

Programas de verificación fitosanitaria en origen: La experiencia mexicana

Juan José Salazar Cruz¹, Mario Puente Raya², Baldemar Domínguez Ruiz³

¹ *Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en México.*

² *Especialista Adjunto en Sanidad Vegetal IICA/México.*

³ *Coordinador del Programa de Exportación de Manzana de Estados Unidos a México.*

SAGAR/CONASAG/DGSV.

I. Preámbulo

Hasta antes de 1986, México se caracterizó por tener una economía cerrada; es decir, no existían contactos frecuentes con los mercados extranjeros, la demanda de bienes y servicios de la población se atendía con la producción y oferta nacional. Esta situación no fue ajena para el ramo agrícola, en el cual las importaciones y exportaciones de productos eran muy limitadas; la producción agrícola nacional se comercializaba dentro del mismo país y las exigencias del mercado no eran tan estrictas como las actuales. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de los 80, México entró en un proceso de apertura comercial que se caracterizó por su inclusión dentro del Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) que dió origen a la Organización Mundial de Comercio (OMC) de nuestros días; asimismo, inició negociaciones comerciales con otros países para insertarse dentro del comercio internacional.

Durante la presente década y ante el fenómeno de globalización de mercados que se ha presentado en los últimos años en el mundo, México ha suscrito diversos Acuerdos de Cooperación, Tratados de Libre Comercio y otros instrumentos bilaterales o multilaterales, en busca de la integración económica de las partes contratantes. Como resultado de estos esfuerzos, nuestro país cuenta actualmente con Tratados Comerciales con Canadá, Estados Unidos, Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Nicaragua y Perú. Además, se está participando en el proyecto hemisférico de integrar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Existen también otros instrumentos de cooperación con países europeos y asiáticos, orientados sobre el mismo objetivo.

Cada uno de estos Tratados Comerciales contempla un apartado que establece las políticas para el intercambio de productos agrícolas entre las partes contratantes. Consecuentemente, el sector agrícola nacional ha sufrido un proceso de apertura, en el cual los productos mexicanos pueden acceder a los mercados internacionales y los productos extranjeros pueden ingresar al mercado nacional. Esta creciente relación comercial de bienes agropecuarios entre los países, ha provocado que los riesgos de diseminación de plagas aumenten en la misma dimensión. Asimismo, los sectores agrícolas de la mayoría de los países se han visto sorprendidos por la dinámica de los procesos de importación y exportación de los productos agropecuarios, lo cual ha provocado que los gobiernos desarrollen diferentes alternativas para facilitar el comercio y mitigar el riesgo de plagas en los productos importados, con la finalidad de lograr un nivel adecuado de protección para su agricultura.

II. Análisis de Riesgo de Plagas y determinación de requisitos fitosanitarios.

El análisis de riesgo de plagas es una metodología que permite identificar el riesgo asociado a la movilización de productos agrícolas, estimar la magnitud de ese riesgo y establecer medidas fitosanitarias que ayuden a reducir el riesgo a niveles aceptables.

Con la finalidad de determinar las condiciones específicas bajo las cuales se regirá un proceso de intercambio de productos vegetales, el país importador realiza un análisis de riesgo de plagas con información técnica suministrada por el país exportador y con las referencias bibliográficas internacionales. A continuación se lista la información técnica que México solicita a los países cuando desean exportar alguno de sus productos:

1. Nombre científico (género y especie) y familia a la que pertenece el producto de interés.
2. Localización y descripción geográfica de las áreas de producción designadas para exportación.
3. Mapa del país señalando las áreas productoras designadas para exportación y otras áreas productoras.
4. Condiciones climáticas de las áreas de producción:
 - Temperaturas máximas, mínimas y medias mensuales en el último año.
 - Nivel de precipitación.
 - Vientos predominantes.
5. Fenología del cultivo, señalando las fases de desarrollo más importantes de acuerdo al uso y destino del producto (desarrollo foliar en follajes, floración en ornamentales, fructificación en frutas frescas, etc.).
6. Manejo fitosanitario general del cultivo, señalando las fechas y etapas de mayor incidencia de plagas.
7. Problemas fitosanitarios de importancia del cultivo en el área de producción designada para exportación y, de existir diferencias, otros problemas fitosanitarios de importancia en otras áreas productoras.
8. Lista de plagas de importancia por estado fenológico del cultivo, enfatizando las plagas relacionadas con la parte de la planta a ser exportada.
9. Lista de plagas de importancia cuarentenaria de acuerdo a lo establecido en las listas de plagas A1 y A2 de cada país.
10. Biología y situación actual de las plagas de importancia cuarentenaria en la zona productora designada para exportación y en otras áreas.
11. Tratamientos fitosanitarios en pre-cosecha y post-cosecha, para plagas de importancia cuarentenaria.
12. Regulaciones fitosanitarias en el interior del país relacionadas con el cultivo de interés o las plagas identificadas como de importancia cuarentenaria (si están presentes en el país).
13. Sistemas de vigilancia y monitoreo para prevenir brotes de las plagas de importancia cuarentenaria (si están presentes en el país).
14. Infraestructura para la aplicación de tratamientos cuarentenarios reconocidos para las plagas de importancia cuarentenaria.
15. Volumen de producción y exportación.

La información deberá estar avalada por el Ministerio de Agricultura del país exportador y presentada a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) por medio de la Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV).

Los resultados del análisis de riesgos indicarán al país los riesgos potenciales en la importación del producto, así como las medidas fitosanitarias para su mitigación. Esto le permite evaluar si las medidas de mitigación son suficientemente efectivas para alcanzar su nivel adecuado de protección y dar continuidad al comercio. Asimismo, dependiendo de la magnitud del riesgo y del tipo de medidas que se utilizarán para mitigarlo, el país importador decide si es necesario establecer un Acuerdo Fitosanitario, en el cual se detallan las condiciones que regirán el proceso de comercialización del producto, o simplemente establece requisitos fitosanitarios generales como la presentación de un Certificado Fitosanitario Internacional.

Cuando los riesgos fitosanitarios por la importación de algún producto son significantes, el análisis de riesgos recomienda implementar medidas de mitigación tales como:

1. Sistemas de monitoreo y trapeo de plagas.
2. Sistemas de producción, empaque y selección.
3. Aplicación de tratamientos cuarentenarios.
4. Sistemas de inspección y certificación fitosanitaria.
5. Inspección y toma de muestra en puntos de ingreso.
6. Programas de Verificación Fitosanitaria en Origen.

Estas medidas y la forma de su cumplimiento y vigilancia se establecen en un Acuerdo Fitosanitario o en un Plan de Trabajo donde se especifican las responsabilidades y procedimientos para cada uno de los participantes en el programa de exportación.

III. Verificación Fitosanitaria en Origen

1. Definición.

La Verificación Fitosanitaria en Origen es la actividad que lleva a cabo México en las áreas de producción, empaque, tratamiento o embarque de los productos de exportación, para constatar la aplicación y cumplimiento de las medidas fitosanitarias que se hayan determinado para regular el proceso de comercialización. Esta actividad forma parte de la estrategia de exclusión que permite prevenir el ingreso de plagas de importancia cuarentenaria que dañen a la agricultura nacional.

2. Programas de Verificación Fitosanitaria en Origen

Conjunto de especificaciones, procedimientos y responsabilidades que establecen las agencias fitosanitarias de dos países, para verificar la aplicación y cumplimiento de las medidas fitosanitarias que haya determinado el país importador en base a su análisis de riesgos, para alcanzar su nivel adecuado de protección y permitir el ingreso del producto vegetal. Generalmente, las especificaciones, procedimientos y responsabilidades para el programa, se establecen en un documento que suscriben los países involucrados y que se ha denominado Plan de Trabajo. Este documento es la guía de trabajo para todos los participantes.

3. Objetivos.

- o Verificar en origen que el material vegetal que se intenta exportar a México, cumple con los requisitos fitosanitarios determinados para permitir su ingreso.
- o Rechazar desde origen aquellos materiales vegetales que no cumplan con las exigencias fitosanitarias mexicanas.
- o Prevenir el ingreso de plagas de importancia cuarentenaria para México.
- o Facilitar el comercio de productos vegetales entre las partes involucradas sin sacrificar seguridad cuarentenaria.

