

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS: SITUACIÓN ACTUAL EN COSTA RICA

Sergio Abarca

Dirección de Protección Fitosanitaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería

INTRODUCCIÓN

La globalización es una realidad, la apertura de mercados y el intercambio de productos y servicios entre países y regiones es cada día más intenso. Hoy día, el desarrollo económico de un país se mide por el nivel de productividad y la competitividad de sus empresas. Según Sánchez y Figueroa, (1998)¹, las ventajas comparativas no garantizan el mantenimiento de los mercados; y la competitividad esta dada por la innovación y el mejoramiento continuo de las empresas, de sus productos y servicios. Por lo tanto, la competitividad depende del ambiente local donde se desarrollan un grupo de empresas. En las actividades biológicas, entre más sano sea el ambiente local, habrá mayor posibilidad de ser competitivos.

La disminución de las trabas, distorsiones y barreras, entre otros, reduce la ingerencia del estado en el costo final de los bienes y servicios, hacen más transparente la función pública, mejora la eficiencia, agiliza y simplifica procedimientos, y garantiza un ambiente más competitivo.

La protección a la producción agrícola local, solamente se podrá ejercer mediante medidas sanitarias y fitosanitarias, las cuales deben ser científicamente fundamentadas, y verificables; y se aplican a los aspectos que por el intercambio de productos pueden deteriorarse, o influyen negativamente en el entorno donde se desarrollan las actividades antropogénicas, ecológicas, y económicas. Estos son: la salud humana, de plantas y animales, el medio ambiente y algunos aspectos culturales. De esta forma la protección del patrimonio agropecuario, de recursos naturales y de su población es una potestad y un deber del Estado, pero todos los ciudadanos deben colaborar.

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

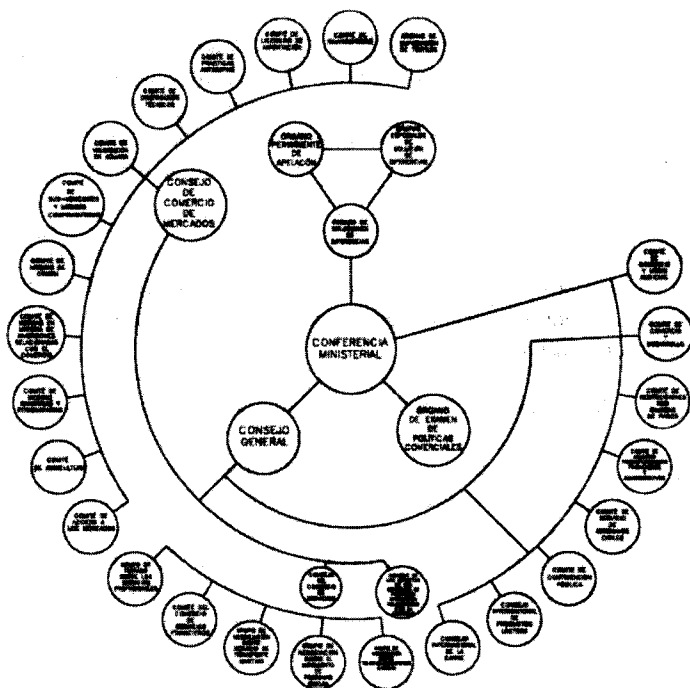
La Organización Mundial del Comercio es la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. Ella se encarga de aplicar las obligaciones contractuales que determinan la manera en que los gobiernos configuran y aplican las leyes y reglamentos comerciales nacionales. También es la instancia encargada de normar las relaciones comerciales entre los países mediante el debate la negociación y enjuiciamiento. La

¹ Sánchez, J.A.; Figueroa L. 1998. Agroindustria en Centroamérica: El Reto de la Competitividad. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. INCAE, Atenas, Costa Rica.

