



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION

منظمة  
الاعذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

技术合作计划

TECHNICAL COOPERATION  
PROGRAMME

PROGRAMME DE  
COOPÉRATION TECHNIQUE

PROGRAMA DE  
COOPERACIÓN TÉCNICA

برنامج التعاون الفني

País: Panamá

Título del proyecto: Modernización del sistema fitosanitario

Número del proyecto: TCP/PAN/3003 (A)

Fecha de inicio: mayo 2005

Fecha de terminación: octubre 2006

Institución oficial de contraparte encargada de la ejecución del proyecto: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

## **I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

Panamá se encuentra en una posición estratégica en el extremo oriental del istmo centroamericano formando un puente que conecta Norte y Centroamérica con América del Sur. Comparte frontera con Costa Rica en el occidente y con Colombia en el oriente. Limita por el norte con el Mar Caribe y con el Océano Pacífico al sur.

Una reducción en las exportaciones agrícolas y de la Zona Libre de Colón, el desaceleramiento global y el retiro de las fuerzas militares estadounidenses han detenido el desarrollo económico en el periodo 2000-03. Actualmente, la producción agrícola contribuye con el 8.3 por ciento al producto interno bruto, pero está adquiriendo mayor importancia debido al comercio resultante de los acuerdos comerciales establecidos con varios países. Se estima que por lo menos el 9 por ciento del área total de territorio panameño está bajo producción agrícola. El crecimiento agrícola en Panamá adquiere importancia social debido a que genera empleo (se estima que provee empleo al 20.8 por ciento de la fuerza laboral) en un país donde se calcula que el 37 por ciento de la población se encuentra bajo el umbral de la pobreza y el desempleo es exageradamente alto (14.5 por ciento).

Los rubros agrícolas principales de Panamá son: el banano, el arroz, el maíz, el café, la caña de azúcar, cucurbitáceas de exportación (melón y sandía) y las hortalizas de todo tipo. De éstos, el banano, el azúcar y el café son los productos principales de exportación. Los destinos principales para las exportaciones de Panamá incluyen a Europa, Asia, Centroamérica, Sudamérica y los Estados Unidos de Norteamérica.

El gobierno de Panamá ha firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) en productos agrícolas con Taiwán, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), México y está en proceso de concluir un TLC con los Estados Unidos de América. Estos tratados amplían los mercados para las exportaciones agrícolas de Panamá. Están implícitas en estos tratados, la aceptación mutua de las capacidades nacionales para accionar medidas que aseguren el comercio en plantas, productos vegetales y otros artículos regulados.

En años recientes, Panamá ha experimentado la entrada de plagas cuarentenarias las cuales han tenido un impacto negativo sobre la producción agrícola. Las pérdidas económicas como consecuencia de plagas tales como la leprosis de los cítricos, *clavibacter* en el tomate, porroca, *lyriomiza* y mosca blanca (*bemisia tabaci*) en hortalizas, pudieron haberse reducido mediante sistemas efectivos de protección fitosanitaria. El ingreso de plagas puede incrementarse con un aumento en las importaciones. Esto tendrá serias consecuencias para la certificación de las exportaciones y con el cumplimiento con los requisitos fitosanitarios de sus asociados comerciales.

Panamá es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y parte contratante de la Convención Internacional para la Protección Fitosanitaria (CIPF). Panamá necesita tomar las medidas necesarias para la modernización de su sistema fitosanitario para poder sostener el comercio y cumplir con los principios de estos tratados. El tener un sistema fitosanitario moderno también mejorará su capacidad de negociar otros tratados de libre

comercio e inspirar confianza en sus socios comerciales en cuanto a su capacidad fitosanitaria.

Panamá participó, en conjunto con otros países miembros del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), en el proyecto TCP/RLA/2912 (A) 'Fortalecimiento de las Capacidades Fitosanitarias de los Países Miembros del OIRSA'. El proyecto logró analizar el nivel de cumplimiento de los nueve países beneficiarios, con el Acuerdo en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y la CIPF. Además, la herramienta Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (PCE) de la CIPF, que fue diseñada para estimar el nivel de cumplimiento de un país con las obligaciones de la CIPF y más específicamente, para evaluar las funciones básicas de una Organización Nacional para la Protección Fitosanitaria (ONPF), fue aplicada exitosamente en cada caso.

