

ESTUDIO DE CASO

CUARENTENA VEGETAL Y COMERCIO INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS DE LA
NORMATIVA INTERNACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y
PRIVADO EN CHILE

MEIPC

Profesora guía : Astrid Espaliat

Autor : Jaime González

Santiago, Chile. Julio de 2012.

Agradecimientos

- A mi familia, por su permanente estímulo y apoyo.
- A Dorotea López y Felipe Muñoz, por su visión, energía y liderazgo en la conducción del Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial.
- A Astrid Espaliat, por su valiosa orientación y guía en el desarrollo de este Estudio.
- A todos mis compañeros, alumnos de esta primera generación del MEIPC.

ÍNDICE

RESUMEN	5
ABSTRACT	5
I INTRODUCCIÓN	6
OBJETIVOS	7
METODOLOGÍA	8
II RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	9
2.1 Descripción de los componentes en estudio	9
COMPONENTE 1: CONCEPTOS Y APLICACIÓN EN CHILE	9
2.1.1 Sanidad vegetal y cuarentena vegetal	9
2.1.2 Chile y la sanidad vegetal	10
COMPONENTE 2: EL ESCENARIO REGULATORIO INTERNACIONAL	12
2.1.3 Contexto y relación con el comercio internacional	12
2.1.4 La creación del Acuerdo MSF de la OMC	12
2.1.4.1 Principios del Acuerdo MSF	13
2.1.4.2 Ámbito del Acuerdo MSF y sus referentes técnico-científicos	14
2.1.5 La orgánica en Chile	16
2.1.6 La participación de Chile en el ámbito del Acuerdo MSF	17
2.1.7 Las medidas para la protección de la sanidad vegetal en el comercio internacional	19
2.1.7.1 Procedimiento de la CIPF para producir normas internacionales en medidas fitosanitarias	20
2.1.7.2 Participación de Chile en el <i>Standard Setting</i>	23
2.1.8 La visión de los países miembros en la región	25
COMPONENTE 3: EL SECTOR PRIVADO EN CHILE	28
2.1.9 El sector productor / exportador chileno	28
2.1.9.1 El sector productor / exportador hortofrutícola	28

2.1.9.2 El sector de semillas de exportación	31
2.1.10 La visión del sector privado	33
2.2 Discusión de los resultados	40
2.2.1 La normativa internacional	40
2.2.1.1 Nivel multilateral	40
2.2.1.2 Nivel bilateral	42
2.2.1.3 Nivel nacional	42
2.2.2 El sector productor / exportador	43
2.2.3 Coordinación público – privada	44
2.2.4 Problemática derivada del marco regulatorio internacional	45
III CONCLUSIONES	47
IV BIBLIOGRAFÍA CITADA	51
ANEXOS	54

RESUMEN

El presente estudio aborda la normativa internacional para el comercio internacional, en materia de sanidad vegetal, describiendo y analizando la participación de Chile en las instancias generadoras de los principios y normas internacionales fitosanitarias, como son el Acuerdo para la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Acuerdo MSF) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Estas instancias operan en tres niveles, a saber: multilateral, bilateral y nacional abordando el presente estudio los tres. Como complemento, y para establecer puntos de comparación con otros países de la región, se recaba la opinión de autoridades de sanidad vegetal de países de la región Latinoamericana. Paralelamente se analiza la realidad de los principales sectores productores / exportadores agrícolas en Chile y su participación en el sistema internacional de elaboración de normativa fitosanitaria. Del análisis surgen fortalezas y oportunidades de mejora, de las cuales se desprenden recomendaciones para mejorar la comunicación entre el sector oficial, que participa directamente en la generación de la normativa internacional y privado, que es sobre quien recaen los efectos del citado marco regulatorio.

Palabras claves: Acuerdo MSF; CIPF; cuarentena vegetal; comercio internacional; plagas; fitosanitario.

ABSTRACT

This study addresses the international set of rules for the international trade, regarding plant health, describing and analyzing the participation of Chile in the stages where international phytosanitary principles and standards are produced, such as the WTO Agreement for the application of Sanitary and Phytosanitary measures (SPS Agreement) and the International Plant Protection Convention (IPPC). These stages consider three levels of operation, namely multilateral, bilateral and domestic, being the three of them addressed by this study. As a complement, aiming to establish comparison points with other Latin American countries, the study acquires the opinion of plant protection authorities within the region. Also, the main features of the industry (growers and exporters) are reviewed, as well as its participation in the international rule making process pertaining to plant health. As a result of the analysis, strengths and opportunities for improvement are identified and subsequent recommendations are stated, in order to enhance the communication between the official sectors, which directly participate in the international rule setting and the industry, which receives the effects of the above mentioned regulatory framework.

Key words: SPS Agreement; IPPC; plant quarantine; international trade; pests; phytosanitary.

I. INTRODUCCIÓN

El comercio internacional de productos vegetales cuenta, en materias de sanidad vegetal, con normas y principios que lo regulan y cuyo propósito es mitigar el riesgo de dispersión de plagas, inherente al intercambio de estos productos. Esta actividad recibe el nombre de cuarentena vegetal y su ámbito de acción puede o no estar asociado al comercio internacional.

Aplicadas desde muy antiguo, las medidas de cuarentena vegetal han ido evolucionando con el tiempo y en nuestros días forman parte del marco regulatorio creado por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, a través del Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) y de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).

Chile es un importante exportador de productos agrícolas frescos y por lo tanto, las regulaciones internacionales para el comercio de estos productos tienen un efecto sobre la actividad productora/exportadora nacional. A partir de la década de 1980, se produce un crecimiento explosivo de la agricultura de exportación, particularmente en los rubros de fruticultura y producción de semillas. A modo de ejemplo, si se consideran como referencia a cinco de los más importantes exportadores de fruta fresca del hemisferio sur (Argentina, Australia, Nueva Zelanda Sud África y Chile), puede señalarse que a comienzos de la década de 1970, Chile ocupaba el quinto lugar en volúmenes exportados, con una cifra de 46,6 miles de toneladas en el bienio 1971 y 1973 (Contreras y Escobar, 1995). En contraposición, en la actualidad, Chile se ha posicionado como el mayor exportador de fruta fresca del hemisferio sur y en 2011 las exportaciones superaron las 2,6 millones de toneladas (ODEPA, 2012). Por ello, llama la atención el hecho que el desarrollo del sector agrícola de exportación comenzó en una época en la cual no existían los lineamientos internacionales actuales, ya que el Acuerdo MSF de la OMC data de 1995 y la primera Norma Internacional de la CIPF fue aprobada en 1993 y comenzó a operar en 1994.

Debe considerarse que el objetivo de las regulaciones internacionales es el de facilitar el comercio, asegurando una aplicación justificada y no discriminatoria de las normas. Antes de la existencia de estos acuerdos internacionales, los países igualmente aplicaban normas de cuarentena vegetal, pero no contaban con el marco regulatorio internacional actual, esto es no estaban armonizadas, por lo que existían mayores probabilidades de una aplicación arbitraria o discriminatoria.

Los acuerdos señalados contienen normas y principios que pueden afectar el comportamiento de los sectores exportadores de la agricultura chilena. Por esta razón, el presente trabajo analizará si los intereses de esos sectores están representados en las referidas regulaciones, si éstos las conocen, si son percibidas como significativas y si

existe necesidad de introducir modificaciones al sistema. Para comprender mejor estos puntos, es conveniente revisar también el proceso de elaboración de normas internacionales de la CIPF e identificar sus ventajas y desventajas. De allí entonces, que la presente investigación analizará el sistema internacional de elaboración de Normas Internacionales en medidas Fitosanitarias (NIMF) y la participación de Chile dentro de éste, tanto a nivel multilateral como nacional. Ello permitirá extraer conclusiones sobre su funcionamiento y posibles sugerencias de mejora que permitan una mejor articulación entre el sector que genera las normas (sector oficial) con el que recibe los efectos de las mismas (sector productor / exportador). Se examinará, asimismo, la aplicación de la normativa de cuarentena vegetal al comercio internacional y analizaremos la percepción que de ella se tiene en los dos principales sectores exportadores agrícolas chilenos; la fruticultura y la reproducción de semillas.

Hipótesis: El sistema de elaboración de normas en sanidad vegetal para el comercio internacional, así como los mecanismos de participación en éste son insuficientemente conocidos por los sectores productores y exportadores del sector agrícola chileno, desaprovechando las oportunidades de participación y de este modo perdiendo ocasión de representar sus intereses. Existen numerosas oportunidades de mejoras en los sectores bajo análisis.

OBJETIVOS

Objetivos generales:

- a) Analizar el sistema regulatorio fitosanitario internacional y determinar su rol en el comercio internacional ; sus efectos en las exportaciones del sector agrícola chileno, así como la percepción del sector productor / exportador chileno.
- b) Determinar si es conveniente introducir modificaciones en el sistema

Objetivos específicos:

- a) Describir el funcionamiento del sistema de generación de la normativa de sanidad vegetal en el comercio internacional.
- b) Revisar el proceso de elaboración de lineamientos internacionales de la CIPF (conocido como “standard setting”), cuyos procedimientos están dados por el Manual de Procedimientos de la CIPF. Análogamente, estudiar su relación con la OMC.
- c) Revisar la participación de Chile en el sistema internacional de elaboración de normas.
- d) Describir en términos generales las características principales del sector agroexportador chileno.
- e) Recabar las opiniones de las autoridades fitosanitarias de la región latinoamericana, a través de un cuestionario dirigido a los Directores de Sanidad Vegetal de algunos países de la región en materias como las ventajas y

desventajas del actual sistema de elaboración de normas y la conveniencia de generar mecanismos que faciliten el acercamiento con los sectores productores / exportadores.

- f) Recabar la visión del sector productor/exportador, a través de entrevistas a representantes de las Asociaciones gremiales más importantes del rubro agrícola de exportación, de este modo contrastar si el escenario regulatorio internacional ha producido los impactos esperados en la facilitación del comercio, si proveen un adecuado marco regulatorio o si hay aspectos que fortalecer, re-enfocar o derivar hacia alguna otra área o función. Asimismo, identificar si existe interés por participar más activamente en el proceso de elaboración de normas, aportando ideas, comentarios y sugerencias.
- g) Realizar una discusión de los resultados obtenidos en las descripciones y análisis realizados en los puntos a – f.

METODOLOGÍA

La metodología básica del presente estudio considerará los siguientes aspectos:

- Revisar de manera exhaustiva el proceso de elaboración de normas internacionales en medidas fitosanitarias (NIMF), básicamente a través del estudio del Manual de Procedimientos de la CIPF, documento que detalla el procedimiento para este fin.
- Recolectar la visión de países latinoamericanos, a través de un cuestionario para ser respondido por los Directores de Sanidad vegetal de los países latinoamericanos. Esto permitirá conocer la opinión de los agentes reguladores de la región sobre las normas, su procedimiento de elaboración y cómo se conjugan con los intereses del sector productor / exportador, en sus respectivos países, otorgando así un punto de comparación con la realidad chilena y una posible fuente de ideas para posibles mejoras al sistema.
- Recabar la opinión del sector privado, a través de entrevistas con los representantes de las asociaciones gremiales más importantes del sector productor / exportador agrícola chileno. Esto permitirá conocer la visión del sector sobre los efectos que la normativa internacional en sanidad vegetal tiene sobre sus sectores, así como sus necesidades, percepción de fortalezas y debilidades, etc.
- Analizar las visiones de ambos sectores e intentar determinar si existen o no oportunidades de mejora en la elaboración de las normas y en los mecanismos de participación. En el caso de detectar mejoras potenciales, se sugerirán soluciones.

II. RESULTADOS, ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

2.1 Descripción de los componentes en estudio:

Para comprender mejor el funcionamiento del sistema regulatorio internacional en materia de sanidad vegetal, es conveniente comenzar por describir que son la sanidad vegetal y la cuarentena vegetal para luego profundizar en la relación de esta disciplina con el comercio internacional, en el escenario del actual sistema multilateral de comercio, liderado por la OMC y complementar con las características del sector productor / exportador. Por ello, esta parte se organiza en tres componentes, los cuales son revisados en profundidad y que corresponden a: conceptos de sanidad vegetal y su aplicación en Chile; el escenario regulatorio internacional y finalmente, el sector privado.

COMPONENTE 1: CONCEPTOS Y APLICACIÓN EN CHILE

2.1.1 Sanidad vegetal y cuarentena vegetal

Si nos remitimos a la etimología, el término “cuarentena” proviene del número “cuarantum”, que en latín significa “40” (Berg, 1989) y hace referencia a un período de tiempo aplicado originalmente a personas que se desplazaban entre regiones del mundo, confinándolas con el propósito de evitar el riesgo de diseminación de enfermedades. En el ámbito de la sanidad, el término “Cuarentena vegetal” se inserta dentro del campo de la sanidad vegetal y cuenta con una definición oficial y específicamente se refiere a: *“Toda actividad destinada a prevenir la **introducción** y/o **dispersión** de **plagas cuarentenarias** o para asegurar su **control oficial** [FAO, 1990; revisado FAO, 1995]”*. Es decir, dado que el transporte de productos vegetales puede ser un eficiente medio para dispersar plagas, las medidas de cuarentena vegetal son aquellas aplicadas a los productos de origen vegetal o a aquellos que puedan portar plagas para mitigar el riesgo de transportar dichas plagas junto con los productos vegetales, contribuyendo así a preservar la condición sanitaria de los diversos países.

George Berg (1989), en su libro “Cuarentena vegetal teórica y práctica”, señala que las leyes fitocuarentenarias y sus reglamentos evolucionaron a partir los siglos XIX y XX. Afirma que la dispersión de plagas está estrechamente asociada al movimiento de las personas y al comercio de mercaderías. Se cree que Francia fue el primer país en promulgar una ley relativa a la cuarentena vegetal, al dictar en 1660 una regulación para impedir la propagación de la maleza *Berberis vulgaris*, conocido reservorio de la “roya del trigo” (*Puccinia graminis*), hongo causante de grandes pérdidas en la producción de trigo, a nivel mundial.

En términos históricos, son numerosos los eventos de introducción de plagas en nuevas áreas, a veces con efectos desastrosos como por ejemplo la gran hambruna de Irlanda,

entre 1845 y 1849, que fuera causada por la plaga “tizón tardío de la papa” (*Phytophthora infestans*), que causó la muerte de un millón de personas y generó la migración de 1,5 millones (CIP, 1987). Otro caso notable es la aparición del insecto filoxera de la vid en Francia, que asoló los viñedos, haciendo imposible el cultivo de la vid, con los efectos fáciles de imaginar para una zona de tanta tradición vitivinícola. Se señala que una vez descubiertos los patrones resistentes que permitieron hacer frente a la plaga, la re-introducción de vides viníferas en Francia se realizó con material originario de Chile, dada la ausencia de esta plaga en el país. (González, 1983).

Para graficar la importancia de las normas de cuarentena vegetal, el siguiente cuadro ilustra algunos eventos importantes de introducción de plagas y sus efectos:

Cuadro 1. Ejemplos de introducción de plagas y sus efectos

Plaga	Lugar de introducción	Efectos	Observaciones	Referencia
Tizón del castaño (<i>Cryphonectria parasitica</i>)	Este de los Estado Unidos.	Extinción masiva del castaño en el área afectada.	Hongo de origen asiático. Accidentalmente introducido.	Anagnostakis.
Gorgojo khapra (<i>Trogoderma granarium</i>)	Sur oeste de los Estados Unidos	Devastación en los granos almacenados.	Origen asiático, la plaga de granos almacenados más temida.	Nutting
Tizon de fuego (<i>Erwinia amylovora</i>)	Este de los Estados Unidos	Destrucción de manzanos y perales en el área afectada.	Originó migración del cultivo al noroeste norteamericano.	Douglas
Polilla gitana (<i>Lymantria dispar</i>)	Estados Unidos	Rápida expansión y severos daños forestales.	Introducción experimental, experimento fallido.	Forest encyclopedia network.
Filoxera de la vid (<i>Daktulosphaira vitifolii</i>)	Francia	Imposibilitó el cultivo comercial de la vid	Patrones resistentes permitieron reinicio del cultivo	González
Tizón tardío (<i>Phytophthora infestans</i>)	Irlanda	Destruyó varias cosechas consecutivas	Causó la “gran hambruna irlandesa”	Centro Internacional de la Papa (CIP)

Fuente: Elaboración propia, basado en las publicaciones de la columna “Referencias”.

