



MARCO ESTRATÉGICO DO COSAVE

Depois de 20 anos.

RESUMO EXECUTIVO

Neste documento sobre o marco estratégico do COSAVE são analisadas as etapas pelas quais têm atravessado esta Organização Regional de Proteção Fitossanitária desde seus primórdios informais e depois de sua criação formal, tomando como base as decisões adotadas pelo seu Conselho de Ministros no que se refere às diretrizes estratégicas e aos planos de trabalho elaborados pelo seu Comitê Diretivo, por mais de 20 anos.

São identificadas e analisadas: uma etapa inicial que abrange os dez primeiros anos de funcionamento da organização; em seguida uma segunda etapa de posicionamento internacional que se prolonga até início de 2009 e muito particularmente, uma terceira etapa de consolidação regional, a qual pretende-se seja aprovada pelos membros do seu Conselho de Ministros, para ser executada de 2010 em diante.

Constatados os produtos da segunda etapa de funcionamento do COSAVE e considerando as mudanças que continuamente acontecem no comércio de produtos agrícolas e as necessidades de adaptação e preparação que todos os países da região sofrem para continuar sendo competitivos e atuantes, o COSAVE considera importante manter o nível de participação internacional que marcou sua segunda etapa. Concomitantemente, é fundamental realizar mudanças que permitam à Organização atualizar-se e re-orientar seu marco estratégico pelas razões que são detalhadas no presente documento.

Em resumo, o que se propõe é manter todas as ações estratégicas de inserção internacional estabelecidas na segunda etapa do COSAVE e paralelamente executar outras, com vistas à sua **consolidação regionalmente para enfrentar situações de crises intra-regionais e internacionais.**

As necessidades mais urgentes para consolidar esta nova estratégia são variadas, todavia dentre elas destacam-se:

- A manutenção de um contato periódico entre o Comitê Diretivo e o Conselho de Ministros do COSAVE.
- A definição do Conselho de Ministros do COSAVE, sobre a possível integração de outros países à Organização.

- Revisão das disposições que se referem à sede e período de duração da Presidência.
- A avaliação de recursos humanos adicionais para a Secretaria e de recursos financeiros para o funcionamento da Organização.

Handwritten signatures in blue ink, including a large signature on the left and two smaller ones on the right.

I. Introdução

O COSAVE teve no começo duas fases bem definidas, a primeira, que compreende o período que abrange os anos de 1980 a 1989 foi do tipo menos formal e executada com base em um acordo entre os Ministérios e as Unidades de Sanidade Vegetal da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai com o propósito de cooperar em matéria fitossanitária. Não tinha uma estrutura legal nem contribuições específicas de recursos para suas atividades. Os países reuniam seus especialistas de acordo com a problemática existente, realizando diversos esforços para a consecução desta cooperação.

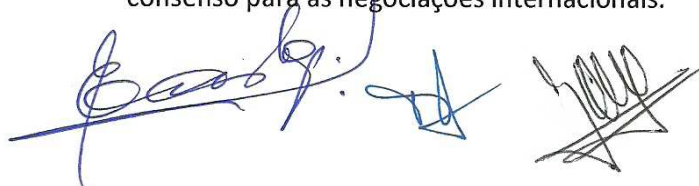
A segunda fase começa a negociar-se em 1986 e consolida-se em 1989, mediante em Acordo entre governos, ratificado pelos Governos dos 5 países. Este Acordo, que é a base legal hoje existente, acolheu a problemática internacional na matéria e os interesses dos Estados Membros, integrantes todos por sua vez do Grupo Cairns. Como é sabido, entre os anos 1985 e 1994 foi negociada a Rodada Uruguai do GATT, com uma importante participação do Grupo Cairns e a liderança de alguns dos países da Região, apoiando a necessidade da existência de um Acordo sobre Agricultura e sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

O COSAVE nasce como uma Organização Regional da Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais (CIPV), sob o marco legal do artigo VIII da mencionada Convenção (1951). O crescimento da Convenção foi errôneo e não se adaptava às novas necessidades dos países. As normas internacionais vigentes em 1995 não ultrapassavam as 4 ou 5, eram mui gerais e não foram concebidas de acordo com o papel de protagonista do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio (SPS/OMC). O contexto internacional dessa época já mostrava indícios de que a ausência de normas internacionais técnicas, seriam as principais barreiras não tarifárias ao comércio, com a agravante de que no setor agrícola existiam muito poucas normas deste tipo.

