algún apoyo económico al pago de transporte de dichas muestras. Si el pago de transporte corre por cuenta del exportador, su costo puede desmotivar el uso de dichos servicios.

## 2. Costa Rica

Marco de Acción	Prioridades para Costa Rica
Marco Legal (Legislativo)	Incluir en la legislación definiciones que aparezcan en la CIPF.
	Agilizar el fondo de emergencias que ahora requiere de la firma del Presidente y del Ministro de Agricultura.
	La ley debe hablar de análisis de riesgo en lugar de evaluación de riesgo pues el segundo es parte del primero.
	Definir y regular explícitamente las áreas libres de plagas, documentando los controles siguiendo los estándares de la CIPF. Diseñar procedimientos claros y condiciones para declarar (quien las declara y condiciones en las que se declaran).
	Hacer más estrictas y más modernas las sanciones e infracciones establecidas a infractores de la ley.
Marco Operativo	Adecuar un número suficiente de empleados para el servicio de inspección.
	Adecuar un número suficiente de especialistas entrenados para diagnosticar plagas e incluir entrenamientos para plagas especiales como el caso de nemátodos para plantas ornamentales.
	Adecuar un número suficiente de personal de apoyo para los laboratorios.
	Asegurar acceso a equipo básico y a equipo avanzado de virología.
	Establecer instalaciones de aislamiento suficientes con aire filtrado y temperatura controlada.
	Implementar inspecciones al azar de plagas y enfermedades.
	Implementar procedimientos documentados e instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones a certificados sanitarios y fitosanitarios.
	Establecer la seguridad fitosanitaria de los envíos después de la certificación mediante procedimientos apropiados, manteniendo, por ejemplo, el precinto oficial del MAG hasta que la mercancía llegue a destino final en el caso de las exportaciones.
Adecuar las sanciones ya que la mayoría consisten en multas pecuniarias. Establecer sanciones de tipo administrativo (cierre de negocios, decomisos, etc.)	

## 3. El Salvador

Marco de Acción	Prioridades para El Salvador
Marco Legal (Legislativo)	Implementar leyes separadas para la sanidad vegetal y la salud animal.
	Incluir definiciones importantes (plantas, áreas libres de plagas, plagas no cuarentenarias reglamentadas, plagas reglamentadas, productos vegetales, etc.) y adecuar con definiciones de la CIPF.
	Ampliar la Ley para que otros inspectores, diferentes a los inspectores de plaguicidas, puedan entrar en cualquier área, premisa o instalación en la que sospeche que existe riesgo de plagas.
	Mencionar la obligación del MAG de emitir certificados fitosanitarios para la exportación.
	Especificar en qué casos se llevará a cabo el análisis de riesgo.

<b>Marco de Acción</b>	<b>Prioridades para El Salvador</b>
<b>Marco Operativo</b>	Adecuar un número suficiente de empleados para el servicio de inspección, dando prioridad a los productos con más probabilidades de ser vectores de plagas y enfermedades.
	Adecuar suficientes jefes de laboratorio con responsabilidades escritas para la ejecución de las funciones de la organización nacional.
	Asegurar acceso a equipo avanzado de virología, software de análisis de riesgo, literatura relevante al día como libros y publicaciones y mapas de suelos y de clima.
	Establecer cuartos designados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada.
	Establecer un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico y suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada.
	Inspeccionar, en forma regular, cultivos producidos para la exportación.
	Implementar procedimientos documentados e instrucciones de trabajo para cubrir alteraciones a certificados sanitarios y fitosanitarios, con sello oficial e identificación.

#### 4. Guatemala

<b>Marco de Acción</b>	<b>Prioridades para Guatemala</b>
<b>Marco Legal (Legislativo)</b>	Incluir las definiciones de la CIPF, en concreto, definiciones de plagas reglamentadas, cuarentenarias y no cuarentenarias y reglamentadas requeridas para la categorización en el ARP.
	Incluir la obligación de proporcionar la justificación técnica de las medidas fitosanitarias a través de un Análisis de Riesgo de Plagas.
	Incluir más Lugares y Sitios de Producción Libres de Plagas.
<b>Marco Operativo</b>	Adecuar un número suficiente de empleados para el servicio de inspección.
	Adecuar un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas.
	Adecuar suficientes jefes de laboratorio y suficiente personal de apoyo para los laboratorios.
	Adecuar un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico y suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada.
	Implementar programas de entrenamiento adecuado para el “staff” involucrado en actividades de inspección.

## 5. Honduras

Marco de Acción	Prioridades para Honduras
Marco Legal (Legislativo)	Diseñar e implementar las disposiciones necesarias para permitir la implementación de un adecuado sistema nacional de MSF que facilite el cumplimiento, por parte del Estado Hondureño, de las obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos Internacionales relevantes en materia de MSF.
	Depurar la Ley para que no incluya disposiciones relativas a calidad, inocuidad, semillas, plaguicidas, etc. que no pertenecen al ámbito de aplicación de la misma ley.
	Incluir más Lugares y Sitios de Producción Libres de Plagas.
	Armonizar la Ley con la CIPF, sobre todo en lo que se refiere a la terminología (tipos de plagas, lugares y sitios de producción, entre otros).
	Incluir el Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) como medio para justificar medidas técnicas tomadas.
	Modificar el art. 35 de la Ley en lo referente a la obligación de toda persona de denunciar el apareamiento de plagas que sean cuarentenarias (de importancia económica).
	Poner el ARP como parte de la vigilancia y no de la cuarentena.
	Implementar un registro de operadores en apoyo a las actividades de control de importaciones, exportaciones, rastreo o trazabilidad, etc.
Marco Operativo	Asegurar el acceso a equipo básico de entomología, de virología básico, de virología avanzada, básica de ciencia de las malezas, de patología bacterial y de hongos, y de nematología con énfasis en los productos de interés para el país donde se tienen antecedentes de presencia de plagas. Asegurar acceso a software de análisis de riesgo, a literatura relevantes al día como libros y publicaciones, a mapas de suelos y de clima.
	Mantener registros adecuados de cada certificado fitosanitario entregado.
	Establecer recintos cuarentenados a prueba de insectos para inspecciones en los puntos de entrada o asegurar el acceso al equipo básico para hacer inspecciones.
	Adecuar un número suficiente de laboratorios con capacidad de diagnóstico y suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada.
	Adquirir la capacidad para conducir investigaciones sobre plagas y enfermedades.
	Adecuar un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. Implementar capacitación adecuada para el “staff” involucrado en actividades de inspección.
	Adecuar un número suficiente de especialistas entrenados para diagnóstico de plagas.
	Adecuar un número suficiente de personal de apoyo a los laboratorios y poner las responsabilidades escritas para la que los jefes de laboratorio ejecuten las funciones de la organización nacional.
	Diseñar e implementar procedimientos documentados para trabajar con la industria, para seguridad sobre sellos oficiales, para reportes de investigación y de cumplimiento de normas y para certificados de re-exportación. Mantener suficientes registros para inspecciones, análisis o tratamiento.
	Establecer procedimientos para inspeccionar el correo. Establecer procedimientos de comunicación con el personal y la industria dentro del país. Mantener suficientes registros de los requerimientos de MSF de los países importadores.

Marco de Acción	Prioridades para Honduras
	Establecer procedimientos de identificación de nemátodos, malezas, plagas de artrópodos, hongos y bacterias, virus y organismos como virus. Crear un requerimiento legal para reportar nuevas plagas al organismo nacional. Establecer guías nacionales para responder a plagas exóticas.

## 6. Nicaragua

Marco de Acción	Prioridades para Nicaragua
Marco Legal (Legislativo)	Poner la terminología de La Ley acorde con la de la CIPF y adicionar definiciones importantes como las de productos vegetales, artículo reglamentado, plaga reglamentada, plaga cuarentenaria, plaga no cuarentenaria reglamentada, etc.
	Adecuar la legislación para que sea consistente con los acuerdos internacionales en lo que se refiere a la falta de justificación técnica de las medidas fitosanitarias.
	Eliminar disposiciones relativas a plaguicidas, semillas e inocuidad de alimentos.
	Incluir algunas disposiciones del reglamento dentro de la Ley, como el art. 55 relativo al análisis de riesgo, el art. 75 sobre actividades de coordinación con otras instituciones y el art. 100 sobre reversión de recursos económicos al Ministerio de Agricultura.
	Establecer mecanismos operativos y procedimientos para la acreditación y adjudicación de funciones a terceras partes.
	Dar mandato, dentro de la Ley, para obligar a Aduanas a notificar a un inspector de Sanidad Vegetal la llegada de un envío de plantas. Incluir esta obligación la Ley que regula las funciones de Aduanas.
	Definir las infracciones ordinarias y extraordinarias en la Ley.
Marco Operativo	Crear un grupo formal para análisis de riesgo.
	Adecuar un número suficiente de empleados para el servicio de inspección. Establecer capacitación adecuada para el “staff” involucrado en actividades de inspección.
	Establecer suficientes instalaciones de aislamiento con aire filtrado y temperatura controlada.
	Crear guías nacionales para hacer análisis de riesgo.
	Inspeccionar oficialmente cultivos producidos para la exportación. Hacer inspecciones previamente seleccionadas cuando las infestaciones de plagas se esperan que sean altas. Distribuir información sobre plagas y enfermedades.
	Mantener registros adecuados de cada certificado fitosanitario entregado. Establecer procedimientos documentados para inspecciones, análisis o tratamiento. Establecer procedimientos para alteraciones de certificados, para trabajar con la industria, para muestreo, inspecciones o verificaciones, para seguridad sobre sellos oficiales, para la identificación de embarques en consignación y para investigar reportes de no cumplimiento.
	Establecer procedimientos de comunicación con su personal y la industria dentro del país. Mantener suficientes registros de los requerimientos de MSF de los países importadores.

<b>Marco de Acción</b>	<b>Prioridades para Nicaragua</b>
	Establecer un requerimiento legal para reportar nuevas plagas al organismo nacional. Crear guías nacionales para responder a plagas exóticas. Declarar áreas libres de plagas dentro del país.

## 7. Panamá

<b>Marco de Acción</b>	<b>Prioridades para Panamá</b>
<b>Marco Legal (Legislativo)</b>	Asegurar un compromiso de Estado con el desarrollo agropecuario del país.
	Desarrollar políticas coherentes y estables que faciliten la consolidación de un crecimiento sostenible en el Agro.
	Establecer una legislación adecuada para otorgar incentivos al sector agropecuario.
	Adequar la implementación de las regulaciones vinculadas a la importación de productos agropecuarios afectadas por el mal manejo de los contingentes.
	Fortalecer las instituciones del sector para promover la Calidad, higiene y la inocuidad alimentaria.
<b>Marco Operativo</b>	Hacer eficaz la gestión Institucional afectada por el deficiente uso de la planificación agropecuaria, ineficaz gestión de los recursos presupuestarios, desvío de recursos hacia usos no agropecuarios, etc.
	Evitar la manipulación de organizaciones de productores con fines políticos.
	Incrementar la capacidad de diálogo y concertación dentro del sector.
	Incrementar los niveles de motivación, orientación y capacitación de los funcionarios del sector.
	Hacer más eficientes los niveles de coordinación intra e inter institucional.

## **F. SUMARIO DE LOS PUNTOS PRINCIPALES**

### **1. Marco Legal**

Canale y Pardo Leal (10) concluyeron que los resultados obtenidos en su evaluación indican que los aspectos legislativos e institucionales constituyen el principal factor limitante de la Capacidad Fitosanitaria de los países de la región Centro Americana. Sin embargo, existe un alto grado de simetría entre los países considerados en cuanto a la identificación de la problemática pero difieren en cuanto a las soluciones apropiadas.

La inclusión de las leyes de sanidad animal, protección vegetal y seguridad alimentaria en una ley única ha resultado en una severa limitante para su actualización e implementación. Esta limitación surge debido a 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 los diferentes intereses sectoriales en cada área técnica, que dificultan el proceso legislativo para efectivizar un texto común.

### **2. Marco Operativo**

En la evaluación hecha por MSU (4), Costa Rica y Guatemala tenían los mejores sistemas de protección de sanidad animal y vegetal, El Salvador tenía el mejor sistema de protección de inocuidad de los alimentos y Honduras y Nicaragua tenían los sistemas de MSF más débiles en la región, especialmente Nicaragua.

