



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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# COMISIÓN DE MEDIDAS FITOSANITARIAS

<b>14.<sup>a</sup> reunión</b>
<b>Roma, 1-5 de abril de 2019</b>
<b>Concepto de plagas incipientes y cuestiones de emergencia – Función de la CIPF en relación con las emergencias fitosanitarias y plagas incipientes (borrador)</b>
<b>Tema 8.8 del programa</b>
<b>Preparado por la Mesa de la CMF</b>

## I. Finalidad

1. Recientemente, los representantes de las partes contratantes han manifestado su preocupación por varios asuntos y han mantenido debates en diversos lugares sobre la función de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en relación con las emergencias fitosanitarias y las plagas incipientes que afectan a las partes contratantes y sus regiones. Hasta la fecha, la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) no ha tomado ninguna decisión firme o general sobre este tema. El presente documento tiene la finalidad de resumir los debates mantenidos recientemente, profundizar en la función que la Secretaría de la CIPF podría desempeñar en relación con las emergencias fitosanitarias y las plagas incipientes, explicar las limitaciones de los recursos y el mandato de la Secretaría, y también aclarar las funciones y responsabilidades de las partes contratantes y las funciones que las organizaciones regionales de protección fitosanitaria (ORPF) tendrán en sus regiones y en la CMF en el futuro. Asimismo, el documento tiene el objetivo de incentivar un debate más profundo y estructurado sobre este tema en la 14.<sup>a</sup> reunión de la CMF. También contiene propuestas de ciertas decisiones preliminares que las partes contratantes deberán tomar en dicha reunión.

## II. Beneficios de un debate más profundo y estructurado en la 14.<sup>a</sup> reunión de la CMF

2. El hecho que la CMF mantenga un debate más profundo orientado a determinar una dirección clara respecto de la identificación y gestión de plagas incipientes y emergencias fitosanitarias permitirá:

- preparar la elaboración y utilización de criterios definidos y un proceso transparente para identificar las plagas incipientes y las situaciones de emergencia fitosanitaria;

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org/](http://www.fao.org/)*

MY995/s



- ayudar a identificar con claridad las funciones y responsabilidades de la Secretaría de la CIPF, las ORPF y las partes contratantes en lo concerniente a la gestión de plagas incipientes y situaciones de emergencia fitosanitaria;
- permitir la asignación y utilización eficaces de los recursos, en especial los de la Secretaría de la CIPF, según proceda, a fin de mejorar la gestión de plagas incipientes y situaciones de emergencia fitosanitaria, y de prestar asistencia al respecto.

### III. Antecedentes

3. Los debates que se mantuvieron en las reuniones 11.<sup>a</sup> y 12.<sup>a</sup> de la CMF sobre cuestiones incipientes fueron examinados en detalle por la Mesa de la Comisión en 2016 y el Grupo sobre planificación estratégica (GPE) durante su reunión ese mismo año. Las preocupaciones planteadas en la 13.<sup>a</sup> reunión de la CMF con respecto a la oruga negra (*Spodoptera frugiperda*) fueron examinadas por la Mesa de la CMF en junio y octubre de 2018, y por el GPE en octubre del mismo año. Una de las conclusiones de estos debates fue la determinación de la necesidad de aclarar la función de la CMF y la Secretaría de la CIPF en relación con las situaciones de emergencia fitosanitaria.

4. En el debate mantenido en la 13.<sup>a</sup> reunión de la CMF y en reuniones posteriores de órganos rectores se han formulado propuestas y consideraciones sobre cómo la Comisión y la Secretaría deberían responder ante situaciones de emergencia y de plagas incipientes, cuál es el mandato de la CIPF respecto de estas situaciones y si se podría o se debería prestar recursos para ayudar a las partes contratantes a responder ante estas emergencias, y cómo se podría hacer. En particular, se ha debatido en profundidad sobre la función de la Secretaría de la CIPF y la utilización de sus recursos en tales situaciones. También se ha considerado importante definir lo que constituye una emergencia y la función de la Secretaría de la CIPF en estos casos.

5. En las reuniones de 2018 del GPE, a pesar de que se volvió a reconocer que las plagas incipientes pueden suponer una grave amenaza para la seguridad alimentaria, también se reiteró que en la actualidad los fondos de la Secretaría de la CIPF son extraordinariamente limitados y que están asignados en su totalidad, y que la FAO está en condiciones de destinar recursos a medidas y actividades específicas relacionadas con plagas. A este respecto, uno de los participantes del GPE hizo hincapié en que es esencial entender perfectamente las funciones y actividades de la FAO relacionadas con plagas incipientes, y la mejor manera de respaldar y aclarar las funciones complementarias de la CIPF y la Organización. De igual forma, se subrayó la necesidad de definir lo que constituye una plaga incipiente de interés para la CIPF.

6. Durante su reunión de octubre de 2018, la Mesa decidió que la CMF continuara debatiendo sobre la función de la Secretaría de la CIPF en relación con las emergencias fitosanitarias y la posibilidad de ampliar las actividades de la CIPF relacionadas con las plagas incipientes, como si fueran un mismo tema. La Mesa también indicó que primero el GPE, luego la Mesa y, por último, la CMF, deberían manifestar su postura y tomar una decisión sobre la forma en que la Secretaría podría intervenir en la respuesta a situaciones de emergencias. En esta reunión de octubre de la Mesa, los miembros también opinaron que la CMF debería considerar los aspectos a corto y a largo plazo de las emergencias fitosanitarias y las plagas incipientes, y cerciorarse de que las propuestas o decisiones que se formularan al respecto estuvieran vinculadas al Marco estratégico de la CIPF.

