

Supervisión de un programa fitosanitario

Las medidas fitosanitarias eficaces son la base de los programas fitosanitarios exitosos, sin embargo, las medidas buenas, por si mismas, no aseguran el éxito. Hay otros factores que hay que considerar tales como la factibilidad del programa, la disponibilidad de los recursos para apoyar el programa y la capacidad de la industria y otras entidades no oficiales para cumplir con sus partes. Los aspectos oficiales de la implementación del programa inician con compromisos específicos de parte de los países importador y exportador para asegurar el cumplimiento de los requisitos, pero también se extiende de manera implícita a entender cuáles y qué tipos de ajustes son necesarios para mejorar la eficacia de los programas.

El nivel en el cual estos factores están funcionando bien de manera conjunta determina en última instancia no solo la eficacia del programa fitosanitario, sino también su credibilidad y sostenibilidad. El tema de la credibilidad es importante debido a que no importa a quién se le culpe por las fallas del programa, todas las entidades participantes se ven perjudicadas. Desde este punto de vista, cabe resaltar la necesidad de contar con un alto nivel de colaboración y compromiso compartido de parte de las tres entidades principales: la ONPF del país importador, la ONPF del país exportador y la industria reglamentada. El compromiso compartido va acompañado de la rendición de cuentas compartidas, lo cual plantea una serie de interrogantes sobre la forma de verificar que los programas estén operando tal como se han previsto, los asuntos se hayan identificado antes de que se conviertan en problemas y se realicen los ajustes apropiados. Estas interrogantes recalcan la necesidad de contar con mecanismos de supervisión que estén ligados con la rendición de cuentas y en última instancia, la eficacia del programa.

La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) asume una relación la cual enfatiza las funciones oficiales del país importador en el establecimiento de las medidas fitosanitarias apropiadas y la función oficial del país exportador en la certificación del cumplimiento de dichos requisitos. Este diseño apoya el proceso de certificación fitosanitaria y se relaciona solamente con las funciones normativas de las ONPF, no necesariamente el asunto más amplio de la eficacia del programa.

A medida que la comunidad fitosanitaria ha evolucionado, las ONPF han inventado cada vez más vías creativas de implementar el proceso de certificación lo cual supone variaciones en las funciones de las ONPF y adiciones a las funciones de la industria reglamentada y terceras partes. De la misma manera también ha evolucionado el enfoque de simplemente emitir certificados fitosanitarios a una responsabilidad compartida para asegurar el éxito de los programas fitosanitarios. Esto requiere un alto nivel de colaboración y diseños que se enfocan en brindar confianza según los diferentes niveles y tipos de supervisión. A pesar de que la CIPF aborda directamente los aspectos oficiales de «qué debe hacer quién», no brinda la orientación explícita de «qué tan bien» se hace.

Aunque las interrogantes sobre la competencia, factibilidad, capacidad y confianza no las disciplina en la actualidad la CIPF y sus normas relacionadas, hay mayor concientización de que

estos temas importantes están arraigados hasta cierto punto en cada programa fitosanitario y necesitan abordarse con imparcialidad y transparencia en el marco de los principios presentados por la CIPF y el acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo de MSF).

Los Estados Unidos tiene un gran historial con diferentes tipos de programas de supervisión y continúa explorando variaciones en este tema. El concepto de programas de verificación en origen para la inspección y la certificación de tratamientos fue creado por los Estados Unidos y precede a la ratificación del Acuerdo de MSF por décadas. En el pasado más reciente, nuestros socios del grupo de Cuadrilaterales (Canadá, Nueva Zelanda y Australia) han avanzado hacia la acreditación y los arreglos de auditoría tanto en el ámbito nacional como en los programas de importación/exportación, aprovechando plenamente la flexibilidad de la CIPF la cual «... adoptará disposiciones para la emisión de certificados fitosanitarios... efectuad[o]s solamente por la [ONPF]...» (Artículo V.2). La Unión Europea toma un enfoque ligeramente distinto mezclando los programas fitosanitarios en los esquemas de certificación de EuroGap que también pueden abarcar asuntos de consumidores, asuntos ambientales e incluso los derechos humanos bajo una serie de normas generales de productos. En este caso, la expedición del certificado fitosanitario es secundaria a la certificación conforme a las normas de EuroGap.

Todo esto está empujando a tener programas fitosanitarios más sofisticados, pero que también sean más eficaces a raíz enlazar el éxito del programa a la confiabilidad y a la capacidad de implementación apropiada. Los aspectos principales de esta evolución son la elaboración de las funciones y responsabilidades, los criterios para el establecimiento, la disminución o eliminación de la supervisión así como un marco de armonización/política para la implementación constante y transparente.

En el 2013, la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas inició actividades entorno a la elaboración de una norma regional con estos elementos en el proyecto de NRMF 41, *Directrices para los programas de supervisión*. El trabajo se detuvo después del proceso de consulta de país debido a la retroalimentación de parte de los interesados de la industria quienes no estaban cómodos con la idea de que podría haber niveles de supervisión enlazados a los niveles de riesgo, costo y capacidad. Los procesos para el establecimiento, la disminución, transferencia, eliminación y el restablecimiento de los programas de supervisión también generaron reacciones extremas. A pesar de esta contrariedad en la meta de armonización, la aplicación del concepto de supervisión en la práctica continúa desarrollándose y dispersándose en los acuerdos bilaterales. La evolución de esta manera tiene la gran ventaja de promover la flexibilidad y creatividad pero también fomenta mayor discrepancia entre los puntos de vista del exportador y del importador y tiende a trabajar en contra de los principios de consistencia, transparencia, previsibilidad, no discriminación y equivalencia – baluarte del comercio seguro.

Lo difícil de buscar mecanismos para mejorar la eficacia del programa fitosanitario a través de una mejor supervisión sin un antecedente of fondo de armonización puede reflejar la renuencia por parte de la comunidad fitosanitaria y los interesados (de la industria) para resolver los asuntos sensibles que subyacen al concepto de supervisión, especialmente el tema de la

confianza. Esto da lugar a una tendencia fuerte a visualizar los programas fitosanitarios desde un punto de desconfianza – previendo el fracaso incluso ante la ausencia de evidencia de que probablemente sucederá. El efecto es un comercio restrictivo y que se opone al espíritu del Acuerdo de MSF. Queda por verse en la jurisprudencia si esta visión viola directamente el Acuerdo MSF.

Los Estados Unidos han sido pioneros en esta área y como tal, los oficiales de reglamentación de los Estados Unidos tienen más experiencia y conocimientos en los diseños de supervisión que oficiales pertenecientes a otras ONPF. Actualmente existe la oportunidad de definir, de manera más precisa, este concepto en un contexto fitosanitario, establecer marcos transparentes y justos para su aplicación, y establecer ejemplos para beneficio de otras ONPF y para la armonización en base en dos conceptos fundamentales: comercio seguro y confianza con verificación.