



Más allá del cumplimiento: un enfoque sistémico integrado para la gestión del riesgo de plagas

El objetivo de este proyecto es mejorar la aptitud para usar el enfoque sistémico en la subregión del Asia Sudoriental y crear más confianza en este enfoque para aprovechar las oportunidades comerciales, utilizando herramientas innovadoras que fundamentan las decisiones.

En la [sesión paralela](#) celebrada en la OMC en octubre de 2014 se presentaron casos regionales con resultados positivos.

STDF/PG/328

Status

Completed

Start Date

11/07/2011

End Date

10/07/2014

Project Value (US\$)

\$904,686

STDF Contribution (US\$)

\$600,000

Beneficiaries

Indonesia

Malasia

Filipinas

Tailandia

Viet Nam

Implementing Entities

Imperial College of Science, Technology and Medicine (ICL)

Queensland University of Technology (QUT)

Centre for Agricultural Bioscience International (CABI)

Background

La capacidad sanitaria y fitosanitaria es una prioridad para todos los países del Asia Sudoriental y ha sido objeto de estudios exhaustivos y de proyectos de desarrollo. Filipinas, Tailandia y Viet Nam, entre otros países del Asia Sudoriental, participan regularmente en procesos de elaboración de normas, a través de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y su Organización Regional de Protección Fitosanitaria (ORPF). Uno de los procesos es el análisis del riesgo de plagas,

cuyo objetivo es encontrar opciones de gestión para que el libre comercio siga siendo "seguro". El Grupo Asesor Internacional en Análisis de Riesgo de Plagas (IAGPRA) reconoce que la fase de gestión del riesgo de plagas, que consiste en una evaluación de opciones de gestión y la selección de la mejor medida fitosanitaria, o combinación de medidas, que permite conseguir un nivel adecuado de protección en las vías de comercio u otras vías suele ser el componente más débil del proceso de análisis de riesgo de plagas. Desde la introducción del análisis de riesgo de plagas armonizado, ha habido relativamente poco apoyo en materia de creación de capacidad para el proceso de toma de decisiones en la fase de gestión del riesgo. En este proyecto se propone la elaboración y la prueba de un instrumento de decisión para aplicar un enfoque integrado para la gestión del riesgo de plagas, que contribuiría directamente a la aplicación de la Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias (NIMF) N° 14 (Aplicación de medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo del riesgo de plagas).

Este proyecto surgió de [una donación para la preparación de proyectos](#) anterior del STDF que sirvió para financiar un taller en Kuala Lumpur en 2010. En el taller se concluyó que los países querían utilizar el enfoque integrado para la gestión del riesgo de plagas de manera más completa debido a los problemas que tenían en común, por ejemplo, las preocupaciones técnicas sobre la inocuidad de los alimentos y los procesos de trabajo de determinados tratamientos (generalmente químicos) y el alto riesgo de perturbación del comercio si solo se usa un tratamiento, y los resultados son negativos en algún momento. También había claramente un desequilibrio de poder en los acuerdos comerciales: las medidas de mitigación del riesgo eran impuestas y no acordadas bilateralmente.

Results

Mayor participación de los colectivos interesados en la preparación de las negociaciones de mercado

Este proyecto propició la participación de los colectivos interesados en el proceso de examen de la conveniencia y la viabilidad de distintos sistemas de gestión del riesgo, en particular gracias a la herramienta de comparación de las medidas de gestión del riesgo en la cadena de producción. Desde el principio del proyecto se consiguió aumentar la confianza de las ONPF en la participación de los colectivos interesados en las conversaciones sobre el enfoque sistémico para el comercio internacional. Había una base de confianza por el uso de las herramientas y el valor de los debates con otras ONPF que se encuentran en situaciones similares. Aunque las ONPF participantes en el proyecto Más allá del cumplimiento se habían reunido en el pasado con colectivos interesados del sector, era la primera vez que estos colectivos podían participar en un tema complejo como el enfoque sistémico. Los asociados de Viet Nam informaron de la creación de una red formal en la rama de producción de la pitahaya, que no existía antes de este proyecto. Gracias a la sinergia con un proyecto del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre un control global de la zona, se entendió claramente la importancia de una "baja prevalencia de plagas" en las principales áreas de producción y su relación con el enfoque de sistemas, en particular para las moscas de la fruta.