OMC se estableció el 1 de Enero de 1995, después de la firma del Acta Final de la Ronda de Uruguay en Abril de 1994 en Marrakech Marruecos. Entre sus funciones están: administrar y aplicar los acuerdos comerciales multilaterales comerciales, servir de foro para negociaciones multilaterales, solventar diferencias, supervisar políticas comerciales nacionales, cooperar con otras instituciones internacionales que participan en la adopción de políticas económicas y normativas técnicas.

La OMC tiene 25 documentos que abarcan desde agricultura hasta los textiles y el estado, desde los servicios a la contratación pública, las normas de origen y la propiedad intelectual (Figura 1).

Figura 1.
Estructura de la Organización Mundial de Comercio



El comité de medidas sanitarias y fitosanitarias está adscrito al Consejo del Comercio de Mercaderías, y es el encargado de vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) el cual se basa en el principio de que: no debe impedirse a ningún miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar las plantas, a condición de que no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo MSF considera que se establezcan protocolos, acuerdos y normas, que lleven a la armonización de medidas. La armonización de normas directrices y recomendaciones internacionales son elaboradas por las tres instituciones internacionales competentes de mayor cobertura: Comisión de Codex Alimentarius, Organización Internacional de Epizótias, Convención Internacional de Plantas, de las cuales Costa Rica es miembro. También colaboran los organismos internacionales regionales, en el caso nuestro son: OIRSA e IICA.

EL AMBIENTE TROPICAL Y LA PRESIÓN DE LAS PLAGAS

En las regiones tropicales, a diferencia de las regiones templadas; los ambientes naturales y de cultivos por lo general se caracterizan por una alta diversidad biológica. En el trópico buena parte de las reservas de energía de los organismos que interactúan en un ecosistema (plantas, insectos, hongos, bacterias, y otros animales) se utilizan para la competencia biológica. En los sistemas agrícolas tropicales prevalecen las interacciones biológicas, y los agricultores se ven obligados a combatir constantemente plagas, enfermedades, malezas y sus interacciones. La reducción de las interacciones biológicas adversas en los cultivos por medios artificiales (ej. plaguicidas y labores culturales) sugiere un gran costo económico y algunas veces ambiental. Por lo tanto, en el trópico, las actividades agropecuarias deben ser altamente productivas, rentables y con la menor incidencia de plagas y enfermedades.

Las plagas exóticas o introducidas (no originarias del ecosistema) causan desbalances ecológicos devastadores en los agroecosistemas tropicales y en la salud pública, debido a la alta susceptibilidad de las personas, plantas y animales atacados, producto de la escasez de mecanismos de defensa. Estas se expanden explosivamente en grandes regiones por falta de predadores o controladores biológicos, y/o anticuerpos poniendo en riesgo las actividades agroeconómicas, la biodiversidad, la seguridad alimentaria y la salud pública. Algunos casos recientes en el continente son: la fiebre aftosa en México en 1946, el cólera porcino y peste porcina africana en Haití y República Dominicana en la década de los 50's y reinfestación en 1996-97 el primero y en 1979 la segunda enfermedad, el cólera humano en Perú y el resto de Latinoamérica en 1991-92, la cochinilla rosada de los cultivos, en Granada y el Caribe en 1992, el amarillamiento letal del cocotero en Honduras en 1994-95, la sigatoka negra en Honduras y Centroamérica en 1972. En Costa Rica además recordamos: el mal de panamá en 1900 que destruyó las plantaciones bananeras del Pacífico Sur, la sigatoka negra en 1979, la monilia del cacao en 1981, que exterminó la actividad, la roya del café en 1982, y la fiebre porcina clásica en 1993 con el sacrificio de 26.000 cerdos y el cierre de mercados externos para dicha carne.

