



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMISIÓN INTERINA DE MEDIDAS FITOSANITARIAS

4ª reunión

Roma, 11-15 de marzo de 2002

**Aplicación de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
(CIPF)
(Informe del Presidente)**

Tema 3 del programa provisional

I. FUNCIÓN COORDINADORA DE LA COMISIÓN INTERINA DE MEDIDAS FITOSANITARIAS (CIMF)

1. Las funciones de la CIMF son "... promover la plena consecución de los objetivos de la Convención ..." (Artículo XI.2 de la CIPF, 1997). Entre los múltiples factores que influyen en la aplicación plena de la CIPF, la participación de los países en las actividades de la CIPF y la aprobación de la CIPF y de las normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) a nivel nacional destacan como elementos clave para la aplicación a nivel mundial. En su tercera reunión, celebrada en abril de 2001, la CIMF refrendó varias recomendaciones relativas a las actividades de asistencia técnica y la determinación de las funciones que desempeñan la CIMF en el fortalecimiento de la aplicación de la CIPF. En particular, la CIPF aprobó una recomendación destinada a seguir desarrollando la Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria (ECF) como instrumento para evaluar las necesidades de creación de capacidad fitosanitaria, incluidos los aspectos institucionales y reglamentarios de los sistemas fitosanitarios nacionales.

2. En el presente informe se resumen los resultados obtenidos con la aplicación de la ECF en un grupo de más de 20 países en desarrollo de Sudamérica (subregiones andina y del Caribe), África y Asia. Esta misma información se examinó también en la tercera reunión del Grupo Oficina de Trabajo sobre Planificación Estratégica y Asistencia Técnica de la CIMF (4-6 de diciembre de 2001 en Bangkok, Tailandia).

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable.

II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD FITOSANITARIA

3. El objetivo principal de la ECF es asistir a los países en la modernización de sus sistemas fitosanitarios. No obstante se le podrían atribuir otros posibles usos, por ejemplo para ayudar a los países a establecer procedimientos de reconocimiento recíproco.
4. La metodología de la ECF se basa en la premisa de que las necesidades actuales de un servicio fitosanitario nacional pueden estimarse midiendo su capacidad para cumplir con las obligaciones fitosanitarias internacionales del país de manera eficaz y sostenible (por ej. la CIPF y las NIMF). Una manera de estudiar la posición de un país respecto de su capacidad para cumplir con sus obligaciones internacionales es elaborar un inventario de las funciones y recursos que se necesitan para prestar unos servicios fitosanitarios básicos y cumplir con las NIMF.
5. Las principales categorías que se utilizan actualmente en la ECF son:
 - Información de referencia del país
 - Legislación fitosanitaria
 - Cuestiones institucionales
 - Medios para el diagnóstico de plagas
 - Análisis de riesgo de plaga
 - Vigilancia
 - Reacción ante plagas exóticas
 - Sistemas de inspección
 - Certificación de exportaciones

Podrán añadirse nuevas categorías al sistema de ECF a medida que se vayan aprobando nuevas NIMF.

6. En todas las categorías de la versión utilizada en el presente estudio (excepto en la información de referencia del país) la ECF se estructura en las cinco secciones siguientes:
 - **Normas de referencia (ICPF o NIMF):** deben tenerse en cuenta a la hora de responder a las cuestiones de categorías específicas.
 - **Cuestionario:** provisto de un importante conjunto de preguntas sobre elementos importantes para la aplicación eficaz de las normas de referencia correspondientes, como las disposiciones jurídicas y reglamentarias, la administración, los recursos humanos, los procedimientos documentados, la disponibilidad de conocimientos técnicos, las instalaciones y los equipos.
 - **Automejora del cuestionario:** Una sección especial se dedica a la propuesta de preguntas adicionales que podrían necesitarse para caracterizar mejor una categoría determinada para un país específico.
 - **Ventajas e insuficiencias:** La identificación de cinco (5) prioridades mediante el análisis de las respuestas al cuestionario.
 - **Actividades necesarias:** Determinación de las actividades necesarias para remediar las cinco (5) principales insuficiencias identificadas en la sección anterior.
7. Se pretende utilizar la información obtenida en las dos últimas secciones de la ECF en un ejercicio de planificación estratégica y en la elaboración de una estrategia nacional que constituiría la base de futuras iniciativas de creación de capacidad. La información de las dos últimas secciones podrían vincularse fácilmente a otros instrumentos de planificación y a un marco lógico para la elaboración de propuestas de proyecto adecuadas.
8. Los resultados de la ECF pueden clasificarse en función de la naturaleza de los problemas identificados y del tipo de asistencia que se necesita para solucionar los problemas, como figura a continuación:

a) *Naturaleza del problema*

- L** Legislación (incluidos reglamentos) y cuestiones institucionales
- P** Capacitación y procedimientos operativos documentados
- E** Infraestructura y equipo

b) *Tipo de asistencia necesaria*

1. Coordinación nacional
2. Cooperación técnica
3. Infraestructura e inversiones de equipo

9. Aunque la ECF está creada de tal modo que permite que los funcionarios fitosanitarios nacionales la utilicen directamente, los mejores resultados se han obtenido cuando se ha empleado a un facilitador experimentado para ayudar en el análisis de la información generada por un equipo de expertos nacional. Después, las conclusiones deben presentarse a un amplio grupo nacional (interinstitucional e intersectorial) para su validación a nivel nacional.

10. Como instrumento de asistencia técnica, la ECF está cambiando los enfoques tradicionales de asistencia técnica, ya que:

- La ECF implica la autodiagnóstico de las insuficiencias nacionales y la identificación de las prioridades por parte de un grupo de expertos nacional con validación a nivel nacional, fomentando de este modo la sensibilización y el consenso nacionales.
- La ECF invierte la función del consultor internacional, que desempeña más bien las funciones de un facilitador con conocimientos especializados que las de un experto en diagnósticos.
- Dado que se utiliza un conjunto de preguntas pertinentes para cada categoría, la ECF concentra la atención de los expertos nacionales en las cuestiones importantes y facilita el análisis.
- Al proporcionar un conjunto de preguntas comunes y un procedimiento normalizado, la ECF contribuye a reducir al mínimo la variación entre los dictámenes de los expertos ante una misma situación.

11. Cuando la ECF se utiliza en las categorías básicas (directamente relacionadas con los principios y disciplinas de MSF/OMC), la ECF también puede aplicarse al análisis conjunto de problemas sanitarios y fitosanitarios tanto a nivel nacional como regional. A estos efectos, la ECF puede seguir mejorándose como instrumento estratégico interdisciplinario para el análisis de problemas de aplicación nacional asociados a las obligaciones MSF.

III. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA ECF EN PAÍSES EN DESARROLLO

12. El 2000-2001, se llevó a cabo una ECF en más de 20 países en desarrollo de Sudamérica (subregiones andinas y el Caribe), África y Asia. En cada uno de estos países se determinaron las necesidades prioritarias para cada categoría de ECF y se clasificaron en función de la naturaleza de la insuficiencia/asistencia necesaria, en los siguientes grupos:

- L** Legislación (incluidos reglamentos) y cuestiones institucionales
- P** Capacitación y procedimientos operativos documentados
- E** Infraestructura y equipamiento

13. En todos los países estudiados se ha observado un modelo común de prioridades para cada categoría de ECF.

Cuadro 1: Primeras cinco prioridades para cada categoría de ECF en todos los países

<u>Categoría de ECF</u>	<u>Prioridad</u>	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a
Capacidad institucional		L	L	L	L	L
Legislación		L	L	P	L	L
Certificación de exportaciones		L,P	L	E	L,P	E
Capacidad de diagnóstico		L,P	L	E	L,P	E
Reacción ante plaga exótica		L	P	P	P	P
Análisis de riesgo de plaga		L	P	P	P	E
Inspección		L,P	P	P	P	E
Vigilancia de plagas		P	P	P	P,E	P
Áreas libres de plagas		P	P	P	P	P

14. El análisis de cada nivel de prioridad por cada categoría de ECF (vertical) demuestra que los factores restrictivos siguen un modelo común con arreglo al siguiente orden de prioridades:

<u>Prioridad</u>	<u>Naturaleza del factor restrictivo</u>
1	Legislación y cuestiones institucionales
2	Capacitación y procedimientos documentados
3	Instalaciones y equipos