Confianza en las negociaciones comerciales

El objetivo del proyecto era aumentar la confianza en las negociaciones comerciales y mejorar las aptitudes necesarias. El desarrollo de recursos técnicos en el proyecto consiguió aumentar la capacidad del personal competente de las ONPF y de los colectivos interesados para utilizar las herramientas. Con esta mejora de la capacidad para utilizar las herramientas del enfoque de sistemas, también ha aumentado la confianza en las negociaciones. El personal de la ONPF de Filipinas ha ganado confianza para presentar sus propias ideas a las ONPF de sus interlocutores comerciales y pedir que se revisen algunos acuerdos vigentes que les parecen demasiado restrictivos del comercio. Los asociados tailandeses de la ONPF y del Instituto de Normas ven con interés el enfoque de sistemas como un medio para introducir mejores prácticas de control de tisanópteros en la rama de producción de orquídeas cortadas y para minimizar los problemas asociados a la utilización de metilbromuro. Se trata de un avance enorme en el que se ha superado la ansiedad ocasionada por la necesidad de convencer a los colectivos interesados para que participen plenamente en las actividades de un proyecto, y se ha conseguido un sentimiento de confianza sobre el futuro del comercio con una disminución de intercepciones. En el contexto de Malasia, las mejoras en confianza y aptitudes obtenidas gracias al estudio monográfico han incitado a la ONPF a plantearse la acreditación del enfoque de sistemas como elemento esencial para la producción en el marco de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA).

Más oportunidades para el comercio en un contexto de riesgos fitosanitarios

El componente de gestión del riesgo de plagas de este proyecto podría permitir una mayor apertura a nuevos acuerdos comerciales fitosanitarios basados en enfoques de sistemas. Dada la limitación de capacidades, las economías en desarrollo de la región han abordado las normas internacionales, en particular las relacionadas con la gestión del riesgo de plagas, desde la perspectiva del cumplimiento de las prescripciones del país importador. El establecimiento de un marco sistemático para la aplicación del enfoque de sistemas permitirá al personal fitosanitario y a los responsables del acceso a los mercados entender la parte que desempeña cada medida de gestión en la reducción del riesgo. El proyecto tiene ya efectos concretos para una ONPF, que ha recibido nuevas propuestas comerciales desde que se llevó a cabo este estudio monográfico. El simple hecho de utilizar el método versátil y eficaz para comparar y modelizar las medidas de gestión del riesgo de plagas en el comercio, ha permitido que se aceptara una propuesta de medidas equivalentes en pocas semanas (de Filipinas a Corea). Un marco

transparente como este y convenido mutuamente para entender el efecto de cada medida fitosanitaria - o de una combinación de medidas- en la reducción del riesgo estimado puede acelerar las negociaciones comerciales.

Gestión unificada del riesgo de plagas en la región

El producto de este proyecto, con medidas de mitigación de riesgos, puede evitar una serie de problemas comunes en negociaciones de acceso a los mercados y acuerdos comerciales. Un enfoque sistémico, que consiste en una combinación de medidas integradas, puede resolver muchas de estas cuestiones, pero la elaboración y negociación de este enfoque puede ser compleja porque hay incertidumbres estructurales y cuantitativas sobre el sistema. El problema de incertidumbre se puede corregir con modelos probabilísticos; en este proyecto se aplicó un modelo de Punto de Control/Red Bayesiana a una serie de estudios monográficos en el Asia Sudoriental, para sacar conclusiones cuantitativas de la eficacia de las medidas. Aunque no es imprescindible tener esta herramienta para desarrollar un enfoque sistémico, la experiencia y un examen mundial reciente han puesto de manifiesto que muchas ONPF no tienen experiencia con el enfoque sistémico o no confían en su aplicación. Esta herramienta ha permitido comprender mejor las medidas propuestas de reducción del riesgo, los indicadores alternativos para la reducción del riesgo (por ejemplo, el desempeño de la aplicación de las medidas) y las medidas de comprobación directa (por ejemplo, población reducida de plagas), y ha facilitado comparaciones de riesgos de plagas similares. Por tanto, ha mejorado la eficacia de la gestión de riesgo de plagas en la región.

Recommendations

Intercambiar información y experiencias positivas sobre la utilización del enfoque sistémico en el comercio

El hecho de que pocos interlocutores comerciales comparten sus planes operativos y de gestión, pese a la creciente publicación de los análisis de riesgo de plagas en los que se basan, contribuye al desconocimiento y la poca aceptación de la NIMF Nº 14 y del enfoque sistémico, y la falta de confianza en ese enfoque. Además, actualmente no existe un mecanismo para compartir experiencias positivas sobre la aplicación de la NIMF Nº 14 y el enfoque sistémico. Para empezar, se podría crear una base de datos global en la que se expongan de manera detallada casos de comercio concluidos satisfactoriamente con el enfoque sistémico. La aplicación de combinaciones de medidas ha permitido una parte importante del comercio durante décadas. Si esta NIMF no se aplica suficientemente es porque no se informa bien sobre ese comercio a las ONPF.