Continúa en página 359

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS, LA ÚLTIMA DEFENSA

Las medidas sanitarias y fitosanitarias son las acciones que toman los gobiernos para evitar y controlar las plagas y enfermedades que afectan a los habitantes, plantas y animales. También se incluye el control de sustancias tóxicas en los alimentos, o que contaminen el ambiente, de origen sintético o natural, como son: los plaguicidas y sus residuos, aflatoxinas, y productos transgénicos; estos últimos pueden afectar los recursos genéticos del país o de una región cuando no se toman las previsiones del caso y se desconoce el efecto sanitario sobre los consumidores. El concepto moderno se resume en: cuidar la sanidad de los alimentos y productos biológicos integralmente desde la finca a la mesa o anaquel, con el menor deterioro ambiental posible. A diferencia de las barreras o distorsiones, que obstruyen arbitrariamente el comercio internacional, las medidas sanitarias y fitosanitarias bien aplicadas; promueven en forma transparente la competitividad y la productividad de un área geográfica, garantizando la sanidad de los bienes y servicios, evitando incrementos en costos de producción y curación, provocando mejores rendimientos, manteniendo mercados abiertos a sus productos, protegiendo el medio ambiente, y sobre todo la salud humana.

En Costa Rica las acciones para la inserción correcta en globalización de mercados, como son la desgrabación y la eliminación de barreras no arancelarias no han ido de la mano del reforzamiento efectivo y eficiente de las medidas de protección al consumidor, y de reconversión de los sectores posiblemente no competitivos. Debemos de recordar que desregulación no es sinónimo de desprotección. La tónica en estos años ha sido, primero establecen los compromisos con los organismos internacionales, la firman de tratados de libre comercio por parte de las autoridades, que son medidas y pagadas por el número de acciones que realizan en este campo; seguidamente viene el cumplimiento de acuerdos que generalmente es la desgrabación arancelaria, la desregulación y reestructuración de las instituciones; luego a apagar incendios con los productores que se están viendo afectados, mediante negociaciones de desgaste y concertación de plazos de desgrabación improvisados. Debemos de cuidar y ser vigilantes de que las estructuras sanitarias que han quedado, no se conviertan en mecanismos de obstrucción y para la obtención de información de mercado, con el fin de impedir o retardar las importaciones que afecta a grupos no reconvertidos ni competitivos; porque estas instituciones no son las especializadas en estos asuntos. Las estructuras sanitarias y fitosanitarias son las que gracias a lo delicado y peligroso de la materia que manejan, como por el alto grado de autofinanciación que han alcanzado; han resistido el embate de las ocurrencias de los negociadores y planificadores de escritorio, que palpan la realidad del país a través de la ventana de su oficina y arreglan el mundo con esas imágenes en organigramas y documentos utópicos.

Las medidas sanitarias y fitosanitaria incluyendo la inocuidad de los alimentos y la protección del ambiente son las últimas y únicas barreras técnicas válidas en el mundo para impedir en forma tácita el trasiego de mercaderías agropecuarias y alimenticias en el nuevo esquema de libre mercado.

Al inicio del proceso de globalización los países en desarrollo confundieron las medidas sanitarias y fitosanitarias con obstrucciones arbitrarias al comercio, por lo que algunos países desmantelaron sus sistemas de protección sanitarios, mediante la modalidad de las reestructuraciones, y hoy día, hacen ingentes esfuerzos por volverlas a reinstalar, al ver la vulnerabilidad de sus sectores agropecuarios de salud y medio ambiente. Algunos ejemplos en el área de problemas sanitarios y fitosanitarios por debilitamiento de sus estructuras son: la reinfestación de mosca del mediterráneo en Guatemala, que después de estar casi libre a significado grandes pérdidas a este país. La entrega en Guatemala, El Salvador y posiblemente Nicaragua de los puestos cuarentenarios en las fronteras y puertos al Organismo Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) ante el caos causado por las reestructuraciones, cediendo soberanía y eximiendo al organismo de la responsabilidad del ingreso de una plaga y convirtiéndolo en un monopolio de servicios, con *estatus* de misión internacional, exoneración de impuestos y protección estatal. Otro ejemplo, que es una amenaza constante para Costa Rica, fue el ingreso y establecimiento del cólera porcino en Honduras y Nicaragua, sin que estos países tengan la capacidad de respuesta para controlarlo y erradicarlo. Por último, la imposibilidad de estos países para exportar nuevos productos, por falta de una infraestructura sanitaria y fitosanitaria con prestigio y credibilidad.