2.1.2 Chile y la sanidad vegetal

En Chile, el ámbito de la cuarentena vegetal comienza a desarrollarse desde el siglo XIX, a raíz de la alerta surgida por la aparición de la plaga “floxera de la vid”, que asoló los cultivos de vid en Francia. De este modo, en 1886 se crea el Laboratorio de Patología Vegetal, antecesor del actual Servicio Agrícola y Ganadero. (Derecho Agrario, 2011).

Dada su condición fitosanitaria de excepción, la sanidad vegetal y por ende la aplicación de medidas de cuarentena vegetal siempre han sido una materia relevante en Chile y es el SAG el Organismo oficial encargado de la mantención del patrimonio fitosanitario nacional. A modo de ejemplo de programas relevantes de sanidad vegetal que ejecuta el SAG puede mencionarse el programa de moscas de la fruta, que desde su creación en 1980 ha conseguido consolidar la condición de Chile como país libre de esta temida plaga, siendo un hito relevante la erradicación en 1995 del último reducto que reportaba la presencia de la Plaga (provincia de Arica). Es asimismo de destacar que tanto el sector público como privado considera que la condición fitosanitaria del país fue uno de los factores clave que permitieron el notable crecimiento del sector exportador frutícola ocurrido a partir la década de los 80. De este modo, en el sector ligado a la agricultura es común la utilización de expresiones como “isla fitosanitaria”, en alusión a la protección que otorgan las barreras naturales de Chile (cordillera, desierto, océano, frío austral); “patrimonio sanitario del país”, en referencia a la condición natural del país, como un bien que es necesario proteger, etc. No obstante lo anterior, algunas plagas importantes han sido introducidas al país, según González (2012), existen casos relevantes de introducción de plagas a Chile, pudiendo, entre otros, citarse a la polilla del pino (*Rhyacionia buoliana*); la escama de San José (*Diaspidotus perniciosus*); las polillas de la nuez y del duraznero (*Apomyelois ceratoniae* y *Cydia molesta*) y el trips de California (*Frankliniella occidentalis*). El ejemplo relevante más reciente de introducción de plagas al país es la detección el año 2008 de la polilla europea del racimo de la vid (*Lobesia botrana*), insecto que afecta a las variedades de vid, tanto de mesa como viníferas. Este insecto se diseminó entre las regiones de Atacama y La Araucanía y que generó un gigantesco esfuerzo por parte del gobierno de Chile y del sector vitivinícola para lograr su erradicación durante varios años. Baste señalar que sólo el gobierno destinó un presupuesto superior a los \$ 11.000 millones anuales desde su detección en el país. Recién en noviembre de 2011, el SAG anuncia el abandono de la estrategia de erradicación y su remplazo por la contención (Revista del campo, El mercurio, 28.11.2011).

Se estima que esta realidad en relación a la condición fitosanitaria natural del país, contribuyó a fortalecer los mecanismos de protección fitosanitaria que en Chile son responsabilidad del SAG. Asimismo, se estima que contribuyó a generar una conciencia de la necesidad de proteger el patrimonio fitosanitario en las entidades oficiales, lo que se vio reflejado en una normativa muy estricta en términos de cuarentena vegetal. A modo de ejemplo, en importaciones de frutas puede citarse que antes de la existencia del Acuerdo en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y

la normativa subsecuente, salvo casos excepcionales, el SAG sólo autorizaba el ingreso de frutas tropicales que no se podían cultivar en Chile continental, como bananos (*Musa spp*), piñas (*Ananas spp*), cocos (*Cocos nucifera*) y dátiles (*Phoenix dactylifera*). Posteriormente, debido en gran parte a la normativa internacional, Chile debió abrir sus fronteras a la importación de frutas y en la actualidad es posible importar frutas desde muchos orígenes, siempre con requisitos fitosanitarios específicos, destinados a conservar la condición del país en cuanto a plagas. Estos requisitos son elaborados por el Servicio Agrícola y Ganadero, sobre la base del mecanismo internacional consensuado, denominado “Análisis de Riesgo de Plagas”.

COMPONENTE 2: EL ESCENARIO REGULATORIO INTERNACIONAL

2.1.3 Contexto y relación con el comercio internacional:

Conceptualmente, la aplicación de medidas de cuarentena vegetal en el comercio internacional, tiene su origen en el Artículo XX del GATT de 1947, es decir se las considera restricciones legítimas al comercio, siempre que no se apliquen de manera arbitraria o injustificable. No obstante, el citado artículo XX no entrega lineamientos para la utilización ni el alcance de restricciones fitosanitarias, por lo que en la práctica, muchas de estas restricciones tomaron la forma de prohibiciones de importar material vegetal desde países que reportaran la presencia de alguna plaga considerada dañina por el país importador. Adicionalmente, la escasa o nula armonización internacional de las restricciones, a partir de la aplicación del citado Artículo generaba una gran diversidad de normas completamente diferentes entre sí, lo que sin dudas dificultaba el acceso a mercado y aún más la diversificación de los mismos, pues el cumplir con los requisitos establecidos por un mercado no garantizaba el cumplimiento de los requisitos de los mercados restantes.

2.1.4 La creación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en la OMC

Por lo explicado, los países resolvieron generar directrices para armonizar la normativa internacional y asimismo propender a evitar su utilización inadecuada, como una traba injustificada al comercio. Durante la Ronda Uruguay del GATT las partes contratantes discuten la mejor forma de dar cuerpo a esta iniciativa, llegando finalmente a consenso y concordándose un texto base y creándose la figura del Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). De esta manera, en 1995, al establecerse la Organización Mundial del Comercio (OMC), se establece un mecanismo dentro de su seno para asegurar que la legítima protección en materias sanitarias y fitosanitarias se aplicara de una manera compatible con los principios que inspiraban el comercio internacional. De este modo se crea el “Acuerdo MSF”, el cual junto con confirmar la legitimidad de aplicar –por parte de los miembros de la OMC- medidas para proteger la

vida y la salud de las personas, de los animales y la sanidad vegetal, establece los principios generales y otorga el marco de referencia y de aplicación de las medidas fitosanitarias al comercio internacional.

Es así como el Acuerdo MSF significó un gran paso para la facilitación del comercio, al armonizar la protección en sanidad y fitosanidad; establecer la necesidad de contar con justificación científica para la imposición de restricciones; establecer criterios de regionalización, por medio del cual se acepta como válido el concepto de áreas libres de plagas; establecer el concepto de equivalencia, por el cual debe aceptarse que un sistema o medida puede otorgar un grado equivalente de protección sin necesidad de ser idéntico al aplicado por un país determinado. En su ámbito, este marco regulatorio sentó las bases para la armonización internacional de la aplicación de medidas fitosanitarias y permitió la utilización de diversas alternativas que efectivamente permitían mitigar el riesgo para la salud humana, animal o vegetal, permitiendo que el comercio internacional de alimentos no significase un peligro para los países importadores.

2.1.4.1 Principios del Acuerdo MSF:

Como se explicó, el acuerdo MSF surgió de la necesidad de evitar un uso inadecuado de la protección de la salud humana y animal, así como de la sanidad vegetal, transformándolos en vehículos para una protección comercial encubierta. Con este propósito, las partes contratantes concordaron los siguientes principios:

- Justificación científica: La aplicación de cualquier medida sanitaria o fitosanitaria deberá estar basada en “principios científicos”, salvo excepciones dadas por emergencia, en cuyo caso serán temporales.
- Armonización: Los miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas; directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan. Si se apartan deberán contar con una justificación científica adecuada y no aplicarse de manera que constituyan una protección comercial encubierta.
- Equivalencia: Los miembros aceptarán como equivalente, cualquier sistema o medida diferente del aplicado por sí mismo, siempre que logre proveer un nivel similar de protección. El ámbito de aplicación corresponde a sistemas y a medidas.
- Evaluación de riesgo y nivel adecuado de protección: Los miembros desarrollarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias sobre la base de una evaluación de riesgo. Para ello determinarán un “nivel adecuado de protección”.
- Regionalización: Los miembros reconocerán los conceptos de zonas libres de plagas o enfermedades y zonas de escasa prevalencia de plagas

o enfermedades, éstas pueden incluir una parte de un país, el país completo o varios países.

- Transparencia: Los miembros publicarán sus normas relativas a la aplicación de medidas sanitarias o fitosanitarias, se establecerá un plazo para su adopción. Normas se notificarán previamente, con el propósito de permitir a otros países miembros realizar comentarios u observaciones.
- Evitar demoras indebidas y trato nacional: Los miembros se asegurarán que sus procedimientos de control, inspección y aprobación se realicen sin demoras indebidas y las importaciones reciban un trato no menos favorable que la producción nacional.
- Asistencia técnica: Los miembros facilitarán la prestación de asistencia técnica, especialmente a países en desarrollo, en la implementación de mecanismos para cumplir con lo dispuesto por la aplicación de una medida sanitaria o fitosanitaria.
- Trato especial y diferenciado: Los miembros otorgarán un trato preferencial a los países en desarrollo, otorgando plazos más largos o excepciones especificadas.

2.1.4.2 Ámbito del Acuerdo MSF y sus referentes técnico-científicos

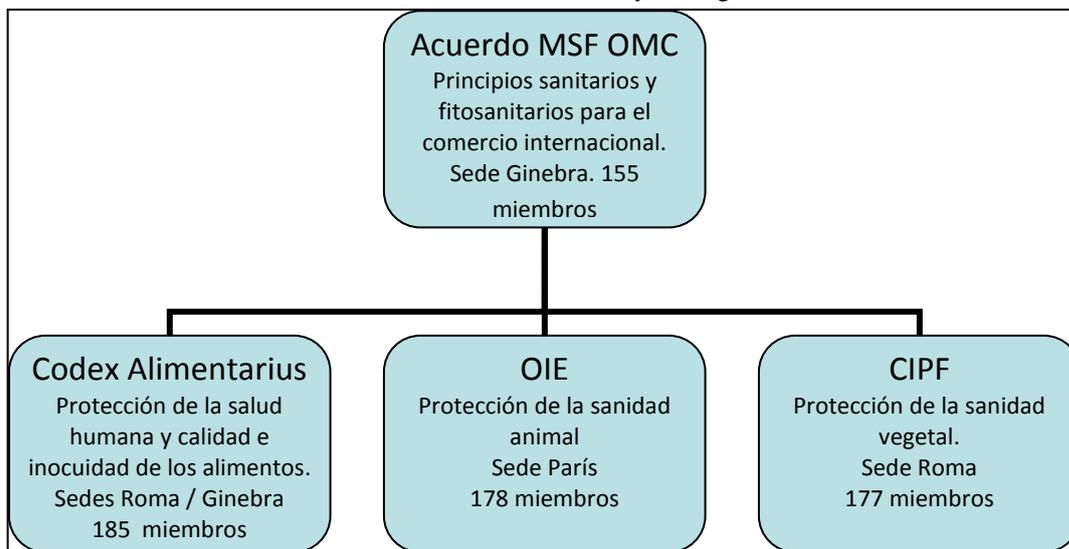
El Acuerdo MSF de la OMC abarca tres ámbitos relacionados en materia de sanidad y fitosanidad, como son la salud humana, la sanidad animal y la sanidad vegetal. Dado que la OMC no es un organismo técnico – científico en estas materias, el Acuerdo MSF sólo establece los principios generales y designa como referentes a tres organizaciones comúnmente conocidas como “las tres hermanas”, para generar las normas específicas que permitan aplicar los principios, en los rubros cubiertos bajo su ámbito y que como se señaló, corresponden a la protección de la salud humana, a través de la inocuidad de los alimentos, en el cual reconoce al CODEX ALIMENTARIUS; análogamente, la protección de la sanidad animal recae en la OIE y finalmente, la protección de la sanidad vegetal establece a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) como referente. Es importante señalar que estas tres organizaciones no fueron creadas a partir del Acuerdo MSF, ya que todas ellas tienen una fecha de creación anterior a la propia OMC. En el caso de la CIPF, el mandato para producir la normativa específica oficial en cada uno de sus ámbitos derivó del Acuerdo MSF y en el caso del CODEX y la OIE, ya tenían el mandato desde su establecimiento, pero a partir de la creación de la OMC fueron reconocidos como referentes. Otra diferencia entre la relación de la OMC con “las tres hermanas” es que con la OIE existe un acuerdo formal para producir normas internacionales, figura que no existe en la relación con el CODEX ni con la CIPF. (Stanton, Gretchen, comunicación personal vía correo electrónico,

2011). Por corresponder al ámbito de este estudio, se analizará en detalle la función de la CIPF, como el Organismo Oficial que provee normas y principios específicos para la protección fitosanitaria y regula el comercio internacional en este ámbito, sin embargo para facilitar la comprensión del mecanismo Acuerdo MSF/Organizaciones referentes, se explicará brevemente en que consiste la función y la normativa de las otras 2 organizaciones de referencia, el CODEX ALIMENTARIUS y de la OIE. Conviene distinguir el uso de los términos “salud” y “sanidad”, pues mientras el primero refiere a un estado individual, el segundo se relaciona con las acciones para una comunidad. Según la Real Academia Española, el término salud se define como: “Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones”, mientras que por “sanidad” define “conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio”, es decir mientras el primero tiene un uso primordialmente individual, el segundo refiere a un estado de una población de organismos.

- El CODEX ALIMENTARIUS: La Comisión del Codex Alimentarius es un Órgano intergubernamental creado en 1963 por la FAO y la OMS, elabora normas de alimentos, directrices y códigos de prácticas. Su objetivo es proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas equitativas en el comercio. Se ocupa de todos los aspectos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos en beneficio de todos los agentes de la cadena alimentaria, desde el productor primario hasta el consumidor. El resultado de este trabajo forma lo que se conoce como Codex Alimentarius (término que deriva del latín “Código sobre los alimentos”). Además de ser referencia para el acuerdo MSF, las normas del CODEX también lo son para el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), y proporcionan el marco reglamentario para los países que intervienen en el comercio mundial de productos alimenticios y agropecuarios. El detalle de las normas y documentos oficiales de esta Organización puede consultarse en el sitio web del CODEX: www.codexalimentarius.net.
- La OIE: La Organización Mundial de Sanidad Animal es un acuerdo intergubernamental, fue creada en 1924 bajo el nombre original de Organización Internacional de Epizootias, cuyas sigla conserva en la actualidad. Cuenta con 178 miembros. A diferencia de las otras dos organizaciones de referencia (Códex Alimentarius y CIPF), su secretaría no es ejercida por la FAO o alguna otra organización de las Naciones Unidas. Su normativa se basa en la protección de la sanidad animal, tanto terrestre como acuática, para lo cual sus normas se compilan en dos códigos independientes, el Código terrestre y el Código acuático. El detalle de la normativa de la OIE puede consultarse en su sitio web: www.oie.int.

En el Anexo 1 se incluye el texto del acuerdo MSF de la OMC, mediante el cual se define este escenario y establece la figura de “las 3 hermanas” como los referentes técnicos oficiales en sus respectivas materias. Asimismo, el siguiente esquema ilustra el funcionamiento y relación existente entre el acuerdo MSF y las organizaciones que componen las 3 hermanas.

Cuadro 2: Relación entre el Acuerdo MSF y sus organizaciones referentes.



Fuente: elaboración propia, basado en información de la OMC, el Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF.