7. Estos debates han ido acompañados de una preocupación constante por la medida en que los recursos de la Secretaría de la CIPF son limitados con respecto a todas las finalidades y actividades, y el reconocimiento de que esto se debe tener en cuenta al considerar si asignar parte de estos recursos a las actividades relacionadas con situaciones de emergencia y plagas incipientes o no, y cómo hacerlo.

#### IV. Funciones y responsabilidades

8. Además de los efectos nocivos en los recursos vegetales, la producción agrícola, la actividad forestal y la seguridad alimentaria que pueden padecer las partes contratantes y las regiones debido a situaciones de emergencia fitosanitaria y plagas incipientes, estas situaciones también pueden tener consecuencias importantes en el comercio internacional de las plantas y productos vegetales producidos en las zonas afectadas. La CIPF tiene la función fundamental de facilitar el comercio en condiciones de inocuidad y así lo ha reconocido en el proyecto de Marco estratégico revisado. Como tales, los posibles impedimentos para el comercio relacionados con situaciones de emergencia fitosanitaria y plagas incipientes son un factor importante a tener en cuenta al considerar la comunidad más amplia de la CIPF y la función de la Secretaría de la CIPF en relación con este tema.

9. En 2018, la Mesa reiteró el hecho de que la Convención obliga a las partes contratantes a coordinarse y cooperar entre sí para abordar la dispersión de plagas, en caso necesario, y también a compartir información en este sentido<sup>1</sup>. Durante la reunión de 2018 del GPE, los participantes señalaron que las partes contratantes no habían elaborado informes oficiales cuando comenzó a dispersarse la oruga negra, a pesar de las obligaciones de la CIPF y de que se había manifestado cierta preocupación al respecto en la 12.<sup>a</sup> reunión de la CMF. Un participante señaló que es esencial determinar lo que se puede aprender de la situación de la oruga negra, en especial cómo se produjo la comunicación, y aplicarlo a futuras consideraciones y decisiones.

10. Antes de eso, en junio de 2017, la Mesa había propuesto la elaboración de una nueva disposición relativa al intercambio de información sobre plagas incipientes para que las ORPF mantuvieran una conferencia telefónica trimestral, coordinada por la Secretaría, con objeto de examinar las plagas incipientes, decidir si son de alcance mundial o regional, determinar las medidas que se podrían tomar y formular recomendaciones a las partes contratantes.

#### V. Consideraciones

11. El Anexo I contiene una recopilación de artículos, o partes de artículos, del nuevo texto revisado de la CIPF, que guardan relación con las emergencias fitosanitarias, las plagas incipientes y las respuestas futuras.

12. Cabe destacar que los recursos de la Secretaría de la CIPF son muy limitados y que las partes contratantes reconocen unánimemente que son insuficientes para seguir realizando las tareas esenciales de manera sostenible. Por consiguiente, la Secretaría carece de recursos que puedan asignarse inmediatamente para prestar asistencia a las partes contratantes en la respuesta ante situaciones de emergencia por plagas. Para asignar fondos a tales actividades, sería necesario retrasar o interrumpir las tareas esenciales existentes.

13. Durante la reunión de 2018 de la Consulta técnica entre ORPF, se manifestaron los siguientes puntos de vista sobre las plagas incipientes:

- la labor sobre plagas incipientes debería centrarse en la prevención;
- la labor sobre este tema es una iniciativa importante que ofrece una plataforma para que las ORPF sigan mejorando y poniéndose a prueba;
- la actividad mínima en relación con algo que se considere una plaga incipiente debería ser la coordinación;
- este tema permite crear sinergias entre las ORPF y otras instituciones, en particular instituciones de investigación;
- la Secretaría de la CIPF y las ORPF podrían desempeñar funciones diferentes y complementarias;

---

<sup>1</sup> Artículos VII y VIII de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

- las ORPF deberían seguir intercambiándose información activamente sobre plagas incipientes mientras prosiga el debate sobre las respectivas funciones apropiadas;
- el tema debería figurar en el programa de la reunión de 2019 de la Consulta técnica entre ORPF.

14. El documento sobre plagas incipientes que se preparó para la reunión de 2018 de la Consulta técnica entre ORPF y que se actualizó a raíz de las observaciones formuladas por los participantes se adjunta como Anexo II. Dicho documento debería leerse conjuntamente con el presente documento de la CMF, puesto que contiene información importante de contexto para las posibles definiciones de los términos pertinentes y comprende consideraciones relativas al alcance del trabajo de la CIPF y las ORPF orientado a las plagas incipientes. En el documento sobre plagas incipientes revisten especial interés las observaciones sobre la coordinación de actividades, que se menciona como respuesta mínima ante plagas incipientes y que no tiene que estar dirigida necesariamente por la Secretaría de la CIPF.

15. La elaboración de una definición de “plaga incipiente” forma parte del programa de trabajo del Grupo técnico sobre el glosario (GTG). Durante su reunión de 2018, el GTG elaboró un proyecto de definición de “plaga incipiente”, que se presentará al Comité de Normas. El GTG tuvo en cuenta el proyecto de definición de “situación de emergencia fitosanitaria” elaborada por la Mesa.

## **VI. Actividades, sugerencias y planteamientos propuestos**

16. En la reunión de 2018 del GPE se propuso adoptar una visión más ambiciosa y considerar la posibilidad de rebautizar la CIPF como “Organización Fitosanitaria Mundial” y de ampliar su mandato, por ejemplo, asumiendo la responsabilidad de las actividades específicas relacionadas con plagas que actualmente está realizando la FAO y, por supuesto, captando los recursos necesarios. No obstante, se reconoció que este cambio de cometido y de función sería muy significativo y que la CIPF en su actual forma no ha llevado a cabo actividades específicas de respuesta ante plagas. Por consiguiente, una propuesta de este tipo se debe debatir, analizar y considerar mucho más. Se señaló que, si se deseara seguir estudiando esta opción, el lugar ideal para hacerlo sería la conferencia ministerial de 2020 de la CMF, que ha de celebrarse junto con el esperado Año Internacional de la Sanidad Vegetal.