En Costa Rica el Servicio Fitosanitario del Estado, y la Dirección de Salud Animal, han alcanzado un buen nivel, aun falta fortalecer algunas áreas e iniciar con otras, no obstante están catalogados, por expertos internacionales como los mejores de la región centroamericana.

LOS ASPECTOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS EN LA EXPORTACIÓN AGROPECUARIA

Para el estado es una inversión sumamente rentable, estratégica e indelegable mantener una infraestructura sanitaria y fitosanitaria fuerte, y adecuada a las nuevas ideas de bioseguridad y protección del ambiente y dentro del contexto de las corrientes de libre mercado. Los celos institucionales y las rivalidades entre técnicos por mantener su vigencia deben de quedar de lado. Lo importante es adecuarse a las nuevas funciones para dar el servicio requerido y apoyar el fomento de las exportaciones. Un ejemplo lo constituyen los nuevos requisitos de inocuidad en productos de exportación, donde los servicios de protección fitosanitaria y de salud animal son responsables de garantizar el cumplimiento de requisitos y compromisos en los productos de exportación, esto en concordancia con los lineamientos de la OMC y CODEX ALIMENTARIUS;

este último organismo a reconocido que en América Latina las estructuras de salud animal y sanidad vegetal (Agricultura) están mejor preparados para asumir este reto que otras dependencias, aunque la legislación en gran medida esta en los ministerios de salud. Sin embargo, la capacitación, y la instalación de los sistemas de gestión de calidad y de puntos críticos para garantizar la inocuidad a nivel de empresas pueden ser apoyado por otro grupo de instituciones, en el caso de Costa Rica podrían ser por ejemplo: el INA en gestión de calidad para la inocuidad, y CNP para el asesoramiento e instalación de sistemas de análisis de riesgo y puntos críticos de control HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point System). Por lo tanto es importante confluir esfuerzos y valerse de las fortalezas de cada institución para enfrentar este nuevo reto de mantener la inocuidad de los alimentos con el concepto sanitario muy amplio que se resume desde la semilla hasta la boca, que será un requisito del nuevo código de inocuidad alimentaria de la Administración de Drogas y Alimentos (FDA) de los Estados Unidos.

Al hacer una evaluación de los problemas sanitarios para el incremento de las exportaciones agropecuarias de Costa Rica, debemos tener en cuenta las estadísticas sobre el aporte de los productos tradicionales y no tradicionales (Figuras 2 y 3). De donde se desprende que en los cultivos no tradicionales hay un mayor potencial de crecimiento. Sin embargo, por la diversidad de cultivos, destinos, formas de exportar y

Figura 2.
Valor de las exportaciones en productos tradicionales y no tradicionales
Costa Rica - 1990-1998