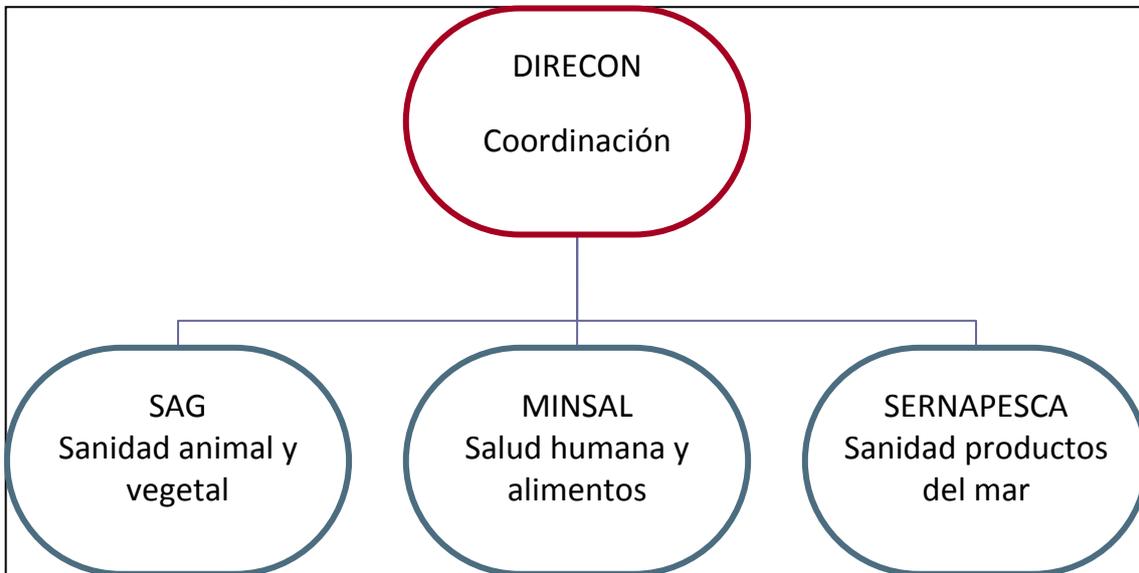
2.1.5 La orgánica en Chile:

En Chile, las funciones para la aplicación nacional de medidas para la protección sanitaria y fitosanitaria recaen en las siguientes instituciones, según lo informado por el Jefe del Sub departamento MSF de DIRECON, José Miguel Sepúlveda, el siguiente es el desglose de funciones y responsabilidades de cada Institución.:

- Coordinación: Esta función recae en el Sub departamento MSF de la DIRECON, dependiente del Departamento de Acceso a Mercados de esa institución.
- Salud humana y alimentos: Esta función es responsabilidad del Ministerio de Salud (MINSAL), a través del Departamento de Alimentos y Nutrición. Sin embargo, para la certificación de productos de exportación, el MINSAL ha delegado en el SAG y en SERNAPESCA la certificación de la inocuidad de los alimentos, según sean de origen terrestre o acuático, respectivamente.
- Sanidad Animal: Para los animales terrestres, esta función es responsabilidad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), a través de su División de Protección Pecuaria. Para los animales acuáticos, la responsabilidad recae en el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), a través del Departamento de Sanidad pesquera.
- Sanidad vegetal: La protección de la condición fitosanitaria de Chile es responsabilidad del SAG, a través de la División de Protección Agrícola.

El siguiente cuadro ilustra las relaciones existentes en Chile entre las organizaciones participantes del Acuerdo MSF a través del Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Cuadro 3: Interrelación de instituciones en Chile en materias sanitarias y fitosanitarias aplicadas al comercio internacional.



Fuente: Elaboración propia según información obtenida de entrevista en DIRECON.

2.1.6 La participación de Chile en el ámbito del Acuerdo MSF:

La participación de Chile en este marco es coordinado por la DIRECON y cuenta con la participación permanente de 3 Organismos gubernamentales, como son el Ministerio de Salud, el SAG y SERNAPESCA. En términos generales, existen tres niveles de funcionamientos, los cuales corresponde a:

- Nivel multilateral: corresponde a la participación directamente en los organismos internacionales. Chile posee una activa participación con asistencia regular a las reuniones oficiales del acuerdo MSF, con una periodicidad de 4 veces al año, las que se realizan en la sede de la OMC, ubicada en Ginebra. No existe un mecanismo de consulta pública ni participación directa del sector privado, aunque ante casos puntuales se puede consultar su opinión o requerir su participación. Análogamente, asiste con regularidad a las reuniones periódicas de las organizaciones de referencia (CODEX, OIE, CIPF). En el caso de la CIPF, se asiste a la reunión anual de la Comisión de Medidas Fitosanitarias, que se realiza en la sede de la FAO, localizada en Roma y se participa de las diversas instancias del *Standard setting*.
- Nivel bilateral: corresponde a la incorporación de un capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales que suscribe Chile, tales como los TLC. Dicha actividad genera instancias de seguimiento periódico

(generalmente con una frecuencia anual) en las que ambas contrapartes se reúnen y realizan una revisión del estado de las materias, así como un seguimiento de los compromisos. En materias de sanidad vegetal, la representación de Chile es asumida por el SAG y puntualmente puede requerirse la opinión del sector privado. En el caso de la CIPF, las Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitaria (ONPF) se reúnen para negociar intereses comerciales dentro del ámbito de sanidad vegetal, discutiendo la aplicación de medidas fitosanitarias para que el intercambio comercial no signifique un riesgo de introducción de plagas a un país, figura que se suele denominar “comercio seguro” y compatibilizando, en la medida de lo posible, las necesidades de protección con la facilitación del comercio.

- **Nivel nacional:** corresponde a las acciones a nivel nacional y a la coordinación entre las instituciones correspondientes. Para estos efectos, se ha instituido un Comité Nacional MSF, que sesiona periódicamente bajo la coordinación de DIRECON. En ellas se evalúan los avances y problemas del país en materias sanitarias y fitosanitarias y se delinean estrategias multi y bilaterales. Salvo casos puntuales, no se cuenta con la participación del sector privado. En el caso de la CIPF, el SAG a través de su sitio web, somete a consulta pública los proyectos de norma internacional y adicionalmente ejecuta las tareas para implementar las normas aprobadas.

El siguiente cuadro ilustra los niveles de participación de Chile, tanto en las actividades propias del acuerdo MSF como en las de la CIPF:

Cuadro 4: Niveles de participación de Chile en materias sanitarias y fitosanitaria

Acuerdo	Acción según nivel		
	Multilateral	Bilateral	Local
MSF	Generación de principios y participación en reuniones periódicas, en el seno de la OMC.	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación del capítulo MSF de los Acuerdos Comerciales (TLC). • Seguimiento según periodicidad establecida en el acuerdo. 	Funcionamiento del Comité Nacional MSF
CIPF	Generación de normativa en sede de la FAO y participación en el <i>Standard setting</i> .	Negociaciones por problemáticas específicas fitosanitarias.	<ul style="list-style-type: none"> • implementación de la normativa. • Preparación de comentarios y trabajo técnico asociado.

Fuente: elaboración propia

Dado que el ámbito del presente estudio es la normativa internacional en materia de sanidad vegetal, en adelante el análisis se centrará en el aspecto fitosanitario, tanto del Acuerdo MSF de la OMC como de la CIPF. Para facilitar la comparación de las

instancias existentes destinadas a permitir la participación del sector privado, el siguiente cuadro resume los mecanismos utilizados por Chile en ambos acuerdos tanto a nivel multilateral como bilateral y nacional. No se califica ni cuantifica el nivel de participación, sino que señala si existe la instancia de participación.

Cuadro 5: Comparación de los mecanismos utilizados en Chile para permitir la participación del sector privado en la OMC versus la CIPF.

Mecanismo	Tipo de acuerdo	
	OMC/MSF	CIPF
Consulta pública	NO	SI
Participación regular negociaciones multilaterales	NO	NO
Participación puntual negociaciones multilaterales	SI	SI
Participación regular negociaciones bilaterales	NO	NO
Participación puntual negociaciones bilaterales	SI	SI
Existencia de un Comité Nacional	SI	NO
Participación regular del sector privado en Comité Nacional	NO	--

Fuente: elaboración propia

2.1.7 Las medidas para la protección de la sanidad vegetal en el comercio internacional

Como ya se explicó, el acuerdo MSF entregó los principios generales para la aplicación de medidas fitosanitarias y reconoció en la CIPF al organismo Internacional referente para generar las normas específicas de cuarentena vegetal. De hecho, ya en 1993, los avances de la Ronda Uruguay del GATT fueron recogidos por FAO en su vigésima conferencia de Ministros, estableciéndose el mandato para establecer un Comité de Expertos provisional que operase a través de la CIPF creara normas internacionales en línea con el sistema de comercio internacional (Durand, 1999). De este modo, se definieron los principios básicos de cuarentena vegetal para el comercio internacional (NIMF 1, 1993), se armonizaron los requerimientos para establecer alternativas de mitigación de riesgo que posibilitaron el comercio internacional en muchas situaciones en las que anteriormente existía la prohibición. El hito más importante que hizo operativa la necesidad de que la CIPF creara normas internacionales para regular el comercio internacional en materias de sanidad vegetal corresponde a la conferencia FAO de 1995, por medio de la cual se solicita una restructuración de la CIPF para alinearse con el Acuerdo MSF de la OMC, en lo referente a la creación de normas

internacionales (Durand, 1999). Como fruto de este mandato, en la conferencia FAO de 1997, en el reporte N° 97 (FAO C97/REP), se establece La Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias (ICPM) como órgano máximo de la CIPF y se le encarga la generación de las normas fitosanitarias internacionales (NIMF). Posteriormente, en 2006 se crea el mecanismo legal para hacer permanente a la citada comisión, pasando a denominarse Comisión de Medidas Fitosanitarias (CPM), en cuyo primer reporte se enfatiza el mandato para crear normas internacionales que aseguren que las medidas fitosanitarias no sean utilizadas como barreras injustificadas al comercio (CIPF, 2006). De este modo, comienza la creación de normas internacionales en medidas fitosanitarias, con el claro objetivo de proveer regulaciones de cuarentena vegetal para el comercio internacional. Entre ellas cabe destacar las áreas libres, los tratamientos cuarentenarios, los *systems approaches*, los sitios y lugares de producción libres de plagas, las áreas de baja prevalencia de plagas, etc. La Adhesión de Chile a la CIPF se verifica en 1952 y la ratificación ocurre en 1986, mediante el Decreto Supremo N° 843, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la actualidad, gracias a las alternativas de mitigación de riesgo provistas por el marco normativo de la CIPF, muchos países han encontrado alternativas económicamente viables para acceder a mercados de exportación. Aún persisten algunos países con restricciones del tipo prohibición, por ejemplo la ley de cuarentena vegetal de Japón contiene algunas prohibiciones para la importación (<http://www.pps.go.jp/english/faq/import/kinshi.html>), pero estos casos son hoy una minoría.

2.1.7.1 Procedimiento de la CIPF para producir normas internacionales en medidas fitosanitarias.

Para comprender el impacto de la normativa fitosanitaria internacional en los sectores productores / exportadores de productos vegetales, es necesario revisar el procedimiento existente para la generación de las normas y determinar si en él se hallan elementos que faciliten o eventualmente dificulten la participación de los sectores potencialmente afectados por la aplicación de las normas. Por esta razón, a continuación se describe en términos generales el citado mecanismo.

Comúnmente conocido como “*standard setting*”, la CIPF cuenta con un procedimiento para la elaboración de normas internacionales, el cual se refleja en el Manual de procedimientos de la CIPF. Dentro de este cuerpo internacional, se ha definido la existencia de un “Cuerpo Subsidiario”, denominado “Comité de Normas”, que es el responsable de todo el proceso de creación de las normas internacionales, desde la presentación de la idea para una norma hasta la presentación final para su aprobación, por parte de la Comisión de Medidas Fitosanitarias.

El Comité de Normas (CN): Como se señaló, es el cuerpo subsidiario de la CIPF sobre el cual recae la responsabilidad de la elaboración de normas

internacionales. Su composición está definida por medio de cupos asignados siguiendo el criterio de regionalización de la FAO, basado en los grupos regionales de las Naciones Unidas y que considera 7 regiones, a las cuales asigna un cupo de representantes para el CN. Chile pertenece al GRULAC (grupo Latinoamérica y el Caribe), el cual cuenta con 4 cupos. Los países del GRULAC que en la actualidad cuentan con representación en el CN corresponden a Brasil, Chile, México y Uruguay. El CN contiene en total 25 miembros y cuenta con un subgrupo de 7 representantes (uno por cada región), encargado de la supervisión del sistema completo. La participación en estos grupos es *Ad honorem*.

Los siguientes son los principales componentes del mecanismo de la CIPF para elaboración de normas internacionales:

- Iniciativa inicial para una NIMF:

Según se establece en el citado manual de procedimientos, los tópicos para el desarrollo de futuras normas internacionales pueden ser presentados por los países miembros, a través de sus Organizaciones Nacionales de Protección Fitosanitarias (ONPF), en Chile esta función corresponde al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). Adicionalmente, la secretaría de la CIPF u otras Organizaciones Internacionales pueden presentar tópicos. Para este propósito, cada dos años, la CIPF realiza un llamado para presentar ideas (*Call for topics*). Existen tres categorías de jerarquía que se aplican a las ideas para futuras normas, que las ordena de acuerdo al grado de especificidad contenido, de este modo ellas se clasifican en:

- Áreas técnicas: corresponde a la más general de las categorías y configura un área temática de la cual pueden originarse varias normas específicas, por ejemplo “cuarentena forestal; *systems approaches* para moscas de la fruta; etc). Ellas son derivadas a un grupo de expertos denominado “Panel Técnico” para su análisis y producción de los proyectos de normas que de ellas se deriven.
- Tópicos: corresponde a la categoría intermedia, requieren de aprobación por la CPM y tras ellos se añaden directamente a programa de trabajo de la CIPF. Como ejemplos de esta categoría puede citarse áreas como tratamientos de irradiación, protocolos de diagnóstico para bacterias, etc.
- Materias: corresponde a la más específica de las categorías, requieren de aprobación por parte del Comité de Normas y si son aprobadas son derivadas a los grupos de expertos para su desarrollo. Como ejemplo pueden citarse nuevos términos para el glosario,

análisis de un tratamiento individual, análisis de una técnica de diagnóstico específica, etc.

- Elaboración de la norma:

Luego del llamado bienal de la CIPF, el Comité de Normas revisa y hace una propuesta para aprobación a la CPM. Como en todos los procedimientos de aprobación, se requiere de consenso para incorporar una nueva idea para futura norma. Una vez aprobadas las ideas son agregadas al programa de trabajo de la CIPF, en donde se programa una fecha tentativa para comenzar su elaboración. Ésta comienza con el envío a un grupo de expertos que redactará una especificación que contenga detalles del contenido propuesta de la norma, por qué es necesaria, cómo afectará al comercio internacional, etc. Existen dos tipos de grupos de expertos para este fin, cuya labor es *Ad honorem* y que corresponde a:

- Paneles Técnicos (PT): Abordan áreas temáticas y desarrollan las propuestas de normas que de ellas derivan. En la actualidad existen 5 paneles en las áreas temáticas de glosario, protocolos de diagnóstico, tratamientos fitosanitarios, cuarentena forestal y moscas de la fruta. En su conformación se procura mantener una representatividad equitativa entre las distintas regiones del mundo. Los miembros (5 a 6 por panel) deben ser reconocidos expertos en sus áreas y requieren de la aprobación del Comité de Normas para ingresar al panel.
- Grupos de trabajo de expertos (EWG): Son conformados para elaborar una norma sobre un área específica que no esté cubierta por los paneles técnicos, una vez elaborada la propuesta son desarticulados. Al igual que en los paneles técnicos, en su conformación se procura un equilibrio en la representatividad regional y deben ser expertos en sus áreas.

Los grupos mencionados (PT o EWG), designan a un experto que recibe el nombre de *Steward*, quien tomará la idea, elaborará una propuesta de especificación y será responsable de administrar el proceso de elaboración hasta su aprobación final por parte de la CPM. Ello incluye revisar y responder los comentarios, coordinar a los demás integrantes del grupo de expertos, entre otras labores.

Una vez elaborada la especificación para una norma, es sometida a consulta pública entre los miembros de la CIPF. El *Steward* debe responder los comentarios y realizar las adecuaciones necesarias, con ello el Comité de Normas da su aprobación final y puede comenzar el proceso de elaboración de la norma.

Los proyectos de normas, elaborados por alguno de los grupos de expertos, son revisados por el Comité de Normas y una vez aprobados por éste son sometidos

a dos períodos de consulta pública entre los miembros de la CIPF. A partir del año 2012, entró a regir un nuevo procedimiento que ampliando los períodos de consulta, este sistema comenzará a operar el 1 de julio del presente año, cuando se sometan a consulta pública los proyectos de normas de este año. Una vez concluido este proceso se discuten y votan durante la sesión de la CPM. La aprobación debe ser por consenso.