El proyecto encontró vacíos de importancia mayor, a nivel regional, que incluyen debilidad en la legislación fitosanitaria, arreglos institucionales/organizacionales de la ONPF ineficientes, sistemas inadecuados para la vigilancia fitosanitaria y sistemas de apoyo para el diagnóstico de plagas y la verificación de importaciones en los puntos de entrada. Los vacíos encontrados a nivel de países incluyen asuntos institucionales, por ejemplo, la falta de planes estratégicos para las ONPFs, la necesidad de establecer programas sistemáticos para la documentación, la falta de manuales operativos y sistemas apropiados para el manejo de información de las ONPFs.

El proyecto TCP/RLA/2912 (A) se concentró en la armonización regional de instrumentos y no fue diseñado para atender las preocupaciones nacionales. Solamente sirvió para aumentar el nivel de conciencia nacional acerca de las prioridades nacionales y las obligaciones adquiridas bajo los tratados internacionales.

En Panamá, los arreglos institucionales actuales y sus deficiencias han complicado el proceso de desarrollo y representan serias limitantes que deben atenderse. Bajo los arreglos vigentes, el Ministerio de Agricultura concentra dentro su estructura organizativa direcciones de sanidad vegetal, salud animal y cuarentena agropecuaria. Sin embargo, la administración de las funciones de cuarentena vegetal no está clara en cuanto a su relación con estas direcciones. Esta situación crea cierto grado de dificultades en cuanto a la autoridad horizontal y vertical para la acción fitosanitaria efectiva. Además, las funciones de la ONPF tal y como se establece por la CIPF, se distribuyen entre varias sub-dependencias de la unidad de protección vegetal y requiere de instrumentos colaborativos para la implementación efectiva de la CIPF.

El gobierno opera actualmente de acuerdo a un instrumento legal desactualizado (Ley 47 de julio de 1996). Los cambios administrativos y organizacionales impuestos recientemente por el nuevo gobierno deben regirse por marcos legales modernos. El modelo legislativo preparado bajo el proyecto TCP/RLA/2912 (A) para la región ha creado el entendimiento, entre los países participantes, de la necesidad de concordancia con la CIPF y, de tal manera, sentó las bases para que cada país elabore sus propias leyes. La falta de documentación de los procedimientos y manuales operativos para la implementación de medidas fitosanitarias representa otra debilidad institucional crítica. Tales procedimientos deben ser institucionalizados para lograr la consistencia y credibilidad internacional. Éstos también establecerán la base sobre la cual se capacitará el

personal fitosanitario en los procedimientos operacionales. Cambios recientes en el personal han creado vacíos en la capacidad operativa los cuales deberán ser atendidos.

A raíz de las obligaciones adquiridas por los TLCs y protocolos bilaterales, en vista del TLC que se está negociando con Estados Unidos, considerando las deficiencias institucionales que limitan el sistema fitosanitario nacional y la necesidad de cumplimiento bajo estos tratados de compromiso internacional, Panamá desea implementar con urgencia los sistemas y procedimientos necesarios para el reconocimiento de su capacidad de proveer una seguridad fitosanitaria confiable que resguarde las exportaciones para con sus socios comerciales. Panamá ha asumido el desarrollo de un plan estratégico para enfrentar los vacíos de prioridad identificados por la PCE, los cuales actúan como limitantes al comercio. Sin embargo, en vista de la presión actual para firmar nuevos TLCs y cumplir con los existentes, el país no está en condiciones de introducir, autónomamente y en los tiempos requeridos, las medidas necesarias.

Por ende, el Gobierno de Panamá solicita el apoyo de la FAO para modernizar su sistema fitosanitario y adecuarlo a las obligaciones de los protocolos internacionales para que el país pueda, efectivamente, aprovechar los beneficios que de estos acuerdos pueden derivar para el desarrollo del sector agrícola y las exportaciones de productos agrícolas.

## **II. OBJETIVOS DEL PROYECTO**

El objetivo principal del proyecto es fortalecer el servicio fitosanitario de Panamá a través de la asistencia técnica, para la creación de capacidad en la administración y manejo técnico de los servicios fitosanitarios. Esto se logrará por medio de:

- la asistencia en la finalización de un plan estratégico, basado en los resultados de la PCE, para crear un ambiente conducente al mantenimiento y mejora al acceso a mercados;
- el establecimiento de una red de información y sistema de manejo para los servicios fitosanitarios integrados en la infraestructura existente;
- el desarrollo de procedimientos operacionales y manuales operativos para las áreas clave de control fitosanitario, de acuerdo a las normas internacionales de la CIPF que apoyen el control fitosanitario estandarizado y confiable;
- la capacitación en las normas internacionales para medidas fitosanitarias, la implementación y el manejo de programas técnicos clave como son los programas de vigilancia, análisis de riesgo y la verificación de las importaciones;
- la preparación del borrador de una ley nacional que esté de acuerdo al modelo regional y la preparación de reglamentos fitosanitarios que permitan la implementación de la nueva ley;
- el fortalecimiento de los mecanismos de recuperación de costos que asegurarán las sustentabilidad de los servicios.

