



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMISIÓN DE MEDIDAS FITOSANITARIAS

Segunda reunión

Roma, 26 – 30 de marzo de 2007

Análisis de la aplicación del instrumento de evaluación de la capacidad fitosanitaria

Tema 13.1 del programa provisional

I. Antecedentes

1. En la sexta reunión de la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias (CIMF), celebrada en 2004, se señaló que el instrumento de evaluación de la capacidad fitosanitaria (ECF) se había aplicado en más de 30 países y había sido especialmente útil para establecer puntos de referencia con objeto de estimar el grado de carencia de capacidad, comparando la situación fitosanitaria existente y las condiciones necesarias para satisfacer los requisitos de las normas internacionales. También se señaló que, dado que el instrumento sería utilizado por muchos otros países en el futuro, sería necesario determinar si su aplicación estaba produciendo los beneficios previstos. En consecuencia, la CIMF hizo suya la propuesta de realizar un análisis de la aplicación de la ECF.
2. En la séptima reunión de la CIMF, en 2005, la Secretaría informó de que había firmado un acuerdo con CAB International (África) con vistas a elaborar un instrumento que pudiera utilizarse para evaluar la eficacia del proceso de ECF. Se preveía que el resultado de dicha evaluación estaría listo a tiempo para presentarlo a la CIMF en su octava reunión o a la CMF en su primera reunión, en 2006.
3. El informe final no se completó a tiempo para la primera reunión de la CMF, celebrada en 2006, si bien se presentó y examinó un informe sobre la marcha de los trabajos. La CMF tomó nota del informe y manifestó su interés por recibir el informe completo sobre el análisis en su segunda reunión.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

II. Análisis de la aplicación del instrumento de ECF

4. Se establecieron los siguientes componentes generales del estudio:
 - Evaluación crítica de la ECF como instrumento de evaluación de las necesidades, con recomendaciones para su mejora.
 - Examen del valor educativo del instrumento para fines de capacitación y concienciación.
 - Evaluación de sus efectos en la planificación estratégica a nivel nacional.
 - Evaluación de sus efectos en otras organizaciones en el ámbito internacional, en particular la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la FAO y organizaciones de donantes y de desarrollo.
5. El estudio se llevó a cabo mediante una combinación de: una encuesta, por medio de un cuestionario enviado a todas las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF), entrevistas con informantes clave (por ejemplo, facilitadores de la ECF, donantes, funcionarios de la FAO, organizaciones regionales de protección fitosanitaria [ORPF], expertos en medidas sanitarias y fitosanitarias [MSF], etc.), preguntas dirigidas a las ORPF y un examen de la documentación pertinente, incluidos otros instrumentos para examinar la capacidad en materia de MSF.
6. El informe completo (disponible en la mesa de distribución de documentos) fue examinado en diciembre de 2006 por el Grupo de Trabajo Oficioso sobre la Evaluación de la Capacidad Fitosanitaria, que informará a la CMF en relación con el tema 13.2 del programa (documento CPM 2007/19). Las recomendaciones formuladas en el informe se examinarán en relación con dicho tema del programa. En el Anexo 1 del presente documento se adjunta un resumen del informe.
7. Se invita a la CMF a:
 1. *Formular observaciones* sobre el análisis de la aplicación del instrumento de ECF preparado por CAB International.

Anexo 1

**Análisis de la aplicación del instrumento de evaluación de la capacidad fitosanitaria
CAB International (África)
Informe resumido**

I. Introducción

1. La consecución de los objetivos de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) depende de la capacidad de las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria (ONPF), lo cual se refleja en la cuarta orientación estratégica de la CIPF: “Aumento de la capacidad fitosanitaria de los miembros para aplicar la CIPF mediante el fomento de la prestación de asistencia técnica” (Artículo XX de la CIPF). Las actividades relacionadas con esta orientación estratégica se han centrado principalmente en el instrumento de evaluación de la capacidad fitosanitaria (ECF), que tiene su origen en un proyecto realizado en 1999 por Nueva Zelanda. La CIPF asumió la responsabilidad por el instrumento en 2001 y su utilización está incorporada en muchos de los proyectos del Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO relativos al establecimiento de sistemas fitosanitarios nacionales, pero no se ha realizado ningún estudio sobre los efectos de la ECF y si está alcanzando sus objetivos.
2. En su sexta reunión, la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias (CIMF) pidió que se examinaran los efectos del instrumento de ECF. Se establecieron los siguientes componentes del estudio:
 - Evaluación del efecto del instrumento en la planificación estratégica a nivel nacional.
 - Evaluación del efecto del instrumento en otras organizaciones en el ámbito internacional, en particular la CIPF, la FAO y organizaciones de donantes y de desarrollo.
 - Examen del valor educativo del instrumento para fines de capacitación y concienciación.
 - Evaluación crítica de la ECF como instrumento de evaluación de las necesidades, con recomendaciones para su mejora.