2.1.7.2 Participación de Chile en el *Standard Setting*:

Chile tiene presencia de todas las instancias del proceso. Las instancias de participación se manifiestan en dos niveles: multilateral y local.

- Participación multilateral:

El aspecto Multilateral corresponde a la elaboración de Normas Internacionales, a través de los mecanismos establecidos para ello, como son la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF), el Comité de Normas (CN) y los grupos de expertos, tanto de Paneles Técnicos como de Grupos de Trabajo de expertos. En la actualidad, Chile participa de todos ellos, con delegaciones que asisten a todas las sesiones de la CMF, con un delegado en el CN y con delegados en 2 Paneles técnicos. Además cuenta con *Stewards* de numerosas normas. Como se señaló, la región del GRULAC cuenta con 4 cupos para el Comité de Normas, por lo tanto es de destacar que Chile cuente con un cupo en este cuerpo subsidiario, lo que por la naturaleza del Comité, no puede considerarse un cupo permanente. Adicionalmente, para efectos técnicos, los países se organizan en 9 Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPF), que corresponden Acuerdos de carácter regional, que proveen un espacio para analizar las propuestas de normas, su posterior implementación y buscar puntos en común dentro de cada región, tanto para generar posiciones de negociación, como para concordar mecanismos de implementación. La ORPF que corresponde a Chile es el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), al cual adhirió en 1989. El COSAVE está además integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; estando Bolivia en proceso de adhesión (www.cosave.org). En la región de las Américas, existe una instancia de coordinación entre Organizaciones Regionales, denominada Grupo Interamericano en Coordinación en Sanidad Vegetal (GICS), formalizado a través de un Memorandum de Entendimiento entre las distintas ORPF de la región.

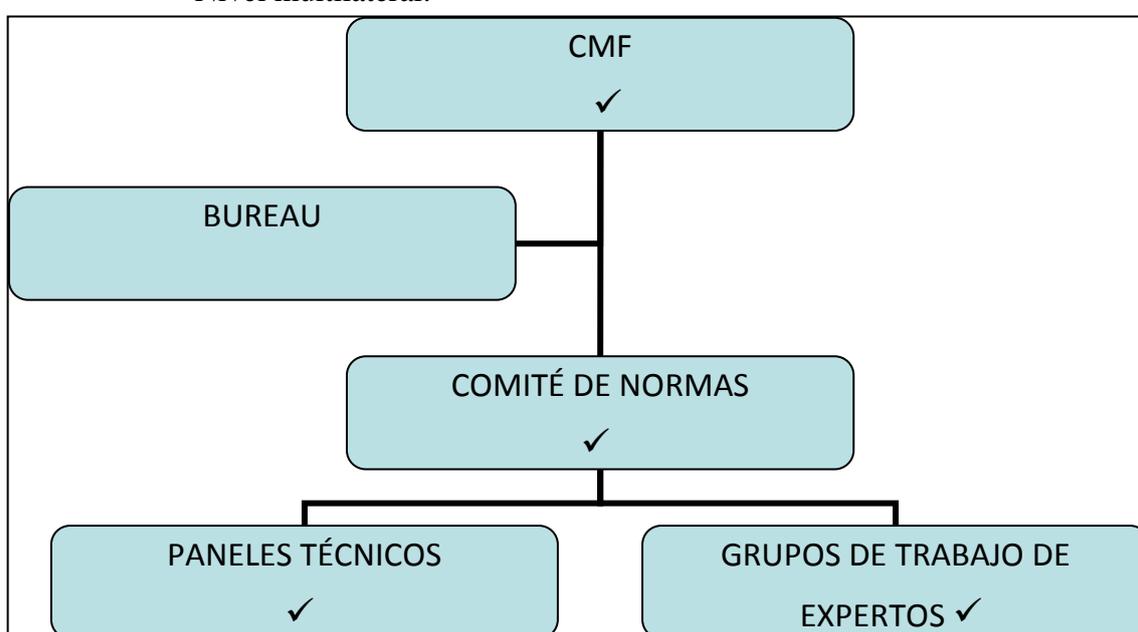
- Participación nacional:

Este aspecto corresponde a la elaboración y envío de comentarios a los proyectos de normas propuestos por la CIPF. Como política del SAG, es importante destacar que los proyectos de norma internacional son puestos en consulta pública en el sitio web del SAG. Es asimismo interesante el

mecanismo utilizado para la elaboración y envío de comentarios, pues, en común acuerdo con los países de la región del cono sur, a través del Organismo Regional denominado Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), se busca consensuar los comentarios y enviarlos como un grupo consolidado, como una forma de obtener más fuerza de la que obtendrían los países individualmente. Al igual que en la participación chilena en el acuerdo MSF, salvo el mecanismo de consulta pública a través del sitio web del SAG, no existen instancias formales de participación del sector privado, pudiendo recurrirse a este en casos puntuales.

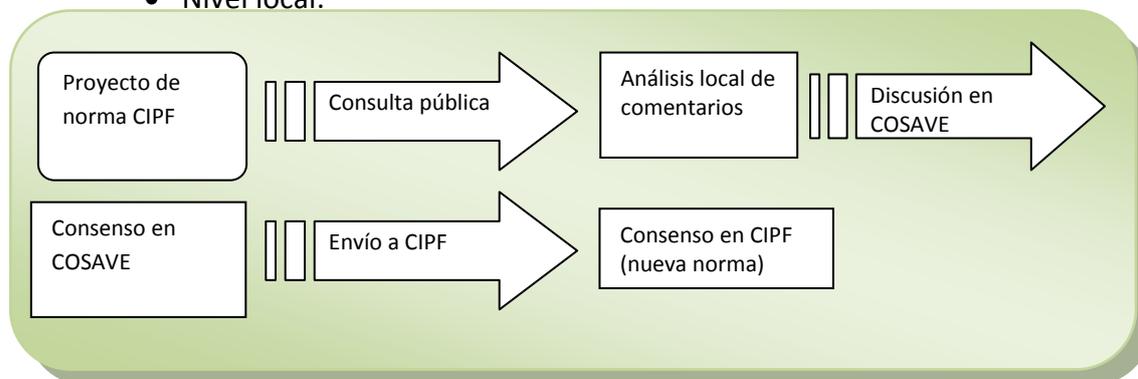
El siguiente diagrama ilustra la participación de Chile en la CIPF, tanto a nivel multilateral como local.

- Nivel multilateral:



✓ : Chile cuenta con representantes. Fuente: Elaboración propia.

- Nivel local:



Fuente: elaboración propia.

2.1.8 La visión de los países miembros en la región:

Con el propósito de recoger las opiniones de las ONPF de la región sobre el *Standard setting* y los mecanismos de participación nacional en él, se procedió a elaborar un cuestionario que se envió a los Directores de Sanidad Vegetal de los países latinoamericanos. El texto completo del cuestionario puede encontrarse en el anexo 2. Para el presente Estudio, se obtuvo respuesta de los Directores de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú. En el caso de Chile se hicieron 2 entrevistas, ya que durante el período de elaboración de este trabajo hubo cambio de Director, sin embargo, el cuestionario completo fue respondido por la Directora saliente, ya que el entrante se excusó de responderlo por no estar aún familiarizado con la temática. No obstante, entregó su visión general en esta materia. Por esta razón, es incluida aparte de la tabulación de las respuestas. Es importante destacar que, con excepción de México, todos los países que respondieron pertenecen al Grupo Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) y por lo tanto de cierto modo compiten por cupos para la representación en el Bureau y en el Comité de Normas de la CIPF. Para evitar confusiones, conviene explicar nuevamente que existen dos tipos diferentes de asociación regional, una diplomática que se utiliza para definir la representatividad y que para los países latinoamericanos, con excepción de México – que pertenece al Grupo Norteamericano-corresponde al GRULAC y además existe una asociación regional de nivel técnico (ORPF), que en el caso de Argentina, Brasil, Chile y Paraguay corresponde al COSAVE, en el caso de México corresponde a la North American Plant Protection Organization (NAPPO) y en el caso de Perú corresponde a la Comunidad Andina (CA).

Los Directores de sanidad vegetal que accedieron a emitir su opinión fueron considerados en el presente estudio y corresponden a:

- Argentina: Diego Quiroga (Director Nacional de Protección Vegetal; Servicio Nacional Sanidad y Calidad Agroalimentaria, SENASA).
- Brasil: Alexandre Moreira Palma, en representación de Cosam de Carvalho Coutinho (Director del Departamento de Sanidad Vegetal; Secretaría de Defensa Agropecuaria, SDA).
- Chile: María Soledad Castro D. (ex Jefa División de Protección Agrícola y Forestal; Servicio Agrícola y Ganadero, SAG).
- Chile: Octavio Herrera C. (Actual Jefe División de Protección Agrícola y Forestal; Servicio Agrícola y Ganadero, SAG).
- México: Mario Puente R. (Director de Regulación Fitosanitaria; Dirección General de Sanidad Vegetal; Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, SENASICA).
- Paraguay: Nelson Fariña C. (Director General de Sanidad y Calidad Vegetal; Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, SENAIVE).
- Perú: Jorge Barrenechea C. (Director General de Sanidad Vegetal; Servicio Nacional de Sanidad Agraria, SENASA).

A continuación se presenta una tabulación con los aspectos centrales de la visión de quienes están a cargo de la sanidad vegetal en Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú.

Cuadro 6: Resumen de la visión de países de la región sobre el procedimiento de la CIPF para la elaboración de normas.

Materia	PAÍS					
	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú
Ventajas <i>Standard setting</i>	Amplia participación Transparencia	NE	Países con igual peso Legitimidad	Sistema funcional. Libertad	Cooperación ORPF. Capacidad técnica	Participación Referencia universal
Desventajas <i>Standard setting</i>	Exceso de actividades Se desarrolla en inglés.	NE	Lentitud Poca especificidad	Lentitud y costos Opiniones no siempre técnicas	Lentitud Asimetrías	Asimetrías Lentitud
Consenso	De acuerdo	De acuerdo	NR	De acuerdo	De acuerdo	Condiciona
Representatividad	Adecuada	Adecuada	Poco equitativa	Adecuada	Adecuada	Poco equitativa
Presupuesto	Insuficiente	Insuficiente	Insuficiente	Mecanismo poco transparente	Insuficiente	Insuficiente
Intereses sector privado	Se recogen e incluyen	Se recogen e incluyen	Se debe mejorar mecanismo	Se recogen e incluyen	Se debe mejorar mecanismo	Se debe mejorar mecanismo
Comentario adicional	Revisar Ámbito CIPF; profundizar en objetivos fundamentales	NR	Mejorar implementación de las normas	NR	NR	NR

NE: No especifica

NR: No responde

Como ya se explicó, en el caso de Chile se hicieron 2 entrevistas, al Director saliente y a entrante. De la entrevista a Director entrante, puede destacarse su visión en el sentido que el sistema es demasiado “autocontenido”, es decir cerrado casi exclusivamente a quienes trabajan regularmente en este campo y por lo mismo inadecuadamente difundido. Cuestiona asimismo la necesidad real de hacer algunas normas, que pueden obedecer a necesidades más sistémicas que reales. Coincide asimismo que es necesario mejorar los mecanismos que permiten la participación del sector privado, el cual no está familiarizado con los procesos ni la temática, dificultando anticipar amenazas o aprovechar potenciales oportunidades.

Un análisis de las respuestas entregadas por quienes respondieron el cuestionario nos permite recoger algunos elementos como:

- Se reconoce que el mecanismo para elaborar normas posee legitimidad y solidez técnica, brinda adecuadas posibilidades de participar y opinar con libertad,

asegurando que el voto de cada país valga lo mismo, independiente de su PIB, población o poderío.

- Existe consenso en que la lentitud del proceso es un problema real, que no es capaz de generar respuestas adecuadas a corto plazo. Además, se identifica el uso del idioma inglés como una desventaja para los países de otra lengua. Otro aspecto considerado es la poca especificidad de las normas, es decir no logran la precisión adecuada en sus definiciones, lo que las hace interpretables desde varios puntos de vista. Finalmente se destaca por parte de algunos países que existen asimetrías a favor de los países más poderosos, como por ejemplo la posibilidad real de participación, lo que podría afectar negativamente los intereses de los países de la región.
- Existe la opinión mayoritaria en el sentido de que el consenso es un mecanismo adecuado para la aprobación de normas, no obstante también tiene desventajas, como atentar contra la especificidad de las normas y una potencial tendencia a generar regulaciones demasiado generales.
- Existe división en cuanto a la representatividad, prácticamente la mitad de los países respondieron que era adecuada y la otra mitad que no le era. Los que la apoyan señalan que permite que todas las regiones estén presentes, lo que constituye un foro representativo. Los que no están de acuerdo señalan que la posibilidad de participación no es equitativa, siendo ésta muy favorable a los países considerados más poderosos.
- En relación al mecanismo de financiamiento de la CIPF, existe unanimidad en que es insuficiente, agregándose además que requiere mejorar su transparencia.
- En relación a los mecanismos para la participación del sector privado, también existen opiniones divergentes, aunque agrupada en dos visiones. De este modo, Argentina, Brasil y México señalan que en sus países existen mecanismos que permiten recoger y considerar la posición del sector privado. En la otra posición, Chile, Perú y Paraguay señalan que en sus países los mecanismos no funcionan adecuadamente o aún no existen.
- Finalmente, a modo de corolario, los países señalan como importante la necesidad de revisar el ámbito de la CIPF, para recoger de mejor forma las necesidades actuales del comercio internacional. En el mismo sentido, se formulan recomendaciones para profundizar los mecanismos de cooperación. Finalmente, se manifiesta que además de preocuparse de la generación de normas, los países y la propia CIPF deberían poner mayor atención a la implementación de las mismas.

COMPONENTE 3: EL SECTOR PRIVADO EN CHILE

2.1.9 El sector productor / exportador chileno:

El presente estudio abracará los dos rubros del sector agrícola con mayor dinamismo exportador, y por ello con mayor potencial de verse afectados por la normativa internacional de cuarentena vegetal, ellos corresponden al sector frutícola y al sector semillero.

2.1.9.1 El sector productor/exportador hortofrutícola

En materia de exportaciones hortofrutícolas, hasta la década de 1970, la industria frutícola nacional estaba dedicada a satisfacer la demanda del mercado interno. Debe señalarse sin embargo que en términos históricos, Chile siempre exportó fruta fresca, principalmente manzanas y uva de mesa. No obstante, los volúmenes exportados eran insignificantes si se los compara con los obtenidos a partir del llamado “boom frutícola” A partir de finales de la década de 1970 y notablemente en los años 80, el sector experimentó un crecimiento explosivo que lo llevó a posicionarse en la década de los 90 como el mayor exportador de frutas frescas del hemisferio sur, posición que conserva hasta la fecha. (Contreras y Escobar, 1995; Lobos, 2006). En términos de superficie plantada, el crecimiento ha sido constante, de este modo en la década de 1970 la superficie frutícola bordeaba las 34.000 has y en la actualidad la superficie total alcanza las 278.462 has (ODEPA, 2012). Cabe destacar que desde fines de la década de 1990, los terrenos dedicados a plantaciones frutícolas comenzaron a utilizar áreas anteriormente no consideradas, como el uso de laderas de cerros, de gran pendiente. Esto es especialmente evidente en las zonas del sector centro-norte de Chile, en las cuales puede apreciarse plantaciones de paltos, cítricos y otras especies en pendientes anteriormente consideradas sin aptitud para este rubro.