La evaluación de la Escuela Bush (41) reveló, en general, que existían problemas en la región relacionados a la falta de personal capacitado y/o especializado, a un número inadecuado de laboratorios de diagnóstico y a una carencia de instalaciones de aislamiento y para virología. En algunos países faltaban cuartos a prueba de insectos en las fronteras y en la mayoría no habían software para análisis de riesgo ni literatura relevante. Esta evaluación también encontró debilidades serias en la capacidad sanitaria de Honduras y Nicaragua.

Una vez analizada la situación sanitaria de Centroamérica, las acciones correctivas deberían haberse tomado con prontitud. Sin embargo, es claro, por el contenido de la literatura revisada, que los cambios ocurridos desde el 2003 al 2006 han sido pocos y no han contribuido totalmente a la adecuación de un sistema global de MSF eficiente y confiable, aceptado a nivel internacional, excepto, quizás, en algunos países como Costa Rica y Guatemala (4, 10, 41).

## **IV. VISIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE CASO DE CUMPLIMIENTO CON MSF**

### **A. DESCRIPCIÓN DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS**

Para la elaboración de esta sección, se ha llevado a cabo una revisión exhaustiva de fuentes de información de carácter público y restringido. Bajo documentación pública, se ha tenido acceso a una amplia fuente de información en Internet, principalmente por entidades internacionales como FAO, Banco Mundial, BID y entidades públicas de países importadores de productos centroamericanos como FDA, USDA, CFIA, SAGARPA, UE y también de fuentes gubernamentales en Centroamérica y Panamá, a través de distintas dependencias de los ministerios de Economía y Fomento y Agricultura y del OIRSA. A nivel de fuentes privadas, se ha logrado acceso a estudios no publicados de consultores, universidades y

reportes internos de instituciones de promoción de exportaciones. La calidad de dicha información — encontrada en un 80% escrita en el idioma Inglés — varía desde documentos con formato académico y disponible en publicaciones de prestigio, como también reportes elaborados con rigor menos académico para instituciones locales, entidades regionales, e instituciones internacionales como el Banco Mundial. En general, en este reporte se citan los trabajos elaborados cuya copia puede ponerse al alcance de la OMC.

Consecuentemente, la revisión de literatura existente en cuanto a casos de cumplimiento con medidas sanitarias y fitosanitarias en Centroamérica y Panamá (por país y por región), conduce al ordenamiento de la información en tres niveles principales. En el primer nivel, es necesario clasificar los casos por mercado de destino, dados los diferentes actores a nivel de los esquemas de producción, comercialización e instituciones involucradas en los mercados locales, regionales y extra regionales. En el segundo nivel, es necesario separar los casos por categoría de plagas y enfermedades en fitosanitarias, zoonosanitarias y en los microorganismos y sustancias (ej. plaguicidas, aditivos) que afectan la salud humana. En el tercer nivel, se presenta un análisis de cumplimiento de los casos desde la perspectiva de capacidad en las áreas de evaluación general documentadas por MSU (4), la Escuela Bush (41) y Canale y Pardo Leal (10). Esta información se organiza en tablas para casos por país y casos por región con el fin de lograr una lectura más ordenada. Para cada caso se elabora una breve descripción de los indicadores de cumplimiento o éxito de varias iniciativas y los actores a cargo de las acciones y asistencia técnica específica otorgada por entidades de gobierno, organismos internacionales, o del mismo sector privado organizado involucrado por caso. En conjunto, esta información pretende dar al lector la facilidad de descender al nivel del problema específico y comprender el tipo de asistencia técnica e inversiones puntuales que se hicieron más allá de las gestiones a niveles burocráticos de las entidades a cargo.

## **B. EXPLICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ENCONTRADOS**

Al realizar esta revisión bibliográfica se han encontrado tres dificultades principales que no hacen posible la revisión completa de algunos casos importantes de cumplimiento con MSF. Primero, la falta de documentación obedece en parte a la poca disponibilidad de documentos internos en línea, a pesar de que la existencia de dicha literatura se menciona en algunos documentos de referencia. Por ejemplo, no ha sido posible documentar casos específicos para Honduras y El Salvador.

La segunda dificultad encontrada, y la más relevante, fue la falta de literatura que analice el desempeño de las instituciones a cargo a nivel de casos específicos de éxito en cumplimiento con MSF y califique dicha entrega de capacidad técnica de acuerdo a alguna escala. Como se menciona en páginas anteriores, los análisis han sido más generales a nivel de países y de la región, y no por industrias o productos específicos. Por lo tanto, para considerar un caso como caso “de cumplimiento” se consideraron los estudios que proveen, en el mejor juicio de sus autores, un calificativo cualitativo positivo a distintas macro áreas de capacidad de los sistemas de cumplimiento con MSF.

La tercera dificultad fue encontrar amplia información publicada en el caso de Panamá. La información encontrada se limitó a la información disponible en la página de Internet del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y a publicaciones encontradas en un número de sitios de Internet que reportan aspectos de MSF de Panamá.

Relativo a la segunda dificultad, es importante mencionar que la literatura es más rica en describir casos donde una industria ha sido severamente afectada por el no cumplimiento con MSF que en casos donde existen niveles de cumplimiento a nivel de país o región. Esto es válido especialmente para los documentos producidos por entidades académicas por solicitud de donantes internacionales como el Banco Mundial, donde un objetivo primordial ha sido la identificación de posibles soluciones al

problema. Debido a esta situación, se provee una lista de todos los casos reportados donde Centroamérica tiene dificultades en cumplir con temas de MSF y en los cuales no se encuentra un reporte detallando las acciones por país o región que demuestren una respuesta sistemática y exitosa a los problemas (Anexo 2). Por ejemplo, existe literatura que describe las dificultades del sector de productos avícolas y del camarón en cumplir a cabalidad con las exigencias del FDA en la adopción de sistemas HACCP<sup>2</sup>, las cuales están asociadas a otros problemas de carácter financiero y organizativo del sector. Incluso se mencionan análisis de costos por empresas, pero no se encuentra documentación que describa la existencia de programas estatales o regionales de apoyo a esta industria y que listen el porcentaje de instalaciones exportadoras que ya cumplen con dicho requisito. Por lo tanto, este es un caso que se agrega al Anexo 2 y no un caso que se considere de cumplimiento.

Mientras que los casos de cumplimiento pretenden dar al lector una idea general de las experiencias exitosas de asistencia técnica a casos específicos, se espera que el Anexo 2 permita también una visión más amplia de las áreas donde hace falta un análisis de necesidades de asistencia técnica específica para su pronta consideración.



---

<sup>2</sup> Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC Book 2006. Barclay 2003. Analysis of *The World Bank Initiative to Facilitate Shrimp Importation, Introduction and Description of The Challenge*. The World Bank manuscript. Cato, J.C; Steve W.O.; Saborio, A.C., 2005. Nicaragua Shrimp Subsector: Developing a Production Capacity and Export Market during Rapidly Changing Worldwide Safety and Quality Regulations. The World Bank. Washington, D.C.

## C. VISTAZO GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE CASO DE CUMPLIMIENTO CON MSF POR PAÍS Y DE LA REGIÓN

### 1. CASOS DOCUMENTADOS EN COSTA RICA

#### Casos de Salud Animal

<b>Mercado Objetivo</b>	<b>Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector</b>	<b>Área Crítica de Capacidad en MSF</b>	<b>Indicadores de Cumplimiento con MSF</b>
EE.UU.	Newcastle/ Industria Avícola	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacidad de diagnóstico</li><li>• Vigilancia</li><li>• Inspección y certificación</li></ul>	Costa Rica logro su declaración internacional (Gitli et al., 2002; Código de Regulaciones Federales 9CFR94.6 <sup>3</sup> ) como país libre de esta enfermedad en 1997 luego de ocho años de esfuerzos combinados entre gobierno, industria y el USDA-APHIS. La formación de una comisión de alto nivel entre gobierno e industria fue necesaria para negociar los requisitos de declaración de área libre por el USDA-APHIS, además de importantes inversiones (cerca \$1.0M) de parte de gobierno y sector privado (CIID sin fecha) en alcanzar una declaración cuyos beneficios se verían a largo plazo. Las inversiones clave en el cumplimiento con MSF en este caso estuvieron ligadas al fortalecimiento institucional y normativo para lograr la credibilidad del país importador objetivo (Gitli et al., 2001).

### 2. CASOS DOCUMENTADOS EN EL SALVADOR

Ver tabla para casos regionales.

---

<sup>3</sup> Documento disponible al público en: [http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/edocket.access.gpo.gov/cfr\\_2002/janqtr/9cfr94.6.htm](http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/edocket.access.gpo.gov/cfr_2002/janqtr/9cfr94.6.htm)

### 3. CASOS DOCUMENTADOS EN GUATEMALA

#### Casos Fitosanitarios

Mercado Objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF a Nivel de País	Indicadores de Cumplimiento con MSF
EE.UU.	Ralstonia solanacearum/ geranios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación</li> <li>• Vigilancia</li> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Capacidad de respuesta a emergencias</li> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	<p>La Oficina de Sanidad Vegetal y Cuarentena del laboratorio de Ciencia y Tecnología de Sanidad Vegetal en Beltsville, Maryland, confirmó el 31 de diciembre de 2003, la presencia de <i>Ralstonia solanacearum</i> raza 3 biovar 2 en geranios de un invernadero comercial del estado de Nueva York, en esquejes enraizados de la variedad Americana Coral; y el 2 de enero de 2004 en material enviado directamente de la variedad Americana Bright Red. El invernadero recibió material propagativo infectado, de ambas variedades, procedente de un distribuidor de geranios de Guatemala. Entre enero y mayo de 2003, los geranios infectados con esta bacteria motivaron al APHIS a establecer restricciones a 921 invernaderos en 47 estados, concluyendo con el hallazgo de la bacteria y la destrucción de cerca de dos millones de plantas (la mayoría de ellas geranios) en 127 instalaciones.</p> <p>La compañía distribuidora de Guatemala ubicada en el departamento de Jalapa, estableció voluntariamente una cuarentena para todos sus invernaderos en ese país y ha suspendido los envíos de esquejes de geranios de dichos invernaderos. El APHIS notifico a las autoridades de Guatemala la prohibición de importaciones de las importaciones de esquejes de geranios provenientes de la instalación. El APHIS a través de sus oficinas locales inspecciono la instalación y recomendó medidas correctivas antes de que se reanudaran las importaciones.</p> <p>El Ministerio de Agricultura de Guatemala en colaboración con APHIS, notificó a los clientes de esta empresa asegurándose que se tomaran las medidas apropiadas para destruir las posibles plantas infectadas y desinfectar las instalaciones. La PPQ consideró que las medidas permitirían que los productores de geranios reanudaran sus operaciones.<sup>4</sup></p>

<sup>4</sup> Sistema de Alerta Fitosanitaria, 2004. Documento disponible al público en: <http://www.pestalert.org/espanol/oprDetail.cfm?oprID=96>

Mercado Objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF a Nivel de País	Indicadores de Cumplimiento con MSF
	Áreas libres de mosca de la fruta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia</li> <li>• Legislación</li> </ul>	Un área específica en el Departamento de Petén en Guatemala fue declarada área libre de mosca del mediterráneo en base a un período de muestreo y vigilancia de prevalencia de moscas de la fruta. <sup>5</sup> La regulación final publicada en agosto del 2001 especifica las medidas bajo las cuales esta área debe mantenerse para conservar su estatus. Este puede calificarse como un esfuerzo exitoso donde las entidades de gobierno (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación) jugaron un papel importante en conjunto con las autoridades de USDA-APHIS. Es necesario hacer notar que el proceso llevo un mínimo de 10 años desde los primeros muestreos y gestiones de gobierno hasta el momento de resolución de la regulación en el Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos. <sup>6</sup>

#### Casos de Inocuidad de Alimentos

Mercado objetivo	Caso/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
EE.UU.	Residuos de Clorotalonil en arveja china	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	Desde 1992 el sub sector productor y exportador de arveja china ha enfrentado detención automática de varias empresas exportadoras debido a la presencia de residuos de clorotalonil (ingrediente activo del plaguicida de amplio espectro Bravo). Esfuerzos por una búsqueda de alternativas a este plaguicida a través de técnicas de manejo integrado de plagas (MIP) han sido investigadas con el apoyo técnico del Programa de Apoyo Colaborativo para la Investigación (CRSP por sus siglas en ingles), manejado por la Universidad de Purdue, en Indiana, Estados Unidos. No obstante, ante la ausencia de una alternativa más efectiva que Bravo en el control de plagas fungosas, el Comité de Arveja China decidió cambiar estrategia en 1997 al iniciar el proceso de cambio de estatus del uso de clorotalonil en arveja ante la EPA. Los argumentos clave para este cambio son tres. Primero, EPA considera una tolerancia de 5ppm en ejote Francés, el cual tiene un

