

Fortaleciendo las capacidades institucionales en el campo sanitario y fitosanitario

La Iniciativa IICA/USDA permite a América Latina y el Caribe participar activamente en los foros mundiales donde se adoptan las medidas sanitarias y fitosanitarias que regulan el comercio de productos agroalimentarios.

Eric Bolaños Ledezma
Especialista en Sanidad Agropecuaria, IICA



países que se benefician del sistema multilateral de comercio y aquellos que se dedican únicamente a tratar de cumplir sus obligaciones.

Los países mantienen la soberanía de proteger su estatus sanitario y fitosanitario mediante la implementación de normas regulatorias, pero estas deben basarse en principios científicos. Además, no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre países en los que prevalezcan condiciones idénticas o similares.

La importancia de la efectiva implementación de este Acuerdo y la relevancia que este le dio a las organizaciones internacionales de normalización, hicieron que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) enfocara esfuerzos en evaluar y apoyar el desarrollo de capacidades de sus Estados Miembros en este tema.

A partir de 1995, con la entrada en vigencia del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF), el comercio internacional de productos agroalimentarios tuvo un punto de inflexión con respecto a su marco normativo, debido a las nuevas herramientas jurídicas que los 148 países miembros deben cumplir.

El Acuerdo MSF es un importante instrumento para promover un comercio justo de productos agroalimentarios desde el punto de vista sanitario y fitosanitario. Establece compromisos y obligaciones y crea nuevos desafíos que de no ser acatados o aprovechados pueden generar brechas entre los

Fue así que al realizar un diagnóstico preliminar sobre el desarrollo institucional de los Estados Miembros del IICA se identificó una importante desarticulación entre las instituciones que negocian e implementan normas, y sobre todo entre estas y el sector privado. Asimismo, fue notoria la poca prioridad que las instituciones le otorgaban al asunto, a expensas de la competitividad y la defensa de sus propios intereses.

La participación de las naciones de las Américas en el Comité MSF ha reflejado históricamente una marcada ausencia de “especialistas de capital” o expertos nacionales, aunque sobre ellos descansa gran parte de la responsabilidad de la efectiva implementación del Acuerdo MSF en el ámbito nacional. Adicionalmente, se observó que en algunos países los mecanismos de comunicación entre

las instituciones vinculadas con las medidas sanitarias y fitosanitarias eran débiles o casi inexistentes.

Ante la identificación de esta problemática, el IICA y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA, por sus siglas en inglés) desarrollaron, de manera conjunta, una iniciativa dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países para la efectiva participación ante el Comité MSF. El enfoque de la iniciativa se basa en el intercambio de experiencias de los países participantes y en el desarrollo del liderazgo individual e institucional.

La Iniciativa IICA/USDA incluye:

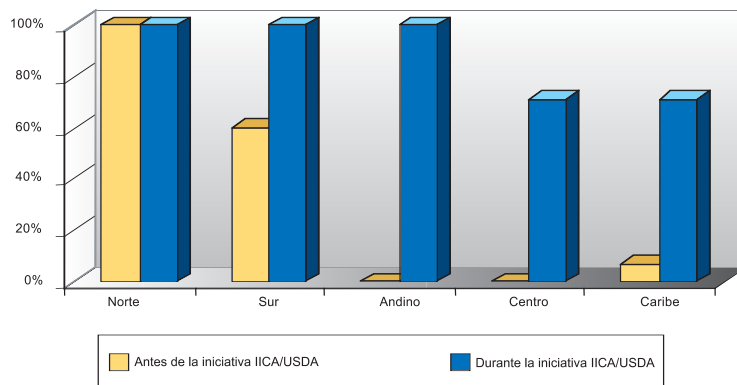
- la posibilidad de asistir a las reuniones del Comité MSF,
- la realización de talleres antes de las reuniones del Comité,
- la presentación de casos exitosos y de posiciones técnicas nacionales, con miras a promover la cooperación horizontal,
- la presentación de informes que ayudan a identificar el nivel de implementación del Acuerdo MSF, y
- el traslado paulatino de obligaciones financieras.

