



MARCO ESTRATEGICO DEL COSAVE

Luego de 20 años.

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento sobre el marco estratégico del COSAVE, se analizan las etapas por las cuales ha atravesado esta Organización Regional de Protección Fitosanitaria desde sus inicios informales y luego de su constitución formal, basándose en las decisiones adoptadas por su Consejo de Ministros en relación a sus lineamientos estratégicos y los planes de trabajo elaborados por su Comité Directivo, por más de 20 años.

Son identificadas y analizadas: una etapa inicial que cubre los primeros diez años de funcionamiento de la organización; a continuación una segunda etapa de posicionamiento internacional que abarca hasta comienzos del 2009 y muy en particular, una tercera etapa de consolidación regional, que se propone sea aprobada por los miembros de su Consejo de Ministros, para ser ejecutada de 2010 en adelante. Luego de constatar los productos de la segunda etapa de funcionamiento del COSAVE y considerando los cambios que continuamente acontecen en el comercio de productos agrícolas y las necesidades de adaptación y preparación que todos los países de la región tienen para continuar siendo competitivos y actuantes, el COSAVE considera importante mantener el nivel de participación internacional que marcó su segunda etapa, al mismo tiempo, es fundamental realizar cambios que permitan a la Organización actualizarse y reorientarse por razones detalladas en el documento.

En síntesis, lo que se propone es mantener todas las acciones de la estrategia de posicionamiento internacional establecidas en la segunda etapa del COSAVE y en paralelo ejecutar otras, que tienden a **consolidarse regionalmente para enfrentar situaciones de crisis intraregionales e internacionales.**

Las necesidades más urgentes para concretar esta nueva estrategia son variadas, pero entre ellas se destacan:

- El mantenimiento de un contacto periódico entre el Comité Directivo y el Consejo de Ministros del COSAVE.
- La definición del Consejo de Ministros de COSAVE, sobre la posible integración de otros países a la Organización.

- ❑ Revisión de las disposiciones referentes a sede y período de duración de la Presidencia.
- ❑ La consideración de recursos humanos adicionales para la Secretaría y financieros para el funcionamiento de la Organización.

4
W
Q

[Handwritten signatures in blue ink]

I. Introducción

El COSAVE tuvo en sus inicios dos fases bien definidas, la primera, que comprende el período que se extiende entre los años 1980 y 1989 fue de tipo menos formal y se realizó sobre la base de un acuerdo entre los Ministerios y los Servicios de Sanidad Vegetal de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay con el objetivo de cooperar en materia fitosanitaria. No contó con una estructura legal ni aportes específicos de recursos para sus actividades. Los países reunían a sus expertos de acuerdo a la problemática existente, haciendo esfuerzos diversos para esta cooperación.

La segunda fase se comienza a negociar en 1986 y se concreta en 1989, mediante un Acuerdo Intergubernamental, ratificado por los Gobiernos de los 5 países. Este Acuerdo, que es la base legal hoy existente, recogió la problemática internacional en la materia y los intereses de los Estados Miembros, integrantes todos a su vez del Grupo Cairns. Como es sabido, entre los años 1985 y 1994 se negoció la Ronda Uruguay del GATT, con una fuerte participación del Grupo Cairns y un liderazgo de algunos de los países de la Región, apoyando la necesidad de la existencia de un Acuerdo sobre Agricultura y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

El COSAVE nació como una Organización Regional de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), bajo el marco legal del artículo VIII de la mencionada Convención (1951). El desarrollo de la Convención, fue errático y no se adaptaba a las nuevas necesidades de los países. Las normas internacionales vigentes en 1995 no pasaban de 4 ó 5, eran muy generales y no estaban concebidas de acuerdo al papel protagónico del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio (MSF/OMC). El contexto internacional de esa época ya mostraba indicios que la ausencia de normas internacionales técnicas, serían las principales barreras no arancelarias al comercio, con el agravante de que en el sector agrícola existían muy pocas normas de este tipo.

II. Etapa Inicial - Década de los 90'

La realidad internacional antes citada, direccionó el desarrollo del COSAVE, generándose una estructura formal, basada en un Consejo de Ministros, un Comité Directivo y una Secretaría de Coordinación. Con el aporte técnico y administrativo del IICA para esta estructura, se instrumentaron una serie de Grupos de Trabajo Permanentes, cuyo principal objetivo fue el desarrollo de normas horizontales regionales, con el fin de avanzar en la armonización del intercambio comercial entre los cinco países y disponer de herramientas de discusión consensuadas en los ámbitos multilaterales existentes.