<sup>5</sup> Documento disponible al público en: <http://www.aphis.cr.org/10thperiodic.pdf>

<sup>6</sup> La regulación final esta publicada en el Código de Regulaciones Federales, accesible en [www.cfr.gov](http://www.cfr.gov), 7CFR 319.56-2(J)

Mercado objetivo	Caso/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
			<p>desarrollo fonológico similar a arveja China, y su consumo en los Estados Unidos es también comparable. Segundo, las estadísticas de EPA presentan que el nivel más alto de residuos encontrado es de 0.9ppm. Tercero, se encontró que países como Francia permiten una tolerancia de 3 ppm en arveja China. El estudio fue realizado por el Dr. Michael Chen de Michigan State University, quien trabaja en el establecimiento de tolerancias para productos especiales. El Dr. Chen fue contactado por el Comité de Arveja China de Guatemala quien, apoyado por la Universidad Estatal de Michigan con fondos de USAID, culminó el estudio, y se presentó a EPA en Mayo de 2005. La presentación del estudio estuvo a cargo del Sr. Ministro de Agricultura, quien juega el papel importante de mediador con la EPA para mantener información oficial de entidad estatal a entidad estatal, un aspecto muy importante en las negociaciones con entidades de gobierno de los Estados Unidos. Hasta la fecha, EPA no ha dado una respuesta definitiva, pero en consultas con el Comité de Arveja China, se menciona que el cambio a la regulación aun no se ha hecho oficial.</p>
México	Mora, Cyclospora y otros microorganismos patógenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta a emergencia</li> <li>• Inspección y certificación para exportación</li> </ul>	<p>El documentado caso de la frambuesa guatemalteca y el patógeno <i>Cyclospora cayetanensis</i> tuvo como consecuencia la desaparición del sector exportador de este producto. A pesar de que el sector reabrió las puertas a la exportación en los Estados Unidos y Canadá, investigadores documentan dos razones principales por las cuales el sector no se recuperó. Primero, la mala publicidad para frambuesas de Guatemala a nivel del mercado minorista causó una baja en la demanda y la búsqueda de supermercados y mayoristas por otros abastecedores. Segundo, el programa de aseguramiento de la inocuidad de la frambuesa que reabrió las puertas a la exportación fue demasiado costoso de mantener (Calvin et al., 2000, 2003, 2005; Henson et al., 2006). A pesar de los resultados negativos para productores y exportadores de frambuesa, Guatemala ganó experiencia en el manejo de la crisis y el entrenamiento técnico del Programa Integral de Protección Agrícola y Ambiental (PIPAA). Derivado de este trabajo, actualmente PIPAA es reconocido por el FDA para conducir la inspección de inocuidad en frutas y vegetales frescos. Así también, en materia de moras y zarzamoras SAGARPA de México reconoce las inspecciones de PIPAA como una equivalencia al cumplimiento de la norma FITONOM 008 para el ingreso de estos productos a México. La documentación ha sido utilizada también para elaborar un memorando de entendimiento con la empresa de certificación EUREPGAP LATU Sistemas del Uruguay que permitirá en el futuro</p>

<b>Mercado objetivo</b>	<b>Caso/ Producto o Sub Sector</b>	<b>Área Crítica de Capacidad en MSF</b>	<b>Indicadores de Cumplimiento con MSF</b>
			desarrollar auditorías y emitir certificaciones EUREPGAP a empresas que exportan a Europa, una vez se cuente con los auditores certificados y reconocidos por LATU (Crisóstomo et al., 2004) <sup>7</sup> .

#### **4. CASOS DOCUMENTADOS EN HONDURAS**

Ver casos regionales.

#### **5. CASOS DOCUMENTADOS EN NICARAGUA**

##### **Casos de Salud Animal**

<b>Mercado</b>	<b>Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector</b>	<b>Área Crítica de Capacidad en MSF</b>	<b>Indicadores de Cumplimiento con MSF</b>
	Ganado vacuno/ brucelosis y tuberculosis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de diagnostico</li> <li>• Análisis de riesgo</li> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	<p>La República de Nicaragua, a través de la Dirección de Salud Animal del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAG-FOR), ha iniciado un proceso de certificación de Fincas Libres de brucelosis y tuberculosis en diferentes zonas del país, las que incluyen los municipios de Nueva Guinea y Paiwas en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), El Almendro en el departamento de Río San Juan, Altagracia y Moyogalpa en la Isla de Ometepe del Departamento de Rivas, El Coral y San Pedro de Lóvago, en el departamento de Chontales y Río Blanco en Matagalpa.</p> <p>Este proceso de certificación ha sido diseñado con el apoyo del USDA APHIS con la finalidad de contribuir en asegurar al país las condiciones necesarias para cumplir con</p>

<sup>7</sup> Información contenida en el documento realizado por Crisóstomo, C.; Poey, F.; Anzueto, C.R.; Ruano, S.; Orozco, O.L. 2004. Evaluación de Impacto del Programa Para El Desarrollo de la Capacidad Competitiva Agrícola Exportable No Tradicional, Informe Final. BID-FOMIN, Guatemala. Dicho documento puede ser compartido por el autor.

Mercado	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
			<p>las exigencias sanitarias del comercio internacional, mejorando de esta forma la competitividad de los productos de origen animal y sus derivados, incrementando la rentabilidad de los productores pecuarios, como resultado de una mejora en la calidad de sus productos y sus índices productivos.</p> <p>Alcanzando la erradicación de la brucelosis y tuberculosis primeramente en las áreas lecheras y posteriormente a todo el país traerá como consecuencia beneficios para los productores pecuarios y para el sector exportador, debido a la reducción de pérdidas por daños directos, así como la posibilidad de poder exportar productos y subproductos de origen animal al cumplir con las medidas sanitarias del comercio internacional.<sup>8</sup></p>

## 6. CASOS DOCUMENTADOS EN PANAMÁ

### Casos Fitosanitarios

Mercado objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
Mercado Local	Acaro spinki (Steneotarsonemus spinki)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia epidemiológica</li> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Capacidad de respuesta a</li> </ul>	El Ministerio de Desarrollo Agropecuario mediante el Resuelto Ministerial N° dEI-047-ADM de 24 de septiembre de 2004 “Declara el estado oficial de la condición de Epifitía al complejo Acaro-Hongo-Bacteria causante del Vaneamiento de la Panícula del Arroz (Steneotarsonemus spinki Smiley y Sarocladium oryzae). Con lo cual se inicia en el 2004 un Plan de Acción Fitosanitario a 40 días para reducir el impacto económico negativo en el arroz, el cual se considera el principal rubro de la canasta

<sup>8</sup> OMC, 2005. Nicaragua Inicia Proceso de Declaración de Fincas Libres de Brucelosis y Tuberculosis. Documento disponible en: [http://www.ipfsaph.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/WTOSPSDOC052669\\_http\\_\\_docsonline.wt.doc?filename=\kopool\\_data\WTOSPSDOC\\_0\es\\_gen576.doc&refID=WTOSPSDOC052669](http://www.ipfsaph.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/WTOSPSDOC052669_http__docsonline.wt.doc?filename=\kopool_data\WTOSPSDOC_0\es_gen576.doc&refID=WTOSPSDOC052669)

Mercado objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
		emergencias	<p>básica panameña. En marzo de 2005 se inicia el Proyecto denominado “Recuperación del Cultivo de Arroz Afectado por la Plaga del Acaro a nivel Nacional”, financiado por un monto de B/.300,000.00 con recursos del Fondo Fiduciario y en el cual participan 5 componentes:<sup>9</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP)</li> <li>• Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)</li> <li>• Comité Nacional de Semillas (CNS)</li> <li>• Dirección Nacional de Agricultura</li> <li>• Dirección Nacional de Sanidad Vegetal – Unidad Ejecutora del Proyecto</li> </ul>
Regional (HO, ES y NI)	Moscas de la fruta, en particular la mosca del Mediterráneo, <i>Ceratitis capitata</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación</li> <li>• Vigilancia</li> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Capacidad de respuesta a emergencias</li> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	<p>Panamá cuenta con un programa de monitoreo de las moscas de la fruta. El principal objetivo del programa consiste en declarar las provincias de Herrera y Los Santos libre de la mosca del Mediterráneo con el propósito de exportar a los mercados internacionales así como para el mercado interno. A través de los Proyecto de Cooperación Técnica con la OIEA y FAO, se tiene un número de logros como lo son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación un total de 50 técnicos y 40 productores, sobre los programas de manejo, control y erradicación de las moscas de las frutas.</li> <li>• Establecimientos de rutas de trapeo.</li> <li>• Conformación de la Comisión de Mosca de la Fruta por la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, OIRSA y el Programa Centroamericano de Entomología de la Universidad de Panamá.</li> <li>• Elaborados los Proyectos de <b>Reglamentos “Requisitos para el Establecimiento y Mantenimiento de Áreas Libre de Plaga” y Requisitos para el Establecimiento y Verificación de Áreas, Lugares y Sitios de</b></li> </ul>

<sup>9</sup> Información disponible al público en: <http://www.mida.gob.pa/sanidadvegetal/httpdocs/campanas/index.html>

Mercado objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
			<p><b>producción Libre de la Mosca del Mediterráneo.”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha solicitud de la Dirección Nacional de Sanidad Vegetal, se han recibido dos auditorías de campo, a los programas de trampeo de moscas de las fruta de la Península de Azuero, por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (APHIS).<sup>10</sup></li> </ul>

### Casos de salud animal

Mercado objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
Europa	Encefalopatía spongiforme Bovina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> </ul>	<p>El jefe de la Dirección de Cuarentena del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá, Concepción Sanjur, declaro en el 2004 que la Unión Europea concedió a Panamá la certificación de como país con bajo riesgo de la Encefalopatía Espongiforme bovina. A pesar de que siempre existen riesgos en Panamá por ser un país utilizado como punto de transito de carga de muchos países, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario sostiene una actividad organizada para garantizar que Panamá continua gozando de este estatus y seguirá exportando hacia al UE, Japón, y otras localidades de Asia.<sup>11</sup></p>

<sup>10</sup> Información disponible al público en: <http://www.mida.gob.pa/sanidadvegetal/httpdocs/campanas/index.html>

<sup>11</sup> Información encontrada en: <http://www.consumer.es/web/es/alimentacion/2005/04/17/141255.php>

## 7. CASOS A NIVEL REGIONAL

### Casos Fitosanitarios

Mercado Objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
EE.UU.	Varios productos/ Moscas de la fruta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia</li> </ul>	<p>El Programa Nacional de Moscas de la Fruta realiza trampeo para la detección temprana de moscas exóticas. El objetivo es Mantener el país libre de otras moscas de la fruta de importancia cuarentenaria, tanto para el territorio nacional como para los países destino de los productos agrícolas que se exportan. Entre los géneros más importantes de prevenir están <i>Bactrocera spp.</i>, <i>Rhagoletis spp.</i>, y algunas <i>Anastrepha</i>.<sup>12</sup></p> <p>Como resultado de estos constantes monitoreos, la Región ha logrado iniciar importantes avances en agregar productos nuevos a la lista de productos admisibles hacia los Estados Unidos, como es el caso de la papaya, la reciente aprobación de la exportación de chile y tomate bajo invernadero, y se tiene en proyecto conducir los análisis de riesgo de plagas para otros productos donde las moscas de la fruta aparecerán como plagas de interés, y para las cuales deben existir métodos de litigación de los riesgos de transporte hacia el territorio importador.</p>
EE.UU.	Moscas de la fruta/ tomates y chiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de riesgo</li> <li>• Inspección y certificación para exportación</li> </ul>	<p>El Código de Regulaciones Federales de los Estados Unidos aprobó a partir del 28 de agosto de 2006 la importación de tomate sazón y rojo proveniente de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La importación será sujeta a actividades conjuntamente inspeccionadas y certificadas por las autoridades fitosanitarias de los países exportadores y las comisiones de inspección que el USDA-APHIS designe. Dichas actividades incluyen trampeo en invernaderos, inspecciones previas a la cosecha, y procedimientos especiales de embarque. Dicha aprobación se considera un logro para la Región Centroamericana. Cada país está a cargo de elaborar el plan de trabajo que detalle los procedimientos de producción, cosecha y transporte bajo un sistema integrado de control (System's approach<sup>13</sup>) como</p>

<sup>12</sup> Documento disponible al público en: <http://www.protecnet.go.cr/SFE/general/boletin/comunicados/Comunicado7.htm>

<sup>13</sup> Sistema de manejo de la plaga que divide los mecanismos de control en distintos componentes desde la producción hasta el embarque del producto.