II. Etapa Inicial - Década dos 90

A realidade internacional antes citada, direcionou o desenvolvimento do COSAVE, gerando-se uma estrutura formal tendo como base um Conselho de Ministros, um Comitê Diretivo e uma Secretaria de Coordenação. Com a contribuição técnica e administrativa do IICA para esta estrutura, conformaram-se uma série de Grupos de Trabalho Permanentes, cujo principal objetivo foi o desenvolvimento de normas regionais horizontais, com vistas ao avanço na harmonização do intercâmbio comercial entre os cinco países e da disponibilização de ferramentas de discussão de consenso nos âmbitos multilaterais existentes.

No período 1990 a 1999 foram gerados 60 Standard e sub-standard regionais, alguns dos quais serviram de base para a harmonização internacional. Em todos os casos, foram utilizados no processo de harmonização MERCOSUL bem como base técnica de consenso para as negociações internacionais.



A estratégia adotada pelo COSAVE deu seus frutos, destacando-se o avanço alcançado no intercâmbio comercial regional, por causa da sua facilitação com base em normas técnicas, cientificamente sustentáveis. Da mesma forma, foram obtidos benefícios adicionais em razão da forma de trabalho dentre os quais podem citar-se: o COSAVE tem sido consulta obrigatória para a Secretaria da CIPV e outras organizações regionais, os integrantes do Comitê Diretivo têm cumprido importante papel nas negociações internacionais relacionados ao atual texto do Acordo SPS/OMC e ao texto revisado Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais, bem como nos atuais textos de várias Normas Internacionais de Medidas Fitossanitárias (NIMF).

No COSAVE existe uma equipe de profissionais capacitados (entre 30 e 40) em temas específicos e formados com experiência e metodologia para manter discussões em reuniões de negociações regionais ou internacionais. Esta forma de trabalho, e a continuada capacitação de profissionais tem se somado aos esforços institucionais das Unidades de Sanidade Vegetal para estabelecer áreas de quarentena, vigilância, sistemas de certificação, regulamentação de praguicidas, controle biológico, dentre outros.

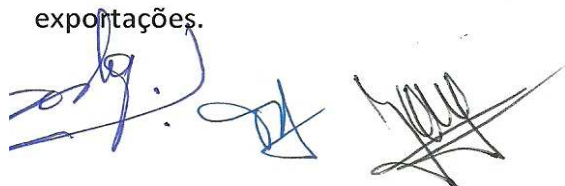
A partir de 1995, muda a estratégia da Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais para alinhar-se com o papel atribuído pelo Acordo SPS/OMC. Até esse momento, não possuía uma estrutura formal dentro da FAO e as normas seguiam um tortuoso caminho administrativo que terminava na sua sanção na Conferência da FAO, a cada 2 anos. A média entre a elaboração e a sanção das NIMF era de 4 a 6 anos. A partir desse ano, 1995, foi criada a Secretaria da Convenção e modifica-se o sistema de elaboração e sanção das normas.

Entretanto, o impulso atual acontece a partir de 1997, quando foi aprovado o texto revisado da Convenção Internacional, finalmente ratificado por dois terços das Partes Contratantes em 2005 incorporando novos critérios e conceitos. A partir deste novo texto acelerou-se o processo de harmonização internacional, de forma tal que neste momento existem 32 normas internacionais e um ambicioso programa de trabalho de mais de 60 normas a serem desenvolvidas.

III. Etapa de posicionamento internacional - Primeira década do século XXI

A partir de 1º de janeiro de 1995 foi estabelecida a Organização Mundial do Comércio com o Acordo de Medidas Sanitárias y Fitossanitárias, entre outros.

O comércio agrícola globalizado, bem como o papel vinculante das normas técnicas internacionais e suas regulamentações, geraram necessidades de adequação rápida dos países (estruturas, capacidades técnicas, de negociação, etc.), para otimizar o uso dos recursos existentes, fortalecer as capacidades regionais e a implementação das normas, bem como para poder confrontar as discussões internacionais nos fóruns onde são desenvolvidas tais normas, as que posteriormente poderiam afetar suas exportações.



