



Fuerza Sanidad

Lecciones Aprendidas del Programa de Sanidad Agropecuaria y Erradicación de la Mosca de la Fruta en Perú

Durante los últimos veinte años, el BID ha acompañado a los países de la región en la mejora de estándares de sanidad agropecuaria, los cuales se han convertido en un factor fundamental para mejorar la competitividad del sector. En particular, la erradicación y control de plagas ha permitido aumentar el valor bruto de producción, cumplir con las exigencias de los mercados externos, aumentar las exportaciones y reducir el impacto ambiental generado por el uso de pesticidas. El análisis del caso de Perú nos ofrece la oportunidad de explorar temas claves para alcanzar dichos resultados.

Antecedentes

A inicios de los años '90, la sanidad agropecuaria constituía una importante restricción para el desarrollo agropecuario peruano. Los sistemas de control eran prácticamente inexistentes, los marcos regulatorios permanecían rezagados en relación a las normas internacionales y el sistema de detección e información sobre plagas y enfermedades carecía de organización. En un esfuerzo por superar esta situación, en el año 1992, el gobierno del Perú creó el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA),¹ como un organismo autónomo encargado de la sanidad agraria, aunque con incipientes capacidades financieras, técnicas y administrativas.

Acompañando estos esfuerzos del país, hacia finales de la década pasada, el BID apoyó técnica y financieramente el Programa de Sanidad Agropecuaria (PRODESA)², conocido también como Mosca I. El programa preveía, por un lado, desarrollar actividades vinculadas a la mejora de los niveles de sanidad vegetal y animal, a través de la ejecución de proyectos específicos para el control de la mosca de la fruta, control biológico de plagas agrícolas, fiebre aftosa, brucelosis y tuberculosis bovina, brucelosis caprina y sarna en camélidos y ovinos. Por otro lado, esperaba contribuir al fortalecimiento institucional del SENASA, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de cuarentena, vigilancia y laboratorios de diagnóstico.

En el año 2000, la promulgación de la Ley Marco de Sanidad Agraria (Ley No. 27322), otorgó un orden al sistema de sanidad agraria³ y definió las competencias y

Contactos en el Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL/KNM)

Elba Luna
elbalu@iadb.org

Lorena Rodríguez Bu
lorenar@iadb.org

Lina Salazar
linas@iadb.org

¹ Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) www.senasa.gob.pe

² El costo total del programa fue estimado en US\$76 millones de los cuales el BID aportó US\$45.6.

³ En el año 2008 esta ley fue derogada y reemplazada por el Decreto Legislativo N° 1059, Ley General de Sanidad Agraria.



Inspección del cultivo de cítricos.

responsabilidades de SENASA. La Ley proveyó un marco estratégico para la formulación de políticas para el sector y sus instituciones.

El valor estratégico y la importancia del tema fueron reforzados por el Estudio de Impacto del Programa de Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta en las Exportaciones Peruanas (2005), el cual puso en evidencia la rentabilidad de invertir en la mejora de los sistemas de sanidad agraria. El estudio se realizó en el marco del programa conocido como Mosca II,⁴ apoyado también por el BID, cuyo propósito fue obtener y mantener áreas libres de la Mosca del Mediterráneo (*Ceratitis Capitata*) en valles de la Costa y reducir las pérdidas económicas generadas por la plaga, a través de la implementación de una Campaña de Erradicación y actividades de Vigilancia Fitosanitaria, Protección Cuarentenaria y Planes de Emergencia Sanitaria.

Bajo el programa Mosca I, los avances logrados en el control de la mosca de la fruta y otras plagas dieron lugar al crecimiento de las exportaciones agrícolas en las áreas intervenidas,

pasando de un total de US\$ 86 millones en 1998 a US\$ 324 millones en el año 2004. Asimismo, se observó un incremento promedio del 42% en los ingresos de los agricultores. En el plano institucional, se implementó un sistema nacional de detección y control de plagas, reconocido internacionalmente, lo que posibilitó la certificación de productos agropecuarios y el acceso a nuevos mercados de exportación. A su vez, se fortaleció el sistema de vigilancia cuarentenaria, evitando el ingreso de nuevas plagas y fortaleciendo el estatus sanitario del país. Además, se implementaron laboratorios y se desarrollaron nuevas tecnologías para la producción de moscas estériles y el control biológico de plagas. Se logró también una mayor participación del sector privado, mejorando sustancialmente su interacción con SENASA, lo que permitió identificar conjuntamente intervenciones claves en sanidad agropecuaria. En materia de plagas y enfermedades hubo dos importantes logros: la obtención de regiones libres de la mosca de la fruta, como es el caso de Tacna y Moquegua, en las cuales no sólo se erradicó la variedad de *Ceratitis Capitata* sino también la *Anastrepha*; y la reducción en gran parte del país de la incidencia de la fiebre aftosa.