<b>Mercado Objetivo</b>	<b>Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector</b>	<b>Área Crítica de Capacidad en MSF</b>	<b>Indicadores de Cumplimiento con MSF</b>
			es elaborado en otros países exportadores de tomate sazón como España y Francia. Las actividades en torno a la aprobación de tomates y chiles como productos admisibles es el resultado de las gestiones de los ministerios de agricultura con el USDA-APHIS a través de sus distintas oficinas de Sanidad Vegetal. La coordinación con la industria productora y exportadora ha sido clave en demostrar el interés necesario y la capacidad exportadora para que se llevaran a cabo las gestiones. <sup>14</sup>
	Análisis de Riesgo de Plagas/ varios productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Análisis de riesgo</li> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	

#### Casos de Salud Animal

<b>Mercado objetivo</b>	<b>Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector</b>	<b>Área Crítica de Capacidad en MSF</b>	<b>Indicadores de Cumplimiento con MSF</b>
MCCA	Fiebre porcina clásica/ cerdo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia epidemiológica</li> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Capacidad de respuesta a emergencias</li> </ul>	El Proyecto Regional de Control y Erradicación de la Fiebre Porcina Clásica para los Países Endémicos de Centroamérica y Panamá, bajo la coordinación del OIRSA, se tiene considerado como un programa efectivo. Dado que en Centroamérica, solo Costa Rica está libre de fiebre porcina clásica, las acciones de seguimiento a partir del año 2002 se desarrollan de la siguiente manera: Costa Rica: Oficiales de sanidad animal participan en las actividades de prevención como educación sanitaria, vigilancia epidemiológica y muestreos serológicos. El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua: ya que la fiebre porcina clásica es endémica en estos países, los ministerios de agricultura coordinan esfuerzos con el

<sup>14</sup> Importation of Tomatoes From Certain Central American Countries. Documento disponible al público en: <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20061800/edocket.access.gpo.gov/2006/E6-14219.htm>

Mercado objetivo	Plaga o Enfermedad/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
			<p>sector organizado de producción porcina en el establecimiento de puestos de control, vacunación, comunicación a pequeños productores y educación sanitaria como vigilancia epidemiológica. Dicho Programa pretende lograr que toda el área centroamericana esté libre de peste porcina clásica para el año 2011, para lo cual trabaja en informar y capacitar a los productores con el fin de que tomen medidas de prevención para evitar la diseminación de la enfermedad y además, que puedan detectar tempranamente la aparición de nuevos brotes para su control y erradicación<sup>15</sup>.</p> <p>El diseño y ejecución de este programa es de carácter permanente y conlleva la coordinación de entidades estatales, privadas y ONGs y cuenta con el apoyo financiero de la República de China (Taiwán). El proyecto también refuerza las acciones que México realiza para erradicar la enfermedad en la parte fronteriza con Guatemala.<sup>16</sup></p>
Regional (HO, ES y NI)	Newcastle, influenza aviar (cepa H5N2), y salmonella	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación</li> <li>• Vigilancia</li> <li>• Capacidad de diagnóstico</li> <li>• Capacidad de respuesta a emergencias</li> <li>• Inspección y certificación</li> </ul>	<p>A través del programa “Granja Libre,” las granjas productoras a nivel comercial fueron certificadas por el Ministerio de Agricultura de Guatemala para exportar a Honduras, El Salvador y Nicaragua. Fondos para emergencia fueron localizados de forma inmediata en colaboración con OIRSA para fortalecer la capacidad de las autoridades nacionales a cargo de responder en las distintas aéreas críticas. Adicionalmente, se documenta que los brotes fueron puntualmente reportados al programa de monitoreo de enfermedades emergentes de la OIE (MSU 2003).</p>

<sup>15</sup> Información publicada por: Orantes, Patricia; 2007. OIRSA y los países de la región unen esfuerzos para erradicar la peste porcina clásica de Centroamérica. [http://www.engormix.com/oirsa\\_paises\\_region\\_unen\\_s\\_articulos\\_1392\\_POR.htm](http://www.engormix.com/oirsa_paises_region_unen_s_articulos_1392_POR.htm)

<sup>16</sup>OIRSA; 2002 Proyecto Regional de Control y Erradicación de la Fiebre Porcina Clásica para los Países Endémicos de Centroamérica. Documento disponible al público en: <http://www.oirsa.org/Proyectos/PREFIP/Proyecto-PREFIP-II.pdf?ID=2365>

## Casos de Inocuidad de Alimentos

Mercado objetivo	Caso/ Producto o Sub Sector	Área Crítica de Capacidad en MSF	Indicadores de Cumplimiento con MSF
EE.UU.	Salmonella/ cantaloupe	Inspección y certificación para exportación	Las investigaciones de los brotes de <i>Salmonella</i> llevadas a cabo durante los años 2000 a 2002, han demostrado condiciones antihigiénicas durante el cultivo y el empaquetamiento del melón tipo cantaloupe. Además, muestreos realizados por la FDA revelaron que la mayoría de las regiones cultivadas en México, al ser examinadas dieron un resultado positivo de <i>Salmonella</i> . Las muestras fueron reunidas no salmonella durante las estaciones de otoño e invierno, sino también durante la época de primavera y verano. La alarma aumentó las voces de alerta anteriores a los importadores y productores cuyos productos estuvieron ligados a otros brotes. Por lo tanto, se procedió a prohibir la importación de cantaloupe mexicano a los Estados Unidos el 28 de Octubre de 2002. <sup>17</sup> Aunque se desconoce de un programa regional que coordine los esfuerzos de la industria productora de melón a nivel regional, no se tiene evidenciado detenciones de melón de Guatemala, Honduras, Costa Rica o Panamá por causa de salmonella.

<sup>17</sup> FDA Talk Paper, 2002. La FDA Anuncia Importante Alerta sobre Cantaloupes Mexicanos. Documento disponible al público en: <http://www.fda.gov/bbs/topics/ANSWERS/SPANISH/span01167.html>

#### D. SUMARIO DE LOS PUNTOS PRINCIPALES

La región centroamericana y Panamá cuentan con ventajas agro-ecológicas para abastecer nichos importantes de mercado en la región, Norteamérica y México, Europa y Asia, con una gran variedad de productos cultivados en tierras de clima cálido, hasta productos deciduos en valles y montañas de climas templados. Dicha diversidad climática también representa la desventaja de proporcionar el medio ecológico para el desarrollo sin ciclo interrumpido de al menos 47 microorganismos de interés fitosanitario, 6 microorganismos de interés zoonosanitario y 6 microorganismos de interés para la inocuidad de alimentos (ver lista en Anexo 1). A esta lista se agregan otros factores bajo MSF que representan problemas de acceso a mercados como el uso de plaguicidas, aditivos y preservantes en productos procesados y semi-procesados como la leche, jaleas y mermeladas, la presencia de materias extrañas, y problemas de etiquetado para la información del consumidor sobre contenido nutricional y contenido de preservantes, las cuales se consideran cada día más del dominio de MSF.

Es necesario reconocer que las entidades públicas y privadas a cargo de MSF de cada país enfrentan grandes retos en atender cada producto y cada mercado en particular cuando se presentan dificultades. La revisión de estos casos de cumplimiento versus el número de casos que no se han atendido puntualmente conllevan a definir los siguientes puntos principales:

- 1) Los casos de cumplimiento documentados demuestran que existe una priorización de las entidades gubernamentales en atender productos o subsectores de mayor importancia económica para el país que enfrenten un problema relacionado a MSF, especialmente cuando existe un sector privado organizado que solicite y abogue por dicho apoyo, como en el caso de Costa Rica en lograr la declaración de país libre de Newcastle en aves. Esto demuestra que aquellos problemas que surgen con productos que no cuenten con un sector empresarial organizado, tienden a ser desatendidos, como puede observarse en el listado de casos aun no resueltos a cabalidad en el Anexo 2 (15, 48).
- 2) Uno de los aspectos para medir la efectividad de cumplimiento con MSF puede considerarse el tiempo desde el inicio de la gestión de un problema hasta el alcance de indicadores de cumplimiento y apertura de mercados. Este tiempo varía de caso a caso, pero es evidente que la región podría beneficiarse si las entidades en el país importador como las entidades en el país exportador adoptaran un esquema acelerado (“fast-track”) para dar solución a problemas de MSF. Por ejemplo, la declaratoria de un área libre de moscas de la fruta dura entre 5 y 10 años para la aceptación de los niveles de tolerancia. Lo mismo dura la aceptación de un producto nuevo en el listado de productos admisibles de un país importador. Estos hechos se convierten en factores que limitan el desarrollo de acceso a mercados de la región. Un sistema acelerado para la solución de problemas específicos necesitaría de la asistencia técnica específica como también de un compromiso de ambas partes (gobierno abastecedor y gobierno importador) de dar solución a los problemas (48).
- 3) En esta revisión bibliográfica es necesario hacer notar que la información disponible es generada en más de un 95% por investigadores y entidades fuera de la región Centroamericana y Panamá. Esto evidencia la falta de atención de parte de gobiernos, así como de organismos donantes y sector privado, en investigar sus casos de éxito a profundidad con el fin de aprender de las lecciones enseñadas y de diseminar conocimientos (14 y 15).

## V. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS

### A. IDENTIFICACIÓN DE DEBILIDADES EN LOS CONTROLES DE MSF DENTRO DE LOS PAÍSES Y EN LA REGIÓN

El reforzamiento efectivo y eficiente de las medidas de protección sanitaria y de la reconversión de los sectores no competitivos no ha ido de la mano de las acciones tomadas para lograr participación en los mercados globalizados modernos en materia de desgravación y eliminación de barreras no arancelarias. Las prioridades de los gobiernos centroamericanos en estos últimos años han sido (1 y 48):

- ✓ Establecer compromisos con organismos internacionales
- ✓ Firmar tratados de libre comercio
- ✓ Cumplir los acuerdos firmados a través de la desgravación arancelaria, la desregulación y reestructuración de las instituciones
- ✓ Asistir a los productores afectados, por medio de negociaciones y concertación de plazos de desgravación que han producido pocos resultados.

Bajo esta estrategia de desarrollo, las instituciones sanitarias se podrían convertir en instrumentos de obstrucción o para la obtención de información de mercado. Esto con el fin de bloquear o retardar transacciones que puedan afectar a grupos no reconvertidos y poco competitivos como pequeños empresarios y/o pequeños productores. Afortunadamente, hasta ahora, las estructuras sanitarias y fitosanitarias han sobrevivido a los negociadores y planificadores debido a lo delicado de su función y al alto grado de autofinanciación que han alcanzado en algunos países (31).

Algunos autores como Gitli, Valverde y Pérez-Esteve (19) presentan la hipótesis de que el Acuerdo de MSF de la OMC ofrece algunas desventajas a los países en desarrollo debido a debilidades tales como:

- Los países en desarrollo no tienen el personal técnico necesario para manejar el proceso de toma de decisiones dentro del Comité de MSF de la OMC. Como consecuencia de esta debilidad, la mayoría de las propuestas al Comité vienen de países desarrollados.
- La capacidad institucional y el marco legal y operativo de los países en desarrollo es limitado por la falta de recursos disponibles para cumplir con los requisitos de importación de muchos productos.
- El apoyo técnico y financiero de los países desarrollados es frecuentemente condicionado a la necesidad que estos países tienen de nuevos abastecedores de productos específicos o debido al interés de inversionistas del país importador, y no necesariamente por el deseo de los países en desarrollo de exportar el producto.

Estos autores concluyen que el mayor peligro latente de estas debilidades en materia de MSF es que estas se conviertan en barreras no arancelarias al comercio, aunque tengan una justificación científica.