Cinco características clave

Durante el período de ejecución de la Iniciativa IICA/USDA se han identificado cinco características de los países en desarrollo que muestran una activa participación en el Comité MSF. Estas características fundamentales marcan la diferencia entre la presencia física en las reuniones del Comité MSF y una participación proactiva, que incluye un desarrollo permanente de capacidades y una efectiva implementación del Acuerdo MSF. Estos rasgos se describen a continuación.

1. Operan activamente mecanismos de articulación entre el sector público y privado. Las naciones de activa participación cuentan con mecanismos mediante los cuales las instituciones públicas y privadas establecen e implementan una agenda en MSF. Existen mecanismos formales o informales, pero la característica en común es la efectividad con la que operan. Algunos países han oficializado por medio de decretos, o tienen en proceso de aprobación, una comisión nacional en MSF. Otros han utilizado foros

Gráfico 1
Existencia de mecanismos de coordinación nacional para la discusión de una agenda en MSF



ya existentes para incorporar el tema MSF en sus agendas de discusión, incluso con el apoyo de agencias como el IICA o la FAO.

Una de las naciones que inició el proceso para establecer un mecanismo de articulación señala: *“La aprobación del Acuerdo Ejecutivo para la creación del Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, su reglamentación y puesta en funcionamiento ayudarán al proceso de coordinación y fortalecimiento de acciones con los diferentes sectores involucrados para mantener una estrecha comunicación y difusión de información entre ellos. Lo anterior redundará en múltiples beneficios, especialmente en un efectivo seguimiento del Acuerdo MSF”*.

En este sentido, la Iniciativa IICA/USDA ha promovido en los países el diálogo y el análisis de los temas que se discutirán en el Comité MSF. Fue necesario impulsar la creación de mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional que aglutinen al sector privado y a los ministerios de agricultura, economía y comercio exterior, con el fin de generar una agenda nacional que incluya una “posición país” en torno a los temas que se discuten en el Comité. De acuerdo con información facilitada por los participantes, antes de la iniciativa solamente el 21% de los 34 países miembros del IICA contaban con algún mecanismo formal o informal para establecer una agenda nacional MSF. Actualmente este porcentaje alcanza el 82%. (Ver gráfico 1).

2. Operan canales fluidos y permanentes de comunicación entre las instituciones de “capital” y la misión en Ginebra. Esta comunicación fluida les permite anticipar y atender a tiempo las situaciones de interés nacional. Asimismo, es una alternativa de apoyo cuando los expertos de capital no pueden estar presentes en las reuniones del Comité.

Uno de los países que participa en la Iniciativa afirma: *“... se considera fundamental la participación en el Comité de MSF de la OMC, ya sea con presencia física en las discusiones por parte de los funcionarios de capital o alimentando con argumen-*

tos e información a la Misión en Ginebra" [...] "La sostenibilidad de una activa participación está relacionada con los mecanismos de coordinación entre los funcionarios de capital y la misión en Ginebra".

Algunas naciones que no cuentan con una misión permanente ante la OMC sostienen que si lograran una efectiva coordinación regional, podrían desarrollar posiciones conjuntas y aprovechar la infraestructura de los países que sí tienen misión en Ginebra, Suiza, donde tiene su sede el organismo mundial.

Tienen funcionarios cuya responsabilidad primaria es el Acuerdo MSF y su aplicación en el ámbito internacional. Dar seguimiento, analizar, comunicar, liderar y delegar temas vinculados con las MSF requiere una inversión y estructura mínima de recursos humanos que permitan aprovechar y cumplir el Acuerdo MSF. Así lo confirma otro de los países: "La importancia de los temas de MSF, así como la diversidad de agentes involucrados, amerita un tratamiento sistematizado y continuo, que no es sencillo lograr si no se dispone de personal dedicado a ello".

4. Los tomadores de decisión definen y ejecutan acciones específicas en el tema de MSF. Una de las características más importantes de los países que avanzan en la implementación del Acuerdo MSF es que sus políticos o tomadores de decisión reconocen la importancia de una activa participación en los foros internacionales, y definen y ejecutan acciones concretas que fortalecen esta posición. Un país impulsó la implementación de disciplinas específicas ante el Comité, considerando que era estratégico para mejorar las condiciones de acceso de su sector privado. Esto lo logró mediante la definición de una política con el apoyo de sus autoridades y la articulación del sector privado.