15. El modelo que se presenta en el cuadro 1 indica que las necesidades de asistencia técnica para mejorar los servicios fitosanitarios de los países en desarrollo requieren el tratamiento de las cuestiones identificadas con arreglo al siguiente orden de prioridades:

<u>Prioridad</u>	<u>Tipo de asistencia necesaria</u>
1	Estudio y actualización de la legislación nacional de protección fitosanitaria
2	Mejora de los aspectos institucionales (sostenibilidad)
3	Desarrollo de un marco reglamentario
4	Aplicación de procedimientos operativos y de gestión
5	Capacitación y mejora de los conocimientos técnicos
6	Ampliación o mejora de infraestructura y equipo
7	Mayor participación en organizaciones internacionales/regionales

16. Por consiguiente, es previsible que la inversión en infraestructura o equipo tengan un rendimiento relativamente bajo si previamente no se han eliminado conjuntamente o mitigado los principales factores restrictivos.

17. Esta situación difiere radicalmente del planteamiento de los programas tradicionales de asistencia técnica realizados antes de la aprobación del Acuerdo OMC/MSF, en los que los esfuerzos se concentraban principalmente en la mejora de la infraestructura y el equipo materiales, en vez de en el perfeccionamiento de la legislación o el desarrollo de unos sistemas de gestión apropiados.

18. Entre las cuestiones identificadas en cada grupo cabe señalar las siguientes:

A. LEGISLACIÓN (Y REGLAMENTOS)

- falta de un reconocimiento del sistema nacional de protección fitosanitaria y su relación con el comercio internacional, que permita la participación de todas las partes interesadas
- desfase general de la legislación de protección fitosanitaria respecto de la OMC/MSF y la CIPF (en cuanto a terminología, definiciones y conceptos)
- la legislación no prevé ni las obligaciones del país ni las funciones de las ONPF
- falta de poderes jurídicos para la búsqueda y el decomiso
- no obligación por parte de las autoridades aduaneras de presentar informes a los funcionarios de protección fitosanitaria
- falta de mandato específico para realizar un análisis de riesgo
- fragmentación de la autoridad (funciones dispersas entre varias organizaciones)
- las disposiciones para imponer multas y pago de derechos son débiles o inexistentes
- falta de disposiciones y financiación para reaccionar ante situaciones de urgencia de plaga exótica
- falta de disposiciones para la acreditación
- solapamiento de las autoridades nacionales y subnacionales
- terminología y definiciones no actualizadas
- falta de especificaciones sobre la autoridad y los procedimientos para el desarrollo y la adopción de requisitos fitosanitarios
- falta de procedimientos para la consulta nacional y la notificación internacional

B. CUESTIONES INSTITUCIONALES

- fragmentación de autoridad (entre ministros, dentro del ministerio de agricultura, entre los gobiernos nacionales y subnacionales)
- falta de políticas de recuperación de costes
- salarios no competitivos
- organizaciones de protección fitosanitaria estructuradas por producto básico y no por funciones y programas
- falta de programas de capacitación periódicos, tanto de gestión como de actividades técnicas
- falta de distinción entre los modelos de dotación de personal técnico y de gestión, lo que dificulta la conservación del personal científico en puestos técnicos
- falta de directores capacitados para programas nacionales
- escasez general de personal y pluriempleo (los mismos funcionarios llevan a cabo análisis del riesgo de plagas (ARP), diagnósticos de plagas, e inspecciones en los puntos de entrada)

C. PROCEDIMIENTOS DOCUMENTADOS

- falta de procedimientos documentados y sistemas de gestión para:
 - vigilancia
 - elaboración de listas de plagas
 - ARP
 - certificación de exportación
 - inspección
 - diagnóstico de plaga
 - reacción ante plaga exótica
 - áreas, lugares y sitios libres de plagas
- falta de manuales operativos
- falta de sistemas de auditoría interna
- falta de sistemas informatizados

D. PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL

- no hay ninguna dependencia encargada de la gestión de asuntos internacionales (falta de memoria institucional)

E. CAPACITACIÓN

- falta de programas regulares de capacitación sobre procedimientos técnicos y de gestión
- falta de capacitación en los conceptos y la aplicación de NIMF