### **III. RESULTADOS DEL PROYECTO**

1. Reglamentos fitosanitarios elaborados, con la participación de los actores, para ser ratificados y acondicionados al país, avalados y validados a nivel nacional;
2. Manuales y procedimientos documentados con respecto a:
  - los permisos de importación/Análisis de Riesgo de Plagas (PRA);
  - los requisitos fitosanitarios por categoría de riesgo; requisitos fitosanitarios de acuerdo al nivel de riesgo aceptable;
  - la inspección de las importaciones, intercepciones, notificaciones de incumplimiento;
  - la certificación de las exportaciones;
  - los procedimientos de vigilancia para plagas y la elaboración de listados nacionales de plagas;
  - un registro oficial de inspectores encargados de la certificación fitosanitaria;
  - los procedimientos para el establecimiento y declaración de áreas libres de plaga (incluyendo lugares y sitios de producción) y áreas de baja prevalencia de plagas;
  - los procedimientos para productos en tránsito y la reexportación;
  - los procedimientos para la respuesta a emergencias para plagas cuarentenarias;
  - la trazabilidad de cargamentos para la exportación.
3. Una red de información fitosanitaria computerizada y un sistema de manejo establecido para la administración del sistema fitosanitario, que conecte los cinco puntos principales de entrada/salida para la toma de decisiones estandarizada, con énfasis en las aspectos de permisos de importación; análisis de riesgo para plagas; el establecimiento de requisitos fitosanitarios; la inspección de las importaciones y la certificación de las exportaciones; la reexportación y los productos en tránsito; el diagnóstico de plagas y la vigilancia fitosanitaria.
4. Diez oficiales capacitados en el Análisis de Riesgo de Plagas, la Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (NIMFs) y su implementación;
5. Quince oficiales capacitados en:
  - los procedimientos fitosanitarios de acuerdo a la lista de manuales operativos y de procedimiento estandarizados desarrollados;
  - el uso del sistema de manejo la información para la administración técnica del sistema fitosanitario;
6. Un plan estratégico (de cinco años) que contenga un presupuesto de inversión necesario para la modernización del sistema fitosanitario nacional.

#### **IV. PLAN DE TRABAJO**

##### Mes 1

- reclutamiento de consultor fitosanitario internacional, consultores nacionales y consultor CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo);
- nombramiento del coordinador nacional del proyecto;
- establecimiento del comité director del proyecto.

##### Meses 2 y 3

- primera misión del consultor fitosanitario internacional;
- primera misión del oficial del Servicio de Protección Vegetal (AGPP);
- primera misión del oficial del Servicio de Derecho para el Desarrollo (LEGN) para revisar y formular los reglamentos de sanidad vegetal;
- primera misión del consultor legal nacional para trabajar en conjunto con el oficial LEGN;
- primera misión del consultor CTPD para la capacitación y elaboración de manuales de procedimiento;
- primera misión del consultor CTPD experto fitosanitario;
- primera misión del consultor nacional (vigilancia fitosanitaria y verificación y certificación de importaciones/exportaciones);
- primera misión de consultor en Manejo de Sistemas de Información CTPD para el análisis de las necesidades;
- curso: el Análisis de Riesgo y las Normas Internacionales Medidas Fitosanitarias (NIMFs);
- primera reunión del comité timón.

##### Meses 4, 5 y 6

- segunda misión del consultor CTPD para la elaboración de manuales de procedimiento;
- segunda misión del consultor nacional (vigilancia fitosanitaria y verificación y certificación de importaciones/exportaciones);
- segunda misión del consultor legal nacional para conducir consultas con actores;
- segunda misión del consultor CTPD experto fitosanitario.