Al reconocer la importancia de involucrar a los tomadores de decisiones, uno de los países indica que: "Un aspecto necesario en el mediano plazo, será lograr el reconocimiento por parte de las autoridades nacionales sobre la importancia de estos foros, para así lograr la autorización y asignación de recursos necesarios que permitan una activa participación ante la OMC, la OIE, la CIPF y el Codex Alimentarius".

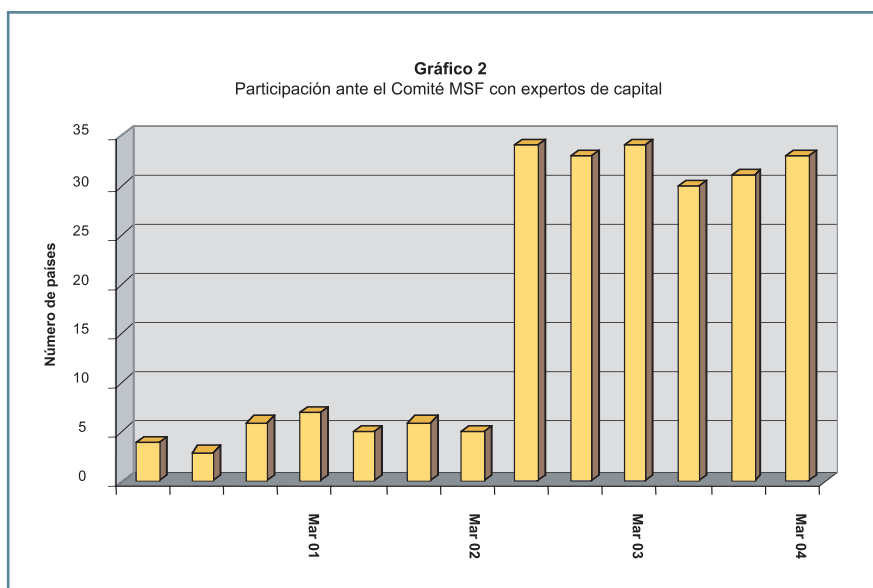
5. Se priorizan recursos para la participación permanente en el ámbito internacional. Algunas de las naciones beneficiadas con la Iniciativa IICA/USDA han empezado negociaciones y logrado asignar dentro de sus presupuestos anuales los rubros correspondientes a la participación en reuniones futuras. Otras han destinado recursos para la capacitación especializada de técnicos que trabajan en esta área.

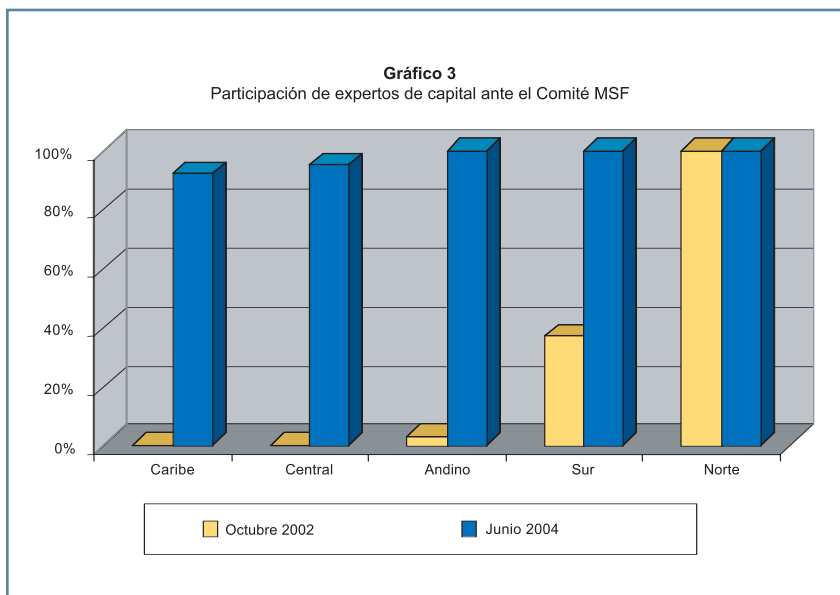
Estos cinco aspectos muestran que los países en desarrollo tienen a su alcance otras opciones o acciones que les permiten progresar de manera significativa sin depender sustancialmente del recurso financiero y tecnológico. Tradicionalmente se ha afirmado que estas dos variables son las principales limitantes para una efectiva participación internacional.