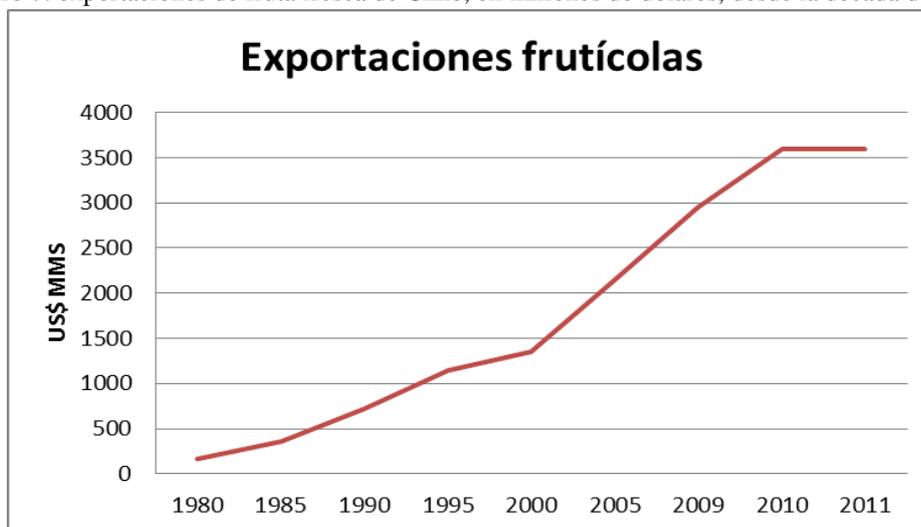
En la actualidad, el sector se caracteriza por una orientación eminentemente exportadora de fruta fresca, pero con fuerte dependencia de la importación de genética. Es decir, el fuerte dinamismo experimentado en el crecimiento de la producción frutícola no ha sido traspasado al área del desarrollo varietal, existiendo en ello un desafío a futuro. Otra característica del sector es la existencia de dos actores claramente identificables; los productores, que proveen las frutas a ser exportadas y los exportadores, que proveen todos los servicios necesarios para dicho fin, como por ejemplo servicios de *packing*, de frío, logística de embarque, comercialización en el extranjero, etc. Obviamente este esquema es una simplificación esquemática de la realidad, ya que en la práctica algunos productores exportan directamente y algunos exportadores también poseen predios y producen fruta de exportación. La asociación gremial que agrupa los exportadores (sobre el 95% de ellos) corresponde a la ASOEX.

El destino mayoritario de las exportaciones chilenas de fruta fresca corresponde a los centros consumidores del hemisferio norte. Debe sin embargo destacarse que en su esfuerzo por diversificar la oferta exportadora, Chile mantiene presencia en muchos mercados del hemisferio sur, los que por sus características son competidores directos en este rubro. En el hemisferio sur, puede destacarse el mercado de Brasil, que por sus características (principalmente climáticas), no produce el mismo tipo de frutas que Chile y por lo tanto posee características diferentes de la mayoría del resto de receptores de fruta chilena en el hemisferio sur.

El cuadro 7 ilustra la evolución de las exportaciones frutícolas chilenas, expresadas en valor total exportado (millones de dólares), desde la década de los 80 y hasta la actualidad. En él se aprecia un rápido crecimiento iniciado a comienzos de esa década, con un punto de inflexión ocurrido en la década de los 90 y que puede atribuirse a que las tierras tradicionalmente consideradas aptas para la producción frutícola comienzan a coparse. Sin embargo, en la década del 2000 se reinicia un crecimiento ascendente, probablemente atribuible a factores como el incremento en la superficie plantada, ocupando nuevos sectores anteriormente no considerados óptimos para la fruticultura; la diversificación de mercados, abarcando áreas mucho más amplias que las tradicionales exportaciones que se concentraban en Estado Unidos y Europa. Finalmente, en el comienzo de la década de 2010, se aprecia claramente una estabilización de los valores exportados de fruta fresca.

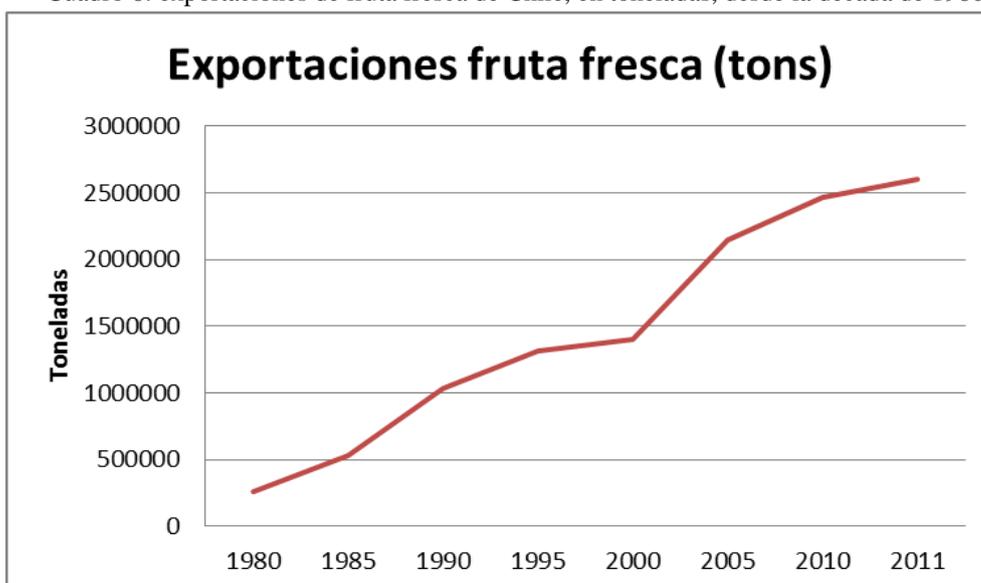
El cuadro 8 hace la misma comparación, pero sobre la base de las toneladas exportadas, permitiendo así eliminar el posible efecto distorsionador del precio del *commodity* y el valor del dólar. La tendencia en él evidenciada es comparable, evidenciando un crecimiento inicial explosivo, con un punto de inflexión en la década de los 90 y un vigoroso reinicio a partir de la década de 2000 que tiende a estabilizarse en la década de 2010.

Cuadro 7: exportaciones de fruta fresca de Chile, en millones de dólares, desde la década de 1980.



Fuente: ODEPA, Estadísticas de exportaciones de fruta fresca (www.odepa.cl).

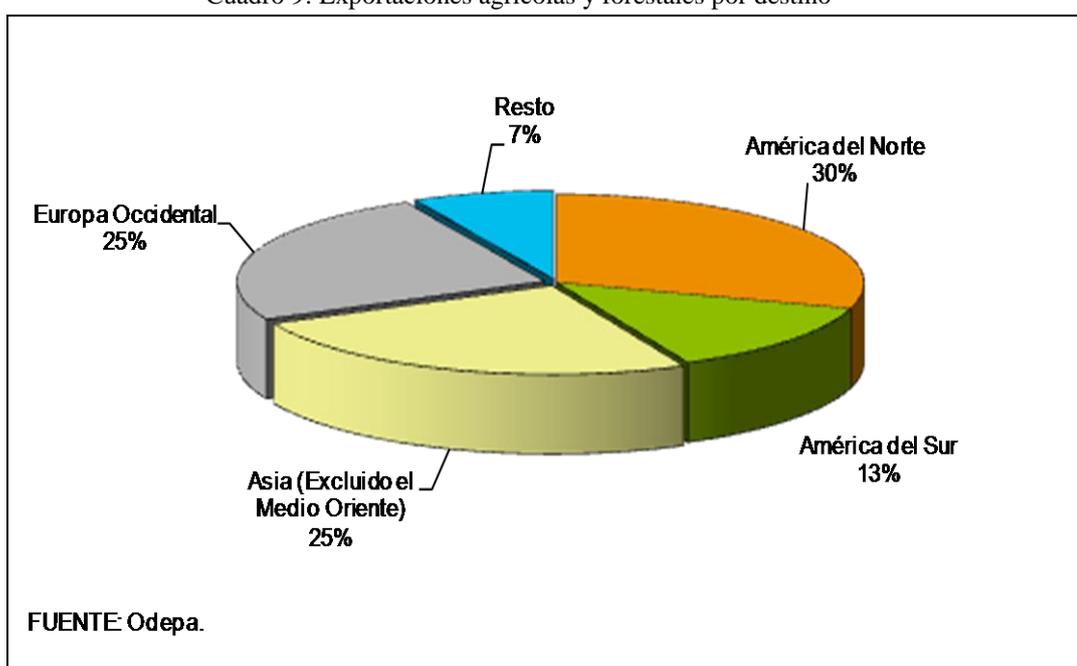
Cuadro 8: exportaciones de fruta fresca de Chile, en toneladas, desde la década de 1980.



Fuente: ODEPA, Estadísticas de exportaciones de fruta fresca (www.odepa.cl), CORFO (www.corfo.cl)

Finalmente, el cuadro 3 muestra los principales destinos de las exportaciones frutícolas chilenas, destacándose la predominancia de los centros consumidores del hemisferio norte, aunque con una no despreciable participación en América del Sur. Ello se explica por una de las estrategias del sector, consistente en mantener la mayor diversificación posible de destinos, reduciendo así los riesgos asociados a la baja de un mercado en particular y otorgando con ello estabilidad en el negocio exportador.

Cuadro 9: Exportaciones agrícolas y forestales por destino



Fuente: ODEPA.

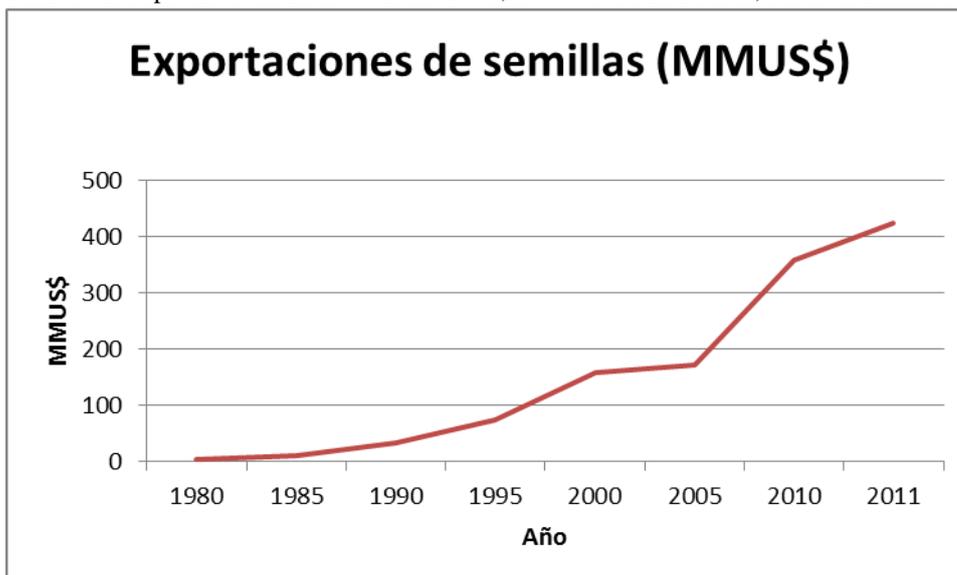
2.1.9.2 El sector de semillas de exportación:

En el sector de las semillas, igualmente la década de 1980 marca un pronunciado crecimiento. El negocio se basa en la multiplicación de semillas aprovechándola contra estación existente con los grandes centros consumidores del hemisferio norte, permitiendo de este modo saltarse el invierno y obtener dos cosechas de semillas por año. En la actualidad, Chile es el primer exportador de semillas del hemisferio sur y el quinto a nivel mundial (Innovagro, 2012). El siguiente gráfico señala la evolución de las exportaciones de semillas en Chile, desde unos modestos 3,2 millones de dólares en 1980 hasta los sobre 400 millones la temporada pasada.

Al igual que en el sector frutícola de exportación, este sector depende enteramente del desarrollo genético y varietal del extranjero y por ello el desarrollo nacional de tecnologías asociadas a la obtención y creación de variedades es una tarea aún pendiente. En otras palabras, el negocio consiste en multiplicar semillas en Chile, lo que requiere la importación de las semillas madres, su siembra; cosecha y posterior exportación de la producción.

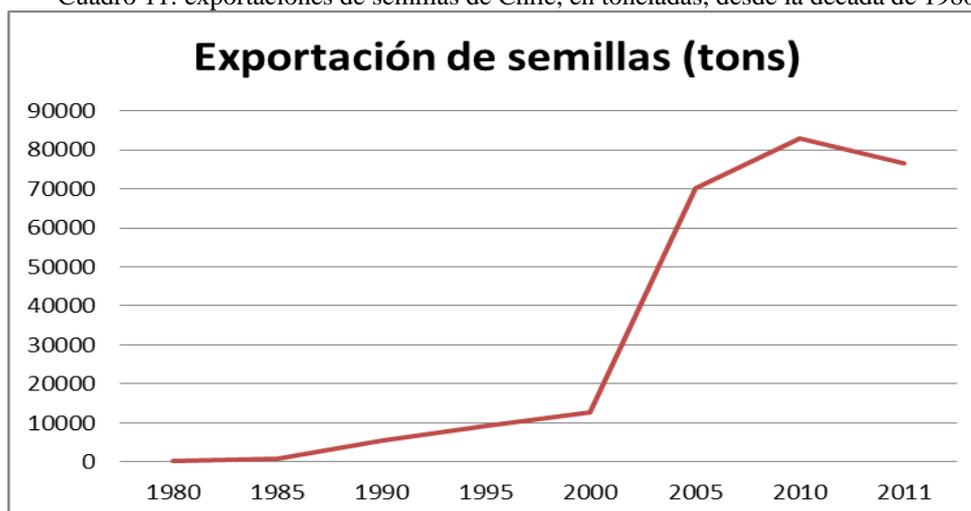
La asociación gremial que agrupa a los productores y exportadores (sobre el 95%), corresponde a ANPROS. En términos de superficie plantada, el sector casi alcanza las 45.000 has y sus volúmenes de exportación lo convierten en el mayor exportador del hemisferio sur y el quinto a nivel mundial. Es destacable que la superficie plantada es pequeña si se la compara con otros países y aun así se ha alcanzado un lugar de vanguardia en el mercado internacional de este producto. Los Cuadros 10 y 11 ilustran la evolución de la actividad de las semillas de exportación desde la década de 1980, en valor de exportaciones y en volúmenes. Asimismo, el cuadro 12 ilustra los destinos de las exportaciones.

Cuadro 10: exportaciones de semillas de Chile, en millones de dólares, desde la década de 1980.



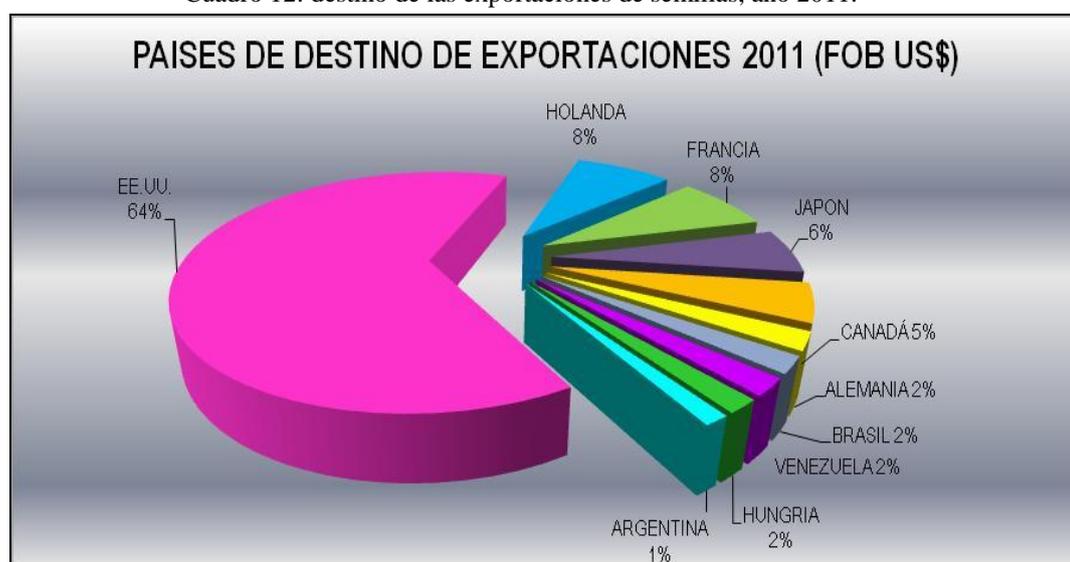
Fuente: ODEPA (www.odepa.cl); ANPROS (www.anpros.cl)

Cuadro 11: exportaciones de semillas de Chile, en toneladas, desde la década de 1980.



Fuente: ODEPA (www.odepa.cl); ANPROS (www.anpros.cl)

Cuadro 12: destino de las exportaciones de semillas, año 2011.