4. Base Jurídica

El sustento jurídico sobre el cual se desarrollan los Programas de Verificación Fitosanitaria en Origen, se encuentra establecido en el Artículo 25 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal de los Estados Unidos Mexicanos, como se especifica a continuación:

Ley Federal de Sanidad Vegetal

Título Segundo: De la Protección Fitosanitaria.

Capítulo II. De la Movilización, Importación y Exportación.

Artículo 25. La Secretaría expedirá las normas oficiales que establezcan las especificaciones, criterios y procedimientos para que a costa del interesado, se solicite a la Secretaría o a los organismos de certificación o unidades de verificación acreditados, la verificación en origen de las mercancías que vayan a importarse.

5. Personal.

El personal técnico que ejecuta los programas de verificación fitosanitaria en origen, es personal oficial mexicano con experiencia en el ramo o profesionales no oficiales aprobados por la DGSV en el área específica donde prestarán sus servicios. Los técnicos vigilan en el lugar de origen del producto, el cumplimiento de las medidas fitosanitarias que se hayan determinado para su ingreso y rinden informes a la DGSV para que esta autorice o rechace la importación.

6. Tipos de Programas

Existen dos tipos de Programas de Verificación Fitosanitaria en Origen:

- o Temporales: Cubren toda la temporada de producción/exportación del producto, la cual puede durar varios meses o todo el año. En este caso los técnicos mexicanos permanecen en el país exportador donde cuentan con oficina equipada, vehículos, medios de comunicación y cualquier otra herramienta de trabajo que facilite el cumplimiento de su encargo. Las frutas frescas importadas que representan un riesgo cuarentenario para México, requieren de este tipo de programas.
- o Eventuales: Se realizan por períodos que van de 3 a 15 días. Su propósito es verificar las condiciones fitosanitarias de un lote comercial listo para exportación a México, o para la aprobación de instalaciones de producción, como invernaderos o laboratorios. Este tipo de programas se aplica principalmente a material propagativo, hortalizas, ornamentales y algunos granos de importación. El personal técnico que realiza estas actividades, es personal oficial con experiencia en el ramo, o profesionales aprobados por la DGSV. Para el desarrollo del programa se requieren pasajes, viáticos y honorarios (sólo en el caso de técnicos aprobados) del profesional designado.

7. Marco Administrativo.

Para cumplir con las actividades de un Programa de Verificación Fitosanitaria en Origen, se requiere que la DGSV en colaboración con las Asociaciones de Productores, Empacadores, Exportadores o Importadores, suscriba un Acuerdo y Plan Financiero que tiene los siguientes objetivos:

- o Definir las necesidades de honorarios, prestaciones personales, pasajes, oficinas, materiales, medios de comunicación y transporte, apoyo logístico y cualquier otra condición necesaria para el correcto desarrollo del programa.
- o Definir los montos económicos para cada uno de los conceptos considerados en el Plan Financiero, tomando como referencia las condiciones de vida de la zona donde operará el programa.
- o Establecer las responsabilidades para cada una de las partes, en el manejo administrativo de los recursos financieros del programa, así como las acciones en caso de incumplimiento de los acuerdos.
- o Establecer un calendario de depósitos de los fondos, de tal forma que la oficina mexicana en el país exportador, siempre disponga de recursos para vigilar el cumplimiento del Plan de Trabajo, sin problemas derivados de restricciones económicas.

Una vez acordado y suscrito el Acuerdo y Plan Financiero, la DGSV notifica a su contraparte en el Convenio, el número de cuenta bancaria donde se deben depositar los fondos. A petición de la DGSV y al amparo de los Acuerdos de Cooperación suscritos entre la SAGAR y el IICA/México, esta cuenta es manejada por este Instituto.