17. Durante 2018, la Mesa recordó que había analizado la cuestión de las plagas incipientes y las medidas de la CIPF en 2017, y que había pedido a la Consulta técnica entre ORPF que estableciera un proceso para determinar y coordinar la respuesta ante plagas nuevas e incipientes. Esta tarea está en marcha y comprende la definición del alcance de lo que constituye una plaga incipiente que pueda justificar la adopción de medidas de ámbito mundial. Cabe señalar asimismo que, recientemente, la Consulta técnica entre ORPF ha incluido las “plagas incipientes” como tema permanente del programa de su reunión anual.

18. Por lo que respecta a la situación concreta de la oruga negra, tras la 13.<sup>a</sup> reunión de la CMF quedó claro que otras instancias de la FAO eran plenamente conscientes del problema y habían movilizado recursos para prestar asistencia a las regiones en sus respuestas. Uno de los miembros de la Mesa indicó que la Secretaría de la CIPF debería realizar un estudio para averiguar qué divisiones de la FAO intervienen en situaciones de emergencia que puedan ser de interés para las partes contratantes, pero que no se circunscriban necesariamente en el mandato de la CIPF y, por consiguiente, garantizar que se pueda informar a las partes contratantes de todos los recursos y actividades de la Organización en este ámbito.

19. La Mesa consideró que, en relación con la situación relativa a la oruga negra planteada durante la 13.<sup>a</sup> reunión de la CMF, la Secretaría no contaba con los medios necesarios para responder de forma inmediata a las inquietudes de las partes contratantes, y que debía destacarse la necesidad de que estas comunicaran tales situaciones en las etapas iniciales y de conformidad con la Convención. En este sentido, la Mesa consideró útil e importante añadir las situaciones de emergencia y las plagas incipientes como tema permanente del programa de la CMF.

20. En relación con la posible participación de la Secretaría en las situaciones de emergencia y las plagas incipientes, y el uso de sus recursos a tal fin, la Mesa ha indicado que debería intervenir en toda decisión que requiriera la reasignación de fondos o la modificación del orden de prioridad de las actividades que se puedan haber propuesto para responder ante una situación de emergencia. En estas situaciones, se podría celebrar una reunión especial de la Mesa (presencial o virtual, dependiendo de las características de la situación) para asegurar que el tiempo y los fondos se utilicen debidamente.

21. En lo tocante al comercio internacional, la Organización Mundial del Comercio (OMC) está llevando a cabo un proyecto centrado en las consecuencias de las catástrofes naturales en el comercio. El objetivo general del proyecto es entender los efectos de los fenómenos geofísicos y meteorológicos en el comercio, y los tipos de cuestiones comerciales que pueden afectar a la respuesta, la recuperación y la resiliencia en caso de catástrofe (incluida la prevención de riesgos). Asimismo, también se reconoce que la provisión de artículos de socorro y material de propagación sustitutivo puede comportar riesgos fitosanitarios. El proyecto también incluye las restricciones de acceso al mercado de las exportaciones de plantas y productos vegetales procedentes de países afectados por catástrofes. Dependiendo de los resultados y las conclusiones del proyecto de la OMC, y de los puntos de vista de la CMF, puede existir la posibilidad de colaborar con la OMC para impulsar el debate sobre el tema de las emergencias fitosanitarias y las plagas incipientes, y determinar la posible función de la CIPF en este sentido.

22. Siguiendo con esta cuestión, como parte de la convocatoria conjunta de temas de 2018, el Grupo de acción propuso que se formulara una recomendación de la CMF sobre el tema de la gestión del riesgo fitosanitario relacionado con la ayuda que se presta en situaciones de catástrofe natural.

23. La claridad de la terminología es importante para impulsar las deliberaciones sobre este tema. Durante la reunión de 2018 del GPE, también se reiteró la necesidad de definir los términos pertinentes y de que el propio proceso de formulación de las definiciones pueda ayudar a aclarar la función de la CIPF en relación con las emergencias fitosanitarias y las plagas incipientes, y garantizar que el sentido y la intención de las decisiones que se tomen en relación con esta situación sean más claros. A este respecto, en 2016 la Mesa había recomendado que se formulara una definición de “situación de emergencia fitosanitaria” para el glosario, pero no parece que esta recomendación se haya considerado con detenimiento en su momento. A raíz del debate mantenido durante la 13.ª reunión de la CMF, el Comité de Normas añadió la formulación de la definición de “plaga incipiente” al programa de trabajo del GTG. Durante su reunión de 2018, el GTG elaboró un proyecto de definición de “plaga incipiente”, que se presentará al Comité de Normas.

## **VII. Puntos fundamentales propuestos para el debate de la 14.ª reunión de la CMF**

24. Sobre la base de las reuniones anteriores de la CMF, la Mesa, la Consulta técnica entre ORPF y el GPE, los siguientes temas pueden ser puntos fundamentales útiles para el debate de la 14.ª reunión de la CMF.