El estudio se llevó a cabo por medio de una encuesta enviada a todas las ONPF, entrevistas y reuniones con otros informantes clave (por ejemplo, facilitadores, donantes, funcionarios de la FAO, organizaciones regionales de protección fitosanitaria [ORPF], expertos en medidas sanitarias y fitosanitarias [MSF], etc.) y un examen de la documentación pertinente, incluidos otros instrumentos para examinar la capacidad en materia de MSF. Se recibieron 48 respuestas a la encuesta, pero tan sólo 16 provenían de países que hubieran aplicado la ECF. Se presenta aquí un resumen del informe completo examinado por el Grupo de Trabajo Oficioso sobre la ECF en diciembre de 2006. En las recomendaciones finales se han tenido en cuenta los debates mantenidos en esa reunión, por lo que son ligeramente distintas de las recomendaciones propuestas en el informe presentado al citado Grupo de Trabajo.

II. Utilización y efectos de la ECF

3. La ECF comprende 614 preguntas divididas en 11 módulos, así como matrices vacías para el análisis de virtudes, insuficiencias, oportunidades y dificultades (VIOD), para priorizar las medidas y para elaborar un marco lógico. No se proporciona ningún documento de orientación sobre el empleo de las respuestas a las preguntas para completar las matrices, pero en la práctica esa orientación ha sido proporcionada por facilitadores externos, normalmente en el contexto de proyectos del PCT de la FAO. Por lo general, en la realización de la ECF participan únicamente funcionarios de la ONPF e investigadores de otras organizaciones nacionales; en unos pocos casos tan sólo, tomaron parte en el proceso “usuarios” de los servicios de las ONPF.

4. La CIMF ha señalado repetidamente el valor del instrumento, y muchas de las personas directamente interesadas por su utilización confirman sus beneficios para la planificación nacional. La utilización de la ECF ha desembocado en algunos casos en la elaboración de un plan nacional (44 %), de legislación nueva o mejorada (62 %) y de una justificación para la consignación presupuestaria (47 %). Sin embargo, dado que la ECF se realiza por lo general como parte de un proyecto del PCT, resulta difícil aislar el efecto de la ECF propiamente dicha de los efectos del proyecto.

5. En el ámbito internacional, se cita la ECF y se hace referencia a ella con frecuencia. A parte de en los proyectos del PCT, los organismos de asistencia técnica la utilizan poco y los países a menudo no la utilizan ni presentan los resultados de sus ECF en el exterior. La CIMF, en su tercera reunión, convino en que los resultados de la ECF gozaran del grado de confidencialidad deseado por un país determinado y esta decisión ha menoscabado en cierta medida uno de los objetivos originales del instrumento, a saber, proporcionar información que permitiera a la Secretaría de la CIPF determinar y priorizar las necesidades y actividades de asistencia técnica. El interés inicial en la ECF observado en el sector de las MSF no ha tenido como resultado una aplicación más amplia del enfoque basado en la ECF. Otros instrumentos de evaluación de las necesidades de capacidad en materia de MSF adoptan una visión más general de la capacidad que la ECF y entrañan la participación de una mayor variedad de partes interesadas en el proceso de evaluación de la capacidad.

6. La realización de ECF ha contribuido a aumentar el conocimiento en los países de la CIPF, las normas internacionales para medidas fitosanitarias (NIMF) y el papel, las necesidades y las obligaciones de la ONPF, aunque normalmente han participado en la compilación de la información pocas personas ajenas a la ONPF. El 56 % de los encuestados presentaron los resultados dentro de su propio país a los encargados de la elaboración de políticas y a otros interesados directos de diversas formas, como por medio de talleres, seminarios y conferencias, así como individualmente.