Durante el período 1990-1999 se generaron 60 estándares y subestándares regionales, algunos de los cuales sirvieron luego de base a la armonización internacional. En todos los casos, fueron utilizados en el proceso de armonización MERCOSUR y como base técnica de consenso para las negociaciones internacionales.

La estrategia seguida por el COSAVE dio sus frutos, destacándose el impulso que se logró en el intercambio comercial regional, debido a una facilitación del mismo basado en normas técnicas, científicamente sustentadas. Asimismo, se obtuvieron beneficios adicionales derivados de la forma de trabajo entre los que se pueden citar: la Organización Regional es de consulta obligatoria por parte de la Secretaría de la Convención y de otras regionales, los integrantes del Comité Directivo han cumplido papeles importantes en las negociaciones internacionales del texto del actual Acuerdo MSF/OMC y del texto revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, así como en los textos actuales de varias Normas Internacionales de Medidas Fitosanitarias (NIMF).

En el COSAVE existe un equipo de profesionales (entre 30 y 40) capacitados en temas específicos y formados con experiencia y metodología para mantener discusiones en reuniones regionales o internacionales de negociación. Esta forma de trabajo, y continua capacitación de profesionales, contribuyó con los esfuerzos institucionales de los Servicios de Sanidad Vegetal para establecer áreas de cuarentena, vigilancia, sistemas de certificación, regulación de plaguicidas, control biológico, entre otros.

A partir de 1995, cambia la estrategia de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria para ponerse en línea con el rol dispuesto por el Acuerdo MSF/OMC. Hasta ese momento, no tenía una estructura formal dentro de la FAO y las normas seguían un tortuoso camino administrativo que terminaba con su sanción en la Conferencia de la FAO, cada 2 años. El término promedio para el desarrollo y sanción de las NIMF insumía entre 4 y 6 años. A partir de ese año se crea la Secretaría de la Convención y se modifica el sistema de elaboración y sanción de normas.

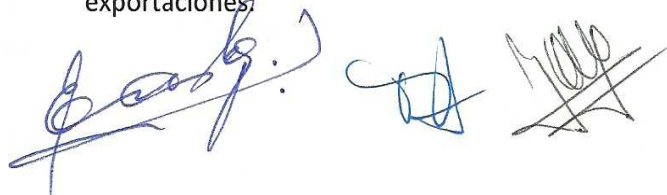
Sin embargo, el impulso actual se produce a partir de 1997, cuando se aprobó el texto revisado de la Convención Internacional, finalmente ratificado por dos tercios de las Partes Contratantes en 2005 incorporando nuevos criterios y conceptos. A partir de este nuevo texto se aceleró el proceso de armonización internacional, de modo tal que en este momento existen 32 normas internacionales y un ambicioso programa de trabajo de más de 60 normas a ser desarrolladas.

III. Etapa de posicionamiento internacional - Primera década del siglo XXI.

A partir del 1 de enero de 1995 se estableció la Organización Mundial de Comercio con el Acuerdo Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otros.

El comercio agrícola globalizado, así como el papel vinculante de las normas técnicas internacionales y sus regulaciones, generaron necesidades de adecuación rápida de los países (estructuras, capacidades técnicas, de negociación, etc.), para optimizar el uso de los recursos existentes, fortalecer las capacidades regionales y la implementación de las normas, así como para poder afrontar las discusiones internacionales en los foros donde se desarrollan dichas normas, las que posteriormente podrían afectar sus exportaciones.

7



La modificación del sistema de elaboración de normas de la CIPF ha obligado a los países de la región a embarcarse en un arduo proceso, donde necesitan participar de reuniones regionales e internacionales cada vez más especializadas y frecuentes. El sistema actual prevé un circuito que contempla varios pasos y a medida que una norma avanza de un paso al siguiente, se hace cada vez más difícil realizar cambios de interés en los textos. Las modificaciones en el último paso (reunión anual de la CMF) se podrán hacer, pero con más dificultades para los países, por lo que es estratégico que la participación y las observaciones se realicen desde los primeros pasos.