- ¿En qué tipos de situaciones de emergencia se podría justificar la utilización o reasignación de recursos de la Secretaría de la CIPF? ¿A qué se debería limitar la posible asignación de los recursos? En este sentido, las propuestas anteriores incluían limitar la utilización de los recursos de la Secretaría de la CIPF a:
  - el mandato de la Convención y las actividades que pudieran realizarse con los recursos y la capacidad técnica disponibles de la Secretaría;
  - el apoyo o el cese de una actividad o sistema del que la Secretaría fuera responsable, que dejara de funcionar de forma imprevista y que pudiera perjudicar al programa de trabajo de la CIPF;
  - una situación de emergencia o plaga incipiente que estuviera causando daños a los recursos vegetales de las partes contratantes o amenazando sus áreas en peligro, a escala nacional o regional, y en la que la Secretaría de la CIPF pudiera intervenir facilitando el intercambio de información o la coordinación de actividades;

- la elaboración y puesta en marcha de un nuevo sistema relacionado con una situación de emergencia por plaga de alcance regional, previa aprobación de la CMF, del que la Secretaría de la CIPF sería responsable.
- En tales situaciones de emergencia, ¿debería la Secretaría convocar una reunión especial de la Mesa para debatir y, en caso necesario, aprobar la reasignación de fondos o la modificación del orden de prioridad de las actividades de la Secretaría con vistas a responder a la cuestión? En caso negativo, ¿cuál sería el modelo apropiado de gobernanza?
- ¿Se debería considerar la reasignación de fondos o la modificación del orden de prioridad de las actividades en el caso de situaciones que excedieran la capacidad de la Secretaría en materia de recursos y el mandato de la CIPF?
- ¿Hay otros planteamientos distintos de los de la Secretaría o colaborativos que se podrían considerar? Por ejemplo, ¿estarían las ORPF en mejores condiciones de dirigir las actividades de coordinación encaminadas a prestar asistencia a las regiones para que respondan ante situaciones de emergencia y plagas incipientes, o de colaborar en ellas? (Cabe mencionar, en este sentido, las disposiciones relacionadas del artículo IX de la Convención y el documento adjunto de la reunión de 2018 de la Consulta técnica entre las ORPF).
- De forma parecida, ¿qué oportunidades puede haber de intensificar la colaboración con otros órganos internacionales, como la FAO y la OMC?

### **VIII. Decisiones recomendadas de la 14.<sup>a</sup> reunión de la CMF**

25. Sin perjuicio de cualquier otra propuesta de decisión que pudiera derivarse de las sesiones plenarias, se invita a la CMF a tomar las siguientes decisiones preliminares que mejoran el intercambio de información relacionada con plagas incipientes y, a con ello, ayudar a cumplir los requisitos del artículo VIII de la Convención:

- 1) *Pedir* a la Secretaría de la CIPF que colabore con la división o divisiones de la FAO encargadas de las situaciones de emergencia y las plagas incipientes, a fin de aclarar el tipo y el grado de apoyo disponible actualmente para las partes contratantes.
- 2) *Confirmar* que la información actualizada sobre las situaciones de plagas incipientes se añada al programa de la CMF como tema permanente.
- 3) *Aclarar*, no obstante, que los informes presentados y las declaraciones formuladas como parte de este tema permanente del programa de la CMF deberían:
  - estar orientados a los brotes de plagas de alcance regional o que puedan tener efectos a escala regional;
  - determinar la naturaleza del daño causado o previsto, los recursos vegetales en riesgo, el área o áreas en peligro y otras posibles consecuencias importantes para la salud vegetal, el ambiente o la economía;
  - describir las medidas adoptadas, en caso de haberlas, y los resultados de las mismas;
  - indicar, si se conoce, la función que desempeña o prevé desempeñar la FAO o cualesquiera otras organizaciones internacionales, en relación con el brote;
  - aclarar con precisión la función que la FAO, la Secretaría de la CIPF o las ORPF podrían desempeñar para ayudar a las partes contratantes a responder ante el brote.
- 4) *Señalar* que las partes contratantes pueden donar fondos extrapresupuestarios específicos a través del fondo fiduciario de múltiples donantes, para apoyar las actividades de la Secretaría que se hayan determinado en este tema permanente del programa.

**ANNEX I: Articles in the IPPC's New Revised Text relating to plant health emergencies, emerging pests, and prospective responses to them:**

***ARTICLE IV General provisions relating to the organizational arrangements for national plant protection***

- 2 The responsibilities of an official national plant protection organization shall include the following:
  - b) the surveillance of growing plants, including both areas under cultivation (inter alia fields, plantations, nurseries, gardens, greenhouses and laboratories) and wild flora, and of plants and plant products in storage or in transportation, particularly with the object of reporting the occurrence, outbreak and spread of pests, and of controlling those pests, including the reporting referred to under Article VIII paragraph 1(a);

***ARTICLE VII Requirements in relation to imports***

6. Nothing in this Article shall prevent any contracting party from taking appropriate emergency action on the detection of a pest posing a potential threat to its territories or the report of such a detection. Any such action shall be evaluated as soon as possible to ensure that its continuance is justified. The action taken shall be immediately reported to contracting parties concerned, the Secretary, and any regional plant protection organization of which the contracting party is a member.

***ARTICLE VIII International cooperation***

1. The contracting parties shall cooperate with one another to the fullest practicable extent in achieving the aims of this Convention, and shall in particular:
  - a) cooperate in the exchange of information on plant pests, particularly the reporting of the occurrence, outbreak or spread of pests that may be of immediate or potential danger, in accordance with such procedures as may be established by the Commission;
  - b) participate, in so far as is practicable, in any special campaigns for combatting pests that may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies; and
  - c) cooperate, to the extent practicable, in providing technical and biological information necessary for pest risk analysis.
2. Each contracting party shall designate a contact point for the exchange of information connected with the implementation of this Convention

***ARTICLE IX Regional plant protection organizations***

2. The regional plant protection organizations shall function as the coordinating bodies in the areas covered, shall participate in various activities to achieve the objectives of this Convention and, where appropriate, shall gather and disseminate information.
3. The regional plant protection organizations shall cooperate with the Secretary in achieving the objectives of the Convention and, where appropriate, cooperate with the Secretary and the Commission in developing international standards.
4. The Secretary will convene regular Technical Consultations of representatives of regional plant protection organizations to:
  - b) encourage inter-regional cooperation in promoting harmonized phytosanitary measures for controlling pests and in preventing their spread and/or introduction.