A modificação do sistema de elaboração de normas da CIPV tem obrigado aos países da região ao envolvimento em um árduo processo, onde precisam participar de reuniões regionais e internacionais cada vez mais especializadas e freqüentes. O sistema atual prevê um ciclo que contempla várias etapas e à medida que uma norma avança de uma etapa à seguinte, é cada vez mais difícil realizar mudanças significativas nos textos. As modificações na última etapa (reunião anual da CMF) poderão ser feitas, porém com maiores dificuldades para os países, motivo pelo qual a participação e as observações devem ser realizadas desde as primeiras etapas.

Por outro lado, os países realizam uma intensa atividade na identificação e participação no processo de estabelecimento de novas normas pelo que alocam muitos recursos, particularmente para financiar as reuniões de Grupos de Especialistas e Painéis Técnicos, realizando desta forma um acompanhamento muito próximo da evolução das normas.

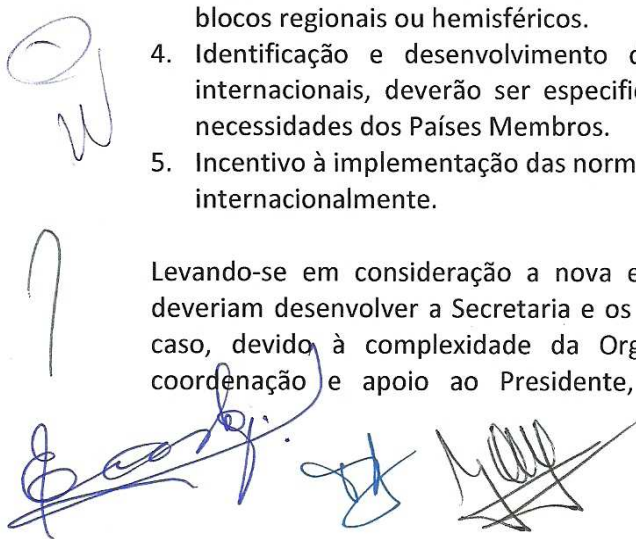
As circunstâncias apontadas, entre outras, tendem a manter a desigualdade entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos, dificultando a possibilidade de participar ativamente das reuniões onde são decididas as normas, que posteriormente regulamentarão as exportações.

À luz dos antecedentes apresentados, evidencia-se a necessidade de propor uma mudança de estratégia para o COSAVE, colocando maior ênfase nas novas necessidades dos países Membros, os que têm nas exportações agropecuárias o ponto forte de suas economias.

Com base nesta decisão foram formulados durante esta etapa diretrizes estratégicas que deveriam ser desenvolvidas prioritariamente, entre outras:

1. Ação pró-ativa na geração e acompanhamento das normas que são desenvolvidas no âmbito internacional, seja da Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais bem como do Convênio da Biodiversidade e outros acordos internacionais pertinentes.
2. Incorporação de novas matérias nos temas de trabalho, de acordo às necessidades que surgem da harmonização internacional, como por exemplo, sistemas de vigilância, espécies invasoras, etc.
3. Fortalecimento da capacidade regional nos processos de integração com outros blocos regionais ou hemisféricos.
4. Identificação e desenvolvimento daquelas normas que, fundamentadas nas internacionais, deverão ser especificadas ou examinadas a fundo de acordo as necessidades dos Países Membros.
5. Incentivo à implementação das normas e procedimentos harmonizados regional ou internacionalmente.

Levando-se em consideração a nova estratégia proposta analisou-se o papel que deveriam desenvolver a Secretaria e os Grupos de trabalho do COSAVE. No primeiro caso, devido à complexidade da Organização há uma necessidade de intensa coordenação e apoio ao Presidente, os Grupos de Trabalho do COSAVE, os



representantes regionais no Comitê de Normas e os candidatos da região selecionados para formar parte de Grupos de Especialistas e Painéis Técnicos, para o que é necessário um alto grau de especialização e, por conseguinte, proporcionar estabilidade aos profissionais envolvidos.

No caso dos Grupos de Trabalho do COSAVE, levando-se em consideração os custos e benefícios da existência de grupos de tipo permanente, bem como pela significativa pressão de gerar produtos tangíveis para poder participar do processo internacional de estabelecimento de normas (não necessariamente normas regionais como também documentos de posição regionais, análises de minutas de normas, etc.), adotou-se a modalidade de estabelecer Grupos de Trabalho Ad Hoc, que permitiram um funcionamento mais flexível no que diz respeito à capacitação dos delegados dos países que são convocados e uma melhor precisão e obtenção dos produtos esperados de cada reunião.

