

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica de Argentina

**“La construcción de espacios de Cooperación Sur-Sur en el ámbito de la sanidad vegetal: el caso del Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), 1989-1997”**

TESIS DE PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

Tesista: Ing. Agr. Melisa G. Nedilskyj

Directora: Mg. Leticia González

Cohorte 2017-2018

## **Resumen**

Esta investigación analiza el proceso de conformación y consolidación del Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), con énfasis en su agenda de acción y en sus dinámicas de trabajo, para determinar cuáles han sido sus aportes a la construcción de un espacio regional para la discusión de políticas fitosanitarias y a la creación de regulaciones para el comercio internacional de bienes agrícolas. A partir de un abordaje metodológico cualitativo y un diseño de investigación flexible, se analiza en profundidad el caso seleccionado, con foco en sus instancias de funcionamiento y en su agenda de trabajo, utilizando técnicas de recolección de información que incluyen investigación documental, entrevistas semiestructuradas a informantes clave e instancias de observación participante. Como resultado, se concluye que, en tanto instancia de Cooperación Sur-Sur, el COSAVE le permitió a la región generar la capacidad de incidir en las nuevas normas internacionales del comercio y al mismo tiempo generó capacidades internas para implementarlas. De esta forma, el aprendizaje que se ha promovido al interior de este organismo no solo ha sido técnico, sino también político. De esta forma, se avanzó en el análisis de un ámbito de cooperación internacional -el de la sanidad vegetal- que es clave para la región en el marco del Sistema Agroalimentario Globalizado pero que, aún así, carecía de estudios que lo aborden en profundidad desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

**Palabras clave:** Cooperación; Sistema Agroalimentario; Sanidad Vegetal; América del Sur; COSAVE

## Índice

Resumen	2
Índice	3
Agradecimientos	4
Introducción	6
1. Caso seleccionado y período temporal delimitado	10
2. Estado de la cuestión	11
3. Objetivos e hipótesis	14
4. Estrategia metodológica	16
5. Estructura de la tesis	19
Capítulo I: Las experiencias de cooperación	22
1.1. La cooperación internacional	24
1.2. La cooperación Norte-Sur	28
1.2.1. Surgimiento de la cooperación Norte-Sur	28
1.2.2. Principios y características de la CNS	32
1.3. La Cooperación Sur-Sur	34
1.3.1. Surgimiento de la cooperación Sur-Sur	35
1.3.2. Principios y características de la CSS	38
1.3.3. Cooperación Técnica Para el Desarrollo: ¿Una nueva etapa en la CSS?	40
1.4. Diferencias y similitudes entre CNS y CSS	45
1.5. Conclusiones parciales	47
Capítulo II: Regulaciones para la sanidad vegetal	50
2.1. Sistemas agroalimentarios y regímenes agroalimentarios	51
2.1.1. Consolidación y características del SAG y del RA Corporativo	54
2.1.2. El rol del GATT y la OMC en el SAG	56
2.2. Medidas fitosanitarias y el comercio internacional de bienes agrícolas	60
2.2.1. Historia de la normativa sobre sanidad vegetal	61
2.2.2. El Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y la CIPF: Normas Internacionales para Protección Fitosanitaria	64
2.2.3. Los organismos regionales para la sanidad vegetal	72
2.3. Conclusiones parciales	76
Capítulo III. El Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur	79
3.1. El COSAVE: su creación e instalación como ORPF del Cono Sur	80
3.1.1. Antecedentes cercanos del COSAVE	81
3.1.2. La institucionalización del COSAVE	83
3.2. Estructura institucional y dinámica de funcionamiento	87
3.3. El rol del COSAVE en la región: su agenda de acción	96
3.3.1. Los objetivos del COSAVE y su acción hacia adentro y hacia afuera	96
3.3.2. La agenda del COSAVE	101
3.4. El impacto del accionar del COSAVE	104
3.5. Conclusiones parciales	109
Conclusiones	114
Referencias bibliográficas	125
Anexo. Referencias del trabajo de campo realizado	135
Lista de ilustraciones	137
Lista de siglas y acrónimos	138

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer inmensamente a quienes de una u otra forma me permitieron realizar esta tesis.

A mi Directora, Leticia González, que con su enorme experiencia y conocimiento desde el primer momento me guió con mucha paciencia en cada paso, dedicando sus espacios a que tengamos innumerables reuniones. Sin su apoyo, este trabajo no hubiese sido posible.