##### Meses 7, 8 y 9

- segunda misión del consultor internacional para conducir consultas con actores y formular plan de desarrollo fitosanitario;
- segunda misión del oficial LEGN con objetivo de finalizar legislación e incorporar comentarios de la primera consulta con actores;
- tercera misión del consultor legal nacional para coordinar consultas adicionales con actores e incorporar comentarios en conjunto con el oficial LEGN;
- tercera misión del consultor CTPD para la capacitación y elaboración de manuales de procedimiento para su participación en curso avanzado de capacitación de funcionarios sobre los manuales;

- curso de capacitación: Primer curso sobre los manuales operativos y de procedimiento (una semana);
- segunda misión del consultor en Manejo de Sistemas de Información CTPD para instalar sistemas de cómputo y la adopción de los manuales operativos y capacitar a los operarios;
- tercera misión del consultor nacional (vigilancia fitosanitaria y verificación y certificación de importaciones/exportaciones);
- segunda reunión del comité timón.

#### Meses 10 y 11

- tercera misión del consultor en manejo de sistemas de información CTPD para finalizar la instalación del sistema de información computerizado;
- curso de capacitación: uso de sistema e información computerizado.

#### Meses 12 al 17

- tercera misión del consultor internacional para finalizar la formulación del plan de desarrollo fitosanitario;
- segunda misión del oficial AGPP para participar en reunión del comité timón y seminario para formuladores de políticas;
- cuarta misión del consultor nacional;
- tercera reunión del comité timón;
- seminario: seminario final para presentar el borrador de la ley fitosanitaria y reglamentos acompañantes; presentación del borrador del plan de desarrollo fitosanitario a los actores públicos y privados.

#### Mes 18

- clausura del proyecto, entrega de informes finales y declaración final.

### **V. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

La capacitación de personal de jerarquía superior en elaboración de manuales de procedimiento, aprovechará las capacidades existentes de los recursos humanos de los servicios nacionales fitosanitarios y contribuirá positivamente a la modernización de los sistemas fitosanitarias. La modernización de los sistemas de manejo de información fitosanitaria, los reglamentos fitosanitarios y los programas fitosanitarios técnicos claves, fortalecerán la estructura de funcionamiento, la administración y la autoridad directiva de la institución.

La creación de vínculos más firmes entre las partes interesadas aprovechará la capacidad actual de diálogo, debate y solución de conflictos con relación a la aplicación de medidas fitosanitarias en materia de comercio y negociaciones de tratados de libre comercio (TLCs).

## **VI. CONTRIBUCIÓN DE LA FAO**

### **Servicios de personal**

- consultor fitosanitario internacional – manejo de servicios fitosanitarios: ocho semanas en tres misiones (TdR en Anexo 1);
- consultor fitosanitario CTPD – (análisis de riesgo de plagas, capacitación y manuales operativos): 12 semanas en tres misiones (TdR en Anexo 2);
- consultor CTPD sistemas de manejo de información: ocho semanas en tres misiones (TdR en Anexo 3);
- consultor legal nacional por 12 semanas con Contrato de Servicios Efectivos (WAE). (TdR en Anexo 4);
- consultor nacional en vigilancia fitosanitaria por 12 semanas WAE (Anexo 5);
- consultor nacional fitosanitario – sistemas de importación/exportación y coordinación por 12 semanas WAE (Anexo 6).

### **Apoyo administrativo**

Trabajo temporal para apoyar en la organización de las actividades de capacitación y otras tareas administrativas relacionadas con las actividades del proyecto.

### **Servicios de apoyo técnico de FAO**

- oficial de AGPP/CIPF (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria): 20 días en dos misiones (TdR en Anexo 8);
- oficial de LEGN: 20 días en dos misiones más cinco días para trabajos de elaboración y redacción de informe en la sede de la FAO (TdR en Anexo 7).

### **Capacitación (hasta 20 000 dólares EE.UU.)**

- curso de capacitación en análisis de riesgo y medidas fitosanitarias, 14 días de duración para 10 funcionarios superiores. Costo estimado: hasta 4 000 dólares EE.UU. para cubrir gastos relacionados con la organización del curso y transporte, alimentación y alojamiento para los participantes provenientes de otra ciudad;
- curso de capacitación sobre manuales operativos y de procedimiento de una semana de duración para 15 inspectores. Costo estimado: hasta 3 200 dólares EE.UU. para cubrir gastos relacionados con la organización del curso y transporte, alimentación y alojamiento para los participantes provenientes de otra ciudad;
- curso de capacitación sobre el uso de sistemas de manejo de información con una duración de cinco días para seis participantes. Costo estimado: hasta 1 300 dólares EE.UU. para cubrir gastos relacionados con la organización del curso y transporte, alimentación y alojamiento para los participantes provenientes de otra ciudad;
- taller nacional de un día para 60 actores (costo estimado de 2 500 dólares EE.UU.);
- servicios internet para apoyar capacitaciones (por hasta 2 000 dólares EE.UU.);

- imprimir alrededor de 100 copias de cada manual (o uno/dos manuales con varios módulos,) diseñado en el marco del proyecto. Costo estimado: hasta 7 000 dólares EE.UU.

