

INFORME NO. DFOE-AM-19/2004

RESUMEN EJECUTIVO

Mediante el informe NO. DFOE-AM-19/2004, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República expone los resultados de la evaluación de la gestión del Estado en el control de los plaguicidas agrícolas que se usan en el país, función que realiza el Servicio Fitosanitario del Estado, órgano del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Concretamente se valoró las políticas y competencias de los órganos relacionados con el control de plaguicidas para actividades agrícolas, el proceso de registro de estas sustancias y una derivación de éste llamada anotación marginal. Se analizaron los años 2002 y 2003, ampliándose en aquellos casos en que fue necesario.

Al respecto, se determinó que no existe una política nacional clara que promueva la reducción del uso de plaguicidas en las actividades agrícolas del país, que sea congruente con el llamado de los organismos internacionales a controlar y disminuir el uso de estas sustancias; más bien las acciones que se ejecutan son contrarias a algunas propuestas que esboza el Plan Nacional de Desarrollo relativas al manejo integral de plagas, la utilización de las buenas prácticas agrícolas, la agricultura orgánica y otras formas de producción alternativa que pretenden disminuir los impactos negativos y crecientes del uso de plaguicidas en el ambiente y la salud humana. Esta situación es grave pues Costa Rica presenta uno de los índices más elevados del mundo en consumo de plaguicidas, por ejemplo en el año 2000 fue de 19,75 Kilogramos de ingrediente activo por hectárea y el promedio en el resto de Centroamérica fue 7,18; esto producto del incremento en la cantidad de plaguicidas importados en el país durante los últimos 15 años y una cantidad de hectáreas cultivadas relativamente constante.

El Poder Ejecutivo no ha emitido un reglamento técnico que norme el registro, uso y control de las sustancias químicas, biológicas o afines, y los equipos de aplicación para uso agrícola. Para llenar este vacío la Administración utiliza un Reglamento -Decreto Ejecutivo No. 24337-MAG-S del 27 de abril de 1995- emitido al amparo de una Ley de Sanidad Vegetal ya derogada, que no tenía los postulados y principios en materia de registro de plaguicidas que sí tiene la Ley actual. En consecuencia se carece de una guía actualizada y completa para este proceso, y se atenta contra el derecho a la vida, a la salud de las personas y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículos 21, 50, 73 y 89 constitucionales); además, la obligación de emitir este reglamento está contemplado en la Ley de Protección Fitosanitaria.

El MAG promulgó Decretos Ejecutivos sobre flexibilización de requisitos solicitados a importadores y registrantes de plaguicidas -en especial los denominados genéricos- sin participar al Ministerio de Salud; esto a pesar de que el ordenamiento jurídico establece que debe ser una acción conjunta; esto ha permitido la emisión de normas que no protegen suficientemente la salud humana y el ambiente, sino que más bien los pone en riesgo estos derechos fundamentales de la sociedad (Estos decretos son los Nos. 27529-MAG, 27530-MAG, 27531-MAG y 27532-MAG, todos del 15 de diciembre de 1998, y No. 28852-MAG del 12 de agosto de 2000). Además, el MAG emitió normativa sobre el registro, uso y control de plaguicidas sin participar al Ministerio del Ambiente y Energía y al Ministerio de Salud, a pesar que así lo señala la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, No. 7779 del 30 de abril de 1998; lo que introduce el riesgo de contaminación de los suelos.

Asimismo, se determinó que el Servicio Fitosanitario del Estado ha incumplido normativa nacional e internacional en materia de registro de plaguicidas, por ejemplo:

- No se solicitan o realizan pruebas que aseguren la veracidad en cuanto a la naturaleza del producto, propiedades físicas y químicas, y que el producto es efectivo para los cultivos y plagas señalados.
- Tolera que los registrantes presenten información que corresponde a otros productos previamente registrados, sin realizar un análisis de equivalencia que compruebe si dicha información es aplicable a la nueva sustancia por registrar. Por tanto se están usando plaguicidas sin conocer a cabalidad las propiedades físicas y químicas, la toxicología, los impactos en el ambiente, los residuos en los vegetales y la eficacia de los productos.
- No se solicita lo necesario para corroborar las impurezas del producto, lo que es vital para conocer los posibles daños que estas pueden causar a la salud.
- No realizan una evaluación integral del efecto que causa el plaguicida sobre la salud y el ambiente, de acuerdo con el uso agronómico aprobado, en que participen conjuntamente los ministerios de Agricultura, Salud y Ambiente.
- No verifican que los fabricantes de plaguicidas a registrar realmente existan y se dedican a fabricar determinado plaguicida. Dicha omisión podría causar el registro de un plaguicida de mala calidad.