A mis Directores de la Dirección Nacional de Protección Vegetal del SENASA, que me avalaron, y que además me brindaron recursos y herramientas que fueron necesarias para llevar adelante este proyecto. Particularmente quiero agradecer a María Julia Palacín que me dio la oportunidad de trabajar en el COSAVE, permitiéndome acceder a conocimientos, espacios y personas, elementos fundamentales para realizar esta investigación.

Al Fondo de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap), que me permitió realizar esta Maestría, y que generó en mí una gran responsabilidad social de finalizar esta tarea.

A las personas que me permitieron entrevistarlas y aquellas que respondían a mis inquietudes sin importar el momento. Algunas conversaciones que duraron más de dos horas en el entusiasmo de contar sus valiosas experiencias y visiones. Quiero hacer una mención especial a Felipe Canale (q.e.p.d), a quien tuve el privilegio de conocer y entrevistar, y que con su enorme generosidad fue un informante clave y certero para esta investigación.

A mis docentes de la Maestría de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina por darme las herramientas para desarrollar una mirada crítica, en particular desde esa disciplina. A Diana Tussie en especial por su constante motivación y entusiasmo.

A Sabrina Mary, mi gran amiga, a quien conocí al emprender este camino y quien fue y es un sostén fundamental. Con su paciencia y cariño siempre me alentó y confió en que podía realizar este proyecto. Le agradezco especialmente por leer y entusiasmarse (¡incluso más que yo!) con mis escritos. Además por hacer las hermosas ilustraciones que contiene este trabajo,

A mi familia, a mis amigos y amigas (de la vida, de la escuela, de la facu) porque me apoyaron y me alentaron durante todo el proceso. A mi mamá especialmente por

facilitarme en la cotidianeidad, sobre todo en esta última etapa, para que pudiera dedicarme exclusivamente a terminar de escribir este trabajo.

A Mati, con quien compartí mis momentos de entusiasmo, nervios, ansiedad y estuvo para el abrazo tranquilizador.

A Oli y Aristo, por su compañía diaria.

## Introducción

La Cooperación Sur-Sur (CSS) es, junto con la Cooperación Norte-Sur (CNS), uno de las principales modelos de cooperación internacional (CI) que se han caracterizado hasta hoy en el marco de la disciplina de la Relaciones Internacionales. Su surgimiento se da como una estrategia por parte de los países en desarrollo, que comparten desafíos y vulnerabilidades, con el propósito común de reformar un orden internacional y un sistema económico mundial percibido como injusto. Para ello, identifican como necesidad la generación de coaliciones entre los países del Sur a fin de incrementar el poder de negociación frente a los países del Norte, entendiendo por el concepto de Sur no a una región geográfica sino a una diferenciación respecto de los países industrializados, centrales, o del Norte (Benzi & Lo Brutto, 2013, Lechini, G., 2009, Ayllón Pino, 2009).

El modelo de CSS comenzó a diferenciarse en la década de 1950, momento en el que se identifican las primeras iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. En estas iniciativas se plantea como necesaria la articulación entre países en desarrollo a fin de reducir las asimetrías del sistema internacional (Kern & Weisstaub, 2011; Ayllón Pino, 2009). Este modelo de cooperación toma una nueva relevancia a fines de la década de 1980 con el fin de la Guerra Fría (GF), debido a las dificultades que se plantean en el escenario internacional para el acceso de los países en desarrollo a los mecanismos de la CNS. Ello logró visibilizar este modelo de cooperación como una alternativa complementaria a la CNS. Pero además, la CSS rescata principios que no habían sido considerados por la CNS, como: 1. el respeto a la *soberanía nacional y propiedad nacional*, ligado a la *no condicionalidad*; 2. la *horizontalidad*; 3. el *consenso*; y la 4. *Equidad* (Amador, 2001; Benzi & Lo Brutto, 2013; Kern & Weisstaub, 2011; Ayllón Pino, 2009; Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur [PIFCSS], 2019; Xalma & Vera, 2008). De esta forma, la CSS se caracteriza por ser una asociación entre dos o más países del Sur Global (o países en desarrollo) que buscan alcanzar objetivos comunes.

Este tipo de cooperación promueve una amplia diversidad de métodos y abordajes para los proyectos, entre los que se incluyen el intercambio de conocimientos y experiencias en una multiplicidad de ámbitos (económico, político, técnico, tecnológico, social, ambiental, etc) en búsqueda de alcanzar metas de desarrollo (Sábato, 1981; Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur [UNOSSC], 2020). Dentro del marco

colaborativo que implica esta cooperación se busca alcanzar metas de desarrollo concertadas en varios niveles: desde el nacional, para generar la autosuficiencia, hasta el regional, para mejorar la inserción global (Sábato, 1981; UNOSSC, 2020). Así, se entiende a la CSS como un proceso consciente, sistemático y motivado políticamente, en el que se crean redes de vínculos para la generación de capacidades a fin de hacer frente a retos y desafíos que impone el sistema internacional, promoviendo espacios de integración regional (Ayllón Pino, 2009; PIFCSS, 2019).