Resultados cuantificados

La Iniciativa del Instituto con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos ha documentado y cuantificado resultados directos sobre su efectividad y sobre la evolución de la participación de los países en el Comité MSF. El cambio percibido ha permitido mantener una Iniciativa en constante transformación, dirigida cada vez más a la identificación de compromisos y responsabilidades de los países. Algunos de los resultados identificados son los siguientes:

1. Participación en las reuniones del Comité MSF. El objetivo de la Iniciativa es promover la presencia y participación activa de expertos de capital en las





reuniones del Comité MSF y fomentar el desarrollo de capacidades nacionales. Durante el período comprendido entre junio de 2000 y junio de 2002, la participación de delegados de las Américas ante el Comité MSF promedió el 28%. Entre octubre de 2002 y junio de 2004 el porcentaje aumentó a un 97%. En el ámbito regional, los cambios más notorios los mostraron las regiones Caribe y Central, que pasaron de una participación del 0% a un 95% y 92%, respectivamente. Por su parte, la región Andina pasó de un 3% a un 100% (Ver gráficos 2 y 3).

Por participación activa se entiende la definición de una política de representación oficial ante organismos internacionales que permita, de manera permanente, dar seguimiento al trabajo desarrollado en estos organismos, así como mantener presentes los intereses nacionales de manera articulada y compartida.

La Iniciativa ha beneficiado a 148 expertos de capital de las Américas. De ellos, 59% pertenece a los ministerios de agricultura, 36% a los ministerios de comercio y/o responsables de las negociaciones en la OMC (comercio exterior, relaciones exteriores, economía) y un 5% a los ministerios de salud. El desafío es, sin duda alguna, incrementar el nivel de articulación interinstitucional e intersectorial, con fin de lograr que las representaciones nacionales oficiales reflejen el análisis y la participación de todos los interesados (Ver gráfico 4).

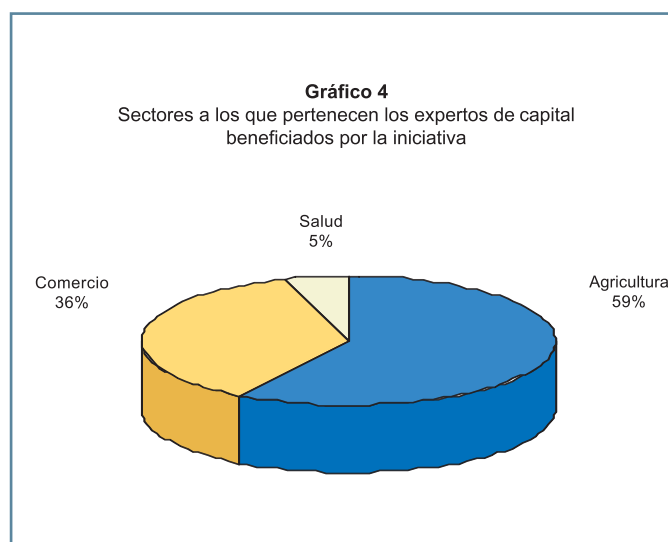
3. Fortalecimiento de los procesos de transparencia. Todos los países de las Américas tienen reportados ante la OMC el establecimiento de puntos de información y notificación; en muchos casos, sin embargo, la capacidad nacional es limitada para cumplir con los compromisos de transparencia y, sobre todo, para aprovechar los beneficios y oportunidades que brindan estos mecanismos. A pesar de lo anterior, el número de notificaciones presentadas por algunos países de

