Comunicación para la fitoprotección

TESTIMONIO DE UNA LEY

José A. Maura Romero[1] y María Ofelia López Mesa[2]

[1] Centro Nacional de Sanidad Vegetal, Ayuntamiento 231, Palza de la Revolución, Ciudad de La Habana
[2] Instituto de Investigaciones de Sanidad Vegetal. Calle 110 no. 514 e/ 5a B y 5a F, Playa, Ciudad de La Habana, CP 11600

El presente trabajo es una rememoración sobre mi participación en la elaboración de la legislación fitosanitaria vigente en Cuba. Aunque redactado de un modo anecdótico, trato de ser lo más fiel posible a los hechos. Al igual que todo lo más importante de mi vida en los últimos veinticinco años, este trabajo también lo compartí con mi esposa. Yo viví la historia,ella la vivió conmigo, y ahora entre los dos la recordamos.

Antecedentes del decreto-ley

Hasta la promulgación del decreto-ley 153 del Consejo de Estado «De las regulaciones de la sanidad vegetal», del 31 de agosto de 1994, estaban vigentes en Cuba 63 disposiciones legales en el campo de la sanidad vegetal. De todas estas disposiciones, en aquellos momentos se desconocía no sólo su contenido, sino hasta su existencia. Entre ellas se encuentra, como la más antigua, la Orden Militar 124 del 7 de octubre de 1901, del gobernador militar de Estados Unidos en Cuba. Posteriormente se emitieron tres leyes, un decreto-ley y 58 decretos. La inmensa mayoría son de las cinco primeras décadas del siglo pasado. En la década de 1910 se emitieron dos leyes (1906 y 1910) y 10 decretos. En la del veinte se promulgaron 29 decretos con regulaciones fitosanitarias. En la década del treinta se emitieron una ley (1930), un decreto-ley (1935) y 13 decretos. En la del cuarenta, se emitieron cuatro decretos, y en los dos primeros años de la década del cincuenta se emitieron dos decretos (1950 y 1951).

Como se aprecia, no sólo estaban vigentes disposiciones legales anacrónicas, sino que no existía una regulación legal armónica en esta materia, pues se habían emitido regulaciones legales aisladas sobre diferentes aspectos no siempre relacionados.

Después del triunfo de la revolución se trabajaba con resoluciones ministeriales, pero no tenían fuerza legal para revocar las disposiciones de mayor jerarquía jurídica que aún estaban vigentes. Hubo resoluciones importantes para el sistema de sanidad vegetal, entre las que se destacan la 339 de 1983 del ministro de Agricultura creando el Centro Nacional de Sanidad Vegetal, y la conjunta con el MINSAP del 23 de marzo de 1987 que creaba el Registro Central de Plaguicidas.

Adicionalmente estaban vigentes artículos relacionados con la materia en el Código de Defensa Social y en el Código Penal, de los cuales tuvimos que hacer uso durante los años 1980-1983, cuando la aparición del moho azul del tabaco, para sancionar a los infractores de las disposiciones fitosanitarias. Como no había nada que nos posibilitara multarlos directamente, hubo que llevar a los tribunales a los que mantenían «fumeros», es decir, cosecheros sin protección fitosanitaria que mantenían ocultos campitos de tabaco para su consumo, en ocasiones con alto volumen de inóculo, y a otros por no realizar los tratamientos fitosanitarios indicados. Se condenaban con multas de hasta $200.00, lo que en esa época era bastante dinero.

En ocasiones se realizaban juicios ejemplarizantes en los patios de las empresas. Por lo general eran por la noche, y se citaba a los productores para que asistieran. En una oportunidad fui a uno en la empresa Santiago Rodríguez, del municipio de San Luis, en Pinar del Río. Cuál no sería mi asombro cuando el fiscal le dijo al tribunal: «Y fíjense si este delito es grave, que han venido hasta compañeros de La Habana a ver el juicio». Inmediatamente, y sin hacer comentarios, decidí no asistir a ningún juicio más, preguntándome si el fiscal aquel sabría realmente lo que decía, ya que un grupo de ocho «compañeros de La Habana» hacía más de tres meses que estábamos fijos en esa provincia.

Pudiera abundar en los ejemplos que, desafortunadamente, no faltan; pero espero haber reflejado ya la falta que hacía una regulación legal.