Para los países de América Latina, uno de los principales desafíos que impone el sistema internacional se vincula con el comercio internacional de bienes agrícolas. En efecto, los países de la región tienen un rol protagónico en la provisión de alimentos a nivel global, debido a que es una de las regiones con mayor superficie cultivable con sistemas agroecológicos altamente diversificados (Pengue, 2001). A lo largo del Siglo XX y en especial luego de la Segunda Guerra Mundial (SGM), esta provisión de alimentos y bienes agrícolas a través del comercio se ha ido complejizando. No sólo se ha incrementado el volumen y la diversidad de los productos que se comercializan (como resultado del incremento en la demanda debido al crecimiento poblacional y los avances tecnológicos aplicados al área<sup>1</sup>), sino que diversas instituciones y actores han adquirido mayor relevancia y dan forma a las reglas del juego a partir de las cuáles este mercado se regula.

Este nuevo escenario, que es analizado desde la sociología rural a partir de los conceptos de Sistema Agroalimentario Globalizado (SAG) y Régimen Agroalimentario (RA) Corporativo (Malassis, 1973; Friedmann y McMichael, 1989), se consolida a nivel global hacia la década de 1980. En este marco, uno de los desafíos que se identifican refiere a las regulaciones que, desde la década de 1980 en adelante, recaen sobre el

---

<sup>1</sup> Se hace referencia al incremento de la demanda internacional de alimentos luego de la SGM como resultado del incremento en la tasa de natalidad de los países desarrollados -baby boom- y una disminución en la tasa de mortalidad en los países en desarrollo. La gran demanda internacional hizo que los precios de los alimentos aumentaran y se propiciara un escenario favorable para las inversiones en el sector. Esas inversiones en el sector agropecuario se tradujeron en lo que se llamó Revolución Verde y posteriormente Revolución Biotecnológica. La primera llegó a América Latina en la década de 1960, y la segunda en la década de 1990 (Barsky & Gelman, 2009). La revolución Verde significó la implementación de grandes cambios en los sistemas de producción: perfeccionamiento de técnicas de irrigación; mecanización de las labores; utilización masiva de herbicidas, insecticidas, fungicidas, fertilizantes y siembra de variedades mejoradas genéticamente. En relación a la Revolución Biotecnológica, se destacan en ese período la sembradora de siembra directa y semillas transgénicas, obtenidas por métodos novedosos, lo que permitió hablar de un nuevo paquete tecnológico, que incluye además otros desarrollos (Campi, 2013), como la implementación de nuevas técnicas como el manejo integrado de plagas, formas de almacenamiento y conservación de los productos agrícolas, como el silo bolsa. La producción agrícola pasa a depender de insumos, cuya utilización garantizaría un mayor rendimiento, pero elevando los costos de producción y la inversión inicial (Domínguez & Sabatino, 2010; González, 2018).

comercio global de bienes agrícolas, las cuales afectan de particularmente a los países que son mayormente productores de este tipo de bienes, como los de nuestra región. Estas regulaciones fueron moldeadas como resultado de una puja entre los nuevos actores que aparecen en el escenario internacional, algunos incrementando su relevancia previa a partir de nuevas formas de organización global (como los gobiernos nacionales) y otros que asumen un nuevo rol, como las empresas transnacionales o las corporaciones agroalimentarias (Mendonça, 2015; Rosenau, 2007, Ulrich, 2005). Mientras que estas últimas fomentan una serie de regulaciones tácitas relacionadas a los estándares de calidad, los organismos internacionales -con foco en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de la Ronda Uruguay- comienzan a tratar la eliminación de trabas al comercio para los productos agrícolas, entre ellas, la reducción de barreras arancelarias, la eliminación de subsidios y las ayudas a la producción agropecuaria (Delgado Cabeza, 2010). Ahora bien, esas medidas que, se preveía, facilitarían el comercio global de bienes agrícolas, harían emerger otra serie de problemas, como la utilización de barreras técnicas al comercio o de medidas sanitarias y fitosanitarias sin justificación técnica. En este aspecto, se requerían normas más claras para reglamentar el comercio de esos bienes y, al mismo tiempo, promover la seguridad alimentaria, la sanidad animal y la sanidad vegetal de los países, evitando su utilización como barreras técnicas para evitar la apertura de mercados o para cerrar los existentes. Cuando se habla de sanidad vegetal o preservación de los vegetales se hace referencia a la disciplina relacionada con la prevención y el control de las plagas que afectan a las plantas y los productos vegetales. Ello incluye la regulación de las importaciones y exportaciones mediante una serie de medidas (denominadas medidas fitosanitarias) encaminadas a prevenir y controlar las plagas que se propagan a zonas nuevas<sup>2</sup>, en especial a través del comercio internacional, el turismo, la ayuda alimentaria, el comercio por internet, contrabando, entre otros (FAO, 2017). Se estima que las plagas