Fuente: ANPROS (www.anpros.cl)

En contraposición con la tendencia del sector frutícola consistente en avanzar hacia una mayor diversificación de destinos, el sector semillero exhibe una marcada tendencia hacia Estados Unidos como principal mercado y, análogamente, la proporción de exportaciones destinadas al hemisferio norte, en comparación con el hemisferio sur, es mucho mayor en la industria de las semillas que en la hortofrutícola.

Del presente análisis, puede concluirse que los dos rubros seleccionados, frutas y semillas, tienen un fuerte componente dedicado a la exportación y en ambos, esta característica comenzó a desarrollarse durante la década de 1980. Análogamente, en ambos sectores, el crecimiento se ha estabilizado en los últimos años. Es así como el peak histórico de las exportaciones hortofrutícolas coincide con el año

2011, aunque con una tasa de crecimiento menor que en años anteriores. En el caso del sector semillero, el peak histórico se alcanzó el año 2009, con casi 105.000 toneladas exportadas. El año 2010 se registra una baja, con un volumen total exportado de 82.804 toneladas y el año 2011 se repite la baja, con 76520 toneladas. Llama la atención que a pesar de la caída en volúmenes, el valor total de lo exportado continúa ascendiendo en el sector semillero, reflejando así la gran variabilidad en los precios internacionales de este producto.

4.1.10 La visión del sector privado:

Durante los meses de enero y febrero de 2012, se realizaron entrevistas a los sectores más representativos del sector productor / exportador nacional. Para seleccionar los rubros, a elegir, se utilizaron dos criterios a saber, la importancia del área en las exportaciones agrícolas nacionales y lo afectada que resulta por la aplicación de las normas fitosanitarias internacionales. Con este criterio, se seleccionaron dos áreas a analizar, la producción frutícola para exportación y la producción de semillas para este mismo fin. Un área también de alta importancia, como es la exportación de alimentos elaborados se dejó fuera del estudio, por ser mucho menos afectada por la normativa fitosanitaria, de este modo, reconociéndose la importancia de la Asociación gremial “Chilealimentos”, no se consideró como parte del presente estudio.

- Entrevista con FEDEFRUTA:

La Federación de Productores de Frutas de Chile (FEDEFRUTA), es la mayor asociación gremial de carácter nacional que agrupa a productores hortofrutícolas. FEDEFRUTA más de 1.000 productores y 20 asociaciones regionales a lo largo de todo el país. En otras palabras, representa la visión de los productores nacionales de fruta fresca. Para el presente estudio se entrevistó a su gerente general, el Sr. Juan Carlos Sepúlveda. El texto completo de la entrevista aparece transcrito en el anexo 3.

De la entrevista cabe destacar el reconocimiento del sector de que existe poca o casi ninguna participación en el proceso internacional de elaboración de normas, lo anterior es explicado por que existe confianza en que el sector gubernamental tiene las capacidades para hacerlo y se asume que se está haciendo de manera adecuada. Además, se señala, no existen los recursos suficientes como para contar con un Departamento de Estudios, que debería centrarse en esta área. Esto es necesario pues las materias técnicas y la terminología utilizadas son altamente específicas y diferentes de las propias del mundo de los Productores, dificultándose la comunicación entre productor y regulador. Es decir, ambos rubros son altamente técnicos y especializados, pero las áreas de especialización son diferentes y por ello la comunicación no siempre resulta de fácil comprensión. Se reconoce, asimismo, que si las normas se presentaran de una manera que facilitara la comprensión, sin dudas existiría una mayor participación.

En relación al impacto de las normas internacionales, se reconoce que existen ciertos mecanismos, notablemente los “systems approaches”, que han facilitado en gran medida las condiciones de acceso a mercados extranjeros. Se advierte asimismo, que en la actualidad existe una mayor necesidad de diferenciarse de la que existía en el pasado y las normas internacionales pueden jugar un importante papel en definir las condiciones para ello.

Nuevas normas, nuevos desafíos.

Un punto que resulta particularmente interesante de analizar se deriva de la condición fitosanitaria excepcional existente en Chile, esta condición inicialmente puso a Chile en situación de acceder a casi cualquier mercado, lo que no era posible para muchos otros países productores, particularmente los de la región. Las consecuencias de ellos fueron que Chile prácticamente no enfrentó competencia y desarrolló su industria frutícola de exportación con relativa facilidad y sin necesidad de elementos de diferenciación. Sin embargo, en parte debido a estas mismas normas fitosanitarias internacionales, se fueron creando opciones de acceso a mercado para muchos otros países productores, ya que al definirse y armonizarse nuevas medidas fitosanitarias para la mitigación del riesgo de plagas, se abrieron muchas opciones de exportación.

La consecuencia directa de esto fue que Chile debió enfrentar la competencia de nuevos actores, algunos de los cuales irrumpieron con gran dinamismo e incluso desplazaron a Chile en algunos rubros productivos. Se cita como ejemplo la producción de espárragos de exportación, otrora promisorio, pero que no pudo resistir la irrupción de Perú en los mercados internacionales, lo que causó su decrecimiento y casi desaparición.

Del análisis de este hecho se desprende que la generación de normas internacionales en cuarentena vegetal, facilitó el acceso a mercado para todos y que esto tuvo para Chile la consecuencia de tener que enfrentar la competencia originada por el ingreso de muchos nuevos actores. Esto no necesariamente es una desventaja, ya que la experiencia que Chile poseía como productor y exportador, facilitó el desarrollo de competencias que permiten diferenciarse y utilizar de mejor manera otras ventajas competitivas. Es decir, su impacto inicial fue complejo y debieron pagarse costos altos e incluso perder algunos mercados, pero este mismo permitió a Chile reaccionar y continuar liderando las exportaciones hortofrutícolas que hoy lo posicionan como el primer exportador de frutas frescas en el hemisferio sur.

Como conclusiones de la entrevista con FEDRFRUTA, pueden señalarse:

- Existe poca participación de sector productor nacional en el desarrollo del marco regulatorio internacional en cuarentena vegetal.

- Se visualiza la conveniencia a futuro de provocar acercamientos con el sector público, generador de las normas; pero se reconoce que no estará exento de dificultades.
- Se reconoce el impacto de las normas internacionales en la facilitación para el acceso a mercados internacionales de dos modos diferentes:
 - Permitiendo el acceso donde antes estaba cerrado, es decir la apertura de mercado.
 - Otorgando condiciones de acceso más fáciles de cumplir, es decir la flexibilización de condiciones consideradas demasiado exigentes para el riesgo involucrado.
- Se observa que los lineamientos internacionales han influido en el mercado, permitiendo el acceso de nuevos actores, lo que ha obligado a Chile a modificar su estrategia de exportación, buscando otros elementos de diferenciación, lo que ha facilitado un proceso de mejora continua.
- Entrevista con ASOEX:

La Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX), es la asociación gremial de carácter nacional que agrupa a los exportadores hortofrutícolas, aunque debe destacarse que muchas de las grandes empresas asociadas son además importantes productores. En otras palabras, representa la visión de los exportadores nacionales de frutas y hortalizas frescas. Para el presente estudio se entrevistó a su Presidente, el Sr. Ronald Bown Fernández. La ASOEX es asimismo la administradora y representante del sector privado en los convenios fitosanitarios firmados por Chile con sus socios comerciales. El texto completo de la entrevista aparece transcrito en el anexo 4.

Coincidente con lo ocurrido con FEDEFRUTA, cabe destacar la escasa participación del sector en el proceso internacional de elaboración de normas, lo anterior a pesar de ser la administradora para el sector privado de los convenios fitosanitarios suscritos por Chile. Para evitar posibles confusiones, conviene aclarar que la ASOEX sí juega un rol activo y preponderante en las negociaciones bilaterales que dan origen a los convenios fitosanitarios y participa en su elaboración en estrecho contacto con el SAG, ha participado también activamente en la negociación de los Acuerdos de Libre Comercio que Chile ha suscrito, en la figura denominada “el cuarto de al lado”, que consiste en la presencia no oficial y participación indirecta del sector privado en los acuerdos, pudiendo expresar intereses, opiniones preocupaciones, etc. a la delegación negociadora. Sin embargo, el ámbito del presente estudio de caso se refiere al escenario multilateral donde se generan los lineamientos y elementos técnicos para la suscripción de dichos convenios, es decir la CIPF, donde la participación de esta Asociación es

muy escasa. De la entrevista puede colegirse que casi intuitivamente, la Asociación decidió concentrar sus esfuerzos en el sector más específico (convenios bilaterales), antes de que en lo general (generación de lineamientos multilaterales) y por lo tanto los profesionales y recursos del departamento técnico de las asociaciones son preferentemente orientados a este ámbito.

Se señala que dada las características del negocio de la fruta fresca, la predictibilidad es un componente esencial y en la medida que haya normas claras y estables, dicha predictibilidad aumenta, facilitando la planificación y con ello la factibilidad del negocio.

Claramente se percibe que los esfuerzos de la ASOEX están orientados a áreas como la inocuidad y las buenas prácticas, tanto agrícolas como de manufactura. Probablemente esto se debe a que estas áreas han presentado más problemas que las normas de sanidad vegetal, en la cuales se reconoce que Chile posee una condición natural excepcionalmente buena y por ello tiene una ventaja competitiva importante. No obstante, se declara el interés y la disponibilidad para participar de eventuales grupos de trabajo u otras actividades, siempre que el SAG convoque y articule el llamado. Las normas internacionales en sanidad vegetal, se menciona, han aportado lo suyo y han contribuido a generar alternativas viables de acceso a mercado, diferente a las restricciones de antaño que frecuentemente tomaban la forma de prohibiciones. Por ello han sido un aporte en la facilitación, tanto de apertura de mercado como de mejora en las condiciones imperantes de acceso.

Una amenaza potencial que se percibe por parte de la Asociación, es el crecimiento de normas privadas, pues ellas carecen de elementos como estar basadas en la ciencia, base amplia de consenso y armonización, todos ellos presentes en cambio en las normas gubernamentales internacionales, por ello comprometen la ya citada predictibilidad del sistema y pueden afectar seriamente el negocio agroexportador. A diferencia de las normas oficiales, cuya elaboración puede tardar 10 años, las normas privadas pueden generarse rápidamente y entrar en operación sin previo aviso, afectando a veces retroactivamente el negocio. Por ello, se identifica el desafío para los gobiernos de ser más eficientes y ágiles en la generación de normas internacionales, ya que en la medida en que exista un marco regulatorio completo, habrá menos espacio para el surgimiento de las normas privadas, con sus efectos ya mencionados sobre la predictibilidad del negocio. En este mismo sentido, se menciona que vale menos la pena concentrar los esfuerzos en un proyecto de norma que verá la luz en 10 años más, en contraste con la norma privada de un supermercado europeo que puede entrar en operación la presente temporada y sin previo aviso. Por esta razón, es positivo que la OMC tome cartas en el asunto (actualmente esto se está discutiendo dentro del acuerdo MSF) y los gobiernos limiten o establezcan parámetros para la aplicación de las normas privadas.

Asimismo, se advierte que en la actualidad existe una mayor necesidad de diferenciarse de la que existía en el pasado y las normas internacionales oficiales pueden jugar un importante papel en definir las condiciones para ello.

Durante la entrevista se refiere a la gran reputación que Chile tiene como país en la apertura de nuevos mercados y en la firma de acuerdos comerciales y destaca un desafío importante en la armonización, pues todavía existen diferencias que afectan la “lógica” del negocio y se señala que dicha “lógica” debe ir acompañada de una política gubernamental. La exportación de alimentos tiene una realidad propia y muy diferente de otros rubros, pues aspectos como la inocuidad, la calidad, las plagas, etc., cobran un papel preponderante y es allí donde falta un mayor cubrimiento de las normas oficiales. Se señala que estos son aspectos entendibles al hablar de alimentos y se valora el rol que cumplen los reguladores de los gobiernos.

Como conclusiones de la entrevista con ASOEX, pueden señalarse:

- Existe poca participación de sector exportador nacional en el desarrollo del marco regulatorio internacional multilateral en sanidad vegetal. Ello contrasta con la activa participación en el ámbito bilateral, así como en materias como las buenas prácticas agrícolas y de manufactura e inocuidad.
- Se manifiesta la disponibilidad de participar en iniciativas tendientes al acercamiento con el sector público, generador de las normas multilaterales.
- Se reconoce que las normas, que son definidas a nivel multilateral, han sido un aporte en la facilitación del acceso a mercado y en la mejora de las condiciones existentes. En este sentido, herramientas como los *systems approaches* han sido muy utilizados y se han constituido en reales herramientas de facilitación.
- Se critica la lentitud del proceso de generación oficial de normas, señalándose que no está acorde con las necesidades de armonización y predictibilidad de la industria.
- Se visualiza una amenaza potencial en el surgimiento de normas privadas y un eventual remplazo parcial de normas oficiales, dada la rapidez con que estas pueden surgir, en contraste con las normas oficiales. Se menciona que los gobiernos deberían acotar su aplicación.
- Se enfatiza en las características propias del negocio exportador de alimentos y por ello la necesidad de avanzar en la generación de un marco regulatorio internacional armonizado y estable.
- Entrevista con ANPROS:

La Asociación Nacional de Productores de Semillas AG (ANPROS) es la asociación gremial de carácter nacional que agrupa a los productores y exportadores de semillas. Fue fundada el año 1959, cuenta a la fecha con 64 miembros que agrupan el 95% de la actividad semillera del país. Son, por lo tanto una voz autorizada para representar la visión de los exportadores nacionales de semillas en Chile. Para el presente estudio se entrevistó a Gerente ejecutivo, el Sr. Mario Schindler Maggi. El texto completo de la entrevista aparece transcrito en el anexo 5.

Coincidente con lo ocurrido con FEDEFRUTA y ASOEX, cabe destacar la escasa participación del sector, a través del envío de comentarios a los proyectos de norma internacional puestos en consulta pública por el SAG. Sin embargo llama la atención lo bien que conocen el proceso regulatorio internacional y las normas de la CIPF. Consultado el entrevistado, señaló que si bien la ANPROS prácticamente no participa del sistema chileno de consulta pública, sí lo hace a través de la ISF (International Seed Federation, www.worldseed.org), que es el Organismo Internacional que agrupa a los productores de semillas y la ISTA (International Seed Testing Association, www.seedtest.org), ambas son organizaciones asociadas a la CIPF.

La ANPROS valora positivamente la normativa internacional establecida por la CIPF, señalando que las normas están siendo cada vez más específicas y esto ha facilitado el comercio, al hacerlo más creíble, más serio y más confiable. Esto es especialmente aplicable a países que como Chile, poseen una buena condición fitosanitaria. Reconoce, sin embargo, la falta de conocimiento de esta materia entre los asociados y estima que una mayor difusión por parte del SAG sería positiva. Agrega que si bien en la asociación están conscientes de las obligaciones de Chile como miembro de la OMC, muchos productores no internalizan el real significado de ello, lo que se traduce en un mal aprovechamiento de las experiencias y capacidades existentes.

Coincidentemente con el mundo de la fruta, expresa su preocupación por la falta de regulación y armonización que caracteriza a las normas privadas y su rápido crecimiento, las que no siguen una predictibilidad y son muchas veces más exigentes que las normas oficiales internacionales. Asimismo, coincide con la apreciación que el sistema oficial de generación de normas internacionales toma demasiado tiempo.

En relación a proponer nuevos tópicos para normas internacionales, la ANPROS participa a través de la ISF (International Seed Federation), de la cual es miembro. Destacándose las propuestas en temas como la reexportación de semillas, que es una parte común del negocio de los exportadores de semillas y que no estaba recogido adecuadamente por la normativa internacional.

Consultado por el funcionamiento de Acuerdo MSF de la OMC y los canales de participación del gremio, especialmente en el espacio para resolver las preocupaciones comerciales antes de recurrir al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, señala no estar familiarizado con el acuerdo ni con su funcionamiento y obviamente con la posibilidad de participar.