III. La capacidad fitosanitaria y su evaluación

7. Hay diversas opiniones sobre el significado de capacidad fitosanitaria, pero en general se entiende que ésta incluye tanto la protección de los recursos vegetales como la facilitación del comercio. En la ECF o el glosario de la CIPF no se examina ni define el término. La ECF describe implícitamente un modelo de sistema nacional, pero la capacidad que precisan los países varía, por lo que no es apropiado describir un único sistema de referencia con arreglo al cual evaluar la capacidad. No obstante, en relación con determinados aspectos del sistema habrá modelos de mejores prácticas, y ciertos atributos estarán presentes en todos los sistemas acertados, tales como la eficiencia, la transparencia (decisiones basadas en las pruebas) y la plena coordinación. De conformidad con las últimas novedades en materia de evaluación y desarrollo de la capacidad, ésta se define como el rendimiento de las personas, las organizaciones y los sistemas, y se propone un plazo de cinco años para los planes de acción y el establecimiento de prioridades. La evaluación de la capacidad puede ir desde un examen en profundidad y en el que se empleen abundantes recursos hasta una rápida autoevaluación, pero el instrumento más apropiado se seleccionará en función de los objetivos y de la disponibilidad de datos y recursos.

8. La necesidad de realizar un examen de la capacidad fitosanitaria nacional puede obedecer a varios motivos, y se señalaron 10 posibles objetivos.

- a) Sentar las bases para una estrategia y un plan de actividades nacional (incluido el establecimiento de prioridades).
- b) Evaluar la capacidad y mejorar la planificación en una esfera concreta (por ejemplo, el diagnóstico, la inspección, el análisis de riesgo de plagas [ARP], etc.).
- c) Poner de manifiesto las deficiencias para de esa forma atraer y asignar fondos (nacionales o externos).
- d) Convencer a los socios comerciales de la propia credibilidad y fiabilidad.

- e) Cumplir obligaciones internacionales o demostrar el cumplimiento de éstas (por ejemplo, de las NIMF, o para adherirse a la Organización Mundial del Comercio [OMC]).
- f) Proporcionar información a la CIPF y los órganos conexos sobre la aplicación de las NIMF o de otros acuerdos (por ejemplo, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias).
- g) Informar y satisfacer a los interesados directos.
- h) Motivar al personal para aumentar los resultados.
- i) Seguir los progresos a lo largo del tiempo en relación con los indicadores de los resultados.
- j) Contribuir a la realización de evaluaciones regionales o mundiales.

IV. Opciones en relación con los instrumentos

9. No resulta apropiado abordar todos los objetivos de la evaluación de la capacidad mediante un único instrumento, por lo que desde el principio la ECF se consideró uno tan sólo de una variedad de instrumentos. Se prevén seis funciones para los instrumentos de ECF, con posibles papeles para la CIPF, las ORPF y las ONPF en su elaboración y utilización.

- a) Realizar una evaluación rápida del sistema nacional de protección fitosanitaria, como primer paso en la elaboración de una visión y una estrategia que incorporen las opiniones y necesidades de todos los interesados directos. El instrumento de rendimiento, visión y estrategia (RVE) preparado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) puede cumplir esta función.
- b) Determinar las necesidades en materia de capacidad respecto de una esfera concreta o la totalidad del sistema de protección fitosanitaria, como base para la planificación detallada y para atraer financiación nacional o externa. La ECF es el instrumento más apropiado para realizar esta función, si bien con un marco modificado.
- c) Evaluar la fiabilidad o credibilidad de un socio comercial. El planteamiento de la evaluación de la capacidad adoptado en el Código Zoosanitario Internacional de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) se basa en este elemento, y en relación con la protección fitosanitaria esta necesidad se satisface actualmente por medio de una variedad de actividades que incluyen cuestionarios bilaterales y las obligaciones de presentación de informes en virtud de la CIPF.
- d) Vigilar el cumplimiento de la CIPF o de otras obligaciones internacionales. Se ha sugerido que ésta podría ser una función de la ECF, pero es incompatible con la autoevaluación de las necesidades en materia de creación de capacidad. Serían necesarios otros instrumentos, tal vez vinculados a la elaboración de cada nueva NIMF.
- e) Medir la eficiencia de los sistemas de protección fitosanitaria, a fin de seguir los progresos a lo largo del tiempo en relación con los indicadores de los resultados, evaluar la asignación de recursos y motivar al personal para aumentar los resultados.
- f) Realizar exámenes regionales y mundiales de la capacidad en materia de protección fitosanitaria con objeto de determinar los problemas generales y demostrar el estado y la importancia de la protección fitosanitaria a los organismos de financiación y a quienes no son expertos en el campo.