La literatura confirma la percepción de los países en desarrollo de que las exigencias ambientales y sanitarias de los países desarrollados son barreras no arancelarias al comercio. El libro del IDRC (31) muestra que tales restricciones tienden a agudizarse durante la temporada alta de la producción nacional o cuando los inventarios son altos. También menciona que los datos científicos sobre umbrales o valores límites específicos son algunas veces cuestionables y varían mucho de país a país. El libro afirma que en ciertos casos, productos a los que en un comienzo se les había negado el acceso a competir en el mercado interno son admitidos posteriormente, pero a un precio inferior. Esto hace que las normas aplicadas sean percibidas como un mecanismo destinado a abaratar los precios de exportación. Los autores concluyen

que es necesario tomar acción con el fin de revertir los rasgos proteccionistas de MSF para lograr un comercio libre y equitativo.

## **B. IMPACTO DE LAS DEBILIDADES EN EL RENDIMIENTO DE LA ECONOMÍA Y EN LA SALUD**

La introducción de medidas sanitarias nuevas y/o más estrictas para la agricultura y productos alimenticios en el comercio internacional a un país con marcadas debilidades en recursos técnicos y financieros para responder a tareas como vigilancia, diagnóstico, e inspección, puede resultar en un amplio rango de efectos primarios y secundarios tales como (48):

- **Impacto en la competitividad relativa de un país con otros:** El impacto a nivel internacional a través de los efectos sobre la competitividad relativa de los diferentes países depende de la capacidad de manejo de los sistemas de MSF existentes, de los factores climáticos y geográficos y de otros factores que afectan las habilidades para cumplir. Países que puedan cumplir con dichos requisitos a menor costo y/o puedan manejar el cumplimiento aprovechando economías de escala van a incrementar su participación en los mercados globalizados a expensas de otros países con debilidades en sus sistemas de MSF y donde el costo de cumplimiento es alto. Es acá donde convergen los problemas de un sistema de MSF débil y la distribución atomizada y geográficamente dispersa de la producción en cadenas de valor que enfrentan problemas de MSF, como por ejemplo la papa en Guatemala o el queso en Nicaragua. Siempre y cuando existan economías de escala en el cumplimiento con los requisitos de MSF, se espera que países o empresas/industrias más grandes ganen en comparación con los más pequeños.
- **Impacto en la expansión de las cadenas de valor:** Las debilidades en el sistema de cumplimiento con MSF de un país pueden tener un efecto negativo directo en el desarrollo de cadenas individuales de suministro (cadenas individuales de valor) de un nivel de producción a uno mayor. En otras palabras, si consideramos el proceso de toma de decisión de una empresa con miras a la inversión en la consolidación del abasto de un producto, existe una alta probabilidad de que compradores fuertes, organizados decidan consolidar su base de suministro donde se demuestre cumplimiento con MSF y se haya desarrollado un prestigio o reputación por cumplir con dichas normas. Un ejemplo de este impacto se da en el reciente caso de salmonella en melón tipo cantaloupe donde repetidas detenciones de embarques por Salmonella en producto Mexicano consolidaron la posición de Centroamérica y Panamá como abastecedor con reputación de cantaloupe con altos estándares de sanidad. La ausencia de detenciones en Centroamérica y Panamá a través de programas proactivos de aseguramiento de la inocuidad le ha valido a la región más inversión en el área rural, empleos y el constante entrenamiento del personal en aspectos de inocuidad. Esto último, podría decirse, tiene un impacto a nivel de la salud de los trabajadores y posiblemente un efecto positivo indirecto en sus familias luego de entrenarse en el lavado de manos y el uso de instalaciones higiénicas.
- **Impacto en la falta de atención a las cadenas de valor destinadas al mercado doméstico:** Este impacto en los países bajo estudio da al atender con prioridad a las cadenas de valor de exportación, incrementando el nivel de dualidad ya existente entre el tratamiento de productos para el mercado externo de mejor calidad e inocuidad respaldada y los abastecedores domésticos que continúan con prácticas pobres de cumplimiento con MSF. Aunque esta situación está cambiando con la entrada a Centroamérica de supermercados internacionales de venta minorista a consumidores locales (Reardon et al., 2002; Berdegué et al., 2004; Reardon y Flores 2006), solo un promedio de 15% de las ventas de alimentos se realizan a través de supermercados y solo un bajo porcentaje de productos están respaldados con cumplimiento a MSF. En el caso de inocuidad

de alimentos, aunque cada país cuenta con un marco legal y una unidad de inspección encargada de velar por el cumplimiento con MSF a nivel local, la capacidad de cobertura es mínima, y los programas padecen de problemas en capacidad técnica y financiera. Algunas excepciones podrían ser por ejemplo los sectores organizados a nivel público-privado como la Comisión para la Carne Bovina en Panamá, donde se muestra un alto grado de organización y atención a asuntos de inocuidad. En Nicaragua también se conoce de una interacción dinámica entre el sector público y privado, necesaria para los programas de inspección de plantas de sacrificio de animales y exportación a los Estados Unidos por parte del USDA (4).

Respecto al impacto de las medidas sanitarias sobre la salud, Leonardo Iacovone (27) manifiesta que todavía existen muchos interrogantes por resolver, incluyendo como lograr una solución equitativa entre los niveles aceptables de riesgo para la salud de las personas y los costos que los niveles discordantes de protección establecidos en las normas generan para el comercio globalizado. El caso de las aflatoxinas en Europa ilustra a cabalidad este dilema. Se espera que la nueva norma europea armonizada reduzca el riesgo para la salud cerca a 1,4 muertes al año por cada mil millones de personas, pero el efecto negativo, considerando únicamente las exportaciones africanas de cereales, frutas, hortalizas y nueces es de US\$ 670 millones, a diferencia de lo que ocurre con la norma internacional estipulada por el CODEX. El impacto sobre las exportaciones latinoamericanas de nueces destinadas a Europa podría superar los US\$ 100 millones.

Iacovone (27) añade que estudios recientes para estimar el valor que las personas asignan al riesgo de muerte muestran que los diferentes métodos aplicados resultan en un amplio abanico de valores estadísticos de la vida, fluctuando desde menos de US\$ 1 millón a decenas de millones de dólares. El autor concluye que es claro que el dilema de cómo balancear los costos y beneficios de la nueva norma sobre las aflatoxinas en Europa, y de las medidas sanitarias en general, sigue siendo una cuestión sin resolver.

### **C. SUGERENCIAS DE FACTORES A CONSIDERAR EN LA PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES**

En términos generales y a primera vista, 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 pueden considerarse excesivos. Sin embargo, cuando las debilidades son identificadas a través de la evaluación de capacidad fitosanitaria, existe usualmente un buen retorno económico a la mejora de estos sistemas con inversiones de capital relativamente modesto (31, 48). Usualmente es necesario actualizar la legislación nacional modernizando los aspectos institucionales, incluyendo estructuras, sistemas administrativos, políticas de recuperación de costos, buena gestión de manejo y el establecimiento de procedimientos documentados. Algunas veces es necesario modificar los sistemas cuarentenarios en base a la capacidad de inspección y recursos humanos requeridos por sistemas de Protección Vegetal más sofisticados, con asignación de recursos para Análisis de Riesgo de Plagas. Adicionalmente, los programas de Vigilancia, Certificación de Importaciones, Certificación de Exportaciones, Erradicación de Plagas y Regionalización deben ser actualizados y alineados con las NIMF. Todos estos cambios significarían un incremento substancial en los recursos asignados pero necesarios para la facilitación del comercio de productos agrícolas y para garantizar las condiciones sanitarias exigidas con el fin de penetrar mercados de exportación (10).

Dentro de los ámbitos del comercio, costos de cumplimiento son definidos como los costos adicionales necesariamente incurridos por los gobiernos y/o la empresa privada con el fin de cumplir una norma en un mercado externo determinado. Esta definición no se refiere únicamente a los costos asociados al cumplimiento, sino también a la respuesta estratégica para cubrir la evolución de las normas en general.

Existen dos elementos de costo claves en la definición, 1) costos adicionales a aquellos que de otra forma son incurridos por los gobiernos y/o la empresa privada en la ausencia de la norma y 2) costos que son “necesariamente” incurridos para cumplir la norma. Estos dos conceptos son los que usualmente generan conflictos en la estimación de los costos de cumplimiento (48).

En el caso de requerimientos regulatorios dentro del comercio internacional, tanto el sector público como el privado tienen que incurrir costos. Con el propósito de crear una autoridad competente reconocida por los socios comerciales, los controles gubernamentales podrían necesitar refuerzo y las estructuras institucionales podrían necesitar ser reformadas. Procesadores de alimentos tendrían que mejorar sus sistemas de adquisición de materia prima y/o los controles higiénicos en sus procesos. Para cumplir, las acciones de los gobiernos y de la empresa privada pueden substituirse unas por otras (servicios analíticos privados en lugar de públicos), en otros casos pueden complementarse (procedimientos mejorados de muestreo y análisis junto con sistemas mejorados de seguridad sanitaria a nivel de fábrica). En este marco, la determinación del costo/beneficio del cumplimiento, los costos y beneficios asociados a las acciones tanto del sector público como del sector privado tienen que ser tomados en cuenta (48).

La variación en los costos de cumplimiento se ilustra ampliamente examinando las experiencias de Nicaragua y Bangladesh con las exportaciones de camarón a EE.UU. y a la UE. A mediados de los años 90 Bangladesh tuvo que hacer inversiones cuantiosas para mejorar sus instalaciones de procesamiento de pescado, los laboratorios de análisis y otras áreas. Esto ocurrió después de múltiples detenciones por falta de calidad y sanidad de producto llegando a EE.UU. y por una prohibición a las importaciones de camarón a la UE en 1997. El costo total de la inversión se estima en US\$ 18 millones, con un costo adicional anual de mantenimiento de la infraestructura de inocuidad desarrollada del orden de US\$ 2.4 millones. En el caso de Nicaragua, entre 1997 y el 2002, la industria del camarón necesitó mejorar sus controles higiénicos para cumplir con regulaciones modificadas de EE.UU. para la sanidad del pescado. Debido a que las fábricas de Nicaragua eran relativamente nuevas y modernas, inversiones incrementales modestas fueron requeridas en el orden de los US\$ 560,000, con un costo anual de mantenimiento de US\$ 290,000 (48).

Aunque la magnitud de estos costos puede ser alta para Bangladesh, es realmente modesta por el beneficio del acceso continuado a los mercados lucrativos de EE.UU. y la UE. La inversión hecha por Bangladesh es equivalente al 2.3% del valor total de las exportaciones de camarón en el periodo 96-98. El costo anual de mantenimiento del HACCP y de los sistemas regulatorios es 1.1% de las exportaciones anuales. El retorno a estas inversiones fueron los beneficios tangibles y significativos recibidos. Bangladesh ha incrementado significativamente sus exportaciones de camarón y su participación de mercado en EE.UU. y la UE y la industria está evolucionando hacia la exportación de productos con más valor agregado (48).