Primeros proyectos

El primer proyecto de lo que se llamaba en aquel tiempo Ley de Sanidad Vegetal, se elaboró entre 1974 y 1975, cuando el director nacional de Sanidad Vegetal era el doctor Heliodoro Martínez Junco, y el asesor jurídico el licenciado Manuel Ortiz. Este primer proyecto, estructuralmente, era mucho más simple que el decreto-ley vigente actualmente, ya que la sanidad vegetal en esa época no estaba constituida en un sistema estatal como lo está hoy.

En ese primer proyecto no tuve mucha participación, ya que acababa de graduarme y llevaba poco tiempo de trabajo.

En 1976 al crearse, mediante una resolución del I Congreso del PCC, el sistema estatal de protección de plantas y su red de estaciones territoriales, fue necesario modificar este primer proyecto de ley. Entonces se elaboró un segundo que ya consideraba esta forma de trabajo. Tal proyecto tuvo poco tiempo de vida, ya que en 1980 la agricultura cañera pasó al Ministerio del Azúcar, por lo que fue necesario elaborar un nuevo proyecto (¡el tercero!) de la Ley de Sanidad Vegetal, donde se recogieran las atribuciones y funciones de cada ministerio.

Esta fue, sin duda, la etapa más difícil, ya que no contábamos con asesor jurídico y los técnicos de Protección de Plantas y Cuarentena, principalmente el ingeniero José A. de la Paz y yo, tuvimos que enfrentar las modificaciones al proyecto de ley, sus análisis y discusiones, sin tener ninguna experiencia en este tipo de trabajo ni la preparación adecuada.

En 1981 se promulga la Ley 13 de Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales, por lo que se decide transformar el proyecto de ley de Sanidad Vegetal en un decreto-ley basado en lo establecido en la Ley 13.

La guerra de los sistemas

Durante años el proyecto de decreto-ley no se aprobaba, ya que existían diferencias de criterios entre el MINAZ y el MINAGRI. La esencia de esta discrepancia consistía en que algunos funcionarios del MINAZ de aquella época consideraban que debían existir dos sistemas de sanidad vegetal paralelos en el país, con independencia funcional y estructural uno del otro, lo que implicaba incluso tener que duplicar hasta la red de los laboratorios provinciales. Esto motivó que se creara una comisión con la participación de funcionarios del Departamento Agropecuario del Comité Central del Partido, del MINAZ y del MINAGRI, para analizar en profundidad este tema. Por Sanidad Vegetal estábamos De la Paz y yo, y por el MINAZ Giraldo Cartaya. El MINAZ se basaba en el hecho de que ellos eran otro ministerio, que el financiamiento que recibían para la importación de plaguicidas era independiente al del MINAGRI, que se había creado un Departamento Fitosanitario a nivel de ministerio y que tenían una red de CREE independiente de los nuestros. Visto así, se pudiera haber convencido a cualquier profano de la necesidad de dos estructuras separadas y paralelas. El planteamiento del MINAGRI se basaba en el hecho de que todos los países del mundo poseen una sola autoridad fitosanitaria con independencia de los múltiples sistemas de propiedad de la tierra y de producción existentes en ellos, en que existen cultivos y plagas comunes para ambos ministerios, lo que conllevaba la necesidad de tener una estrategia fitosanitaria única en todo el país.

Las reuniones fueron muchas. Se daban, principalmente, en el Palacio de la Revolución, y no siempre fueron amigables. El MINAZ no cedía en sus planteamientos, por lo que no quedó más alternativa que elevar la discrepancia a la dirección del gobierno. Nueva espera, más reuniones y más consultas. Al final, llegó la decisión: «La sanidad vegetal es una sola, aunque se le debería dar cierta autonomía operativa al MINAZ para el cultivo de la caña, controlado y supervisado por el MINAGRI».

En realidad, nunca hemos controlado totalmente la actividad fitosanitaria del MINAZ, a pesar de que está en el decreto-ley, aunque, en los últimos tiempos y con la restructuración de ese ministerio, se han dado pasos encaminados para resolver esta situación, ya que el MINAZ posee actualmente empresas que se dedican a cultivos varios, ganadería y forestales, además de las áreas cañeras.

¿Multar lo no promulgado?

En la preparación del último proyecto del decreto-ley nos orientaron separar el capítulo dedicado a las multas, para que saliera como un decreto aparte, al amparo del decreto-ley 99 de «Contravenciones personales». De esa manera vio la luz el proyecto de decreto «Contravenciones de las regulaciones sobre sanidad vegetal».