***ARTICLE XI Commission on Phytosanitary Measures***

1. Contracting parties agree to establish the Commission on Phytosanitary Measures within the framework of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
2. The functions of the Commission shall be to promote the full implementation of the objectives of the Convention and, in particular, to:
  - a) review the state of plant protection in the world and the need for action to control the international spread of pests and their introduction into endangered areas;

***ARTICLE XX Technical assistance***

The contracting parties agree to promote the provision of technical assistance to contracting parties, especially those that are developing contracting parties, either bilaterally or through the appropriate international organizations, with the objective of facilitating the implementation of this Convention



## **ANNEX II: Emerging pests: paper prepared by the Director General of the European and Mediterranean Plant Protection Organisation and amended following 2018 TC-RPPO meeting**

### **1. Summary**

[1] There is a gap between ambitions for a world plant health organisation and the current reality of small teams working with limited resources to develop and implement international and regional standards for phytosanitary measures. The questions around emerging pests - what they are and who should be doing what about them - must be answered at a global level if we are to decide whether and how to fill that gap. This paper will suggest that:

- The CPM Bureau has previously proposed useful criteria for defining emerging pests but the interaction between these criteria needs to be further discussed to see if it is possible to identify a limited list of a few 'priority emerging pests' at global level;
- A pest may be an emerging pest independently of whether, where and how it is regulated;
- The remit of the IPPC, and most RPPOs and NPPOs, extends beyond regulated pests and in principle may include emerging pests which are not regulated;
- In the absence of substantial additional resources, if those bodies take responsibility for emerging pests they risk spreading their efforts too thinly and being able to do nothing well;
- Not all emerging pests can have the same priority for co-ordinated action at global or regional level
- Even with limited resources, a process analogous to a simple form of Pest Risk Analysis could be used to identify 'priority emerging pests', and suggest appropriate risk management actions, responsible partners for those actions and potential coordinators.
- Expert judgement will remain an important part of deciding whether a pest is likely to become an increasing problem and whether co-ordinated action against it (globally or regionally) is required.

### **2. Background**

[2] The terms 'emerging pest', 'emerging risk' and 'emerging pest risk' are being used increasingly in the IPPC community. However there is no agreed-upon definition, nor a common understanding of the role with regard to such pests of the IPPC, RPPOs and NPPOs. At the 29th (2017) TC, it was agreed that NAPPO (on behalf of all RPPOs) would prepare a request to the TPG for developing a definition of 'emerging pest' and that RPPOs would share at the 30th TC their thoughts and experience on methods which might be used to assess whether organisms qualify as emerging pests. The IPPC Secretariat asked for a paper to be developed on the issue of emerging pests for discussion at the SPG in October 2018. The concept of 'emerging pest risks' also appears in the draft IPPC Strategic Framework for 2020-2030, which will be discussed at the same meeting.

### **3. Definitions**

[3] The TPG has been asked to consider developing a definition for 'emerging pest' for inclusion in the Glossary of Phytosanitary Terms. Some points can be made even before there is an agreed definition.

[4] 'Emerging' is an inherently temporary status and logically cannot continue indefinitely. However, a pest may 'emerge' in a region long after it has finished 'emerging' in another region and has become a routine problem managed by routine controls. For example when EPPO was developing recommendations for Japanese beetle (*Popillia japonica*) to address a recent outbreak in Europe, reference was made to experience in North America nearly a hundred years previously. So, an organism may be an 'emerging pest' nationally, regionally or globally.

- [5] Another important point is that an emerging pest may or may not qualify as a regulated pest. The criteria are independent and have a different conceptual basis. It would therefore be possible to propose and populate a matrix as follows, with some organisms in each of the six cells:

	Quarantine Pest	RNQP	Not QP or RNQP
Emerging Pest			
Not Emerging Pest			

- [6] This could be done for any geographical area, except that in principle an organism is unlikely to be a quarantine pest in its area of origin.

- [7] In developing a paper for the 27th TC, EPPO and NAPPO concluded that the linked term ‘priority pests’ is only meaningful in relation to the resources for which such a pest has priority. Without resources there is no point in priorities. The combined term ‘priority emerging pests’ has been introduced in this paper.

- [8] The concept of ‘emerging risks’ is broader than emerging pests, and relevant in many disciplines. The European Food Safety Agency defines an ‘emerging risk’ to human, animal and/or plant health as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified hazard to which significant exposure may occur or
- (ii) from an unexpected new or increased significant exposure or susceptibility to a known hazard’.

- [9] Adapting that definition to the plant health sector, EFSA have defined an ‘emerging plant health risk’ as ‘a risk resulting:

- (i) from a newly identified plant pest for which a significant probability of introduction and/or spread may occur, or
- (ii) from an unexpected new or increased significant probability of introduction and/or spread of an already known plant pest (e.g. a new or a modified pathway of introduction, a change in agriculture or forestry practice, a change in pest/disease management or the cultivation of a new crop), or
- (iii) from a new or an increased susceptibility of the host plants to a known plant pest’.

(Pautasso et al. 2015)

- [10] Thus an ‘emerging risk’ to plant health might arise from an emerging pest, a new pathway, a newly created vulnerability such as widespread planting of a susceptible cultivar, withdrawal/loss of an effective control method, or development of increased pest resistance to a control method.