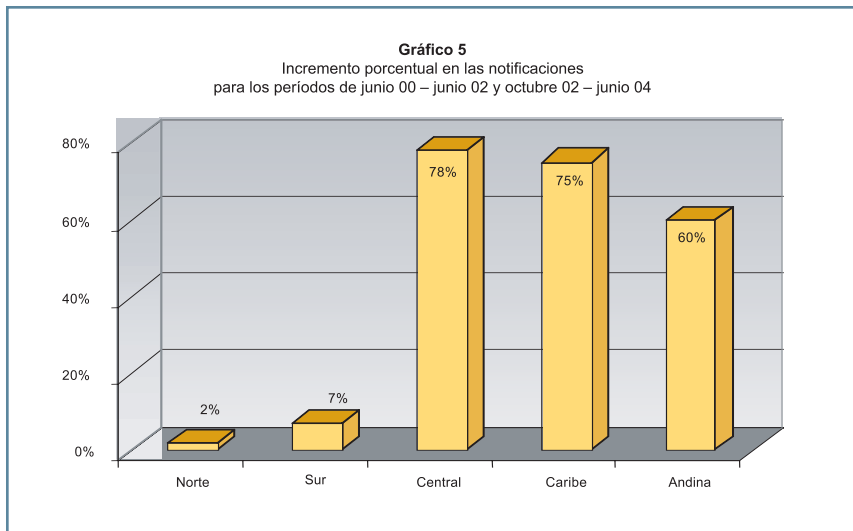
las Américas ha aumentado significativamente (Ver Gráfico 5). Este tema es particularmente importante, puesto que la transparencia es uno de los pilares principales de un sistema multilateral de comercio basado en normas. El desafío aún es grande, debido a que todavía hay países que no han reportado notificación alguna y el Comité MSF aprueba mayores compromisos en materia de transparencia, como la equivalencia y el trato especial y diferenciado.

4. Participación en las discusiones en el Comité MSF. Con la puesta en marcha de la Iniciativa IICA/USDA, la participación cualitativa de los países de las Américas ante el Comité MSF ha evolucionado positivamente. Esto se refleja en el liderazgo demostrado en reuniones sobre temas técnicos, tal es el caso del trato especial y diferenciado, equivalencia y regionalización. Los aportes y participaciones de países en desarrollo han enriquecido la discusión.

Al comparar cuatro reuniones durante el período de la Iniciativa IICA/USDA y cuatro reuniones no cubiertas por la iniciativa, se demostró que las intervenciones de los países de las Américas en el tema de transparencia se incrementaron en un 500%. El aumento en las participaciones para el tema de cooperación técnica fue de un 300%. (Ver gráfico 6).

Los Estados Miembros del IICA también han participado activamente en casos comerciales, aunque la mayoría de los temas presentados corresponden a pocos de ellos. Muchos otros países de las Américas empiezan a presentar sus posiciones o intereses comerciales ante el Comité MSF. Los países de las Américas constituyen el 22% de los miembros de la OMC, pero tienen intereses en más del 70% de los casos comerciales presentados ante el Comité MSF.





Como complemento de los resultados antes presentados, los países han tenido otros beneficios:

- establecimiento de canales de comunicación con sus contrapartes en Ginebra,
- conocimiento de la dinámica de las reuniones, sus temas y su impacto a nivel nacional,
- conocimiento de los beneficios y oportunidades para el país de participar activamente en el Comité,
- establecimiento de contactos regionales e internacionales con sus homólogos técnicos,
- fortalecimiento de los puntos de información y notificación,
- utilización de los mecanismos que ofrecen el Acuerdo y el Comité para avanzar sus posiciones,
- fortalecimiento de las capacidades negociadoras para llevarlas a procesos bilaterales,
- conformación de una comunidad hemisférica para discutir y analizar temas técnicos,
- coordinación regional, y
- reuniones bilaterales.

Por otra parte, gracias a la Iniciativa IICA/USDA se logró identificar países con recursos humanos valiosos y dispuestos al cambio, los que, a pesar de sus limitaciones y poca o nula experiencia ante el Comité MSF, mostraron acciones concretas.

La iniciativa es una muestra de la forma en que los recursos se pueden destinar al desarrollo de capacidades en el ámbito de los organismos internacionales en momentos en que los recursos disponibles son cada vez más escasos y regulados. Asimismo, demuestra que los países en desarrollo tienen a su alcance opciones o acciones que les permiten progresar de manera significativa sin considerar grandes inversiones en capital o tecnología.

En los países que avanzan en la implementación del Acuerdo MSF sus tomadores de decisión reconocen la importancia de una activa participación en los foros internacionales, y definen y ejecutan acciones concretas que fortalecen esta posición.