Esto contraviene la Ley de Protección Fitosanitaria, la Ley para la Importación y Control de la Calidad de los Agroquímicos, la Ley General de Salud, directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

También se comprobó que el Servicio Fitosanitario del Estado modifica el registro original de un plaguicida por medio de un mecanismo llamado “anotación marginal”, que no tiene sustento jurídico pues se ampara en el Reglamento de la derogada Ley de Sanidad Vegetal. Lo aplica entre otros para cambios en el uso original recomendado, el país de origen y el fabricante o formulador, y en la concentración del producto. Esta práctica es sumamente riesgosa pues son cambios drásticos en la naturaleza del producto o las condiciones de uso, que podrían por ejemplo resultar en un plaguicida aún más tóxico sin que se tomen las precauciones del caso. Además, este mecanismo no está definido en la Ley de Protección Fitosanitaria ni en la Ley General de Salud.

Resulta relevante señalar que el Servicio Fitosanitario del Estado está promoviendo en el marco de las negociaciones de la Unión Aduanera Centroamericana, que el registro de plaguicidas genéricos se realice con base en la información de otro producto ya registrado, sin exigir que se compruebe la equivalencia entre ambos plaguicidas. Esta posición violenta el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la FAO y el Manual sobre Desarrollo y Empleo de las Especificaciones de la FAO y de la OMS para plaguicidas, que son vinculantes según la legislación nacional e internacional. Por tanto, se induce al país al incumplimiento de normas internacionales y se trasladaría al resto de Centroamérica el débil control sobre los plaguicidas.

En conclusión el Servicio Fitosanitario del Estado del MAG no cumple con eficiencia, eficacia y con apego al principio de legalidad sus objetivos de creación, que lo llaman a regular, ejecutar y fiscalizar el

registro y uso de agroquímicos, en el marco de una actividad agrícola en armonía con la naturaleza y con fiel apego a los principios constitucionales de derecho a la vida, a la salud y a un ambiente sano. Por el contrario, el accionar de dicho órgano se orienta a facilitar el registro y comercialización de tales sustancias, justificado en un supuesto interés de mejorar la competitividad de los productores agrícolas; pero más bien dichos objetivos parecen dirigirse a fomentar la competencia en el mercado de los plaguicidas, por encima de los derechos constitucionales de los mismos agricultores y de los principios ambientales y de salud de las personas.

Para solventar las situaciones antes indicadas la Contraloría General dispone:

- Nombrar una comisión interventora interministerial para que proceda a la revisión de todos los expedientes de registro vigentes y las anotaciones marginales realizadas, a fin de corregir los casos que irrespeten las normas y requisitos exigidos por la legislación nacional e internacional. Establecer las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan, contra los funcionarios involucrados en la autorización y aprobación de casos de registro y de anotaciones marginales que resulten irregulares.
- Elaborar y emitir en forma conjunta, entre el MAG, MINSA y MINAE, el reglamento técnico de registro que exige la Ley de Protección Fitosanitaria, de manera que sea congruente con lo establecido en la Ley General de Salud, la Ley de Protección Fitosanitaria, la Ley para la Importación y Control de la Calidad de Agroquímicos, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, así como las normas de la FAO y la OMS.
- Crear una comisión técnica interministerial permanente para el estudio y resolución de las solicitudes de registro de plaguicidas que se presenten ante el Servicio Fitosanitario del Estado, de tal forma que el acto administrativo de registro sea otorgado en forma colegiada por esos tres ministerios garantizando así el interés público.
- Suspender de inmediato la práctica de registrar plaguicidas agrícolas utilizando para ello información correspondiente a otro producto previamente registrado, sin que se haya realizado un análisis de equivalencia de conformidad con las disposiciones que la FAO y la OMS; así como el procedimiento de anotación marginal como medio para modificar los datos originales de registro de los productos, para lo cual en lo sucesivo se deberá realizar un nuevo proceso de registro.