---

<sup>2</sup> Un evento histórico que demuestra el impacto que puede tener la implementación (o no) de medidas para preservar la sanidad vegetal es “la gran hambruna irlandesa”. A principios del siglo XIX, la base de la alimentación de Irlanda (humana y animal) era la papa. En 1845 este cultivo es afectado dramáticamente por el hongo *Phytophthora infestans*, que produce la enfermedad conocida como “tizón tardío de la papa”. Esta enfermedad produce la pudrición de la planta en el campo y de los tubérculos durante su almacenamiento. El fracaso de la cosecha de papa y sus consecuencias se extendieron por más de 10 años, produciéndose la muerte de más de un millón y medio de personas a causa de la inanición, e indirectamente por la migración de miles de personas a pueblos y ciudades en busca de ayuda, estallando epidemias de fiebre tifoidea, cólera y disentería, sumado a otro millón que tuvo que dejar el país para sobrevivir. La enfermedad llegó a Europa desde América, centro de origen del cultivo de la papa (Ordovini, 2008).



de las plantas producen a nivel mundial una merma del 50% de la producción. Este riesgo se ve incrementado por el aumento del comercio de productos agrícolas u otros bienes capaces de vehiculizar plagas, a través los cuales pueden dispersarse e introducirse a nueva áreas. Sumado a ello, el cambio climático crea un escenario propicio para la ocurrencia de epidemias que afectarían gravemente la sanidad de los cultivos, la biodiversidad o incluso la salud humana (Comité de Agricultura de la FAO, 2016).

El establecimiento de normativas que regulan el intercambio de bienes agrícolas a nivel global, dio lugar a un incremento sustancial en la utilización de barreras no arancelarias como mecanismo para limitar el acceso a los mercados<sup>3</sup>. Los países en desarrollo son los que más sufren las barreras impuestas por los países desarrollados, que son quienes las utilizan con mayor frecuencia, afectando desproporcionadamente el intercambio comercial de los productos agropecuarios (Fossati, Galperín, & Michelena, 2014). Atentos a ello, se percibe la necesidad de que los países en desarrollo generen instancias de trabajo y herramientas que les permitan coordinar acciones en pos de minimizar los impactos de estas estrategias comerciales.

En este contexto, en nuestra región se instala el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE). Este organismo regional del ámbito de la sanidad vegetal que se crea mediante el Convenio Constitutivo suscripto el 9 de marzo de 1989 entre los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, ya funcionaba como Comité Técnico *ad-hoc* en Sanidad Vegetal para el Área Sur desde los años 80. Tomando en cuenta que la sanidad vegetal siempre ha sido relevante por las grandes pérdidas que las plagas de las plantas producen sobre los cultivos, estos organismos se crearon con el fin primero de coordinar acciones para prevenir y minimizar esos efectos. Sin embargo, la institucionalización del COSAVE se da en el contexto descrito de cambios en el mercado global de bienes agrícolas, donde no sólo aparece como relevante la sanidad de las plantas, sino que también adquieren una nueva centralidad las regulaciones globales para prevenir la diseminación de plagas. Mientras que en los años previos estas regulaciones se limitaban a sus territorios, en este nuevo contexto el ámbito internacional adquiere una nueva relevancia, en tanto 1) la comercialización internacional de bienes agrícolas ha sido una de las principales estrategias de la región

---

<sup>3</sup> Informe sobre el comercio mundial 2011 en el cual concluye que se observa un incremento en la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias para restringir el comercio, como resultado del análisis de las notificaciones realizadas por los países miembro a la OMC (OMC, 2011).

para promover el crecimiento y alcanzar el desarrollo y 2) es el espacio internacional donde ahora se discuten las regulaciones que afectan a todas las regiones pero impactan de forma particular en aquellas que tienen a los bienes agrícolas como su principal producto de exportación.