Por otra parte, los países realizan una intensa actividad en la identificación y participación en el proceso de establecimiento de nuevas normas por lo que afectan muchos recursos, particularmente para solventar las reuniones de Grupos de Expertos y Paneles Técnicos, realizando de esta manera un seguimiento muy cercano de la evolución de las mismas.

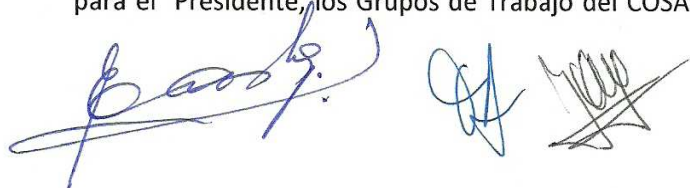
Las circunstancias puntualizadas, entre otras, tienden a mantener la desigualdad entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, haciendo difícil la posibilidad de participar activamente de las reuniones donde se deciden las normas, que posteriormente regularán las exportaciones.

A la luz de los antecedentes presentados, se evidenció la necesidad de proponer un cambio de estrategia para el COSAVE, poniendo énfasis en las nuevas necesidades de los países Miembros, los cuales tienen en las exportaciones agropecuarias un fuerte fundamento de sus economías.

En base a esta decisión se formularon durante esta etapa los lineamientos estratégicos que deberían ser desarrollados prioritariamente, entre otros:

1. Acción proactiva en la generación y el seguimiento de las normas que se desarrollan en el ámbito internacional, ya sea de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria como del Convenio de la Diversidad Biológica y otros acuerdos internacionales pertinentes.
2. Incorporación de nuevas materias en las temáticas de trabajo, de acuerdo a las necesidades que surgen de la armonización internacional, como por ejemplo, sistemas de vigilancia, especies invasivas, etc.
3. Fortalecimiento de la capacidad regional en los procesos de integración con otros bloques regionales o hemisféricos.
4. Identificación y desarrollo de aquellas normas que, basadas en las internacionales, deberán ser especificadas o profundizadas de acuerdo a las necesidades de los Países Miembros.
5. Incentivo a la implementación de las normas y procedimientos armonizados regional ó internacionalmente.

En base a la nueva estrategia propuesta se analizó el rol que deberían cumplir la Secretaría y los Grupos de trabajo del COSAVE. En el primer caso porque debido a la complejidad de la organización existe una necesidad de fuerte coordinación y apoyo para el Presidente, los Grupos de Trabajo del COSAVE, los representantes regionales



en el Comité de Normas y los candidatos de la región seleccionados para ser parte de Grupos de Expertos y Paneles Técnicos, para lo cual es necesario un alto grado de especialización y propender a la estabilidad de los profesionales involucrados. En el caso de los Grupos de Trabajo del COSAVE, debido a la consideración de los costos y beneficios de la existencia de grupos de tipo permanente, así como por la importante presión de generar productos tangibles para poder participar del proceso internacional de establecimiento de normas (no necesariamente normas regionales sino también documentos de posición regionales, análisis de borradores de normas, etc.), se adoptó la modalidad de establecer Grupos de Trabajo Ad Hoc, que permitieron un funcionamiento mas flexible en cuanto a la capacitación de los delegados de los países que son convocados y una mejor precisión y obtención de los productos esperados de cada reunión.

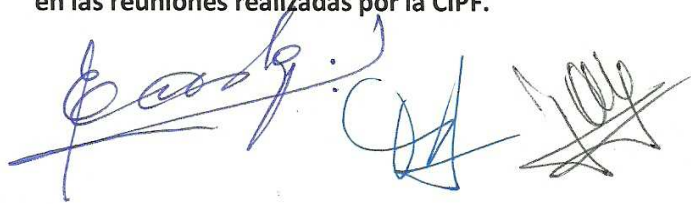
En esta realidad, los países del COSAVE plantearon a su Consejo de Ministros varias propuestas de Resolución que fueran aprobadas y que abordan los problemas de participar y tomar iniciativas, así como el alcanzar alianzas estratégicas, siendo parte de todas las etapas previas al plenario de la Comisión de manera coordinada y efectiva.