Neste contexto, os países do COSAVE submeteram ao seu Conselho de Ministros várias propostas de Resolução que foram aprovadas e que abordam os problemas de participar e tomar iniciativas, bem como conseguir alianças estratégicas, como sendo parte de todas as etapas prévias à reunião do plenário da Comissão de forma coordenada e efetiva.

A Resolução 79/13-04 M do Conselho de Ministros aprovou a estratégia de participação ativa do COSAVE nos órgãos subsidiários e outras instancias da CIPV; acordou que os representantes selecionados de países da Região, como membros dos órgãos subsidiários e outras instâncias da CIPV, participarão representando posições regionais previamente consultadas e coordenadas; apoiou a definição de ações concretas de participação das ORPF nos planos e programas voltados para alcançar os objetivos da CIPV e proporcionou uma maior participação dos corpos técnicos das ONPF nas diferentes instâncias e fóruns multilaterais em que sejam tratados assuntos fitossanitários.

Esta Resolução se espelhou em ações concretas tomadas no âmbito dos Planos de Trabalho, tais como:

- Participar com os melhores delegados regionais em todos aqueles grupos de trabalho ou painéis técnicos relevantes criados na CMF.
- Analisar em conjunto os documentos minutas de Normas Internacionais de Medidas Fitossanitárias propostas na CMF.
- Dar instruções conjuntas a todos os delegados no Comitê de Normas da CMF.
- Financiar as reuniões de grupos de trabalho sobre o desenvolvimento de normas de seu interesse.
- Analisar em conjunto todos os documentos apresentados para resolução da CMF.

Por outro lado, as Resoluções 96/20-06 M e 100/22-07 M foram fundamentais para tornar possíveis essas ações visto que aprovaram a alocação ao COSAVE de contribuições exclusivas anuais destinadas à participação de especialistas da região nas reuniões realizadas pela CIPV.

IV. Etapa de consolidação regional - Proposta de mudança de Estratégia para o terceiro decênio

Após 20 anos de trabalho formal em conjunto, as ONPF, como membros do COSAVE, entendem que têm obtido do trabalho desta Organização importantes produtos, tais como:

- O melhor preparo para que as ONPF previnam a introdução de pragas ausentes da região, com os conseqüentes impactos negativos na produção.
- Uma maior capacitação de seus funcionários nos vários níveis e em assuntos tais como: a uniformização de procedimentos e métodos, a negociação de normas técnicas, a tecnologia de diagnóstico, a realização de análises de risco de pragas, etc. Nos últimos dez anos, vários milhares de pessoas foram capacitadas em atividades executadas pelo COSAVE e nos quatro últimos anos, 150 pessoas foram diretamente capacitadas pelo COSAVE e mais de 100 reguladores da região participam por ano em atividades do COSAVE formando posições regionais.
- A existência de melhores normas internacionais, mais transparentes e adequadas às realidades de todo o mundo, pela participação permanente em todo o processo de estabelecimento de normas. Os resultados têm sido evidentes no âmbito da adoção de normas desenvolvidas no COSAVE, no MERCOSUR e de documentos de base de NIMF da CIPV.
- Um melhor funcionamento da Comissão de Medidas Fitossanitárias em conseqüência das posições regionais adotadas e as mudanças alcançadas através de mecanismos de participação apropriados por parte da região. Todas as minutas de Normas Internacionais de Medidas Fitossanitárias que são propostas na CMF têm sido analisadas em conjunto e têm-se apresentado a essa Comissão posições de consenso de todos os documentos apresentados para resolução. Conta-se com três delegados de países da região trabalhando em estreita coordenação no Comitê de Normas da CMF e um suplente no Órgão de Solução de Controvérsias da CIPV.
- Um dos melhores resultados tem sido a repercussão sem dúvida nenhuma nos processos de estabelecimento de normas e em todos os assuntos da CIPV, haja vista que na prática foram aceitas cerca de 80% das mudanças solicitadas e observações realizadas pelos países da região.
- A capitalização dos acertos e desacertos nas decisões e procedimentos tanto da Organização como de suas ONPF membros, através das atividades que desenvolvem seus Grupos de Trabalho e a forma como se participa na CMF, avaliando e re-orientando suas ações para alcançar os melhores resultados.
- Uma maior transparência regional, alcançada através da colocação em consulta a todos os grupos de interesse das minutas de normas regionais e



internacionais, a possibilidade de participação nos Grupos de Trabalho do COSAVE e a forma como são abordados os temas de interesse regional.