El programa Mosca II tuvo varios efectos importantes como resultado de su ejecución, entre ellos: evitar pérdidas del valor bruto de producción y reducir costos privados;⁵ mejorar

⁴ "Proyecto Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta (*Ceratitis Capitata*) en la Costa Peruana" (PE-L1007). El costo total fue de 24,7 millones de dólares, de los cuales el BID financió 15 millones. Ambos programas fueron ejecutados por el SENASA a través de su estructura permanente apoyada por la Unidad de Ejecución Logística (UEL).

⁵ En las áreas intervenidas, la pérdida evitada en el valor bruto de la producción anual de cultivos hospedantes pasó de US\$ 2.1 millones a US\$ 10.8 millones hacia el 2008, reduciéndose el nivel de infestación de frutas y hortalizas. Por su parte, los costos privados de control de la plaga en superficies, estimado en US\$ 322/ha, fue eliminado en las áreas de erradicación (pasó a US\$ 0/ha).

el acceso a mercados externos; disminuir el riesgo de contaminación de las personas y del ambiente;⁶ y fortalecer institucionalmente al SENASA, que mejoró sus niveles de interacción y colaboración con el gobierno central, la cooperación internacional y el sector privado. Asimismo, contribuyó a mejorar la coordinación entre las distintas áreas del SENASA y a fortalecer su capacidad técnica.

Lecciones Aprendidas y recomendaciones

Varios fueron los aspectos críticos que tuvieron una influencia decisiva en el desarrollo y alcances de ambos programas, sus logros y resultados. Del análisis de los mismos emerge un conjunto de lecciones y recomendaciones. Entre ellas:

- **La institucionalización de las políticas públicas, de los organismos especializados y de la participación de los actores del sistema de sanidad agraria, fueron claves para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados en materia de control y erradicación de plagas y vigilancia sanitaria.**

La promulgación de la Ley Marco de Sanidad Agraria (Ley No.27322), institucionalizó la política pública en la materia y otorgó un marco estratégico al desempeño del SENASA, contribuyendo a consolidar su prestigio técnico y facilitando el involucramiento del resto de los actores participantes en el sistema de sanidad agraria del país.

La participación del sector privado ha permitido identificar las necesidades

prioritarias en materia de sanidad agraria, con la consecuente mejora de la calidad del servicio y sostenibilidad de los resultados alcanzados. Sin embargo, dicha participación no ha sido orgánica y ha tenido una limitada representatividad. Una mejor coordinación con el sector privado podría, por ejemplo, abrir espacios de cooperación público-privado que permitan instaurar mecanismos de financiamiento conjuntos en aquellos servicios de sanidad agraria en los cuales los productores reciben un beneficio directo, como el control cuarentenario.

Por otro lado, la coordinación entre SENASA y otras instancias del Estado jugó un rol fundamental tanto en el funcionamiento del sistema de sanidad agropecuaria como en el aprovechamiento del estatus sanitario del país, por ejemplo, por parte del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. En lo que respecta a la coordinación con los gobiernos regionales, está ha cobrado cada vez mayor importancia. En efecto, la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N°27867), en el

Trampa de mosca de la fruta.



⁶ En las áreas de intervención, en tanto 19.084 ha. ya no demandan el uso de plaguicidas químicos (entre el 2006 y 2008, se evitó el uso de 198 TM de plaguicidas químicos en el área de intervención).

año 2002, trajo consigo un mayor protagonismo de dichos gobiernos, en la medida que estos están asumiendo un rol cada vez más activo en la implementación de programas que impactan en su jurisdicción. Ello ha permitido al SENASA abrir espacios de cooperación a fin de consolidar los objetivos alcanzados especialmente el trabajo a nivel de campañas educativas en materia de sanidad agropecuaria, pero ha demandado, también, significativos esfuerzos de coordinación, delimitación de funciones y negociaciones. Un ejemplo de las dificultades encontradas fue la demanda, durante un tiempo, por parte de varios gobiernos regionales de descentralizar las funciones de SENASA. La imposibilidad de descentralizar la sanidad agraria en tanto se requiere contar con un sistema de control que garantice un estándar en todo el territorio nacional, a fin de ser aceptado por los socios comerciales externos, creó fricciones entre SENASA y los

gobiernos regionales, que podrían superarse si se institucionaliza su participación de manera orgánica.

Los consumidores y el público en general (transportistas, comerciantes, pasajeros, etc.), aunque constituyen también una parte importante del mantenimiento del estándar sanitario, han carecido de una participación orgánica e institucionalizada dentro del sistema de sanidad agraria. La razón es que entre ellos no existe aún una adecuada conciencia de los beneficios de mantener un buen estatus sanitario, vía los controles sanitarios, en tanto no perciben beneficios directos de dichos controles, viéndolos, por el contrario, como un obstáculo. Debido al tiempo que implica crear conciencia entre estos agentes y propiciar un cambio cultural, las campañas de concientización de la importancia de proteger la sanidad agropecuaria deberían empezar desde una etapa temprana (o incluso antes)

Brigadas de técnicos para trabajos de erradicación de la plaga de mosca de la fruta.