8. El papel del IICA/México.

Después de haber firmado el Plan de Trabajo con la Agencia Fitosanitaria del país exportador y el Acuerdo y Plan Financiero con el Sector Privado del mismo, la DGSV solicita al IICA/México realizar las siguientes acciones para la iniciación y operación del programa:

o Contratar a los técnicos mexicanos que participarán en el programa, indicando en la contratación específica las obligaciones y beneficios que tendrá el consultor durante su ejercicio. La duración del contrato estará en función del tiempo que operará el programa; siendo el período máximo de contratación de un año, con opción a renovación si la DGSV lo solicita.

o Recibir los depósitos de fondos en una cuenta bancaria creada específicamente para tal fin.

o Manejar los fondos, de los diferentes programas, que entran a la cuenta bancaria, a través de subcuentas o subproyectos identificados con las claves que la DGSV proporciona, para identificar los gastos y saldos de cada programa.

o Realizar los depósitos de fondos a las cuentas bancarias de las oficinas de los programas, para que cubran sus necesidades de operación. Los depósitos incluyen los honorarios y prestaciones personales de los técnicos.

o Llevar un control de gastos y saldos de cada programa, de tal forma que se vigile que siempre existan fondos disponibles para transferir a los programas.

o Entregar un informe de gastos mensuales por programa a la DGSV, donde se incluyan todos los movimientos realizados y se anoten los saldos disponibles, para que la DGSV pueda observar en qué programas se debe solicitar recursos adicionales al sector privado, con la finalidad de dar continuidad al programa. Asimismo, la DGSV presenta estos informes a las asociaciones del sector privado involucradas, para que ellas lleven su control de gastos del programa.

o Entregar un informe final de gastos para cada programa a la DGSV, para que ésta lo envíe a la asociación del sector privado que proporcionó los fondos para su operación. Si existe un saldo a favor de la asociación, ésta solicita a la DGSV su devolución y a su vez la DGSV solicita al IICA/México que realice la operación y que cierre la subcuenta o subproyecto hasta nuevas solicitudes. En caso de que el programa haya terminado con saldo negativo, por alguna situación no prevista, la DGSV, basada en el Acuerdo y Plan Financiero suscrito, solicita a la asociación que cubra ese saldo para cerrar financieramente el programa.

o Terminar la contratación de un técnico, por finalización imprevista del programa o por incumplimiento de funciones.

o Realizar con cargo a un programa indicado, las compras de materiales o equipos necesarios para la conducción del mismo, desde México.

Es importante mencionar que gracias a la contribución administrativa del IICA/México, estos programas pueden llevarse a cabo exitosamente, ya que facilita el manejo de fondos privados para el desarrollo de proyectos del Gobierno Mexicano. Esta administración le ha sido concedida al IICA/México, dentro del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación Técnica firmado con la SAGAR. Asimismo, el Instituto aplica un cargo por administración de los recursos de estos programas, con la finalidad de mantener el personal y equipo necesarios para otorgar el servicio.

9. Programas Temporales.

Para la operación de un Programa de Verificación Fitosanitaria en Origen Temporal, se deben determinar las especificaciones, procedimientos y responsabilidades para cada uno de los participantes y registrarlos en un Plan de Trabajo que suscriben las autoridades fitosanitarias de los países involucrados. El Plan de Trabajo tiene la finalidad de atender un problema fitosanitario para un producto o grupo de productos vegetales determinados, así como las acciones necesarias para manejar ese problema y garantizar la fitosanidad de los bienes que se intentan exportar a México. En suma, el Plan de Trabajo es la guía a cumplir por parte de los Servicios de Protección Vegetal y del Sector Privado (productores, empaques, exportadores, transportistas e importadores) de ambos países.

El cumplimiento del Plan de Trabajo es vigilado por personal mexicano aprobado por la DGSV. Los técnicos designados realizan actividades de supervisión en el lugar de origen del producto, donde cuentan con oficina equipada, medios de comunicación, transporte, etc. Asimismo, los técnicos rinden informes periódicos a las oficinas centrales en México.

Los programas temporales que están operando actualmente son los siguientes:

- o Programa de Exportación de Manzana de Estados Unidos a México.
- o Programa de Exportación de Frutas de Hueso (Durazno, Nectarina, Chabacano, Ciruela) de Estados Unidos a México.
- o Programa de Exportación de Frutas Frescas (Durazno, Nectarina, Chabacano, Ciruela, Cereza) de Chile a México.

El programa de exportación de manzana de Estados Unidos a México, es el de mayor importancia por la cantidad de fruta que se comercializa; el número de técnicos que participan; el monto de recursos económicos que se manejan; la duración del programa; el número de empresas exportadoras participantes; el beneficio económico para el Sector Privado de ambos países; y por el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre México y Estados Unidos.