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **A. PRINCIPALES CONCLUSIONES DERIVADAS DE LAS OBSERVACIONES Y ANÁLISIS**

- El cumplimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias demanda la adquisición de tecnología, altas inversiones en infraestructura de apoyo, capacitación de personal y mejor gestión empresarial, desde la compra de materia prima hasta las labores de empaque, procesamiento y ventas (31).
- Problemas de capacidad, especialmente falta de tecnología y financiamiento, se han convertido en verdaderos cuellos de botella para el desarrollo de las exportaciones. La infraestructura de análisis y

certificación disponible en los países estudiados es insuficiente para satisfacer sus necesidades de cumplimiento con MSF. Además, el costo de la certificación, especialmente inspección y análisis, está más allá de los medios económicos de las empresas y productores medianos y pequeños. Sin embargo, estos productores se lamentan de un menor precio debido a la falta de cumplimiento (4, 8)

- Lo más preocupante para los productores es que el cumplimiento con MSF no les asegura un mejor precio. De hecho, y debido a que muchos mercados son de “commodities”, la oferta y la demanda, y no la calidad, controlan los precios. De tal forma que aunque el cumplimiento de MSF y de otros requisitos ambientales es una condición mínima para tener acceso a los mercados, no es una condición para realizar mejores precios, a pesar de los costos adicionales incurridos. Este hecho merma significativamente la viabilidad económico-financiera de las medianas y pequeñas empresas, automáticamente favoreciendo a las grandes que pueden adoptar economías de escala en compras de insumos y pagos por servicios técnicos dentro de la empresa y de inspección interna como externa (4, 47).
- Existe una tendencia en los gobiernos de Centroamérica a trabajar en los temas de cumplimiento con MSF que afectan a los sectores productores y exportadores más grandes. Esto se debe a la representatividad de los grupos organizados capaces de negociar mayor atención de las entidades gubernamentales y a su capacidad de aportar recursos económicos para la resolución de problemas. Este fenómeno es aceptable, pero deja fuera a un número de cadenas de valor donde un alto porcentaje de pequeños productores participan y corren el riesgo de quedar fuera si no mejoran su capacidad de cumplimiento con MSF (15).
- Existen procesos burocráticos en las instituciones de los países importadores y exportadores que contribuyen a que la solución a un problema en MSF arribe años después de haberse identificado y tratado. Incluso, algunas iniciativas caen en el letargo y el abandono a medida que directores de instituciones cambian de puesto o son substituidos cada cuatro años o menos en cambios de gobierno o de ministros (31).
- Los problemas prácticos más comunes relacionados al establecimiento de medidas sanitarias y a su implementación son los siguientes:
  - Falta de Transparencia – La transparencia es prácticamente imposible cuando la medida no está bien definida, los requerimientos asociados con ella no han sido aclarados y los niveles de valores críticos para el cumplimiento cambian continuamente. Como resultado, muchos embarques son detenidos sin explicaciones sobre la medida, sin facilitar el acceso a la evidencia (ej. fotos digitales de larvas o adultos de insectos) o el nivel exacto requerido de dicha medida y muchos productores y/o exportadores tienen que aprender a cumplir a través del proceso de ensayo y error, el cual muy costoso y de alto riesgo (4).
  - Complejidad de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Muchos países encuentran ciertas regulaciones complejamente innecesarias, irrelevantes a sus condiciones de producción y excesivamente caras de implementar. Además, los requerimientos de procedimiento a menudo añaden dificultades a la implementación de las medidas, disuadiendo a muchos países de exportar a mercados de países desarrollados (31).
  - Límites de Umbral – Los niveles críticos y/o de umbral requeridos para cumplimiento cambian de país a país. Estos niveles también son susceptibles a las presiones de movimientos de consumidores, agencias de protección ambiental y agencias de vigilancia de la inocuidad de los

alimentos que demandan más y más medidas estrictas incrementales para macro-limpieza, cargas microbianas, aflatoxinas y residuos de pesticidas (31).

- Aceptar Medidas en Lugar de Establecerlas – Los países en desarrollo usualmente aceptan medidas sanitarias en lugar de establecerlas. Uno de los problemas de los países en desarrollo en su participación en mecanismos de establecimiento de medidas sanitarias es el alto costo, así como la falta de expertos, en el desarrollo de información básica y estudios especializados para sustentar sus argumentos en foros internacionales (31, 40 y 48).
  - Relevancia de las Medidas a las Condiciones de Producción de Países Exportadores - Las medidas pueden ser inapropiadas a las condiciones de producción de los países exportadores y a los riesgos de contaminación de cada producto. Por ejemplo, muchas medidas sanitarias y fitosanitarias exigen el uso de agua potable en plantas de procesamiento. Sin embargo, muchos países pobres consideran estas medidas como excesivas porque sufren de falta de agua y porque no tienen los medios para producir agua potable en áreas remotas (31, 40 y 48).
  - Aplicabilidad o Cubrimiento de las Medidas - Las medidas no son transferibles fácilmente de un país a otro debido a diferencias en términos de clima, densidad de población y grado de biodiversidad existente. Por ejemplo, algunos pesticidas actúan diferente en ambientes tropicales que en sub-tropicales (31, 40 y 48).
  - Problemas Regulatorios Domésticos – Algunos países regulan la importación de insumos por razones cuarentenarias. Esta regulación doméstica impide el acceso de los productores a semillas y variedades mejoradas, así como a otros insumos, que les permitiría competir en los mercados internacionales. Las leyes de tenencia de tierra y su aplicación no permiten a algunos países como Nicaragua atraer inversión extranjera que le ayude a explotar al máximo las oportunidades del DR-CAFTA (31, 40 y 48).
- El “código de ética” de las medidas sanitarias (transparencia, reciprocidad, equivalencia, uniformidad, armonización y trazabilidad) no se cumple a cabalidad, no por las debilidades de los sistemas de MSF regionales, sino también por las debilidades de los sistemas de MSF de los países importadores.

## **B. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LAS OBSERVACIONES Y ANÁLISIS**

- 1) Para lograr un mayor impacto a nivel de la economía rural y de pequeños y medianos empresarios, los más afectados negativamente en la distribución de impacto al cumplimiento de MSF, es necesario diseñar programas de asistencia técnica que atiendan problemas específicos, tales como oficinas regionales de entrenamiento, campañas de atención a necesidades sentidas como los constantes problemas de rechazo por mal etiquetado de muchos embarques hacia los Estados Unidos. Debido a la deficiente organización de los pequeños productores y exportadores en Centroamérica y Panamá, dichos programas de apoyo deberían dirigirse a productores organizados en un mínimo número de miembros con el fin de multiplicar el impacto de dichas inversiones. El listado de casos pendientes de resolver a cabalidad (Anexo 2) puede ser un punto de partida en el reconocimiento de las áreas específicas de apoyo con mayor potencial de impacto.
- 2) Es imprescindible definir bajo que marco puede lograrse una entrega más efectiva de paquetes de asistencia técnica específica, que sean atados a indicadores de éxito en tiempos definidos. Esto es importante especialmente en acciones dirigidas por entes gubernamentales. Por un lado, muchas

iniciativas se inician en años electorales, corriendo riesgos de que los encargados de promover los cambios ya no estén en sus puestos al entrar un nuevo gobierno, y por otro lado, no todos los países cuentan con la agilidad burocrática de contratar expertos nacionales o internacionales para atender necesidades específicas.

## Referencias en el Dominio Público No-Restringido

1. Abarca, Sergio. 1999. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Situación Actual en Costa Rica. XI Congreso Nacional Agronómico 1999. Conferencia 38. Dirección de Protección Fitosanitaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
2. Barclay, Robert W. 2003. Analysis of *the World Bank Initiative to Facilitate Shrimp Importation, Introduction and Description of the Challenge*. World Bank Manuscript.
3. Berdegú J.A.; Balsevich, F.; Flores, L.; Reardon, T. 2005. "Central American supermarkets' private standards of quality and safety in procurement of fresh fruits and vegetables". *Food Policy*, Vol 30, Issue 3, 254-269. June 2005.
4. Bernardo, Theresa; Aguilar, Cristobal; Flores, Luis; Lamb, John; Karpati, Joseph; Velez, Julian. 2003. Benchmarking of SPS Management Capacity in Five Central American Countries (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua). Michigan State University, Abt Associates, Inc. and Development Alternatives, Inc. USAID/RAISE/SPS Program.
5. BID. 2000. Programa de Apoyo a la Competitividad de los Agronegocios (Tc-99-03-04-1). El Salvador.
6. BID. 2003. Adecuación de los Servicios de Sanidad Agropecuaria y Forestal (Ni-0182). Nicaragua.
7. BID. 2006. PN-M1007. Implementación de Normas de Calidad en Asociaciones de Pequeños y Medianos Productores Rurales de Panamá. LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#661399. 9 de Marzo del 2006.
8. Bush, Lawrence; Thiagarajan, Deepa; Hatanaka, Maki; Bain, Carmen; Flores, Luis; Frahm, Mark. 2005. The relationship of Third Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agro-Food Trade: Final Report. Development Alternatives Inc. for the US Agency for International Development.
9. Calvin, Linda; Flores, Luis; Foster, William. 2003. 2020 Focus Collection on Food Safety, Food Security and Food Trade. Case 7 in Unnevehr, L. (Ed.) *Food Safety in Food Security and Food Trade*. Washington, D.C. IFPRI.
10. Canale, Felipe y Pardo Leal, Marta. 2006. 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
11. Canale, Felipe. 2002. "Phytosanitary Capacity Evaluation". (5 November, 2002). [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sem\\_nov02\\_e/programme\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sem_nov02_e/programme_e.htm)
12. Cato, J. C.; Otwell, S.; Saborio, W.; Coze, A. 2005. Nicaragua Shrimp Subsector: Developing a Production Capacity and Export Market during Rapidly Changing Worldwide Safety and Quality Regulations. The World Bank. Washington, D.C.
13. Clark, Richard. 2005. Normas del Mercado vinculadas al MSF. Proyecto Regional Alianzas para el Desarrollo de la Industria Alimentaria – Frutas y Verduras (PFID). Michigan State University.

14. Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). 2006. I Taller Regional para la Formulación de la Política Agrícola Centroamericana. Informe de Propuestas para el Area de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos. San José, Costa Rica (4 al 6 de octubre, 2006).
15. Crisóstomo, C.; Poey, F.; Anzueto, C.R.; Ruano, S.; Orozco, O.L. 2004. Evaluación de Impacto del Programa Para El Desarrollo de la Capacidad Competitiva Agrícola Exportable No Tradicional, Informe Final. BID-FOMIN, Guatemala.
16. FDA Talk Paper, 2002. La FDA Anuncia Importante Alerta sobre Cantaloupes Mexicanos. <http://www.fda.gov/bbs/topics/ANSWERS/SPANISH/span01167.html>
17. Gaceta Oficial. Gobierno de Panamá. 2004. Decreto Ley No. 11 que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones. 22 de febrero del 2006.
18. Gaceta Oficial. Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2005. Resuelto No. DAL-093-ADM-2005 que crea la Unidad de Evaluación Sanitaria y Fitosanitaria (UNESYF). 15 de Noviembre del 2005.
19. Gitli, Eduardo; Valverde, Max; Pérez-Esteve, María. 2006. Capítulo 8: Costa Rica. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).
20. Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2004. PLAN ESTRATEGICO AGROPECUARIO 2004-2009 “MANOS A LA OBRA ”.
21. Government of Costa Rica. 2002. “Conceptual Proposal for a National Action Plan: Costa Rica.” <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-Costa%20Rica%20public%20version.PDF>
22. Government of El Salvador. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building: El Salvador.” [http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-el\\_salvadortcb.pdf](http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-el_salvadortcb.pdf)
23. Government of Guatemala. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala.” <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-guatemalatcb.pdf>
24. Government of Honduras. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras.” <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-hondurastcb.pdf>
25. Government of Nicaragua. 2002. “Republic of Nicaragua: Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening.”
26. <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/camerica/2002-nicaragua-tcb.pdf>
27. Iacovone, Leonardo. 2003. Análisis de Impacto de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Departamento de Economía, Universidad de Sussex, Falmer, Brighton, Reino Unido.
28. IICA. 2006. Desempeño, Visión y Estrategia (DVE) para Servicios Nacionales de Inocuidad de Alimentos. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Organización Panamericana de la Salud (OPS).

29. INPPAZ. 2004. Evaluación de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos de la Región de América. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ); Area De Prevención Y Control De Enfermedades, Organización Panamericana De La Salud (OPS); Organización Mundial De La Salud (OMS)
30. International Portal of Food Safety, Animal and Plant Health. <http://www.ipfsaph.org/en/default.jsp>
31. Jha, Veena (Editor). 2006. Environmental Regulation and Food Safety: Studies of Protection and Protectionism. International Development Research Center (IDRC). Edward Elgar/IDRC 2006 ISBN 1-55250-185-X
32. Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. <http://www.proteynet.go.cr/SFE/general/boletin/comunicados/Comunicado7.htm>
33. OIE. 2006. Desempeño, Visión y Estrategia: Un Instrumento para la Gobernanza de los Servicios Veterinarios. Actualización 2006. Organización Mundial de Sanidad Animal.
34. OIRSA; 2002 Proyecto Regional de Control y Erradicación de la Fiebre Porcina Clásica para los Países Endémicos de Centroamérica <http://www.oirsa.org/Proyectos/PREFIP/Proyecto-PREFIP-II.pdf?ID=2365>
35. OIRSA. 2004. LI Ordinaria de la Comisión Técnica del H. CIRSA, San Salvador, El Salvador. 9 - 11 de marzo del 2004.
36. OMC, 2005. Nicaragua inicia proceso de declaración de fincas libres de brucelosis y tuberculosis. [Http://www.ipfsaph.org/servlet/binarydownloaderservlet/wtospsdoc052669](http://www.ipfsaph.org/servlet/binarydownloaderservlet/wtospsdoc052669) [http://docsonline.wt.doc?filename=\kopool\\_data\wtospsdoc\\_0\es\\_gen576.doc&refid=wtospsdoc052669](http://docsonline.wt.doc?filename=\kopool_data\wtospsdoc_0\es_gen576.doc&refid=wtospsdoc052669)
37. Orantes, Patricia; 2007. OIRSA y los países de la región unen esfuerzos para erradicar la peste porcina clásica de Centroamérica. [http://www.engormix.com/oirsa\\_paises\\_region\\_unen\\_s\\_articulos\\_1392\\_POR.htm](http://www.engormix.com/oirsa_paises_region_unen_s_articulos_1392_POR.htm)
38. Reardon, T.; Flores, F. 2006. "Customized Competitiveness' Strategies for Horticultural Exporters: Central America Focus with Lessons from and for other Regions," *Food Policy*, 31(10).
39. Sistema de Alerta Fitosanitaria, 2004. <http://www.pestalert.org/espanol/oprDetail.cfm?oprID=96>
40. Takayoshi, José Yamagiwa. 2005. Sanitary and Phytosanitary (SPS) Issues and the Private Sector in Central America Free Trade Agreement (CAFTA) Countries. RUTA/DFID. July 27, 2005.
41. The George Bush School for Government and Public Service. 2003. CAFTA: Sanitary and Phytosanitary Evaluation. A Project for the United States Department of Agriculture. Texas A&M University
42. Tolentino, José Angel con la colaboración de Gerson Martínez. 2003. Capítulo 8: El Salvador. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC).
43. Tovar Días, Carlos. 2006. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio Informe sobre Honduras y Nicaragua. BID. Septiembre del 2006.