En este marco, esta tesis se aboca al análisis en profundidad de este organismo regional cuyo ámbito es la sanidad vegetal, desde el marco teórico de la CI. Se entiende que el COSAVE ha venido realizando acciones de cooperación (y coordinación), en primera instancia para tratar los daños de las plagas sobre la producción y luego para incidir en bloque sobre las normas internacionales para la regulación de bienes agrícolas y otros bienes capaces de dispersar plagas. Partiendo de la situación diagnóstica mencionada, se interpreta que el estudio del COSAVE abre un amplio abanico de interrogantes a partir de los cuales se busca entender cuáles fueron las causas que motivaron su creación y cómo responden sus estrategias de funcionamiento en relación con las dinámicas mundiales. Los interrogantes que guiarán la investigación son: ¿A qué objetivos responde la creación e institucionalización de espacios de cooperación en el ámbito de la sanidad vegetal en el Cono Sur? ¿Cuáles son los principios y características de este tipo de espacios? ¿Qué estrategias y mecanismos de cooperación priman en su seno? ¿A qué elementos responde su agenda de acción? ¿Qué impactos ha tenido sobre la creación, la institucionalización y la consolidación de estos espacios la instalación de organismos internacionales para la regulación del comercio de bienes agrícolas? ¿Logran modificar su agenda de acción o, por el contrario, perviven en su seno los objetivos y modos de acción originales junto con aquellos promovidos desde el nuevo escenario internacional?

Tomando en consideración las preguntas de investigación planteadas, esta tesis analiza el proceso de conformación y consolidación del COSAVE, con énfasis en su agenda de acción y en sus dinámicas de trabajo, para determinar cuáles han sido sus aportes en la construcción de un espacio regional para la discusión de políticas fitosanitarias y a la creación de regulaciones para el comercio internacional de bienes agrícolas.

## **1. Caso seleccionado y periodo temporal delimitado**

El caso seleccionado para la realización del estudio es el COSAVE en su periodo de creación y la consolidación (1989-1997). El COSAVE fue creado mediante el Convenio

Constitutivo suscripto el 9 de marzo de 1989 entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. La elección del caso se asienta sobre el hecho de que el COSAVE es el organismo regional de cooperación y coordinación en el ámbito de la sanidad vegetal que reúne a los países del Cono Sur. Si bien su creación como Comité *ad-hoc* data de comienzos de la década de 1980, su proceso de institucionalización se enmarca en el surgimiento de instrumentos internacionales para la regulación del comercio de bienes agrícolas, entre los que la sanidad vegetal aparece como un punto central. En este sentido, resulta un espacio que permite ahondar en las dinámicas de construcción de región en lo que respecta a la sanidad vegetal, al tiempo que se registran las interacciones de este espacio con un espacio internacional de regulación (el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias -Acuerdo MSF- y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria -CIPF) que se encontraba en formación y, por tanto, en disputa. Las unidades de análisis delimitadas son las instancias de funcionamiento del COSAVE y su agenda de trabajo. Las instancias de funcionamiento refieren a la descripción y análisis de los mecanismos de interacción entre los órganos que conforman la estructura institucional del organismo - el Consejo de Ministros (CM), Comité Directivo (CD), Secretaría de Coordinación (SC), Puntos de Contacto (PC) y Grupos Técnicos (GTs) – y los actores que forman parte de ellos, incluyendo los mecanismos de construcción de la agenda de trabajo.

La elección del recorte temporal (1989 – 1997) obedece al periodo en el que se consolida el perfil institucional del organismo y su agenda, tanto hacia adentro de la región como hacia afuera de ella. Cabe señalar que si bien el recorte temporal delimitado para analizar las instancias de funcionamiento y la conformación de la agenda de trabajo del COSAVE abarca desde su institucionalización en 1989 hasta 1997, el período delimitado que se analiza para reflexionar acerca del proceso de instalación del comité inicia en el año 1980, cuando se instala el Comité *ad-hoc*.

## **2. Estado de la cuestión**

Esta investigación parte del reconocimiento de estudios previos vinculados a las problemáticas que aquí se abordan, identificando también vacancias en torno de algunas de estas cuestiones.

La tradición de estudios acerca de la CI en general y sobre la CSS en particular es vasta.