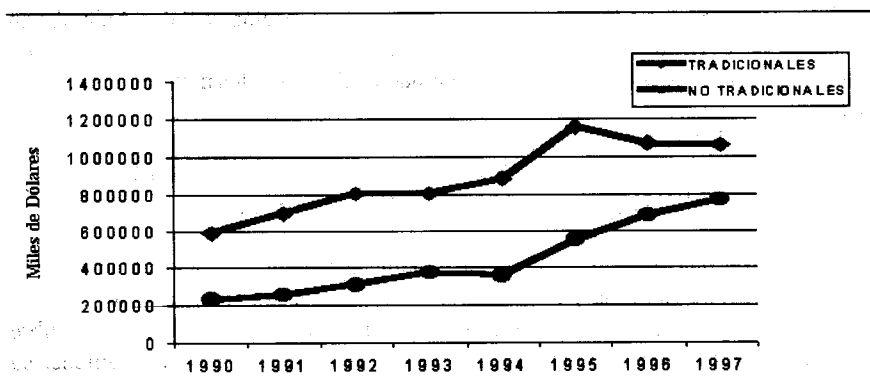
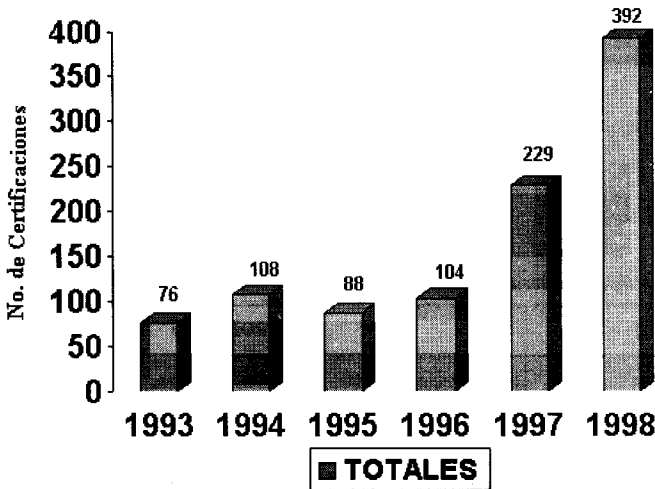


Figura 3.
Certificaciones Especiales 1993-1999



de producir, son los que tienen mayores y más variados problemas y requisitos fitosanitarios y sanitarios que cumplir. No obstante, el prestigio y el grado de confianza de los servicios, hoy sirven de apoyo a los exportadores. Lo que ha permitido la creación de diferentes mecanismos que garanticen el cumplimiento previo de requisitos, certificados por los servicios de protección animal y vegetal, algunos ejemplos de estas certificaciones son: melón, papaya, y mango, chayote y carne bovina a los Estados Unidos.

Un indicador de este fenómeno es, el incremento de las certificaciones especiales principalmente en productos no tradicionales de exportación, las cuales anteriormente se solicitaban esporádicamente. Estas se realizan cuando el país importador impone como requisito previo una constancia de que el embarque va libre de plagas y enfermedades que tiene bajo control, o cuarentenadas (Figura 4). Otro aspecto importante es que a medida que la apertura de mercados avanza en el mundo, el número de países que solicitan este requisito va en aumento, especialmente por parte de los países desarrollados, que en los últimos años han incrementado las medidas de bioseguridad conforme aumenta el intercambio de mercancías, especialmente en productos agrícolas.

Entre los productos no tradicionales de exportación, las frutas tropicales tienen un gran potencial, no obstante presentan un único pero gran problema fitosanitario, las moscas de las frutas, especialmente mosca del mediterráneo *Ceratitis capitata*, que impide la exportación de 10 frutas tropicales que se cultivan actualmente en Costa Rica a 16 países, y al menos nueve frutas más con posibilidades. Estas últimas con un potencial de siembra de aproximadamente 11000 ha, en zonas socialmente deprimidas (Cuadro 1.)

Cuadro 1.

Países que mantienen cuarentenado a Costa Rica por Mosca de la Fruta (*Ceratitis capitata*)

PAIS	PRODUCTO
Estados Unidos	Mango, papaya, tomate, chile dulce, rambután, carambola y cualquier otra fruta reportada como hospedera de moscamed.
Chile	Mango, papaya, tomate, chile dulce, rambután, carambola y cualquier otra fruta reportada como hospedera de moscamed.
Brasil	Mango.
Australia y Nueva Zelanda	Mango, papaya, otros hospederos reportados en la literatura.
Japón	Todas las frutas, excepto banano.
China	Banano
México	Frutas hospederas: mango, cítricos, papaya.