#### 4. Remit

[11] The 1951 text of the IPPC included:

##### Article VII INTERNATIONAL CO-OPERATION

...

a) Each contracting Government agrees to co-operate with FAO in the establishment of a world reporting service on plant diseases and pests, making full use of the facilities and services of existing organizations for this purpose, and, when this is established, to furnish to FAO periodically the following information: (i) reports on the occurrence, outbreak and spread of economically important pests and diseases of plants and plant products which may be of immediate or potential danger; (ii) information on means found to be effective in controlling the pests and diseases of plants and plant products. b) Each contracting Government shall, as far as is practicable, participate in any special campaigns for combating *particular destructive pests or diseases which may seriously threaten crop production and need international action to meet the emergencies*. (emphasis is mine here and in other extracts below)

[12] Even in 1951 the IPPC scope mentioned a ‘particular reference to pests and diseases of importance to international trade’. However changes to the IPPC in 1997, consequent on the WTO SPS Agreement, shifted the focus still further on to technical justification at a national level for phytosanitary measures applied to trade pathways. This change coincided with the allocation for the first time of significant resources to the IPPC. The 1997 IPPC still included a broader ambition to secure ‘common and effective action to prevent the spread and introduction of pests of plants and plant products, *and to promote appropriate measures for their control*’, but the IPPC Secretariat has never been resourced to fulfil that ambition.

[13] The IPPC Strategic Framework for 2012-2019 included the following paragraph:

A core contribution of the IPPC to managing these global challenges is developing and maintaining an effective and credible forum where plant protection officials can communicate, debate, and cooperate in joint actions and measures to address long term and *newly emerging global plant health issues*.

[14] On the other hand, the IPPC Secretariat Enhancement Evaluation in 2015 reported the views of the OIE (the World Organisation for Animal Health) as follows:

202. IPPC actively sought input from Codex and OIE for improving the standard setting process by involving them in the Focus Group on Improving the IPPC Standard Setting Process (July, 2011). Although OIE admires the very thorough and solid process of standard setting in IPPC, they also think it is quite rigid and time consuming, making it very difficult to quickly agree to a *harmonized response addressing an emerging plant health risk* and rapidly including latest scientific insights in the approved standards.

[15] Turning to the regional level, each RPPO has a different remit according to its constitution, but it is clear from discussions in the TC that these go well beyond assisting member countries with setting and implementing trade related measures. All RPPOs do some scanning of the horizon for new and emerging risks. EPPO’s activities in this respect, as just one example, are described in Pautasso et al. (2015). EPPO has maintained an ‘Alert List’ since 1999 to draw the attention of EPPO member countries to certain pests possibly presenting a risk to them and to achieve early warning. Organisms can be entered rapidly onto this list following analysis of new information by the Information Officer. The list is also used by EPPO to select candidates which may be submitted to a full Pest Risk Analysis (PRA). The current version of the EPPO ‘Alert List’ is at

[https://www.eppo.int/ACTIVITIES/quarantine\\_activities](https://www.eppo.int/ACTIVITIES/quarantine_activities).

- [16] Within the EPPO region, at about the same time as the changes to the IPPC, phytosanitary services in EU countries were adapting to the introduction of the EU Single Market. This led to a different approach to risk management with less emphasis on national PRAs and measures at borders between EU countries and more on a regionally co-ordinated management of emerging plant health risks, in many cases on the basis of EPPO PRAs and Standards. Such regional co-ordination can address all pathways, not just international trade. For example, natural spread can be restricted through containment measures in buffer zones and suppression in adjoining infested areas.
- [17] Other RPPOs, for example NAPPO, also work on co-ordinated approaches to emerging pests, such as contingency planning, factsheets, information exchange, surveillance plans, research co-ordination and workshops. Presentations from the 2017 TC with RPPO lists of emerging pests and related activities are available at <https://www.ippc.int/en/core-activities/external-cooperation/partners/technical-consultation-among-rppos/2017-29th-tc-among-rppos-1/>. *Fusarium oxysporum* Tropical Race 4 was mentioned by seven of the ten RPPOs as an emerging risk. Huanglongbing and Tuta absoluta were both mentioned by three RPPOs, Cassava mosaic virus, Khapra beetle, banana bunchy top and Xylella fastidiosa by two.

## 5. Resources

- [18] The CPM Bureau meeting, in June 2017, recorded that:

... in general IPPC focuses on quarantine pests and is seen as mainly standard setting organization while dealing with emerging issues or pests as a new role for IPPC would require major time investment and funding. Taking that into account, the Bureau agreed that *RPPOs should be given a major role in identifying emerging issues* from information solicited in their region, which should be coordinated at the TC-RPPOs level and then reported after their selection and prioritization to the CPM.

The Bureau decided that a new arrangement for processing emerging issues would be that RPPOs have a quarterly conference coordinated by the IPPC Secretariat to discuss emerging issues and decide if they are global or regional in nature, and to identify possible (individual or coordinated) actions and recommendations to contracting parties (establishment of surveillance, sharing of PRAs, etc.). The Secretariat will engage with the TC Chair and discuss these proposed arrangements for discussion by the SPG and TC-RPPOs at the end of October for decision at the CPM 13 (2018).

- [19] It is not clear in the first sentence of this extract whether the ‘focus’ refers to the IPPC as a document, or to the IPPC governance through which contracting parties have agreed (for good reasons) to focus resources on this aspect of the IPPC remit, partly by adopting a narrower interpretation of the term ‘phytosanitary measure’ than in Article II of the IPPC.
- [20] The RPPOs are willing within their respective remits to help identify and address the risks from emerging pests, but ‘giving [them] a major role’ does not solve the resource problem, which is a constraint also at RPPO level. The idea of some form of quarterly contact to pick up emerging pest risks is sound but requires central resourcing to drive the process, and some clarity as to how RPPOs identify emerging pest risks and how the network of IPPC, RPPOs, NPPOs and others can then respond.