- O crescimento do comércio internacional em benefício dos países exportadores da região e de seus produtores.
- Um concreto e franco sentido de integração como região, que tem se refletido em suas ações conjuntas nos âmbitos regionais e internacionais.
- Um importante aumento no conhecimento e na confiança mútua entre as ONPF.
- Um enriquecimento produzido pela discussão livre e aberta de temas técnicos relevantes para todos os países e pelo fato de compartilhar as experiências, êxitos e fracassos de cada um.

Constatados estes produtos da segunda etapa de funcionamento do COSAVE e considerando as mudanças que continuamente acontecem no comércio de produtos agrícolas e as necessidades de adaptação e preparação que todos os países da região têm para continuar sendo competitivos e atuantes, o COSAVE considera que é necessário abordar uma terceira etapa estratégica para seu terceiro decênio formal haja vista que:

- Já foi gerado um significativo número de Normas Internacionais de Medidas Fitossanitárias. Quase todas as normas de conceitos fitossanitários horizontais têm sido atingidas.
- Participou-se ativamente e com bons resultados de todas as atividades da Comissão de Medidas Fitossanitárias e o que é mais relevante, de todas aquelas relacionadas ao estabelecimento de normas.
- Conseguiu-se que o processo de estabelecimento de normas internacionais seja regulamentado de forma clara e transparente.
- Participou-se da criação da Comissão de Medidas Fitossanitárias e do estabelecimento e regulamentação de seu Bureau.
- Conseguiu-se o apoio concreto dos Senhores Ministros do Conselho de Ministros do COSAVE, através das Resoluções 79/13-04 M, 96/20-06 M e 100/22-07 M.
- Tem-se um conhecimento mais concreto das capacidades regionais para atuação internacional e têm sido aprovados procedimentos que têm demonstrado ser efetivos para fazê-lo.
- Tem aumentado notadamente a capacidade de negociar em conjunto, incrementando dessa maneira a confiança mútua e a repercussão da região em assuntos fitossanitários de seu interesse.
- Tem-se incrementado o reconhecimento internacional e o peso da opinião dos países da região do COSAVE em assuntos da Comissão de Medidas Fitossanitárias.

Pelo exposto é importante manter o nível de participação internacional que marcou a segunda etapa do COSAVE, mas ao mesmo tempo, são fundamentais as mudanças que permitam à Organização atualizar-se e reorientar-se no sentido de:

- Trabalhar nos problemas comuns que afetam os processos de importação e exportação de produtos desde e para a região.
- Fortalecer o intercâmbio regional de produtos e sub-produtos agrícolas.
- Detectar assimetrias importantes em alguns procedimentos dos países da região que requerem atenção urgente não somente para melhorar o intercâmbio regional mas para alcançar um adequado nível de proteção fitossanitária.
- Reforçar a transparência e a cooperação regional em relação a requisitos fitossanitários, procedimentos de inspeção, modelos de ARP, etc., que permitam trabalhar sob os mesmos acordos em prol dos mesmos objetivos.
- Utilizar os recursos do COSAVE de maneira cada vez mais eficiente e explorar novas metodologias de comunicação e de tomada de decisões.

Em resumo, propõe-se manter todas as ações da estratégia de posicionamento internacional estabelecidas na segunda etapa do COSAVE, nas quais se alcançou uma notada experiência e resultados concretos que tornam mais simples sua execução e paralelamente desenvolver outras ações, com vistas ao fortalecimento regional para enfrentar situações de crises.

As necessidades mais urgentes para consolidar esta nova estratégia são variadas, todavia dentre elas destacam-se:

- A manutenção de um contato periódico entre o Comitê Diretivo e o Conselho de Ministros do COSAVE.
- A definição do Conselho de Ministros do COSAVE, sobre a possível integração de outros países à Organização.
- Revisão das disposições que se referem à sede e período de duração da Presidência.
- A avaliação de recursos humanos adicionais para a Secretaria e de recursos financeiros para o funcionamento da Organização.

7