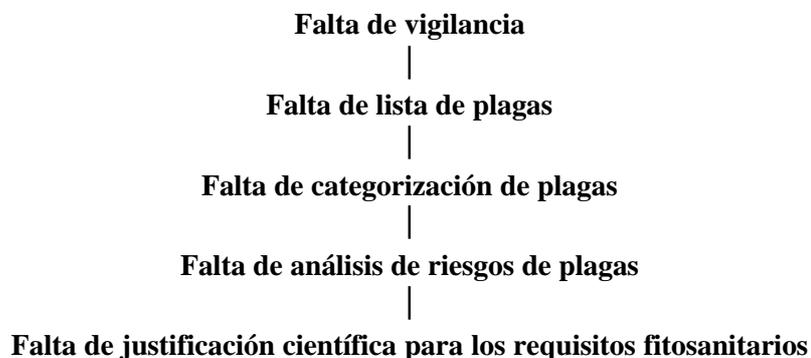
F. INSTALACIONES Y EQUIPO

- instalaciones de inspección insuficientes en los puntos de entrada
- instalaciones y material de laboratorio insuficientes
- falta de incineradores y equipo de escaneo
- bibliotecas y referencias insuficientes
- falta de sistemas informatizados (red para aplicar procedimientos documentados)
- falta de invernaderos y cámaras de aislamiento para cuarentena

IV. CONCLUSIONES

19. Los resultados de la ECF demuestran que los países en desarrollo - al menos los que han sido objeto del estudio - experimentan unas dificultades intrínsecas para la aplicación de la CIPF y las normas conexas, y que los programas tradicionales de asistencia técnica no son los instrumentos más adecuados para resolver estos problemas. Además, debido a la falta de unas INMF específicas previstas en la CIPF (situación diferenciada con la Comisión del Codex Alimentarius y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE)), los miembros de la CIPF casi siempre necesitan justificar sus medidas fitosanitarias mediante un ARP. El efecto combinado de las dificultades especiales para aplicar las NIMF y la falta de NIMF específicas previstas por la CIPF parece provocar “efecto dominó en determinados países en desarrollo”.

20. Efecto dominó de las NIMF



21. La ECF revela un modelo general que es importante para comprender mejor las dificultades que plantea una aplicación plena de la CIPF y constituye un elemento de consideración determinante en los procesos de planificación estratégica de la CIPF. En la última reunión del Grupo Oficioso de Trabajo sobre Planificación Estratégica y Asistencia Técnica (diciembre 2001, Bangkok), se presentaron varias recomendaciones basadas en los resultados de la ECF que revisten importancia para la aplicación plena de la CIPF. Cabe destacar las siguientes:

- establecimiento de un fondo fiduciario general y especial para atender a la necesidad de una mayor participación de los países en desarrollo en las actividades de la CIPF
- estudio de las orientaciones estratégicas 1 y 4 del Plan Estratégico aprobado por la CIMF 3 (abril 2001), para conceder la prioridad máxima a la elaboración de una INMF sobre “eficacia de las medidas fitosanitarias” y “equivalencia de las medidas fitosanitarias”, como requisito previo para la elaboración de unas normas más específicas sobre medidas fitosanitarias y para promover su coherencia

- conceder prioridad a la identificación, elaboración y adopción de normas específicas (por ej. tratamientos para productos básicos y plagas específicos, o procedimientos de Áreas Libres de Plagas que deben aplicarse en combinaciones específicas de plagas/productos básicos) y determinar los mecanismos para su elaboración. Esto es necesario no sólo como medio para facilitar el comercio, sino también para eliminar la asimetría existente entre las normas de la OIE, el Codex y la CIPF
- el perfeccionamiento ulterior de la ECF y la elaboración de nuevos instrumentos de asistencia técnica (orientación a los países para que mejoren los aspectos institucionales y reglamentarios de sus sistemas nacionales, manuales, operativos, etc.) es un elemento fundamental para la función coordinadora de la CIMF en la asistencia técnica y para la aplicación de la CIPF.

22. Se invita a la CIMF a que examine atentamente estas propuestas a la luz de la información obtenida mediante la ECF.