## 6. Criteria and Assessment

[21] The Bureau meeting in June 2017 suggested that pests that:

- had made a continental jump
- have a wide host range and where hosts are widely distributed
- have large potential for damage and economic loss across continents
- [show] evidence of a shift in the risk
- have an impact on natural environment as well as on production
- have an ability for crop destruction and the ability to eliminate entire production areas.

[22] could qualify as emerging pests. The examples they proposed were *Tuta absoluta* and pine wood nematode (*Bursaphelenchus xylophilus*). It is not clear from the Bureau report how the different criteria were intended to interact. If all criteria must be met then few if any organisms would qualify. If only one of the criteria has to be satisfied there could be several hundred candidates. A decision tree or scoring matrix is needed to apply the criteria in practice to produce a manageable list of a few emerging pests at global level. The scheme on the following page is intended as an example of the sort of approach which might be tried. It is intended to supplement and support rather than to replace expert judgements on which pests are likely to pose most risk globally or regionally, and which pests might have priority for co-ordinated action against them at global or regional level. The 30th TC-RPPOs agreed that RPPOs would prepare to test this scheme with possible candidate pests at the 31<sup>st</sup> TC, but would meanwhile continue to share information on emerging pests and risks.

[23] Factors other than those identified by the Bureau could be incorporated. For example, for an organism to be a globally emerging pest, it might be considered a requirement that it poses a threat to at least two continents. At the 30<sup>th</sup> TC RPPOs it was agreed that social factors should be considered alongside economic and environmental (citing the example of the impact of *Xylella fastidiosa* in communities with a long tradition of olive cultivation). It was also agreed that a slightly adapted version might be used for assessment of emerging pests at regional level, but that because of wide variations in land area and population the threshold figures would be different for each region.

[24] A pest may be identified as a possible ‘emerging pest’ at regional or global level, for example through an RPPO Alert List. Relevant evidence may come from official reports of geographical spread or changing impact, scientific literature or press reports, or from sentinel plant networks, for example.

[25] Once identified as an ‘emerging pest’ it could be subjected to an analysis to confirm (or not) whether it is a ‘priority emerging pest’ by assessing its risks relative to other ‘emerging pests’ and to identify potential risk management options. This would not be ‘Pest Risk Analysis’ in the narrow sense of the agreed interpretation in ISPM5, but could use some of the questions posed and information gathered in the course of a PRA carried out according to ISPM11. There is a hint of this broader approach in ISPM2 which refers to ‘- hazards identified outside the scope of the IPPC and to be communicated to other authorities.’ Like a pest-specific PRA, it would be at the taxonomic level of species but could be at a higher or lower taxonomic level if justified. The process would have to be fit for purpose and proportionate to the amount of resources available against priority emerging pests.

[26] Some of the key features and sometimes differences from PRA would be:

- The analysis would be carried out at global or regional level
- The analysis would specifically compare risks to enable prioritisation between pests
- Risk management would cover not only possible phytosanitary measures (in the narrow sense) but also needs for:

- Research
- Guidance
- Communications materials
- Accessible and effective control methods
- Biological control options
- Plant breeding responses
- The analysis would identify potential partners and stakeholders for co-ordinated action against the pest and a potential co-ordinating body
- The analysis would be subject to some form of consultation

## 7. Co-ordination

[27] The minimum response to a priority emerging pest would be to co-ordinate the action being taken against it by different bodies and stakeholders. If there are no resources to do the co-ordination, or no resources to carry out actions to be co-ordinated, there is no point in identifying priority emerging pests. Co-ordination of action against a priority emerging pest would not necessarily be done by the IPPC Secretariat, though the IPPC Secretariat and relevant RPPOs should be involved in the network to ensure that phytosanitary aspects (in the narrow sense) are taken fully into account.

[28] Others who might carry out co-ordination could include:

- RPPOs
- NPPOs
- FAO Divisions or Regions
- CABI
- CGIAR associated institutes
- Charitable foundations
- Grower and commodity organisations

[29] Participation in the co-ordinated action could be open, with appropriate safeguards against conflicts of interest, to:

- Plant breeding companies
- Crop protection companies
- Biological control manufacturers
- Academic researchers

[30] Many of the existing mechanisms for supporting national action against regulated pests could also be relevant against priority emerging pests, for example datasheets, diagnostic protocols, workshops for sharing experience, standards for testing efficacy of controls. So although resources would be required to carry out any of these actions, it would not always be necessary to establish new mechanisms.