44. US Code of Federal Regulations Regulations, New Castle Free Areas, 2002.  
[http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/edocket.access.gpo.gov/cfr\\_2002/janqtr/9cfr94.6.htm](http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/14mar20010800/edocket.access.gpo.gov/cfr_2002/janqtr/9cfr94.6.htm)
45. US Code of Federal Regulations, Fruit Fly Free Areas Final Rule, 2001.
46. <http://www.aphis.cr.org/10thperiodic.pdf>
47. US Code of Federal Regulations 2005. Importation of Tomatoes From Certain Central American Countries <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20061800/edocket.access.gpo.gov/2006/E6-14219.htm>
48. World Bank. Poverty Reduction & Economic Management Trade Unit and Agriculture and Rural Development Department. 2005. Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports. Report No. 31207. January 10, 2005
49. World Trade Organization (WTO). 1995. WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement). [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)
50. World Trade Organization (WTO). 2001. "Agricultural Trade Fact Sheet: The International Plant Protection Convention (CIPF)." November 9-14, 2001.  
<http://www.fao.org/DOCREP/003/X6730E/X6730E09.HTM>
51. World Trade Organization (WTO). 2003. n.d. "Goods: Rules on New Transatlantic Marketplace (NTMs)" [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/wto03/wto3\\_1.htm#note6](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto03/wto3_1.htm#note6) (May 1, 2003)
52. World Trade Organization (WTO). 2003. "Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures." [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsund\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm) (May 1, 2003)
53. World Trade Organization (WTO). 2003. "World Trade Organization." <http://www.wto.org> (April 28, 2003).
54. WTO. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures. 2006. Workshop on the implementation of the SPS agreement held on 31 March 2006. 26 June 2006.

# **ANEXOS**

**ANEXO 1 – LISTADO DE PLAGAS REGLAMENTADAS PARA PRODUCTOS DE LA CATEGORÍA B  
DE LA UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA Y LISTADO DE PLAGAS DE CUARENTENA  
PARA CENTRO AMERICA**

Nombre Científico	Grupo común	Situación	Artículo reglamentado		Reglamentación	Observaciones
			Especie Botánica	Presentación		
<i>Thrips palmi</i>	Insecto	Ausente	ACELGA, FRESCA (Beta vulgaris var. Cicla).	Hortaliza de hoja, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada o a granel.	Ley 291 Ley Básica de Salud animal, Sanidad Vegetal y su Reglamento.	Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto	Ausente	AGUACATE, FRUTA.			Presente en Guatemala
<i>Ditylenchus dipsaci</i>	Nematodo		AJO, FRESCO	Para consumo		Presente en Costa Rica
<i>Liriomyza trifolii</i>	Insecto		ALCACHOFA, FRESCA (Cynara scolymus)	Hortaliza de fruto, seleccionada, caja plástica, refrigerada		Presente en Costa Rica
<i>Nemormyza maculosa</i>						Presente en Costa Rica
<i>Ditylenchus dipsaci</i>	Nematodo		ALFALFA NACIDA (Medicago sativa)	Seleccionado y empacado, refrigerado para para la venta.		Presente en Costa Rica
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		ANONA, FRUTA (Annona)			Presente en Guatemala
<i>Liriomyza trifolii</i>	Insecto		APIO, FRESCO	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Costa Rica
<i>Colletotrichum acutatum</i>	Hongo					Presente en Costa Rica
<i>Aphelenchoides beseyii</i>	Nematodo		ARROZ, GRANZA			Presente en El Salvador
<i>Thrips palmi</i>	Insecto		ARVEJA, FRESCA (Pisum sativum).	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Guatemala
<i>Ditylenchus dipsaci</i>	Nematodo					Presente en Costa Rica
<i>Frankliniella occidentalis</i>	Insecto					Presente en Guatemala Y Costa Rica
<i>Frankliniella occidentalis</i>	Insecto		AYOTE, FRESCO (CALABAZA).			Presente en Guatemala Y Costa Rica
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Thrips palmi</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Globodera pallida</i>	Nematodo		APIO, FRESCO	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Costa Rica
<i>Globodera rostochiensis</i>	Nematodo					Presente en Guatemala
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Thrips palmi</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		CAMOTE, FRESCO (Ipomoea batatas).	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		CARAMBOLA, FRUTA (Averrhoa carambola).	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		CAS, FRUTA (ARRAYAN)	Seleccionado y empacado para la venta.		Presente en Guatemala
<i>Ditylenchus dipsaci</i>	Nematodo		CEBOLLA, VERDE, FRESCA	Hortaliza de bulbo con hoja seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada.		Presente en Costa Rica

Nombre Científico	Grupo común	Situación	Artículo reglamentado		Reglamentación	Observaciones
			Especie Botánica	Presentación		
Ditylenchus dipsaci	Nematodo		CEBOLLINO, FRESCO	Hortaliza de bulbo con hoja, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada.		Presente en Costa Rica
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		CIRUELA, FRUTA (Prunus domestica )			Presente en Guatemala
Amarillamiento Letal del Cacahote	Mycoplasma		COCO, FRUTA	Fruto sin pelar a granel		Presente en Honduras
Maconellicoccus hirsutus	Insecto					Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		CHILE PICANTE, FRESCO		Ley 291 Ley Básica de Salud animal, Sanidad Vegetal y su Reglamento.	Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		CHILE DULCE. FRESCO	Hortaliza de fruta, seleccionada, empacado caja plástica, refrigerada.		Presente en Guatemala
Leptinotarsa decemlineata	Insecto		ESCAROLA, FRESCA (Cichorium endivia)	Hortaliza de fruta, selección Hortaliza de hoja, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada, empacado caja plástica, refrigerada		Presente en Guatemala
Liriomyza trifolii	Insecto					Presente en Costa Rica
Nemormyza maculosa	Insecto					Presente en Costa Rica
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		ESPARRAGO, FRESCO (Asparagus officinalis)	Hortaliza de tallo, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada.		Presente en Guatemala
Liriomyza trifolii	Insecto		ESPINACAS, FRESCA (Spinacea oleracea)	Hortaliza de hoja, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada.		Presente en Costa Rica
Ditylenchus dipsaci	Nematodo		FRESA FRESCA	Seleccionada y Empacada para la venta.		Presente en Costa Rica
Colletotrichum acutatum	Hongo		FRESA FRESCA	A granel		Presente en Costa Rica
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		FRIJOL VAINICA FRESCA (EJOTE).	Seleccionado y empacado para la venta.		Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		FRUTA DE PAN (Artocarpus altilis).			Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		GRANADILLA, FRUTA	Seleccionada y empacada para la venta.		Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		GUANABANA, FRESCA	Seleccionada y empacada para la venta.		Presente en Guatemala
Dendroctonus adjunctus	Insecto		PINUS OCCARPA			Presente en Guatemala
Planococcus lilacinus	Insecto		GUAYABA, FRESCA			Presente en el Salvador
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		GUAYABA DE MESA FRESCA	Seleccionada y empacada para la venta.		Presente en Guatemala
Thrips palmi	Insecto		HIGO, FRUTA (Ficus carica)	Seleccionado, empacado en bolsas o bandejas, secos o frescos.		Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto					Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		JOCOTE, FRUTA (Spondia purpurea).			Presente en Guatemala
Nemormyza maculosa	Insecto		LECHUGA, FRESCA (Lactuca sativa)	Hortaliza de hoja, seleccionada en rollos, caja plástica, refrigerada.		Presente en Costa Rica
Leptinotarsa decemlineata	Insecto					Presente en Guatemala
Liriomyza trifolii	Insecto					Presente en Costa Rica
Maconellicoccus hirsutus	Insecto					Presente en Guatemala
Maconellicoccus hirsutus	Insecto		LITCHI, FRUTA			Presente en Guatemala

Nombre Científico	Grupo común	Situación	Artículo reglamentado		Reglamentación	Observaciones
			Especie Botánica	Presentación		
<i>Xanthomonas axonopodis</i> pv. <i>dieffenbachiae</i>	Bacteria		MALANGA, FRESCA ( <i>Xanthosoma sagittifolium</i> )		Ley 291 Ley Básica de Salud animal, Sanidad Vegetal y su Reglamento.	Presente en Costa Rica
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		RAMBUTAN FRUTA (MAMON CHINO)			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MAMON, FRUTA			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MANGO, FRUTA			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MANGO TIERNO, FRUTA			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MANGOSTAN, FRUTA ( <i>Garcinia mangostana</i> )			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MARACUYA, FRUTA ( <i>Passiflora edulis</i> )			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MELOCOTON, FRUTA ( <i>Prunus persica</i> )			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MELON, FRUTA			Presente en Guatemala
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		MORA, FRESCA	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Guatemala
<i>Erwinia amylovora</i>	Bacteria		NISPERO, FRUTA			Presente en Guatemala
<i>Cylas formicarius</i>	Insecto		ÑAME	Tubérculo seleccionado en cajas, seleccionado, transporte refrigerado.		Presente en Guatemala
<i>Scutellonema bradys</i>	Nematodo					Presente en Guatemala
<i>Xanthomonas axonopodis</i> pv. <i>dieffenbachiae</i>	Bacteria		ÑAMPI, FRESCO			Presente en Costa Rica
Amarillamiento Letal del Cocotero	Mycoplasma		PEJIVALLE, FRUTA			Presente en Honduras
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	Insecto		PEREJIL, FRESCO ( <i>Petroselinum crispum</i> )			Presente en Guatemala
<i>Ditylenchus dipsaci</i>	Nematodo		REMOLACHA, FRESCA ( <i>Beta vulgaris</i> )	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Costa Rica
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	Insecto		REPOLLO, FRESCO ( <i>Brassica oleracea</i> L. var. <i>capitata</i> L.)	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta, o a granel.		Presente en Guatemala
<i>Liriomyza trifolii</i>	Insecto					Presente en Costa Rica
<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Insecto		ROSA DE JAMAICA ( <i>Hibiscus sabdariffa</i> )	Empecado en bolsa y sacos.		Presente en Guatemala
<i>Xanthomonas axonopodis</i> pv. <i>dieffenbachiae</i>	Bacteria		QUEQUISQUE FRESCO		Ley 291 Ley Básica de Salud animal, Sanidad Vegetal y su Reglamento.	Presente en Costa Rica
<i>Frankliniella occidentalis</i>	Insecto		TOMATE FRESCO			Presente en Guatemala Y Costa Rica
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Liriomyza trifolii</i>	Insecto					Presente en Costa Rica
<i>Thrips palmi</i>	Insecto					Presente en Guatemala
<i>Leptinotarsa decemlineata</i>	Insecto		ZANAHORIA, FRESCA	Seleccionado y empacado, refrigerado para la venta.		Presente en Guatemala

Fuente: DGPSA MAFOR 2005 en Plan MIC Manejo Integrado de Cultivos, INTA 2005).