V. Recomendaciones

10. **Por lo que respecta a la ECF se recomienda que:**

- a) Los objetivos del instrumento de ECF se limiten a la evaluación de las necesidades relativas a la capacidad fitosanitaria como base para la planificación nacional y el

establecimiento de prioridades y para asignar y atraer financiación (nacional o externa), que es para lo que se ha usado durante los últimos cinco años.

- b) Se amplíe el contenido de la ECF para abarcar componentes de la capacidad de un sistema nacional de protección fitosanitaria que no estén directamente relacionados con las obligaciones de las ONPF en virtud de la CIPF o las NIMF, como la comunicación y la participación de los interesados directos en los sistemas nacionales de protección fitosanitaria.
- c) Se proporcione documentación relativa a los siguientes aspectos: el proceso de aplicación de la ECF, incluida la participación de los encargados de la elaboración de políticas, el sector privado y otros interesados directos; la interpretación de los resultados en el contexto de los objetivos nacionales y de las pautas comerciales, a fin de determinar las prioridades y elaborar planes de acción; el resumen y la presentación de los resultados dentro del país y en el ámbito internacional. El instrumento de evaluación de la inocuidad de los alimentos debería considerarse un ejemplo a este respecto.
- d) Se reestructure la ECF con arreglo a categorías temáticas, organizadas jerárquicamente de manera que dependiendo de las respuestas a las preguntas de nivel superior quizás no sea necesario responder a las preguntas de nivel inferior sobre detalles más específicos.
- e) Las categorías se vinculen temáticas a material especializado complementario a fin de facilitar la comprensión y la preparación de planes basados en los resultados (como directrices sobre legislación fitosanitaria).

11. Por lo que respecta a otros instrumentos de ECF se recomienda que:

- a) Se considere la posibilidad de preparar hojas sobre la aplicación de las distintas NIMF, en forma de listas de comprobación, y se estudie cómo podrían prepararse y utilizarse para el seguimiento de las necesidades relativas a la capacidad para aplicar las NIMF.
- b) La CIPF reconozca la utilidad del instrumento de RVE para realizar una evaluación rápida de los sistemas fitosanitarios nacionales basada en la valoración de expertos y como punto de partida para fomentar la participación de distintos interesados directos y convenir las prioridades.
- c) Se integre la información normalmente solicitada por los socios comerciales, incluidas las obligaciones vigentes de intercambio de información en virtud de la CIPF y las NIMF, en una plantilla armonizada para publicarla en el portal fitosanitario internacional (PFI) con acceso apropiado a fin de reducir la necesidad de intercambios bilaterales de información general.
- d) Se preparen instrumentos sencillos, por ejemplo basados en hojas de cálculo, con objeto de abordar objetivos de evaluación muy concretos como los modelos de riesgos, la evaluación de la eficiencia de los servicios, los cálculos sobre la recuperación de costos, o la adopción de decisiones relativas a la inversión.
- e) Se examinen todos los instrumentos anteriormente mencionados con vistas a incluir de manera explícita las preocupaciones ambientales.

12. Por lo que respecta a la estrategia de asistencia técnica se recomienda que:

- a) Se elabore un plan estratégico de asistencia técnica en el que se aborden todas las cuestiones. Aunque en la elaboración y prestación de la asistencia técnica puedan participar varios subgrupos de la CMF, todos ellos deben estar al corriente de una estrategia única cohesiva y trabajar con arreglo a ella, con una comunicación

oportuna entre los subgrupos. Debe asignarse de modo adecuado una función de coordinación.

- b) La CMF ratifique una definición de capacidad fitosanitaria nacional que mejor se ajuste a su visión y sus esperanzas en relación con todos los esfuerzos desplegados en el marco de la CIPF.
- c) Se diseñe un mecanismo de recopilación de información sobre la capacidad de las ONPF y las cuestiones conexas, teniendo en cuenta las necesidades de confidencialidad.
- d) Se asigne de manera adecuada la función de revisión de los usos de la información generada mediante la ECF y otros instrumentos, con miras a aprender de las tendencias, velar por la transferencia correcta de información y comunicar mejor las necesidades y el valor de la sanidad vegetal a los demás sectores.
- e) Se ponga en marcha una iniciativa sobre la calidad de los datos fitosanitarios nacionales (tales como el riesgo de referencia, el nivel de esfuerzo para prevenir las introducciones, etc... que puedan incorporarse en otros instrumentos más detallados como las hojas de cálculo), a fin de proporcionar asistencia concreta a las ONPF.