Como conclusiones de la entrevista con ANPROS, pueden señalarse:

- Los mecanismos de participación en la normativa internacional se dan bajo una modalidad gremial y no nacional, es decir, la participación de ANPROS es a través de los Organismos Internacionales de los cuales es parte, básicamente la ISF y la ISTA. Esto marca una diferencia importante en comparación con la industria hortofrutícola.
- Lo anterior puede deberse a que por las características del negocio, éste tiene un carácter mucho más supranacional que la fruticultura de exportación, siendo la muchos de los asociados, filiales de empresas transnacionales, cuyo poder de decisión radica en sus casas matrices. Por esta razón, los intereses y/o preocupaciones no se expresan a nivel nacional, sino como sector; a nivel internacional.
- Existe poca participación de sector productor nacional en el desarrollo del marco regulatorio internacional multilateral en sanidad vegetal. Ello contrasta con el conocimiento de la Asociación Gremial y su Departamento Técnico, que conoce las normas internacionales y es permanente partícipe a través de los Organismos Internacionales, los cuales están asociados a la CIPF y por ello tienen llegada directa para plantear sus inquietudes.
- A pesar de lo anterior, se manifiesta la conveniencia de participar en iniciativas tendientes al acercamiento con el sector público, generador de las normas multilaterales, especialmente a nivel de productores.
- Se reconoce que las normas internacionales oficiales han sido un aporte en la facilitación del acceso a mercado y en la mejora de las condiciones existentes, señalándose que han contribuido a que el comercio internacional de semillas sea más creíble y confiable.
- Se critica la lentitud del proceso de generación oficial de normas, señalándose que no está acorde con las necesidades de la industria, especialmente en temas que son específicos de esta industria, como por ejemplo la re-exportación de semillas.
- Se visualiza una dificultad con el creciente surgimiento de normas privadas, dada la falta de armonización que éstas presentan entre sí. Esto afecta la

predictibilidad del sistema y por ende, la posibilidad de planificar adecuadamente un negocio.

- Se constata que a pesar del adecuado conocimiento del marco regulatorio en sanidad vegetal, dado por la CIPF, existe casi total desconocimiento del Acuerdo MSF de la OMC y de sus posibilidades para plantear, por ejemplo, preocupaciones comerciales, antes de tener que recurrir al OSD.

2.2 Discusión de los resultados:

Del análisis de la descripción de los componentes del sistema, efectuada en el punto 2.1, puede desprenderse la existencia tanto de fortalezas como de oportunidades de mejora, según se detalla a continuación.

2.2.1 La normativa internacional:

Para facilitar la comprensión, el análisis del escenario regulatorio internacional se efectuará según los niveles de operación en la cuales participa Chile, es decir multilateral, bilateral y nacional.

2.2.1.1 Nivel multilateral:

- Fortalezas: Tanto en el acuerdo MSF de la OMC, como en la CIPF, los principios y normas cuentan con incuestionable legitimidad y validez, pues son elaborados en un marco participativo entre las partes contratantes, este es justamente uno de los aspectos positivos del mecanismo de aprobación por consenso. Asimismo, la labor de ambas organizaciones internacionales es ampliamente reconocida y han logrado posicionarse como los referentes idóneos, no detectándose ningún cuestionamiento en este sentido, ni del sector público ni del privado. Los delegados de los países que participan de estos acuerdos conocen la materia, lo que resulta en que, en general las normas consiguen un equilibrio entre la protección fitosanitaria que persiguen y la operatividad que las haga compatibles con el dinamismo del comercio y en el caso de Chile, sus representantes han tenido continuidad, con varios años de participación ininterrumpida, por lo que su experiencia y conocimiento del área es incuestionable.. El hecho de que la normativa generada sea poco específica, permite mayor flexibilidad en su aplicación, lo que muchas veces facilita encontrar alternativas para el comercio.

Una aspecto muy interesante y que ha resultado de gran utilidad es la figura empleada en el acuerdo MSF denominado “preocupaciones comerciales”, mediante el cual, dos partes contratantes pueden resolver diferencias sin necesidad de llegar al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que es el

mecanismo oficial de la OMC para resolver disputas comerciales. En efecto, y según explica Magalhaes (2001), esta figura nace de la necesidad de establecer un foro para realizar seguimiento y facilitar la implementación del acuerdo MSF. El documento G/SPS/GEN/204/Rev.7 de la OMC lista en detalle las preocupaciones comerciales específicas presentadas hasta la fecha de su publicación (año 2007), existiendo en la actualidad más 240 casos planteados. Según Gonzalo Ríos (comunicación personal), una mayoría de las preocupaciones planteadas logran resolverse dentro del Comité MSF, no siendo necesario acudir al OSD, con el ahorro de tiempo y recursos que eso conlleva.

- Oportunidades de mejora: El mecanismo de aprobación de normas por consenso puede tender a producir normas demasiado generales, pues de este modo se facilita su aprobación. De este modo, puede producirse una tendencia a evitar puntos interpretados como polémicos. Las características del negocio de exportación requiere previsibilidad, por lo que la existencia de reglas más precisas ayudaría a evitar el mal uso, como un elemento a través del cual opere una protección comercial encubierta. Un área en la que, en opinión del autor, la poca definición existente ha facilitado el uso de protección comercial es el principio de precaución del acuerdo MSF. En el capítulo 4.2.X se describen ejemplos atribuidos a la aplicación del principio de precaución.

Otro aspecto relevante es la falta de trabajo en la línea de la coherencia regulatoria y buenas prácticas normativas, según los lineamientos entregado por la OECD en su lineamiento “guiding principles for good regulatory quality and performance”. A modo de ejemplo puede citarse el criterio establecido por la OMC de “nivel adecuado de protección”, que según el acuerdo MSF debe ser la base para determinar el manejo del riesgo de plagas y enfermedades. Al tomar el concepto la CIPF estableció un grupo de trabajo, cuyas conclusiones se incluyen en el anexo 6 y que en resumen, concluye que no fue posible definir un nivel de esta naturaleza, recomendando continuar con iniciativas en este sentido. En otras palabras, la base establecida por la OMC para mitigación del riesgo, no pudo ser utilizada de la forma acordada, debiéndose encontrar otras derivadas indirectas para su aplicación, o simplemente ignorándolo. Siempre dentro de la CIPF, a juicio del autor, sería beneficioso coordinarse de mejor manera con otras instituciones con las cuales existen campos relacionados, un ejemplo es la Convención de la Diversidad biológica (CBD), de la cual Chile también es miembro. Es notoria la conveniencia de mejorar la comunicación y coordinación interinstitucional para obtener por ejemplo un glosario en común; la situación actual con términos que cuentan con diferentes definiciones según el Organismo del que se trate puede generar mayor confusión y por ende una mayor dificultad para integrar al sector privado. En el glosario de la CIPF (NIMF 5), pueden apreciarse varios términos que cuentan con definiciones e interpretaciones diferentes, según se lean desde la perspectiva CIPF o CBD,

ejemplo de ello son términos tan importantes y utilizados en el mundo de la sanidad vegetal como “plaga cuarentenaria” o “especie invasiva exótica”. Análogamente, el informe del año 2012 del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile señala que las interpretaciones de la CIPF han generado problemas con otros acuerdos, como el CBD y el Protocolo de Montreal y que los estados miembros del CBD solicitaron un trabajo de armonización entre estos organismos internacionales.

Otro aspecto a considerar se refiere a la eficiencia del mecanismo utilizado por la CIPF para generar normas, el cual, según la opinión mayoritaria de los entrevistados es demasiado lento. Para ilustrar esta afirmación, basta con indicar que a la fecha existen 95 tópicos aprobados para desarrollar normas (www.ippc.int/file_uploaded/1337267130_ListOfTopicsForIPPCStandards_En_.pdf). Si se tiene en consideración que el promedio de normas aprobadas anualmente es de 3 a 4, se requerirían más de 20 años en desarrollarlas, sin considerar el ingreso de ningún tópico nuevo. Este problema se atribuye a la escasez de recursos para el funcionamiento del *Standard Setting*. Esto conlleva una decisión importante que deben tomar las partes contratantes, en el sentido de decidir si inyectar más recursos a la CIPF o no hacerlo. Si se opta por lo segundo, el problema persistirá y las propuestas de normas deberán continuar a la espera para comenzar su elaboración.

Un tercer aspecto considerado como susceptible de ser mejorado es la definición de criterios de representatividad de los países en los cuerpos subsidiarios de la CIPF. Como se explicó anteriormente, la representatividad es asignada con un número de cupos según la región a la que se pertenezca. Parece desequilibrado comparar la situación de los países del GRULAC que son 30 y tienen 4 cupos, con la de Norteamérica, que considera 2 cupos para dos países. Se estima que este mecanismo no asegura una representación equitativa, pudiendo crearse una ventaja en favor de los intereses de los países que están mejor representados.

2.2.1.2 Nivel bilateral:

En el acuerdo MSF, el nivel bilateral corresponde a la inclusión del capítulo sanitario y fitosanitario en los Acuerdos Comerciales firmados por Chile. Adicionalmente, en casi todos ellos existe un mecanismo de seguimiento que involucra reuniones periódicas. En el ámbito de la sanidad vegetal (CIPF), las ONPF pueden reunirse para tratar intereses o preocupaciones específicas.

- Fortalezas: Este nivel ostenta un mayor grado e participación del sector privado y en los acuerdos considerados importantes se ha utilizado frecuentemente la figura denominada “el cuarto de al lado”, que consiste en la presencia no oficial de representantes de la industria. Ello ha permitido una adecuada coordinación

de las visiones e intereses públicos y privados. Domínguez (2002) provee un buen ejemplo de cómo se aplicó este mecanismo en las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea.

Una circunstancia que facilita las negociaciones bilaterales de Chile en materias MSF es el hecho de contar con un aislamiento natural, que le permite exhibir una sanidad vegetal de excepción (Contreras y Escobar, 1995; Gómez, 2009) Esto, sin lugar a dudas, facilita la posición de Chile en las negociaciones bilaterales.

- Oportunidades de mejora: A pesar de la existencia de un Comité coordinador en materias MSF, las posiciones llevadas por Chile a instancias de negociación bilateral en el ámbito de la sanidad vegetal no siempre son informadas al seno del Comité, lo que puede generar duplicidades, descoordinaciones, etc. Por ello, se estima conveniente mejorar las comunicaciones y coordinaciones internas, para llevar la posición de Chile a las reuniones bilaterales.

2.2.1.3 Nivel nacional:

- Fortalezas: Sin duda, quienes trabajan en materias sanitarias y fitosanitarias son expertos y por ello conocen muy bien sus respectivas materias. Ello garantiza un grado importante de solidez técnica. La creación del Comité MSF ha permitido mejorar asimismo los niveles de comunicación y coordinación entre los actores pertinentes.
- Oportunidades de mejora: A pesar de los avances en materia de comunicación y coordinación, aún son frecuentes son las descoordinaciones y diferencias de opinión inter institucional que no se discutieron a tiempo. Se estima que una comunicación más estrecha entre las organizaciones pertinentes facilitaría el proceso negociador. En este sentido, existe la iniciativa de traspasar al Ministerio de Agricultura la responsabilidad de la inocuidad de los alimentos, que actualmente reside en el Ministerio de Salud. En opinión de autor, esta iniciativa podría contribuir a mejorar este aspecto, pues centralizaría todo el tema alimentario bajo una sola autoridad.

2.2.2 El sector productor / exportador:

Es un sector que indudablemente genera riqueza y ha sabido sustentarse y crecer en el siempre complejo escenario internacional. El hecho de encontrarse unido en asociaciones gremiales que lo representan, constituye una fortaleza, logrando un posicionamiento ante las Instituciones oficiales como una voz importante y una opinión que debe ser tomada en cuenta.

- Fortalezas: Posee el conocimiento y la madurez necesarias para enfrentar los desafíos que genera mantener la posición como el principal exportador de frutas frescas del hemisferio sur y un importante actor a nivel mundial. Aprovecha bien las ventajas competitivas de Chile, como la contra estación y la condición fitosanitaria, en beneficio del negocio agroexportador y del país.
- Oportunidades de mejora: Contar con un equipo técnico especializado, que pueda detectar amenazas potenciales en cuanto a la regulación fitosanitaria internacional y canalizarla a los sectores oficiales.

2.2.3 Coordinación público - privada

No es fácil cuantificar los efectos de una inadecuada articulación público - privada, pues ella no siempre se refleja en situaciones directas, como serían rechazos o cierres de mercado. Sin embargo, es evidente que se generan ineficiencias y pérdidas de oportunidades. Los beneficios inmediatos no son fáciles de identificar, pero en el largo plazo generan escenarios más coherentes, sólidos y estables, situación que favorece a los negocios basados en exportaciones. Como ejemplo de pérdidas de oportunidades puede citarse la no existencia de solicitudes para regular mejor algún tópico de la CIPF que en la actualidad genere dificultades a las exportaciones (como ejemplo, ver punto 4.2 sobre la aplicación del Principio de precaución).

- Fortalezas: En relación al ámbito de este estudio, puede mencionarse la integración con el sector regulador (gobierno) en instancias de negociación como los capítulos MSF de los tratados comerciales. La figura de participación indirecta utilizada, denominada “el cuarto de al lado” demostró ser un mecanismo eficiente y adecuado para posibilitar un adecuado seguimiento del avance en las negociaciones (Furche, C, entrevista vía cuestionario). Asimismo, se estima que el trabajo a nivel nacional cuenta con una mayor coordinación, en comparación al accionar en el nivel multilateral.
- Oportunidades de mejora: Hacer más accesible los mecanismos de participación, por parte de las Instituciones Gubernamentales, la complejidad de los procedimientos actuales y lo específico de las materias y disciplinas (ejemplo entomología, virología, micología, etc), dificultan el acceso al productor general e incluso a los equipos técnicos de la Asociaciones. La participación actual se caracteriza por definirse caso a caso, pudiéndose presentar inconsistencias entre una postura y otra, pues sólo se analiza un caso específico cada vez. En opinión del autor, de los tres niveles de acción (multilateral, bilateral y nacional), el que presenta un menor grado de articulación es el multilateral.

2.2.4 Problemática derivada del marco regulatorio internacional

Los siguientes son ejemplos de algunos problemas presentados en materias sanitarias y fitosanitarias

- Principio de precaución: Según explica la OMC: “El “principio de precaución” es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras antes de contar con una prueba científica completa de un riesgo; es decir, no se debe posponer una medida por el simple hecho de que no se disponga de una información científica completa. Este “principio de precaución” o enfoque precautorio se ha incorporado en varios acuerdos internacionales y figura en mucha de la normativa ambiental actual. La aplicación de este principio ha sido incorporada a la legislación en la Unión Europea (Artículo 191 del tratado de la Unión Europea). En las esferas de la protección de la sanidad vegetal y animal se ha aceptado ampliamente desde hace tiempo la necesidad de adoptar medidas temporales de precaución ante situaciones, especialmente de contingencia, que conlleven incertidumbre científica”. Para información más detallada del tratamiento dado a este principio en el Acuerdo MSF de la OMC, puede consultarse el siguiente vínculo con el sitio oficial de la OMC: (www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_agreement_cbt_s/c8s2p1_s.htm). A diferencia de otros principios, el principio de precaución no ha sido acotado en su aplicación en la CIPF. Es indudable que muchas veces no se posee una información científicamente respaldada, sin embargo una definición tan amplia permite una aplicación potencialmente injustificada. En opinión del autor, existen varios ejemplos de acciones en las que se han adoptado medidas sin contarse con la evidencia científica, entre ellos pueden mencionarse los siguientes:
 - Cierre provisorio efectuado por Brasil a 18 especies de frutas chilenas, según consta en la notificación G/SPS/N/BRA/397, del 7 de abril de 2008 (VER Anexo 7), debido a la detección de un ácaro en uvas y duraznos. Cabe destacar que existen tratamientos internacionalmente reconocidos y ampliamente utilizados para el control de esta plaga. Esta decisión generó una gran preocupación en el sector productor – exportador, generándose urgentes reuniones y múltiples contactos con la contraparte brasileña, hasta la superación total del problema.
 - Cierre de mercado para la fruta chilena, efectuado por Panamá el año 2007, a través de la resolución AUPSA – CTI 004 – 2007, debido a la detección de insectos muertos en una partida de manzanas y peras. Al igual que el caso anterior, el sector privado reaccionó rápidamente y participó de la visita que hubo que realizar a Panamá en carácter de urgente, para acordar un nuevo protocolo que permitiese la reapertura del mercado.
 - Un último ejemplo de la aplicación inadecuada de este principio los constituye la alerta rápida y rechazo correspondiente de una partida de

manzanas efectuada por Grecia, mediante la notificación 2010.1233-add02, por sospecha de contaminación con morfolina, sustancia que corresponde a un aditivo alimentario. Cabe destacar que en la investigación subsecuente, no se detectaron residuos del aditivo.