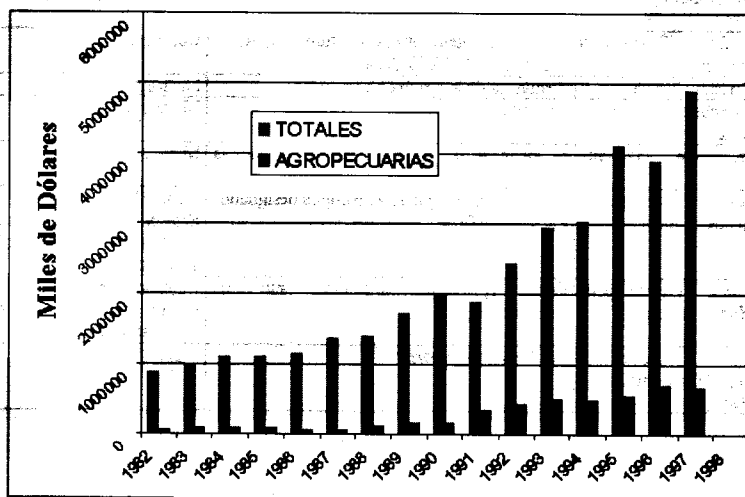
En aspectos fitosanitarios, los cierres de mercados no son sobre la empresa que incumple, sino al país, afectado a todos los exportadores de ese mismo producto, por lo tanto la vigilancia en la calidad sanitaria y fitosanitaria debe ser constante. Un caso de éxito ha sido la exportación de chayote, que gracias a la inspección *in situ* (en planta empacadora) se logro mantener abierta, bajando el número de intersecciones de 151 en 1996 a 27 en 1998-99. Actualmente se hacen esfuerzos para impedir el cierre del mercado de plátano a Puerto Rico, por falta de cumplimiento de tratamientos previos en al momento de empaque. Así como se realizan gestiones para la acreditación de plantas procesadoras de pollo ante los Estados Unidos.

CUARENTENA Y VIGILANCIA, BIOSEGURIDAD NACIONAL

Internacionalmente, la solides de los servicios de cuarentena y de vigilancia son fundamentales, para mantener buenas relaciones comerciales y exportar productos agropecuarios, así como para proteger el patrimonio agropecuario del país. Para la certificación ante USDA, FDA, y APHIS, de la exportación de mango, melón, papaya, carne bovina, y ahora carne de pollo, fue importante la evaluación de los sistemas cuarentenarios, la capacidad y la calidad de los laboratorios de diagnóstico, de residuos de sustancias tóxicas y los sistemas de registro de plaguicidas, productos veterinarios y la vigilancia epidemiológica. El asunto radica, en que el país importador se asegure, de que el riesgo de introducción de una plaga o enfermedad en producto que está importando sea lo menor posible, y que si ingresa al país exportador, sea detectada, controlada y erradicada en forma inmediata con el fin de que no sea introducida a su territorio, por lo tanto, en la medida que las estructuras cuarentenarias y de defensa agropecuaria sean fuertes, facilitarán la apertura de nuevos mercados y se reducirán los requisitos de exportación.

Un aspecto crucial lo constituye la protección a los cultivos, para evitar pérdidas, incrementos de costos y cierre de mercados. Algunos ejemplos escalofrantes de enfermedades que causarían estragos económicos son: la broca del café que produciría una pérdida de \$111 millones anual, cabe mencionar que esta plaga nunca sería tan fácil de combatir como la roya, pues ataca el fruto, y grano brocado grano perdido. El ingreso de fiebre aftosa significaría el cierre de la exportación a los Estados Unidos de carne bovina, y de lácteos a una serie de países de la región.