Este proyecto, afortunadamente para nosotros en ese momento, no corrió la misma suerte del anterior, y todos los organismos consultados por la secretaría del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros emitieron criterios favorables, sin modificaciones sustanciales. Así, fue emitido como el Decreto 169 del Consejo de Ministros, con fecha 17 de abril de 1992.

Esto provocó un gran problema dentro del sistema de sanidad vegetal, ya que teníamos un decreto de contravenciones que nos facultaba a imponer multas a los infractores por la violación de unas regulaciones que no habían sido promulgadas y que, por supuesto, nadie conocía.

Recuerdo las reuniones con Carlos Pérez, cuando era ministro de Agricultura, para chequear la aplicación de los decretos de contravenciones vigentes. Cada vez que salía

que el sistema de sanidad vegetal no ponía multas por su decreto, se armaba la discusión.

Realmente, este decreto no se aplicó hasta que se emitió el decreto-ley en 1994. Así que estuvimos dos años «incumpliendo» totalmente el decreto, y aunque nadie nos multó, nos regañaron bastante.

El Decreto 169 recoge un número grande de contravenciones por las que se puede poner multas. Su defecto es que el monto monetario de las multas es muy bajo. De las 16 contravenciones contempladas, en una la multa es de 15.00 pesos, en dos de 20.00, en cinco de 30.00 y en una de 40.00, 100.00 y 200.00. Sólo en cuatro es de 500.00 pesos. Las multas superiores a 50.00 son todas por contravenciones de cuarentena exterior.

Como se aprecia, las multas por violar alguna disposición fitosanitaria en nuestras empresas son muy bajas. Esto hay que revisarlo de nuevo, pues se hizo en la década del ochenta, antes del período especial.

Intensivo final

Después de promulgado el Decreto 169 de Contravenciones, se hizo un intensivo final para que saliera el decreto-ley. De la Paz y yo casi nos volvimos abogados en medio de tantas discusiones, de tantos capítulos, secciones y artículos. Se circuló nuevamente el proyecto, pero ya con las modificaciones que nos habían sido indicadas por la dirección del gobierno. Los organismos consultados emitieron opiniones favorables, y se elevó la propuesta al Consejo de Estado para su aprobación. En esta última etapa, por suerte, participaron también los asesores jurídicos del MINAGRI Gonzalo y Garea. Cuando los abogados empezaron a buscar todo lo que había que revocar, fue que nos enteramos de la existencia de la gran mayoría de las 63 regulaciones vigentes hasta la promulgación de este nuevo decreto-ley. Tuvimos varios meses de espera, hasta que finalmente salió en la *Gaceta Oficial* el decreto-ley 153 del Consejo de Estado «De las regulaciones de la sanidad vegetal», el 31 de agosto de 1994.

Análisis del decreto-ley

Con nuestra aspiración frustrada durante años de tener una ley, tratamos de incluir en ella todo lo posible. El decreto-ley se divide en capítulos, secciones y artículos.

En el capítulo I se recogen las disposiciones generales, aspectos a los que posteriormente se hace referencia en el texto del decreto-ley.

Aquí se encuentran en el artículo 1 los términos y definiciones fitosanitarios que después se utilizan, como son biopreparado, cuarentena, medios biológicos, plagas, plaguicidas, protección fitosanitaria, etc.

En el artículo 2 se hace referencia a los objetivos del decreto-ley. Los principales son:

- Proteger al territorio nacional de la introducción o diseminación de plagas que dañan a las plantas.
- Lograr un estado fitosanitario satisfactorio en nuestro país.
- Establecer las regulaciones fundamentales referentes a la sanidad vegetal.

En el artículo 3 se definen las funciones y atribuciones del Ministerio de la Agricultura en el campo de la sanidad vegetal con la principal: normar, dirigir, ejecutar y controlar el servicio estatal de protección de plantas.

En los artículos del 4 al 8 se establecen las obligaciones de los organismos estatales y los agentes y representantes de líneas marítimas y aéreas cubanas y extranjeras en relación con la importación o exportación de material vegetal, de los que organicen eventos internacionales o giras turísticas, así como de los que exploten barcos y aeronaves dedicados a la transportación, tanto nacional como extranjera.

El capítulo II hace referencia al servicio estatal de protección de plantas (SEPP), definiéndolo en la sección primera, artículo 9, cuando establece que «el SEPP estará constituido por el conjunto de actividades y medidas dirigidas a la protección fitosanitaria de los cultivos económicos y de la flora en general, así como de sus productos, ya sea en su estado natural o semielaborado, y se desarrollará en dos vertientes: la protección fitosanitaria y la cuarentena vegetal». Es ahí donde se define nuestro papel rector en estas dos actividades fundamentales. En el artículo 10 se define dónde se aplicarán las disposiciones del SEPP.