Una primera línea de trabajos importantes para revisar refiere a aquellos estudios que se enfocan en diferenciar las estrategias de CSS de las de CNS. En esta línea se destacan los aportes de Xalma & Vera, 2008 y especialmente los de Kern y Weisstaub (2011), quienes marcan 3 diferencias sustanciales entre ambos modelos 1) Morfología: se refiere al tipo y tamaño de las iniciativas. 2) Normativa: los principios de la CSS suelen ser opuestos a los de la CNS. 3) Funcionalidad: la CSS busca fortalecer la capacidad del Estado como gestor del bienestar de la población, mientras que la CNS tiene en su centro al individuo. Benzi & Lo Brutto (2013) y Benzi & Zapata (2013), además de señalar las principales características de la CSS y CNS, presentan críticas hacia la CSS, que se relacionan a su tendencia a reproducir mecanismos asociados a la CNS. También Amador (2001) se inscribe en esta línea al analizar la modalidad de Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD) como sinónimo a cooperación horizontal, refiriendo a esta como un instrumento de desarrollo, con el objeto de fortalecer la capacidad interna de los Estados. Estos aportes resultan centrales para pensar en la CSS en vinculación con la CNS, pero además constituyen una base importante para el análisis del caso del COSAVE, que se desarrolla en esta investigación.

En lo que respecta a la CSS en términos puntuales, se observa que los estudios en torno de estas experiencias se han desarrollado en dos grandes líneas. Por un lado, la CSS ha sido analizada como estrategia de política exterior de los Estados. En esta línea, dos trabajos fundamentales son los compilados por Soares de Lima, Milani y Echart Muñoz (2016) y por Ojeda Medina y Echart Muñoz (2019). Ambas compilaciones reúnen una serie de estudios que se abocan a analizar las acciones de CSS tanto en los países que conforman la región como aquellas que se desarrollan en el marco de los procesos de integración regional de América Latina y el Caribe. El trabajo de Colacri, Kern, Vallone, Pattacini y Weisstaub (2010), por su parte, realiza el esfuerzo adicional de analizar las características comunes y divergentes de los espacios gubernamentales orientados a la CI de forma transversal en los países de América Latina. Finalmente, específicamente para los países del Cono Sur, se destacan los trabajos de Lechini (2009), que traza a grandes rasgos las estrategias de CSS de Argentina y Brasil durante las últimas décadas del siglo XX y de Malacalza (2014), que analiza los factores domésticos que moldearon los procesos de CSS en Argentina y Brasil, en este caso a comienzos del Siglo XXI. Si bien todos estos aportes resultan relevantes e interesantes, sus preguntas no se orientan a pensar en cómo estas estrategias permiten dialogar a los países de la región entre sí y, consecuentemente a la región como un todo con otros

actores del sistema internacional, sino que se enfocan en las experiencias y perspectivas nacionales.

Por el otro, se encuentran aquellos trabajos que focalizan en el estudio de experiencias de Cooperación. Centrándonos en nuestra región, en esta línea se destacan los abordajes desde las áreas de seguridad (Alaniz, 2017; Calderón, 2010), inversiones (Fernández Alonso, 2008), educación (González, 2008; Pattacini, 2009), salud (Almeida, 2013; Herrero, 2017; Herrero & Tussie, 2015) o vinculadas con lo energético (Ruiz Caro, 2006; Santos, Santos y Oliveira, 2013; Freier, 2016; Rodríguez Kaethler, 2014), entre muchos otros. En esta segunda línea se observa que, a pesar de la relevancia de los organismos regionales en sanidad vegetal, son muy pocos los trabajos que los analizan desde la disciplina de las relaciones internacionales. Es decir, si bien estos organismos han sido pensados por diferentes autores, el foco de estos estudios está puesto en otras preguntas, alejadas de las cuestiones centrales que constituyen el eje de análisis de las relaciones internacionales en general y la CI en particular.

Podemos encontrar dos grandes tipos de trabajos en vinculación con el análisis de los organismos regionales de sanidad vegetal. En el primer grupo podemos ubicar aquellos trabajos cuyo foco está puesto en el análisis de las herramientas técnicas (medidas fitosanitarias) que se han utilizado para prevenir la dispersión de plagas o implementar acciones para su control. En este sentido, se destacan los aportes de Chock (1983), Wilson (2012), Liebhold, A. M., Campbell, F. T., Gordon, D. R., Guo, Q., Havill, N., Kinder, B. & Yemshanov, D. (2021), que analizan los espacios de cooperación para el control de especies en los América del Norte, o el de Yarsic Soulé (2001), que menciona algunos aspectos de la experiencia chilena en materia de cooperación bilateral en temas fitosanitarios con países de la región (Argentina, Bolivia y Perú). El segundo grupo está integrado por los informes y otros documentos elaborados por organizaciones internacionales que han realizado acciones de cooperación en el ámbito de la sanidad vegetal. Para el caso de nuestra región, se destacan particularmente los trabajos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1982, 1984, 1990) En estos estudios se sintetizan las acciones encaminadas en el marco del organismo, buscando contribuir además en la identificación de los desafíos y el diseño de estrategias para la región en términos de sanidad vegetal. Asimismo, se revelan como estratégicos en tanto recopilan información sobre instituciones oficiales del ámbito público y privado que realizan actividades inherentes a las Sanidad Vegetal con motivo de mantener un fluido intercambio de información entre ellas. Por último, estos