**ANEXO 2 – CASOS NO RESUELTOS EN CUMPLIMIENTO DE MSF PARA CENTRO AMÉRICA**

<b>Fitosanitarios</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prevención y control de la Cochinilla Rosada del Hibisco</li> <li>2) Leprosis de los cítricos</li> <li>3) Escarabajos descortezadores</li> <li>4) Virus del amarillamiento letal del cocotero</li> <li>5) Establecimiento de vedas y control de mosca blanca (<i>B. tabasi</i>) en melón</li> <li>6) Control y posible erradicación de mosca del mediterráneo y otras moscas de la fruta</li> <li>7) Sistemas de identificación de plagas en puerto de entrada</li> <li>8) Reducción del tiempo de conducción ARP's</li> <li>9) Problemas con <i>Globodera</i> spp en exportaciones intra regionales de papa</li> </ol>
<b>Salud Animal</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Erradicación de influenza aviar de baja patogenicidad</li> <li>2) Erradicación de la peste porcina clásica</li> <li>3) Establecimiento de mas países libres de Newcastle</li> <li>4) Programas de vigilancia de enfermedades avícolas</li> <li>5) Programas de vigilancia de enfermedades equinas</li> </ol>
<b>Inocuidad de Alimentos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rechazo de embarques por etiquetado equivocado o incompleto de productos semi procesados</li> <li>2) Rechazo de productos lácteos por presencia de salmonela (especialmente Nicaragua)</li> <li>3) Establecimiento de sistemas HACCP en más plantas de proceso y exportación de camarón y productos de la pesca</li> <li>4) Aflatoxinas en maní (<i>Aspergillus flavus</i>)</li> <li>5) MIP para productos de exportación con detenciones por exceso de uso de plaguicidas</li> </ol>

### ANEXO 3 - LEGISLACIÓN DE MSF EN CENTROAMÉRICA POR PAÍS

País	Leyes Relevantes	Decretos y/o Regulaciones	Año de Promulgación	Ministerio a Cargo de Aplicar	Armonización con Estándares Internacionales
Costa Rica	Ley de Protección Fitosanitaria No. 7664		1999	Ministerio de Agricultura Servicio Nacional de Sanidad Vegetal	S
	Ley de Sanidad Animal No. 6243		1978 (nueva versión bajo revisión)	Ministerio de Agricultura Dirección de Sanidad Animal	S (la nueva versión)
	Ley de Sanidad No. 5395		1994	Ministerio de Salud Departamento de Control de Alimentos	S
	Ley del Sistema Nacional de Calidad No. 8279		2002	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	S
El Salvador	Ley de Sanidad Vegetal y Animal No. 524		1995	Ministerio de Agricultura Directorado de Sanidad Vegetal y Animal	S
	Código de Salud No 995 – 82		1982	Ministerio de Salud	S

<b>País</b>	<b>Leyes Relevantes</b>	<b>Decretos y/o Regulaciones</b>	<b>Año de Promulgación</b>	<b>Ministerio a Cargo de Aplicar</b>	<b>Armonización con Estándares Internacionales</b>
Guatemala	Enmienda a la Ley General de Sanidad Animal y Vegetal	DECRETO No. 36-98	1998	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Código de salud	DECRETO No. 90-97	1997	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	S
	Acuerdo de Cooperación OIRSA-MAGA	ACUERDO No. 50-93	1993	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Prevención de la Influenza Aviar	DECRETO No. 025-95	1995	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulaciones para el Programa de Aplicación de Pesticidas	DECRETO No. 021-97	1997	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Medidas de Control para el Virus de la Tristeza	DECRETO No. 453 - 99	1999	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulaciones Fitosanitarias para la Importación de Plantas y Material Vegetal	DECRETO No. 679 - 99	1999	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulaciones Sanitarias para la Importación de Aves (Animales y Productos de Animales) *	DECRETO No. 1029-99	1999	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulación para la Inocuidad de los Alimentos	DECRETO No. 969-99	1999	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S

<b>País</b>	<b>Leyes Relevantes</b>	<b>Decretos y/o Regulaciones</b>	<b>Año de Promulgación</b>	<b>Ministerio a Cargo de Aplicar</b>	<b>Armonización con Estándares Internacionales</b>
Guatemala	Regulaciones para el establecimiento y Control de Áreas Libres de Mosca del Mediterráneo y Procedimientos Internos de Cuarentena	DECRETO No. 1089-2001	2001	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulaciones para la Importación y Tránsito Internacional de Animales, Pescados y Mariscos y Productos de Pescados y Mariscos	DECRETO No. No. 1090-2001	2001	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
	Regulación para la Producción, Procesamiento y Comercialización de la Leche	ACUERDO No. 147-2002	2002	Ministerio de Agricultura y Ganadería	S
Honduras	Ley de Sanidad Vegetal y Animal No. 157 - 94		1994	Ministerio de Agricultura	S
	Código de Salud – 65-91		1991	Ministerio de Salud	S

<b>País</b>	<b>Leyes Relevantes</b>	<b>Decretos y/o Regulaciones</b>	<b>Año de Promulgación</b>	<b>Ministerio a Cargo de Aplicar</b>	<b>Armonización con Estándares Internacionales</b>
Nicaragua	Ley Básica para la Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas, Peligrosas y Otras Similares – Ley 274		2003	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal	S
	Ley de Producción y Comercio de Semillas – Ley No. 280		2003	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal	S
	Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo – Ley No. 290.		1997	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal	S
	Ley Básica de Salud Animal y Sanidad Vegetal – Ley No. 291.		2003	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal	S
	Ley de Protección para las Importaciones de Plantas– Ley No. 318.		2003	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal	S

<b>País</b>	<b>Leyes Relevantes</b>	<b>Decretos y/o Regulaciones</b>	<b>Año de Promulgación</b>	<b>Ministerio a Cargo de Aplicar</b>	<b>Armonización con Estándares Internacionales</b>
Panamá	Ley 12 Crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario		1973	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	
	Ley 7 Importación de Productos Avícolas		1993	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
	Ley 24 Vida Silvestre		1995	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
	Ley 47 Ley de Sanidad Vegetal		1996	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
		Decreto No. 63 Reglamenta la Ley 47	1997	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
		Resuelto No. 23 Aditivos, Fertilizantes y Plaguicidas	1998	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
	Ley 25 Clasificación del Ganado Bovino		1998	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
		Decreto Ejecutivo No. 49 Elegibilidad Zoosanitaria	2001	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S
		Decreto de Gabinete No. 35 Programa de Apoyo a la Reconversión Agropecuaria	2002	Ministerio de Desarrollo Agropecuario	S

## **ANEXO 4 – LISTADO DE COMPONENTES CRÍTICOS Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN “DVE”**

### **Capacidad Técnica**

- Capacidad de diagnóstico
- Capacidad de responder a emergencias
- Servicios de inspección
- Vigilancia
- Asuntos emergentes
- Análisis de riesgo
- Innovación tecnológica

### **Capital Humano y Financiero**

- Talento humano
- Actualización
- Fuentes de financiamiento
- Estabilidad de políticas y programas
- Fondos de contingencia
- Independencia técnica
- Capacidad para invertir y crecer
- Capacidad de gestión

### **Interacción con el Sector Privado**

- Información
- Comunicación
- Representación oficial
- Acreditación
- Capacidad de respuesta
- Sensibilización en inocuidad de alimentos

### **Acceso a Mercados y Protección de la Salud Pública**

- Cumplimiento de Normas Regulatorias
- Fijar Normas Regulatorias
- Armonización
- Certificación y Registro
- Acuerdos de Equivalencia
- Rastreabilidad
- Transparencia

## **ANEXO 5 - ENLACES DE INTERNET PARA LOS DOCUMENTOS REVISADOS DE EVALUACIÓN DE CAPACIDAD SANITARIA Y FITOSANITARIA**

Abarca, Sergio. 1999. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: Situación Actual en Costa Rica. XI Congreso Nacional Agronómico 1999. Conferencia 38. Dirección de Protección Fitosanitaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

[http://www.mag.go.cr/congreso\\_agronomico\\_XI/a50-6907-I\\_357.pdf](http://www.mag.go.cr/congreso_agronomico_XI/a50-6907-I_357.pdf)

Bernardo, Theresa; Aguilar, Cristobal; Flores, Luis; Lamb, John; Karpati, Joseph; Velez, Julian. 2003. Benchmarking of SPS Management Capacity in Five Central American Countries (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Nicaragua). Michigan State University, Abt Associates, Inc. and Development Alternatives, Inc. USAID/RAISE/SPS Program.

BID. 2000. Programa de Apoyo a la Competitividad de los Agro-negocios (Tc-99-03-04-1). El Salvador.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=430909>

BID. 2003. Adecuación de los Servicios de Sanidad Agropecuaria y Forestal (Ni-0182). Nicaragua.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=429415>

BID. 2006. PN-M1007. Implementación de Normas de Calidad en Asociaciones de Pequeños y Medianos Productores Rurales de Panamá. LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#661399. 9 de Marzo del 2006.

<http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=661399>

Canale, Felipe y Pardo Leal, Marta. 2006. 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

<http://www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo50es.pdf>

Canale, Felipe. 2002. "Phytosanitary Capacity Evaluation". (5 November, 2002).

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/sem\\_nov02\\_e/cpe.ppt](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sem_nov02_e/cpe.ppt)

Gaceta Oficial. Gobierno de Panamá. 2004. Decreto Ley No. 11 que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones. 22 de febrero del 2006.

[http://www.anavip.com/uploads/media/decreto\\_ejecutivo\\_11.pdf](http://www.anavip.com/uploads/media/decreto_ejecutivo_11.pdf)

Gaceta Oficial. Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2005. Resuelto No. DAL-093-ADM-2005 que crea la Unidad de Evaluación Sanitaria y Fitosanitaria (UNESYF). 15 de Noviembre del 2005.

[www.bvspanama.gob.pa/vihsida/Documentos/LISTADO\\_SALUD.PDF](http://www.bvspanama.gob.pa/vihsida/Documentos/LISTADO_SALUD.PDF)

Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. 2004. PLAN ESTRATÉGICO AGROPECUARIO 2004-2009 "MANOS A LA OBRA".

<http://webserv-mida.mida.gob.pa/MIDA/pdfsdocs/Manosalaobra.pdf>

Government of Costa Rica. 2002. "Conceptual Proposal for a National Action Plan: Costa Rica."

[http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset\\_upload\\_file310\\_3357.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset_upload_file310_3357.pdf)

Government of El Salvador. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building: El Salvador.”  
[http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset\\_upload\\_file586\\_3359.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset_upload_file586_3359.pdf)

Government of Guatemala. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala.”  
[http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset\\_upload\\_file638\\_3360.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset_upload_file638_3360.pdf)

Government of Honduras. 2002. “National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras.”  
[http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset\\_upload\\_file33\\_3361.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset_upload_file33_3361.pdf)

Government of Nicaragua. 2002. “Republic of Nicaragua: Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening.”  
[http://www.ustr.gov/assets/Trade\\_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset\\_upload\\_file977\\_3362.pdf](http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/CAFTA/asset_upload_file977_3362.pdf)

IICA. 2006. Desempeño, Visión y Estrategia (DVE) para Servicios Nacionales de Inocuidad de Alimentos. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y Organización Panamericana de la Salud (OPS).  
<http://www.rr-americas.oie.int/es/Novidades/DVE%20version%202.1.pdf>

INPPAZ. 2004. Evaluación de los Sistemas de Inocuidad de Alimentos de la Región de América. Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis (INPPAZ); Área De Prevención Y Control De Enfermedades, Organización Panamericana De La Salud (OPS); Organización Mundial De La Salud (OMS)  
<http://www.panalimentos.org/evaluacion/evaluacion.sia.espaniol/index.html>

OIE. 2006. Desempeño, Visión y Estrategia: Un Instrumento para la Gobernanza de los Servicios Veterinarios. Actualización 2006. Organización Mundial de Sanidad Animal.  
[http://www.oie.int/downld/ESP\\_PVS\\_FINALWEB\\_09\\_02\\_2007.pdf](http://www.oie.int/downld/ESP_PVS_FINALWEB_09_02_2007.pdf)

The George Bush School for Government and Public Service. 2003. CAFTA: Sanitary and Phytosanitary Evaluation. A Project for the United States Department of Agriculture. Texas A&M University  
[http://bush.tamu.edu/academics/mpsa/capstone/projects/CAFTA\\_Report.pdf](http://bush.tamu.edu/academics/mpsa/capstone/projects/CAFTA_Report.pdf)