La sección segunda se refiere a la protección fitosanitaria, donde en los artículos del 11 al 17 se recogen las atribuciones y funciones del MINAGRI en este campo, entre las que se encuentran la señalización y el pronóstico de plagas, la aprobación y el control de los plaguicidas y medios biológicos de lucha, los registros fitosanitarios de plaguicidas y de plagas a las plantas, establecer los índices de control de plagas, las dosis de utilización e índices de aplicación de plaguicidas y medios biológicos, medidas de control de epifitias, realizar el diagnóstico oficial de plagas de las plantas o partes de estas, protección del medio ambiente, así como el control de las investigaciones que se realicen en el campo de la protección fitosanitaria.

La sección tercera se refiere a la cuarentena vegetal. En los artículos del 18 al 23 se hace referencia a las atribuciones y funciones del MINAGRI en este campo, entre las que se encuentran autorizar la importación de plantas o partes de estas, inspeccionar los locales donde se almacenan, controlar y regular la circulación en el territorio nacional de plantas o sus partes, establecer la lista de plagas objeto de cuarentena, declarar los estados de *cuarentena* y *alerta fitosanitaria,* y proponer la declaración de *emergencia fitosanitaria*.

El capítulo III se refiere a la exportación, importación, circulación interna y certificados. En los artículos del 24

al 34 se establece la obligación del uso de los certificados y permisos fitosanitarios de importación y exportación de material vegetal; la inspección de las áreas dedicadas a la exportación; la obligación de la solicitud previa del permiso de importación; y la obligación del certificado fitosanitario de libre tránsito para la circulación interna en el país.

El capítulo IV se refiere a las obligaciones de los productores agropecuarios, forestales y de medios biológicos, agrupadas en el artículo 35, entre las que se destacan la obligación de cumplir las disposiciones del SEPP, garantizar la efectividad de los medios de aplicación, informar al SEPP la aparición y diseminación de plagas, cumplir las regulaciones vigentes en materia de plaguicidas y medios biológicos; disponer del personal técnico, productos fitosanitarios y medios técnicos necesarios para la protección y el control de plagas de las plantas.

En el decreto-ley se establecen dos disposiciones especiales. La primera es la ya mencionada sobre determinadas facultades que se le dan al MINAZ bajo el control del MINAGRI para aprobar y establecer los registros fitosanitarios, programas de defensa, normas técnicas y metodologías, y dictar cuantas disposiciones sean necesarias para combatir plagas que afecten al cultivo de la caña de azúcar y no se consideren objetos de cuarentena. Se establece además que cuando alguna de estas disposiciones pueda tener efecto en algún cultivo no cañero, corresponderá emitirlas al MINAGRI.

En la disposición especial segunda se establece la facultad del MINAGRI de, en conjunto con el Ministerio de Finanzas y Precios, establecer las regulaciones para la indemnización a propietarios, en el caso que proceda, por la aplicación de programas de defensa contra plagas.

Por último, tiene tres disposiciones finales. En la primera se faculta al MINAGRI a dictar cuantas disposiciones complementarias sean necesarias; en la segunda se derogan las 63 leyes, decretos-leyes y decretos ya analizados anteriormente; y en la tercera se deroga cualquier otra disposición legal que se oponga a este decreto-ley.

Supongo que esta última disposición final la pusieron los abogados por si acaso se les escapó algo sin derogar. A mi juicio, es un documento bastante completo, que quizás no hemos aprovechado suficientemente.

Verdades inéditas

Aquí relato una serie de anécdotas que creo poco o nada conocidas sobre cosas que pasaron cuando elaborábamos el decreto-ley.

Las primeras versiones constituían, básicamente, una ley de cuarentena; prácticamente no se recogían aspectos de protección de plantas. Lo concreto fue que pensábamos revisar un proyecto de ley y hubo que hacerlo nuevo.

El primer problema surgió desde el primer capítulo, donde había que enunciar un grupo de términos y definiciones importantes que después se utilizaban en el resto del texto del decreto. Dicho así no parece tan difícil. El problema es que había Normas CAME, Normas Cubanas y Normas Ramales que recogían algunos de ellos y que no podíamos ignorar. Esta parte fue insoportable. Hubo que revisar una gran cantidad de papeles con los trabajadores de Normalización. Y aunque usted no lo crea, si no utiliza bien uno de estos términos está violando el decreto-ley.