documentos funcionan también como documentos invaluable en tanto recuperan actas de reuniones realizadas en el marco del Programa de Sanidad Vegetal puesto en marcha por el IICA. Sin embargo, ninguno de estos trabajos profundiza en el análisis de las instituciones regionales de sanidad vegetal. En este segundo grupo, no obstante, se incluye un importante antecedente en el estudio del COSAVE, que es el documento institucional “COSAVE. Una experiencia de Integración Regional” (Fonalleras, 2012). Este estudio documenta la historia del COSAVE y analiza el contexto fitosanitario regional e internacional, avanzando sobre cada una de las etapas de su vida organizacional. Este estudio realizó valiosos aportes al proporcionar información sobre antecedentes de la región en cuestiones fitosanitarias, la evolución en su estructura institucional, herramientas para identificar cambios en la agenda del organismo, entre otras. Sin embargo, no aborda en profundidad la dinámica de funcionamiento de los diferentes órganos de COSAVE y aspectos relacionados a la construcción de su agenda. Si bien en este documento se visualizan aisladamente características y principios de la CSS, queda invisibilizado el significado de la conformación y participación de este tipo de arreglos como espacios de concertación política y de búsqueda de incidencia en el espacio internacional.

### **3. Objetivos e hipótesis**

Las preguntas que guían este trabajo de investigación son las siguientes:

¿A qué objetivos responde la creación e institucionalización de espacios de cooperación en el ámbito de la sanidad vegetal en el Cono Sur? ¿Cuáles son los principios y características de este tipo de espacios? ¿Qué estrategias y mecanismos de cooperación priman en su seno? ¿A qué elementos responde su agenda de acción? ¿Qué impactos ha tenido sobre la creación, la institucionalización y la consolidación de estos espacios la instalación de organismos internacionales para la regulación del comercio de bienes agrícolas? ¿Logran modificar su agenda de acción o, por el contrario, perviven en su seno los objetivos y modos de acción originales junto con aquellos promovidos desde el nuevo escenario internacional?

De esas preguntas se desprenden los objetivos que se detallan a continuación:

#### **Objetivo general**

1. Analizar el proceso de conformación y consolidación del COSAVE, con énfasis en su agenda de acción y en sus dinámicas de trabajo, para determinar cuáles han sido sus aportes en la construcción de un espacio regional para la discusión de políticas fitosanitarias y a la creación de regulaciones para el comercio internacional de bienes agrícolas.

### **Objetivos específicos**

1.1 Describir el proceso de creación e institucionalización del COSAVE para identificar los principales actores y mecanismos involucrados en esta instancia.

1.2 Explicar el funcionamiento del COSAVE para reflexionar acerca de la vinculación de estas formas de acción con las características y principios de la Cooperación Sur-Sur.

1.3 Analizar la agenda del COSAVE a fin de explorar si las temáticas que la integran responden a objetivos regionales en términos de dispersión de plagas o bien dan cuenta de las demandas de los organismos internacionales para la regulación del comercio de bienes agrícolas.

Para desarrollar estos objetivos, se parte de dos hipótesis de trabajo que guían el proceso de indagación:

1. El Comité *ad-hoc* se instala a comienzos de la década de 1980 como una experiencia de CSS, en la que los países del Cono Sur buscan generar articulaciones para abordar los problemas comunes relativos a la sanidad vegetal de forma conjunta. El escenario internacional que comienza a moldearse desde mediados de la década de 1980 (cuando se da inicio a la Ronda Uruguay) impacta tanto en la forma de funcionamiento del espacio (ya que debe institucionalizarse) como en su agenda de acción, que se internacionaliza. Sin embargo, las formas de acción que promueve el organismo continúan respondiendo a los principios de la CSS.
2. El accionar del COSAVE responde a objetivos enfocados hacia adentro de la región y hacia afuera de la misma (las organizaciones internacionales). Mientras que su rol hacia afuera se profundiza, motivado por el interés común de incidir

en la elaboración de normas internacionales, los mecanismos desarrollados en su rol hacia afuera también contribuyeron a fortalecer la región hacia adentro, dotando a los países con herramientas de negociación fundamentadas técnicamente.