IV. Programa de Exportación de Manzana de Estados Unidos a México.

1. Antecedentes.

Durante los años 1992 y 1993, Estados Unidos presentó a México su interés por exportar manzanas de algunos de sus estados productores. En atención a esta petición, México, a través de la DGSV de la SAGAR solicitó al Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) información técnica sobre la condición fitosanitaria de la manzana en ese país, con la finalidad de conducir un análisis de riesgos de plagas. El resultado de este análisis, indicó la presencia de algunas plagas de importancia cuarentenaria para México en las manzanas estadounidenses; consecuentemente, el mismo estudio identificó las medidas fitosanitarias que se deberían aplicar, a fin de mitigar el riesgo fitosanitario y facilitar el comercio entre ambos países, sin sacrificar la seguridad cuarentenaria mexicana.

Dentro de las medidas fitosanitarias que México estableció para permitir la importación de manzana estadounidense, se encuentran la aplicación de un tratamiento cuarentenario a base de frío; la inspección y certificación fitosanitaria por parte de inspectores del USDA; el desarrollo de un programa de verificación fitosanitaria en origen para vigilar el cumplimiento de estas medidas; y la inspección del embarque en el punto de ingreso a México.

De esta forma, el 24 de agosto de 1993, la DGSV de la SAGAR de México y el Plant Protection Quarantine (PPQ) del USDA firmaron el Plan de Trabajo, dando origen al Programa Cooperativo México Estados Unidos para la Exportación de Manzana a México.

2. Principales elementos del Plan de Trabajo

El Plan de Trabajo suscrito contempla las medidas fitosanitarias mexicanas, los procedimientos de operación y las responsabilidades para cada uno de los participantes en el programa (sector oficial y sector privado de ambos países). Asimismo, este documento está sujeto a revisiones anuales para readecuar aquellos procedimientos que no se aplican correctamente, o incluir nuevos párrafos para cubrir alguna condición de operación que no estaba contemplada.

El Plan de Trabajo actual establece los procedimientos necesarios para mitigar el riesgo fitosanitario de *Cydia molesta*, *Rhagoletis pomonella*, *Conotrachelus nenuphar*, *Platynota idaeusalis*, y algunas especies de moscas de la fruta de la familia Tephritidae de los géneros *Bactrocera*, *Ceratitidis* y *Rhagoletis*. De igual forma, este documento aprueba a 11 estados productores de manzana de Estados Unidos para exportar a México; sin embargo, los únicos que han exportado son Washington, Oregon y Idaho. De éstos, Washington introduce el 90% del total exportado a México.

El Plan de Trabajo estipula que la DGSV realizará una supervisión de las etapas del tratamiento en frío de la fruta, así como un monitoreo de las actividades de inspección y certificación fitosanitaria que lleva a cabo el USDA. Para tal propósito, la DGSV estableció una Oficina de Verificación en Origen (OVO) en Washington, la cual cuenta con 9 profesionistas

mexicanos (1 coordinador y 8 inspectores) encargados de vigilar el cumplimiento del Plan de Trabajo. Esta oficina se ha fijado como meta verificar el 100% de las instalaciones de tratamiento inscritas en el Programa, el 100% de los cuartos registrados en el Programa, el 100% de los tratamientos cuarentenarios y el 30% \pm 5% de los embarques de manzana a México. Adicionalmente, año con año la OVO participa en la calibración y ubicación de sensores en los cuartos de tratamiento.

3. Cifras relevantes

Anualmente participan en el programa alrededor de 90 empresas de tratamiento, algunas de ellas cuentan con varias compañías asociadas que pueden exportar la manzana tratada en la empresa utilizando el mismo registro, pero con marca comercial diferente.

El volumen de exportación de manzana hacia México ha sido variable durante las distintas temporadas, la Gráfica 1 muestra el comportamiento de las exportaciones en los últimos años. Dicha variación se debe a factores diversos como la comercialización o la economía mexicana. No obstante esos altibajos, México figura como el principal mercado para la manzana de los Estados Unidos, como lo confirma la Gráfica 2, donde se muestran los 12 principales países importadores de manzana.