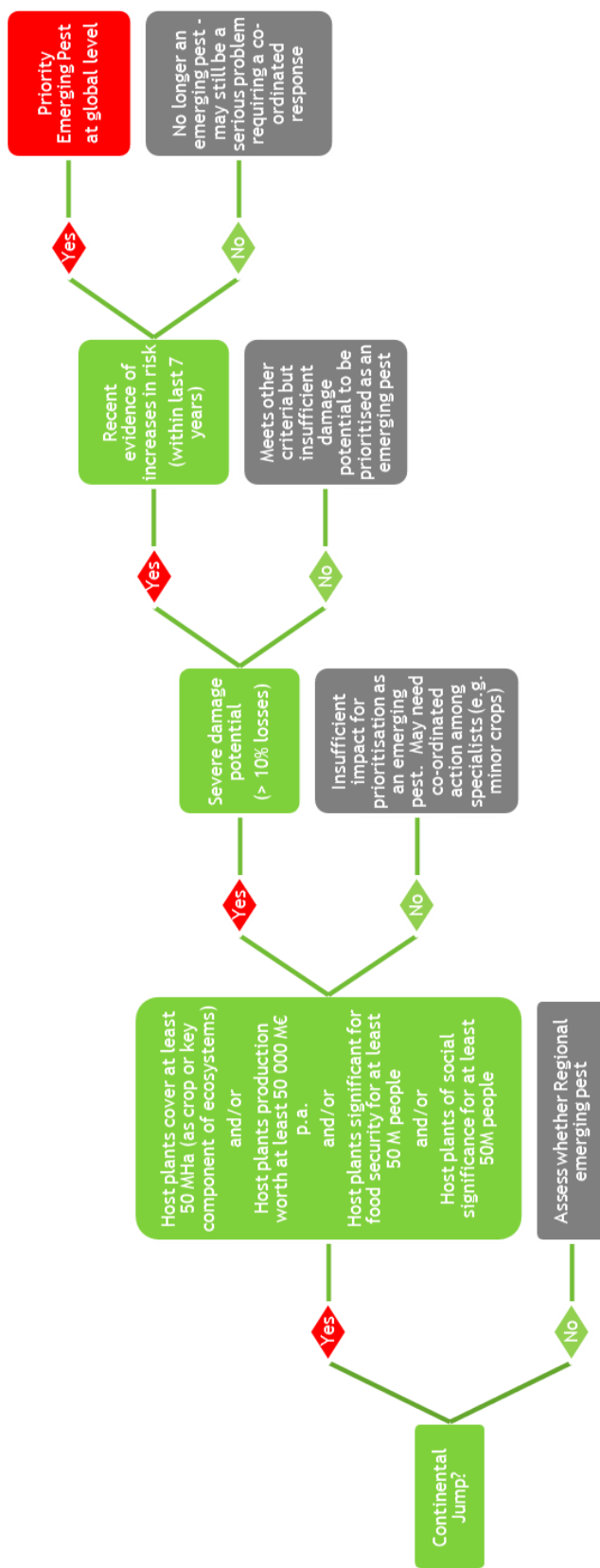
## 8. Conclusions

[31] It is only useful to identify emerging pests if resources are available to co-ordinate action against them globally or regionally. Pest risk analysis (in the ordinary sense of the words) could be used to assess risks and identify possible risk management options against emerging pests. Any proposed scheme for doing this could be tested against benefits which it might have achieved had it been in place to address recently emerged pests (which are still emerging in some regions) such as *Tuta absoluta*, *Halyomorpha halys*,

*Drosophila suzukii* and *Spodoptera frugiperda*. Before considering any more complex scheme of analysis for this purpose a simple decision tree has been elaborated based on the criteria identified by the Bureau. This will be tested on candidate organisms by RPPOs during the 31<sup>st</sup> TC-RPPOs.

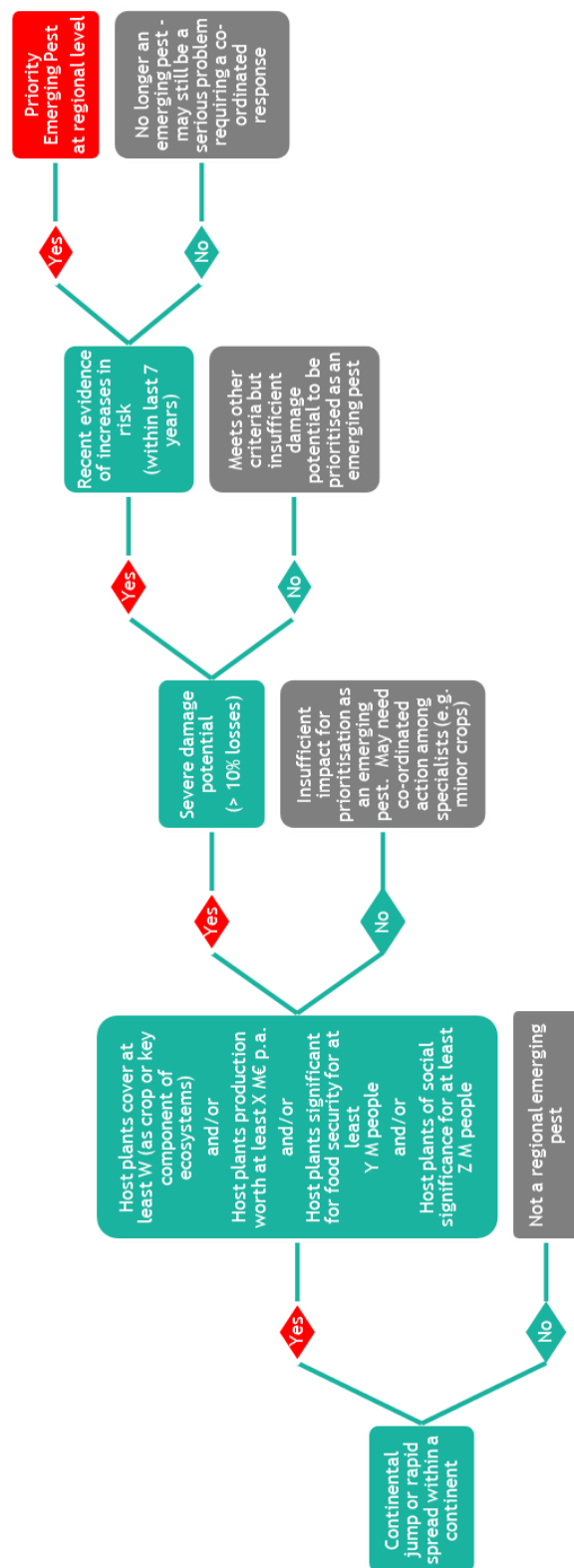
## **9. Reference**

Pautasso M, Petter F, Rortais A and Roy A-S (2015) Emerging risks to plant health: a European perspective  
CAB Reviews 2015 10, No. 021.



A possible Decision Tree for a global "priority emerging pest"





A possible Decision Tree for a regional "priority emerging pest"