Divulgar los resultados del proyecto Más allá del cumplimiento

Los enlaces a la página de los recursos fitosanitarios son esenciales para hacer conocer estas cuestiones, pero esta actividad no puede ser pasiva. Se debería promocionar de manera activa el material del proyecto Más allá del cumplimiento y compartirlo con otros proyectos y cursos de formación sobre la gestión de riesgos. Se deberían consultar otras iniciativas en la materia, para armonizar la reflexión sobre los conceptos básicos y reunir todas las herramientas útiles para su uso en el futuro. Nadie asume esta función actualmente. Podría hacerlo el personal de la secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) encargado de la aplicación, si la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) lo aprueba.

Una forma eficaz de divulgar las herramientas del proyecto Más allá del cumplimiento sería formar a personas de contacto en las ONPF, las ORPF y otras organizaciones competentes, para que actúen como expertos y facilitadores en cada región. Todo el proceso de preparación de las negociaciones de acceso a los mercados exige un apoyo continuo y prolongado, a imagen de la integración de la herramienta y el proceso de evaluación de la capacidad fitosanitaria (ECF) en la región, pero con apoyo a nivel central.

Otra ventaja es que se tendría una sola persona de contacto que respaldaría el uso de los conceptos para otros temas en el país o la región, como la inocuidad de los alimentos, la sanidad animal o aplicaciones similares. No obstante, incluso con experiencia, sería aconsejable crear una red de contactos regulares con los desarrolladores de esta herramienta. En los últimos años se han adoptado sistemas de redes bayesianas para varias aplicaciones de sanidad vegetal. Las herramientas del proyecto Más allá del cumplimiento ya están adaptadas después de años de pruebas. Si las ideas, las hipótesis y las experiencias en las que se basan las herramientas del proyecto Más allá del cumplimiento no se toman en consideración debidamente, la adopción de otras aplicaciones del método de red bayesiana podría resultar más confusa que esclarecedora.

Hacer posible el seguimiento de las repercusiones del proyecto Más allá del cumplimiento

Está previsto que las herramientas figuren en el sitio web del STDF o en la página de recursos fitosanitarios, pero quienes quieran probarlas sin un facilitador necesitarán sistemas de comunicación y rastreo, por ejemplo un sistema de licencias (utilizado por la FAO en el anterior desarrollo de programas informáticos), o exigir el registro para poder descargar las herramientas y utilizarlas. Si bien es cierto que un mecanismo de rastreo puede informar sobre el número de descargas, es preferible tener un mecanismo de comunicación en los dos sentidos para los futuros usuarios de las herramientas. Así se podría recopilar información pormenorizada de sus repercusiones mediante breves encuestas, por ejemplo, y se podrían recibir sugerencias de mejoras y peticiones de ayuda. Asimismo, se puede diseñar un mecanismo de rastreo que permita obtener, de forma anónima, datos valiosos para los indicadores de los efectos de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

(CIPF) y la evaluación de necesidades de aplicación de las NIMF.

Seguir afinando y divulgando las herramientas

Las herramientas desarrolladas en el proyecto Más allá del cumplimiento han sido diseñadas para mercancías, centrándose cada vez en dos o tres plagas o grupos de plagas, y habrá que adaptarlas a los casos de vegetales que son plagas (malas hierbas), semillas o vías de entrada, por ejemplo los medios de transporte. Se deberían dar a conocer otros casos, respetando siempre todas las prescripciones de confidencialidad. El aumento del número de casos reales comunicados permitirá a todas las partes entender mejor el proceso, las herramientas y su aplicación.

Como todos los materiales disponibles están redactados en inglés, los usuarios que no sean angloparlantes tendrán más dificultades con las herramientas listas para su uso, aunque se ha puesto un gran énfasis en la presentación gráfica para que el resultado sea comprensible para personas que hablan otros idiomas o tienen distintos niveles de conocimientos especializados. La traducción de los materiales más importantes complementaría la formación de los expertos regionales, las consultas de los facilitadores de cada región y la divulgación a quienes les resulta más fácil entender explicaciones presentadas por escrito.