Centro de diagnóstico de
sanidad animal.



del inicio del programa con miras, además, a propiciar un cambio cultural en el largo plazo. Estas campañas, a su vez, requieren de un trabajo coordinado con los gobiernos regionales y locales a efectos de llegar de una manera más efectiva a los distintos sectores de la sociedad. Los gobiernos regionales y locales pueden constituir un importante aliado para propiciar el cambio cultural necesario, y aunque la coordinación con ellos aumente los tiempos de ejecución de las actividades del Programa, conlleva réditos importantes.

En línea con todo lo anterior, sería recomendable formalizar la constitución y funcionamiento de la Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que actualmente funciona de manera no oficial con representantes de SENASA, MINAG, MINCETUR y MINSA, e incluir entre sus miembros al MEF, cuyo apoyo es clave para la implementación de cualquier política o programa de sanidad agraria, a los gobiernos regionales y a representantes de los consumidores.

Asimismo, para asegurar la efectividad de la Comisión, sería propicio que se incluyera el

tratamiento de la sanidad agraria como parte de la agenda del Foro del Acuerdo Nacional sobre Políticas de Estado⁷. El Foro del Acuerdo Nacional es el espacio de diálogo y concertación institucionalizado como instancia de seguimiento y promoción del cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional del año 2002. Su conformación es tripartita, donde participan el Gobierno, los partidos políticos que cuentan con representación en el Congreso de la República y organizaciones representativas de la sociedad civil a nivel nacional.

- **La disponibilidad de información específica (física y económica) sobre las zonas de intervención permitió dimensionar y ubicar en localizaciones idóneas los puestos de control de plagas y vigilancia sanitaria.**

La experiencia derivada de la ejecución del programa dejó importantes lecciones de conocimiento en materia de erradicación y control de plagas y vigilancia sanitaria, que

⁷ <http://www.acuerdonacional.pe>

fueron identificadas durante el proceso y que jugaron un rol clave para el logro de los resultados esperados, ya que permitieron reencauzar muchos cursos de acción.

La falta de información sobre catastro de tierras y flujo comercial entre las zonas comprendidas dentro del área de acción del programa no permitía saber si resultaba factible levantar un puesto de control en determinado terreno. SENASA pudo suplir dicha carencia levantando, in situ, los datos necesarios.

De este proceso de aprendizaje surgieron un conjunto de recomendaciones sobre aspectos técnicos, tales como: i) el número y ubicación de los puestos de control debe estar en función de las carreteras inter-fronteras y no sólo del tamaño del área en erradicación;

ii) el diseño y mapeo del sistema de puestos de control debe considerar que varios puestos de control tendrán un carácter temporal y deberán ser “reubicados” a medida que la frontera de erradicación se extienda, lo cual debe ser considerado a la hora de estimar el dimensionamiento y especificaciones de cada puesto de control; iii) la implementación de los puestos de control requiere contar con suficiente tiempo para resolver, sobre la marcha, aspectos como el saneamiento legal del terreno para el puesto de control; la negociación con las autoridades locales, cuando los puestos de control van a ser establecidos en terrenos de propiedad comunal o cercanos a ellos; la coordinación con las autoridades de transporte para determinar a qué distancia de las carreteras deben ser ubicados los puestos de control; el levantamiento de data

Sanidad vegetal: banano orgánico.



sobre el flujo de tránsito en las zonas en las que se establecerá el puesto de control; y la coordinación interna entre las áreas técnicas a efectos de llevar a cabo la implementación del sistema de puestos de control; y iv) el establecimiento de los puestos de control debe preceder al inicio de las tareas de erradicación, ya que en caso contrario las áreas de intervención no quedan suficientemente protegidas.

Sería importante que SENASA pudiera contar con un sistema de gestión de conocimiento que permitiera no sólo mejorar su gestión institucional sino compartir con otras organizaciones y entidades su valiosa experiencia en materia de mejoramiento de la sanidad agraria en Perú.

Referencias

BID, Proyecto Control y Erradicación de la Mosca de la Fruta (*Ceratitis Capitata*) en la Costa Peruana (PE-L1007) <http://www.iadb.org/projects/index.cfm?lang=es>

Participaron en la elaboración de esta Nota

Redacción: Carlos Tovar Díaz, consultor

Del equipo de proyecto: Alfonso Tolmos (COF/CPE)

Del equipo de KNL: Elba Luna (KNL/KNM)