La Resolución 79/13-04 M del Consejo de Ministros aprobó la estrategia de participación activa del COSAVE en los órganos subsidiarios y otras instancias de la CIPF; acordó que los representantes seleccionados de países de la Región, como miembros de los órganos subsidiarios y otras instancias de la CIPF, participarán representando posiciones regionales previamente consultadas y coordinadas; apoyó la definición de acciones concretas de participación de las ORPF en los planes y programas orientados a alcanzar los objetivos de la CIPF y propició una mayor participación de los cuerpos técnicos de las ONPF en las diferentes instancias y foros multilaterales en que se traten asuntos fitosanitarios

Esta resolución se reflejó en acciones concretas tomadas a nivel de los Planes de trabajo, tales como:

- Participar con los mejores delegados regionales en todos aquellos grupos de trabajo o paneles técnicos relevantes creados en la CMF.
- Analizar en conjunto los documentos borrador de Normas Internacionales de Medidas Fitosanitarias que se propongan en la CMF.
- Dar instrucciones conjuntas a todos los delegados en el Comité de Normas de la CMF.
- Financiar las reuniones de grupos de trabajo sobre el desarrollo de normas de su interés.
- Analizar en conjunto todos los documentos presentados a resolución de la CMF.

Por otro lado, las Resoluciones 96/20-06 M y 100/22-07 M fueron fundamentales para poder instrumentar esas acciones ya que aprobaron la adjudicación a COSAVE de aportes exclusivos anuales destinados a la participación de expertos de la región en las reuniones realizadas por la CIPF.

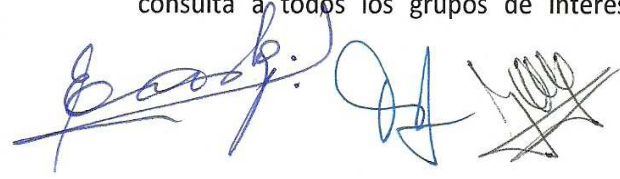


IV. Etapa de consolidación regional - Propuesta de cambio de Estrategia para el tercer decenio.

Luego de 20 años de trabajo formal en conjunto, las ONPF, como miembros del COSAVE, entienden que han obtenido del trabajo de esta organización importantes productos, tales como:

- La mejor preparación para que las ONPF prevengan la introducción de plagas ausentes de la región, con los consiguientes impactos negativos en la producción.
- Una mayor capacitación de sus funcionarios en varios niveles y en asuntos tales como: la estandarización de procedimientos y métodos, la negociación de normas técnicas, la tecnología de diagnóstico, la de realización de análisis de riesgo de plagas, etc. En los últimos diez años, varios miles de personas fueron capacitadas en actividades propiciadas por COSAVE y en los cuatro últimos años, 150 personas fueron directamente capacitadas por COSAVE y mas de 100 reguladores de la región participan por año en actividades del COSAVE y formaron posiciones regionales
- La existencia de mejores normas internacionales, más transparentes y adecuadas a las realidades de todo el mundo, por la participación permanente en todo el proceso de establecimiento de normas. Los resultados han sido evidentes a nivel de la adopción de normas desarrolladas en COSAVE, en MERCOSUR y de documentos de base de NIMF de la CIPF.
- Un mejor funcionamiento de la Comisión de Medidas Fitosanitarias debido a las posiciones regionales adoptadas y los cambios conseguidos mediante mecanismos de participación apropiados por parte de la región. Se han analizado en conjunto todos los borradores de Normas Internacionales de Medidas Fitosanitarias que se propongan en la CMF y se han llevado a esa Comisión posiciones conjuntas sobre todos los documentos presentados a resolución. Se cuenta con tres delegados de países de la región trabajando en estrecha coordinación en el Comité de Normas de la CMF y un suplente en el Órgano de Solución de Controversias de la CIPF.
- Uno de los mejores resultados ha sido que se ha incidido sin lugar a duda en los procesos para establecer las normas y en todos los asuntos de la CIPF, debido a que en la práctica se han aceptado cerca del 80 % de los cambios solicitados y observaciones realizadas.
- La capitalización de los aciertos y desaciertos en las decisiones y procedimientos tanto de la organización como de sus ONPF miembros, a través de las actividades que desarrollan sus Grupos de Trabajo y la forma como se participa en la CMF, evaluando y reorientando sus acciones para lograr los mejores resultados.
- Una mayor transparencia regional, lograda a través de la colocación a consulta a todos los grupos de interés de los borradores de normas

u
h
f



regionales e internacionales, la posibilidad de participación en los Grupos de Trabajo de COSAVE y la forma como se abordan los temas de interés regional.