Figura 4
Valor de las Importaciones Costa Rica 1982-1999



Actualmente el *estatus* sanitario y fitosanitario de Costa Rica es bueno. Sin embargo, entre el grupo de enfermedades, que en las últimas décadas han logrado establecerse, los costos de control son muy altos y han hecho que Costa Rica pierda competitividad en estos productos. Este es el caso de la sigatoka negra en banano, donde se invierten más de \$60 millones al año para su control, otro caso es el incremento de los costos de producción en café para el control roya. Esto sin contar el costo ambiental por los problemas de contaminación suscitados de la aplicación de químicos para la protección de cultivos.

En el cuadro 2 se resume un grupo de enfermedades y plagas que nos asechan en las cuales debemos estar alertas, para su detección, control y erradicación.

Cuadro 2.

Países que mantienen cuarentena a Costa Rica por Mosca de la Fruta (Ceratitis Capitata)

Nombre de la Enfermedad	Organismo Causal	País más cercano
Porroca del Cocotero	Desconocido	Panamá
Leprosis de los Cítricos	Virus (posiblemente rhabdovirus) y ácaros del género <i>Brevipalpus</i> spp.	Panamá
Amarillamiento Letal del Cocotero	Fitoplasma, transmitido por <i>Minidus Cradus</i>	Honduras
Broca del café	<i>Hypothenemus hampei</i>	Nicaragua
Cochinilla Rosada (Cultivos Ornamentales)	<i>Maconellicoccus hirsutus</i>	Islas del Caribe
Escarabajo Asiático de los cuernos largos (Forestales)	<i>Anoplophora glabripennis</i>	Estados Unidos
Thrips palmi (Ornamentales)	<i>Thrips palmi</i>	Islas del Caribe, Florida y Venezuela
Gorgojo Kapra (Granos Básicos)	<i>Trogoderma granarium</i>	Sudeste Asiático
Escoba de Bruja (Cacao)	<i>Crinipellis perniciosa</i>	Panamá
Nematodo Dorado (Papa)	Nematodo del quiste de la papa especies <i>Globodera rostochiensis</i> y <i>Globodera pallida</i>	Panamá y Colombia
Fiebre Aftosa (Bovinos y rumiantes salvajes)	Virus de la fiebre aftosa serotipos: O, A, C, SAT1, SAT2, SAT3, Asia 1	Colombia
Fiebre Porcina Clásica	Pestivirus de la familia Flaviviridae	Nicaragua
Encefalomiелitis Equina Venezolana	Alfavirus de la familia Togaviridae	México y Colombia
Influenza Aviar altamente patógena	El virus A de la influenza de la familia Ortomixoviridae	México
Newcastle Velogénico Viscerotrópico (Aves)	Paramixovirus Tipo 1, 9 serotipos designados PMV-1, PMV-9	Toda Centroamérica no tiene. Estatus sanitario desconocido y Canadá en este momento con sospecha.
Vaca Loca (Encefalopatía espongiiforme bovina)	Prion (proteína infecciosa aún no determinada)	Inglaterra, Francia, Canadá se dio un caso pero OIE lo sigue declarando libre.
Gusano Barrenador (Animales Domésticos y Silvestres)	<i>Coccolamia ominivorax</i>	Panamá

Un aspecto que es importante en relación con medidas cuarentenarias, y en concordancia con los acuerdos de la OMC, es el trato de nación más favorecida. Esto significa que si aplicamos una medida a un producto cuando es importado, la debemos aplicar cuando es producido localmente. En otras palabras la reciprocidad debe existir en las medidas sanitarias. Así, si queremos realizar análisis de residuos a la papa importada lo debemos hacer en igualdad de condiciones para la papa local. Si creemos conveniente hacer análisis de calidad a la cebolla importada, debemos dar el mismo trato a la cebolla nacional. Por lo tanto, no podemos imponer barreras, que además de ser indebidas, pueden socavar la credibilidad de los sistemas sanitarios y fitosanitarios.

PALABRAS CLAVES: *medidas sanitarias, comercialización internacional, fitosanidad*