En todos estos casos existió la intervención del Organismo pertinente y actualmente se encuentran superadas, sin embargo en su momento significaron pérdidas importantes para los exportadores.

- Implementación NIMF 15: Esta norma internacional implementó la necesidad de realizar un tratamiento a los embalajes de madera. Un problema derivado de esta norma es que fue elaborada sin el conocimiento del sector privado y cuando su implementación era inminente surgieron numerosos problemas por el corto plazo e inadecuada preparación y capacitación para aplicarla en Chile, tanto más cuanto que un retraso en su implementación habría generado rechazos generales a las exportaciones frutícolas. Tanto a nivel de gobierno como de sector privado hubo que hacer operativos de emergencia para poder implementarla y no sufrir los rechazos en las exportaciones que se veían ad portas. (Juan Pablo López, encargado exportaciones forestales SAG, comunicación personal).
- Áreas reglamentadas en moscas de la fruta: Como se explicó, Chile es el único país de Sudamérica que cuenta con la condición de libre de moscas de la fruta. Esto genera una ventaja comercial importante, pero en términos biológicos significa un riesgo permanente de ingreso del insecto, principalmente de países vecinos. Ello se verifica en que prácticamente todos los años se detecta algún brote de la plaga, el que es rápidamente erradicado. El problema surge en que no existe normativa internacional que regule como operar en la exportación de frutas (en huertos, packings, centrales frutícolas, etc) mientras dura el proceso de erradicación, que por norma internacional requiere condiciones que en Chile significan varios meses. Al no existir regulación internacional, cada país establece sus propios requisitos, siendo en la práctica casi imposible implementarlos todos simultáneamente, ya que muchas veces son excluyentes entre sí. El año 2007 el gobierno presentó un proyecto de norma a la CIPF para regular este tema, pero llama la atención que siendo el sector privado el más perjudicado, no haya existido petición alguna en este sentido. La problemática se continúa presentando cada año y se espera que la aprobación de la norma internacional permita armonizar los requisitos y facilitar así su implementación.
- Las normas privadas: Aunque originalmente no corresponden al ámbito del presente estudio, de las entrevistas con el sector privado surge la ineludible necesidad de por lo menos explicar de qué se tratan y cual es la situación actual de las discusiones a este respecto que se llevan en la OMC. En este sentido, se entiende por normas privadas al conjunto de exigencias que establecen diversos

poderes compradores (notablemente cadenas de supermercados), que no cuentan con armonización entre ellas ni tienen los requisitos de estar basadas en ciencia ni son acordadas internacionalmente por los gobiernos, como sí ocurre con las normas oficiales. Ejemplo de ellas son las normas de buenas prácticas agrícolas y/o de manufactura (ejemplo Globalgap), establecimientos de límites máximos de residuos de plaguicidas muy inferiores a los oficiales, certificaciones de buenas prácticas laborales, etc. Adicionalmente, al no contar con mecanismos de elaboración y aprobación complejos (intergubernamentales y consensuados por todos los países), surgen rápidamente, afectando la previsibilidad del negocio exportador. Su impacto sobre el comercio es importante, porque pueden generar la imposibilidad acceder a un comprador específico si no son cumplidas. Ante la importancia creciente que están tomando, en la actualidad el tema está siendo abordado en la OMC, con posiciones contrapuestas por parte de los países. El tema surgió cuando un país (San Vicente y Las Granadinas), presentó una preocupación comercial derivada de normas privadas, generándose la discusión sobre si la OMC era o no un foro pertinente. De allí en adelante el tema se ha continuado tratando y negociando una posible solución de consenso. Los documentos OMC G/SPS/GEN/802, del 9 de octubre de 2007 y G/SPS/W/247/Rev.2 del 15 de junio de 2010, establecen lineamientos preliminares de la OMC en esta materia. En el anexo 8 se incluyen estos documentos. La participación de Chile, a nivel de gobierno, en este caso ha consistido en solicitar que se defina claramente los términos y su alcance, antes de adoptar una posición definitiva, cabe destacar que no ha existido un trabajo conjunto con el sector privado por esta materia. Otros países, como Estados Unidos, Nueva Zelanda, Canadá, Australia, etc., se oponen a que esta materia sea abordada dentro del marco de la OMC, por lo que se prevé una difícil solución de este problemática que cada vez cobra mayor importancia (Gonzalo Ríos K, comunicación personal).

III. CONCLUSIONES

- La mantención de la sanidad vegetal de los países es una preocupación válida y legítima, para cumplir este objetivo se aplican normas de cuarentena vegetal.
- Desde tiempos antiguos se aplican procedimientos de cuarentena vegetal, con el propósito de evitar la introducción de plagas. En el contexto del actual sistema multilateral del comercio, el Artículo XX, g del GATT de 1947, legitimó el uso de restricciones al comercio para la protección de la vida y la salud, sin embargo no entregó lineamientos ni orientaciones para su utilización.
- El Acuerdo para la aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Acuerdo MSF), creado en 1995 estableció los principios sobre los que debía basarse el uso de medidas para la protección sanitaria y fitosanitaria, en el

comercio internacional de alimentos de origen vegetal y animal. Esto constituyó un importante avance en la facilitación del comercio, pues estableció requisitos como la base científica, para justificar la adopción de normas, dificultando el uso incorrecto de ellas para otorgar un proteccionismo encubierto.

- En Chile, las actividades relacionadas con el acuerdo MSF son coordinadas por DIRECON y cuentan con la participación del Ministerio de Salud, el SAG y SERNAPESCA. La coordinación entre ellos no es siempre la adecuada.
- La participación de Chile en las actividades derivadas del Acuerdo MSF operan en tres niveles: multilateral, bilateral y nacional. El mecanismo de participación es demasiado “autocontenido”, esto significa que sólo quienes trabajan en él logran entenderlo cabalmente, con las consiguientes dificultades para la coordinación con otros sectores. Lo anterior puede deberse a que quienes participan de los procesos regulatorios internacionales son en su mayoría especialistas, que conocen muy bien su materia específica, pero no siempre están familiarizados con el contexto. Definitivamente falta una visión más transversal, que considere los efectos colaterales.
- En materias de sanidad vegetal, el referente reconocido por la OMC para la generación de normas es la CIPF. Las normas de la CIPF han sido un aporte para generar alternativas seguras que permitan el comercio de productos vegetales. Se destaca el uso de los “systems approaches”, que han permitido el acceso de múltiples productos a mercados exigentes y han permitido el desarrollo de medidas de mitigación menos perjudiciales para la conservación de los productos exportados.
- Según la opinión de los responsables de la sanidad vegetal de países latinoamericanos entrevistados, el procedimiento de generación de normas de la CIPF, conocido como “*Standard setting*”, posee ventajas y también aspectos a mejorar:
 - Entre las ventajas pueden citarse el adecuado nivel técnico, la amplia participación y la legitimidad que alcanzan las normas.
 - Entre los aspectos a mejorar, pueden citarse la lentitud del proceso de aprobación de normas, la falta de especificidad en la definición de algunos tópicos y la necesidad de avanzar en coherencia regulatoria.
- Existen limitadas oportunidades para la participación del sector privado, y las existentes no son aprovechadas íntegramente. Los mecanismos existentes son de gran complejidad y las materias son de difícil comprensión, ello dificulta la participación de cualquier actor que no esté familiarizado con el día a día de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias.

- En términos generales, puede afirmarse que el problema de la baja participación del sector privado en el proceso de elaboración de normas internacionales en sanidad vegetal, no es exclusivo de Chile, siendo común en Latinoamérica. Algunos países tienen mecanismos para facilitar la coordinación cuyos componentes sería interesante evaluar, con miras a una adaptación a la realidad chilena.
- El sector productor/exportador hortofrutícola y de semillas, tuvo su crecimiento y desarrollo antes de la existencia del marco regulatorio internacional dado por la OMC y la CIPF a partir de 1995, una de las razones para ello fue la buena condición fitosanitaria de Chile, que permitió el acceso de la producción agrícola a mercados exigentes.
- La creación del marco regulatorio internacional, permitió a otros países obtener acceso a los mercados internacionales, lo que significó un aumento de la competencia para Chile.
- La coordinación entre los sectores públicos y privados es insuficiente, ello genera falta de capacidad para anticiparse ante potenciales situaciones que perjudiquen los intereses del sector, así como para aprovechar oportunidades favorables que puedan presentarse.
- Derivado de lo anterior, se ha mermado la capacidad de respuesta ante eventos como cierres temporales de mercado y rechazos a las exportaciones. Ha generado asimismo descoordinaciones que potencialmente pueden tener efectos negativos. El principal problema en este sentido está dado por la falta de regulación en campos específicos, que dejan indefiniciones que posibilitan la utilización de acciones atribuidas como proteccionismo. Un ejemplo de ello es el principio de precaución.
- No siempre es fácil cuantificar los efectos de una inadecuada articulación público – privada, ya que no genera rechazos o cierres de mercado directos por su causa, pero es evidente que se generan ineficiencias y descoordinaciones que perjudican el sistema.
- Existe una preocupación creciente del sector privado por el surgimiento de múltiples normas privadas, las que pueden afectar la previsibilidad del negocio, potencialmente afectando las inversiones en el área. La participación del gobierno de Chile ha sido principalmente conceptual, no adoptándose aún una posición oficial frente al tema.
- Algunas recomendaciones derivadas de este estudio corresponden a:
 - Generar una instancia de reflexión (probablemente en la academia), que permita salir de la contingencia y analizar el sistema con una visión

integral, para mejorar la coherencia, resolver los problemas con una base más sólida y con proyecciones de largo plazo.

- Establecer a nivel oficial un mecanismo que facilite la participación del sector privado en materias sanitarias y fitosanitarias, especialmente en el trabajo asociado al nivel multilateral de negociación. Es clave generar acercamientos y para ello se requiere un mecanismo más “amigable” con el usuario. No es suficiente el publicar los proyectos de normas en los sitios web oficiales y solicitar comentarios, pues el nivel de participación a través de este sistema ha sido casi cero. Se considera que la creación de mesas de trabajo conjunto, talleres de inducción y simplificación de los mecanismos podrían contribuir en este sentido.
- Avanzar a nivel de normas nacionales e internacionales en coherencia regulatoria y buenas prácticas regulatorias. Se estima beneficioso complementar la participación actual, integrada mayormente por especialistas, con profesionales más transversales, que aporten la visión del contexto. Ello facilitaría un avance armónico entre áreas relacionadas (ejemplo protección fitosanitaria y protección de la biodiversidad).
- Definir más precisamente a nivel multilateral conceptos y principios vagamente especificados, ejemplo de ello es el principio de precaución, pues su definición y uso actuales no aseguran que no puedan utilizarse como mecanismos de protección encubierta.

IV BILIOGRAFÍA CITADA

ANAGNOSTAKIS, SL. Chestnut blight: the classical problem of an introduced pathogen. Mycologia, 79(1): 23 – 37, feb 1987.

BANCO CENTRAL DE CHILE: estadísticas de comercio exterior
<www.bancocentral.cl>

BERG, G. La Cuarentena vegetal, teoría y práctica. San Salvador, El Salvador. Publicación OIRSA, 1989. 440 p.

BRIONES, F. “Los inmigrantes franceses y la viticultura en Chile: El caso de René Le feuvre”. Universum 21 (2) :126-136, Universidad de Talca, 2006.

CDA. Centro de derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Informe final “Análisis de aspectos legales e institucionales sobre especies exóticas invasoras para dar cumplimiento a la política para la protección de especies amenazadas”. Presentado al Ministerio del Medio Ambiente. 2012.

CONTRERAS G. y ESCOBAR, L. Un sector exportador maduro: la fruta fresca. En: Auge Exportador chileno. Santiago, Chile, Domen Editores, 1995. pp 137 – 185.

DOMINGUEZ, J.I.. Acuerdos con la Unión Europea: Impactos en la agricultura chilena. Agronomía y Forestal UC. 4 (16): 22 – 24, julio 2002.

DOUGLAS, SM. Fire Blight. The Connecticut Agricultural Experiment Station, New Haven. 2003. 8p. Disponible en
<http://www.ct.gov/caes/lib/caes/documents/publications/fact_sheets/plant_pathology_and_ecology/fire_blight.pdf>

DURAND, Sandrine. Nuevos principios de regulación fitosanitaria, Estudio legislativo N° 62, FAO, Roma. 1998. 90 p.

CIPF Convención Internacional de protección Fitosanitaria. <www.ippc.int>.

FAO Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación. <www.fao.org>.

FOREST ENCYCLOPEDIA NETWORK. <www.forestencyclopedia.net>. 2008.

FURCHE, Carlos. Respondente de Cuestionario. 2012.

GÓMEZ, .JI. Análisis de la sanidad vegetal de las exportaciones frutícolas chilenas. Boletín oficina agrícola de Chile en Japón. 2009. 6 p.

GONZÁLEZ, R. Chile: ¿Una Isla Fitosanitaria?, Investigación Agrícola, 1 (1), Universidad de Chile, pp 6 – 28, abril 2012.

GONZÁLEZ, R. Manejo de plagas de la vid. Publicaciones Ciencias Agrícolas No 13. Santiago, Chile. 115 p. 1983.

HENFLING JW El tizón tardío de la papa, Boletín técnico N° 4. Lima, Perú. 1987. 25 p. (CIP, Centro Internacional de la papa.) Disponible en < www.cippotato.org>.

INNOVAGRO, boletín electrónico. Disponible en <<http://innovagro.wordpress.com/2012/06/22/chile-quinto-mayor-productor-mundial-de-semillas/>>, [consulta: junio 2012].

LOBOS G. Plan de Acción Maule, estudio e identificación de clusters exportadores regionales. Tercer informe: Consultoría BID / DIRECON. 2006. 38p. Disponible en: <http://www.prochile.cl/documentos/pdf/cluster/cluster_maule_planes.pdf>

NUTTING, WL. History: the khapra beetle story. Open repository. Universidad de Arizona, pp 70–74. 1984. <Disponible en <http://arizona.openrepository.com/arizona/bitstream/10150/200493/1/370062-070-074.pdf>>.

ODEPA Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. Evolución reciente del sector frutícola. Temporada Agrícola 11, pp 1 – 14. 1998.

MAGALHAES, J. Simposio sobre cítricos. (Beijing, China). Problemas Sanitarios y Fitosanitarios y el Acuerdo MSF, FAO. 2001. 12 p.

MINISTRY OF AGRICULTURE, FORESTRY AND FISHERIES JAPAN. Articles prohibited entry into Japan. [en línea] <<http://www.pps.go.jp/english/faq/import/kinshi.html>> [consulta mayo de 2012].

OECD. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Guiding principles for good regulatory quality and performance. 2012. Disponible en < <http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>>.

OMC Organización Mundial del Comercio. <www.wto.org>.

ORELLANA Carlos. Análisis competitivo de la fruta fresca chilena. Memoria de grado Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Empresariales. Talca, Chile. 2009. 106p.

CIREN-ODEPA: Visión perspectiva del sector frutícola chileno. Agosto de 2002.

LA erradicación de la Lobesia es imposible. REVISTA DEL CAMPO, El Mercurio. Santiago, Chile, 28 nov 2011.

RÍOS, GONZALO. Entrevista ad hoc realizada para este estudio.

SEPÚLVEDA, JOSÉ MIGUEL. Entrevista ad hoc realizada para este estudio.

Sitio web de COSAVE (Comité de sanidad vegetal de Cono Sur).< www.cosave.org >

Sitio web de ASOEX <www.asoex.cl>

Sitio web de FEDEFRUTA <www.fedefruta.cl>

Sitio web de ANPROS <www.anpros.cl>

Stanton, G. WTO Chile. En <Jaime.gonzalez@sag.gob.cl> jueves 22 diciembre 2011
<gretchen.stanton@wto.org> [consulta: junio de 2012].

ANEXOS