- ❑ El mejoramiento del comercio internacional en beneficio de los países exportadores de la región y de sus productores.
- ❑ Un concreto y sincero sentido de integración como región, que han reflejado en sus acciones conjuntas a los niveles regionales e internacionales.
- ❑ Un importante aumento en el conocimiento y la confianza mutua entre las ONPF.
- ❑ Un enriquecimiento producido por la discusión libre y abierta de temas técnicos relevantes para todos los países y por el hecho de compartir las experiencias, éxitos y fracasos de cada uno.

Luego de constatarse estos productos de la segunda etapa de funcionamiento del COSAVE y considerando los cambios que continuamente acontecen en el comercio de productos agrícolas y las necesidades de adaptación y preparación que todos los países de la región tienen para continuar siendo competitivos y actuantes, el COSAVE considera que es necesario abordar una tercera etapa estratégica para su tercer decenio formal debido a que:

- ❑ Ya se ha generado un importante cuerpo de Normas Internacionales para Medidas Fitosanitarias. Casi todas las normas de conceptos fitosanitarios horizontales han sido cubiertas.
- ❑ Se ha participado activamente y con buenos resultados de todas las actividades de la Comisión de Medidas Fitosanitarias y lo que es más relevante, de todas aquellas relacionadas al establecimiento de normas.
- ❑ Se ha conseguido que el proceso de establecimiento de normas internacionales sea reglamentado de forma clara y transparente.
- ❑ Se ha participado de la creación de la Comisión de Medidas Fitosanitarias y del establecimiento y reglamentación de su Bureau.
- ❑ Se ha conseguido el apoyo concreto de los Sres. Ministros del Consejo de Ministros del COSAVE, a través de las resoluciones 79/13-04 M, 96/20-06 M y 100/22-07 M
- ❑ Se tiene un conocimiento mas acabado de las capacidades regionales para actuación internacional y se han probado procedimientos que han demostrado ser efectivos para hacerlo.
- ❑ Se ha aumentado notablemente la capacidad de negociar en conjunto, incrementando de esa manera la confianza mutua y la incidencia de la región en asuntos fitosanitarios de su interés.



- Se ha incrementado el reconocimiento internacional y el peso de la opinión de los países de la región del COSAVE en asuntos de la Comisión de Medidas Fitosanitarias.

Por lo expuesto, es importante mantener el nivel de participación internacional que marcó la segunda etapa del COSAVE, pero al mismo tiempo, son fundamentales cambios que permitan a la Organización actualizarse y reorientarse en el sentido de:

- Trabajar en las problemáticas comunes que afectan los procesos de importación y exportación de productos desde y hacia la región.
- Fortalecer el intercambio regional de productos y subproductos agrícolas.
- Detectar asimetrías importantes en algunos procedimientos de los países de la región, que requieren de urgente atención no solo para mejorar el intercambio regional sino para lograr un adecuado nivel de protección fitosanitaria en la misma.
- Reforzar la transparencia y la cooperación regional en cuanto a requisitos fitosanitarios, procedimientos de inspección, modelos de ARP, etc., que permitan trabajar bajo los mismos acuerdos en pro de los mismos objetivos.
- Utilizar los recursos del COSAVE de manera cada vez más eficiente y explorar nuevas metodologías de comunicación y toma de decisiones.

En síntesis, se propone mantener todas las acciones de la estrategia de posicionamiento internacional establecidas en la segunda etapa del COSAVE, en las cuales se ha ganado una notable experiencia y resultados concretos que permiten hacer mas simple su ejecución y paralelamente desarrollar otras acciones, tendientes a fortalecerse regionalmente para enfrentar situaciones de crisis.

Las necesidades más urgentes para concretar esta nueva estrategia son variadas, pero entre ellas se destacan:

- El mantenimiento de un contacto periódico entre el Comité Directivo y el Consejo de Ministros del COSAVE.
- La definición del Consejo de Ministros de COSAVE, sobre la posible integración de otros países a la Organización.
- Revisión de las disposiciones referentes a sede y período de duración de la Presidencia.
- La consideración de recursos humanos adicionales para la Secretaría y financieros para el funcionamiento de la Organización.