**Contratos** (hasta 25 000 dólares EE.UU.)

- contrato con una compañía para diseñar e instalar los software para el manejo de información de los servicios fitosanitarios (Anexo 10);

**Equipo consumible** (hasta 3 000 dólares EE.UU.).

Véase Anexo 10

**Equipo no consumible** (hasta 32 000 dólares EE.UU.)

Para el establecimiento de una red para el manejo de información conectando cinco puntos principales de control fitosanitario con el comando central en Cristóbal (puerto marítimo), Terminal de Contenedores de Colón (puerto marítimo), Tocumen (aeropuerto internacional), Paso Canoas (punto fronterizo), Puerto Obaldía (punto fronterizo) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) en Ciudad Panamá. Véase detalles en el Anexo 10

### **Viajes oficiales**

Viajes internacionales de los expertos internacionales y personal FAO, así como viajes oficiales dentro del país de los consultores nacionales y del coordinador del proyecto.

### **Gastos generales de operación**

Gastos diversos relativos a la ejecución del proyecto en el país, incluyendo gastos de comunicación, papel, material de oficina, etc.

### **Gastos directos de operación**

Para cubrir gastos relacionados con la implementación del proyecto por parte de la FAO (7 por ciento de los gastos del proyecto).

## **VII. INFORMES**

Todos los informes serán en español, copia impresa y electrónica que sea compatible con MS Office, y entregados a no más tardar un mes de haber terminado el proyecto:

- el consultor internacional en manejo fitosanitario entregará un informe después de cada misión, un informe final y declaración terminal;
- el funcionario técnico de la FAO/CIPF entregará informe al terminar sus misiones y finalizará la declaración terminal. También dará el visto bueno a los informes de los consultores.

## **VIII. CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO**

El Gobierno de Panamá, a través del MIDA y con sus propios recursos, proveerá las facilidades necesarias para la implementación exitosa del proyecto. En particular:

- designará un coordinador nacional del proyecto quien asegurará la implementación fluida y la coordinación de las actividades del proyecto;
- establecerá un comité directivo para el proyecto para fomentar la participación de los actores públicos y privados;
- proveerá los servicios del personal secretarial y técnico necesario para asegurar el éxito de las misiones de los consultores y la participación de funcionarios a ser capacitados;
- dispondrá de funcionarios legales del Ministerio de Agricultura y del Departamento de Justicia, para asegurar el seguimiento de la ratificación de los reglamentos fitosanitarios a medida que son desarrollados;
- dispondrá de espacio de oficina y facilidades para los consultores con propósito de conducir los cursos de capacitación y otras actividades del proyecto;
- identificará y facilitará la capacitación de aquellos funcionarios que lo requieran;
- proveerá transporte local y choferes para el personal oficial, cuando éstos se requieran por necesidades del proyecto y efectuará los arreglos necesarios para su alimentación y alojamiento;
- asignará un funcionario y recursos apropiados (humanos o según sea el caso), con competencia en sistemas de manejo de información, que fungirá como contraparte al consultor CTPD en sistemas de información de manejo, a tiempo completo, para la implementación del sistema de información fitosanitaria. El funcionario se encargará de darle seguimiento al programa después de terminado el proyecto;
- proveerá, cuando sea necesario, equipo adicional al que sea proporcionado por el proyecto, para apoyar la cobertura total del país por el sistema de manejo de información fitosanitaria;
- dispondrá de toda información, incluyendo la legislación, cuando sea solicitada por los consultores del proyecto para su análisis a fin de facilitar las recomendaciones para la modernización del servicio fitosanitario;
- eximirá de todos los impuestos y aranceles a los equipos y materiales proveídos para el proyecto;
- hará las provisiones presupuestarias necesarias para el seguimiento sustentable de las actividades para el desarrollo fitosanitario futuro, en particular, para la implementación del plan estratégico que se habrá diseñado en el marco del proyecto.