Con el capítulo 2 pasó lo mismo a la hora de ponerle nombre al servicio estatal. Para nosotros estaba claro que debía ser Sanidad Vegetal o Fitosanitario, que eran los nombres con que se conocía nuestra actividad; pero nos cogieron de nuevo los normalizadores y los filósofos de los términos. Resulta que el sistema en la Unión Soviética y los demás países socialistas se llamaba Protección de Plantas, ya que no existía la expresión Sanidad Vegetal en sus idiomas. Es por ello que nuestro servicio estatal adquiere ese nombre, aunque el decreto-ley salió cuando estos países ya no existían. Para que esto fuera más convincente, ante las dudas casi generalizadas de toda la gente familiarizada con nuestro trabajo, hubo que inventar que el sistema de sanidad vegetal era el «gran conjunto», y que estaba integrado por un servicio estatal de protección de plantas y un servicio empresarial que eran los fitosanitarios de las empresas.

Un día nos convocan a una reunión en la Defensa Civil para analizar que al proyecto le faltaba el procedimiento para declarar los estados de *alerta* y *emergencia*. Yo no sabía ni de lo que me hablaban. Pensé que eso se parecería en algo a lo de los ciclones, pero en la reunión nos cogió un filósofo en la materia y por poco nos vuelve locos. Por suerte, nos puso de ejemplo cómo estaba eso de bien definido en la legislación de veterinaria. A partir de ahí fue fácil hacer una «traducción» (o léase *transcripción*) del «idioma» veterinario al nuestro. ¡Lo mejor de todo fue que hasta nos felicitaron por lo bien que nos había quedado!

En el decreto-ley se definen como actividades rectoras la protección fitosanitaria (que para nosotros normalmente es la protección de plantas, pero fue necesario cambiarle el nombre para que no se llamara igual que el servicio estatal) y la cuarentena vegetal. Se establece el funcionamiento de los registros de plaguicidas y de plagas de las plantas. El primero es el registro de plaguicidas que todos conocemos, el segundo fue una idea de establecer un registro donde los especialistas pudieran reportar las nuevas plagas que encontraran. Esto actualmente se hace en publicaciones o en eventos, pero no son oficialmente recogidas en ninguna parte. Hasta ahí, todo estaba claro; pero en los años que estuve en protección de plantas no pude establecerlo, me cogió la burocracia, la guerra de las competencias y la incapacidad intelectual. Como está en la sección de protección fitosanitaria, se definió que la organizara Protección de Plantas, pero Cuarentena planteó que si la plaga era cuarentenada, le correspondía a

ellos. Al fin, un buen día se me ocurrió plantear que lo mejor sería que lo organizara el instituto, que es donde están los científicos que pueden definir si algo ya existe en el país o no. Lamentablemente hoy no existe este registro.

Regulaciones complementarias

A casi nueve años de promulgado el decreto-ley, hay que reconocer que se ha trabajado poco en las regulaciones complementarias.

Recuerdo que a los pocos días del accidente de Manguito, donde perdieron la vida varias personas por las desdichadas frituras con thiodan, me preguntó el ministro: «¿Cómo se distribuyen y controlan los plaguicidas en el MINAGRI?». Le expliqué el proceso en detalle, desde la elaboración del plan, la importación y el mecanismo de asignación desde el ministerio hasta la empresa.

Cuando creía que había pasado la prueba, volvió a la carga y me dijo: «Y eso, ¿dónde está escrito?».

«En ninguna parte –respondí "astutamente"– es de esas cosas que, aunque no están escritas, todo el mundo cumple como si lo estuviera».

«¿Y si alguien lo viola? Si no está escrito, no se ha violado nada ¿Qué le hacemos?», insistió el ministro.

«No podemos hacer nada», le dije.

Inmediatamente nos dijo a Vázquez y a mí que teníamos que escribir todo lo que le habíamos dicho (también había otras cosas). Luego orientó discutirlo con todos los que tenían que ver con la distribución de plaguicidas y, cuando concluimos este trabajo, nació la Resolución 23 de 2000 del ministro de la Agricultura, que aprueba y pone en vigor el Procedimiento para la Circulación de Plaguicidas en el Sistema del MINAGRI. Este lamentable hecho nos dejó una enseñanza: hay que escribir las cosas.