#### **4. Estrategia metodológica**

Para realizar el proyecto de investigación se utilizó un abordaje metodológico cualitativo. Según Sautú (2003)

“en la investigación cualitativa los datos se producen a partir de unas pocas ideas y conceptos teóricos básicos generales y sustantivos, apoyados en una consistente argumentación epistemológica, los cuales se van nutriendo a medida que la investigación avanza. El razonamiento inductivo está presente desde el inicio del proyecto, en el cual las observaciones de casos particulares, de instancias, o situaciones lleva a enunciar conceptos, ideas, o hipótesis que a su vez guían la subsecuente búsqueda de datos. La mayor parte de las veces toma la forma de ideas generales que requieren ser profundizadas o clarificadas” (Sautú, 2003: 36).

Es decir, el diseño de investigación que propone el método seleccionado, es flexible. Permite producir datos a partir de fuentes primarias; entrevistas semi-estructuradas y/o en profundidad, y la observación participante y no participante. Entre las fuentes secundarias se pueden considerar todo tipo de textos, documentos, libros, registros, informes, y otras publicaciones (Sautú, 2003).

El método de investigación seleccionado es el estudio de caso. Siguiendo a Sautú (2003), se utiliza cuando “existe interés de estudiar el caso en sí mismo y abordado en toda su complejidad” (Sautú, 2003: 41). Por su naturaleza holística, el método tiene una fuerte orientación descriptiva y empírica, donde es importante detenerse en los detalles y las particularidades.

Las características de este método son tres: 1) Particularísta, es decir, se focaliza en un fenómeno en particular, aun cuando comparta rasgos con otros casos. 2) Tiene un alto contenido descriptivo que permite visualizar las complejidades e identificar sus causas. Asimismo, permite ver la influencia del tiempo y las secuencias en que los hechos ocurren. Las citas y transcripciones son las que muestran estos detalles. 3) Permite explicar al indagar en cómo sucedieron los hechos, porque, en qué contexto. Este método insume la utilización de varias estrategias para coleccionar evidencia empírica, como las entrevistas, documentos, observación, etc.



Las unidades de análisis delimitadas son las instancias de funcionamiento del COSAVE y su agenda de trabajo. Las instancias de funcionamiento refieren a la descripción y análisis de los mecanismos de interacción entre los órganos que conforman la estructura institucional del organismo - el CM, CD, SC, PC y GTs – y los actores que forman parte de ellos, incluyendo los mecanismos de construcción de la agenda de trabajo.

Para el estudio se toman en consideración:

1. Documentos: Convenio Constitutivo, el Reglamento de Funcionamiento del COSAVE, Resoluciones, Convenios de cooperación IICA-COSAVE, el libro institucional “COSAVE. Una experiencia de integración regional” (Fonalleras, 2012), Informes del IICA, normativa regional e internacional relativas a las temáticas analizadas (Textos de la CIPF, NIMFs, Acuerdos de la OMC, etc).
2. Actores seleccionados: funcionarios, técnicos y expertos que participan o han participado en instancias de los ministerios de agricultura de los países del COSAVE, en sus organismos nacionales de sanidad vegetal, en el COSAVE, en Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el IICA y/o en la CIPF.

Para la recolección de información se utilizaron tres estrategias principales:

*Investigación documental:* Se realiza a través del análisis del Convenio Constitutivo del COSAVE, su Reglamento de funcionamiento, Convenios de Cooperación firmados entre el IICA y el COSAVE, debido a que el IICA ha contribuido en la institucionalización y funcionamiento del organismo en toda su trayectoria. Se han revisado informes del IICA sobre el Programa de Sanidad Vegetal, para contar con detalles sobre los aportes que ha realizado el IICA en cuanto a las primeras actividades del COSAVE hacia a su institucionalización. Se ha tenido acceso a informes no públicos de consultorías realizadas para el COSAVE, que se consultaron para contrastar con la información recuperada en las entrevistas. La normativa de organismos internacionales se ha analizado por su impacto sobre la institucionalización del COSAVE y la construcción de su agenda. Además, se ha considerado como insumo fundamental el libro “Cosave, una experiencia de integración regional” (Fonalleras, 2012).

*Entrevistas semi-estructuradas:* se realizaron a actores clave de los Países Miembros del COSAVE que han participado o aún participan en el mismo o en instancias de instituciones vinculadas, como el MERCOSUR, IICA y/o la CIPF en el periodo de estudio. Este tipo de entrevistas permite “realizar un análisis de cómo se lleva o se llevó a cabo un proceso decisorio, los conflictos internos y diversos puntos de vista. Permite

además visualizar expectativas y percepciones de los actores, interpretaciones. Asimismo, el funcionamiento real, sistemas de categorizaciones internas, evaluación de roles/puestos” (Sautú, 2003: 43). Este tipo de entrevistas, con temas o preguntas preestablecidas “le permite al entrevistador mantenerse en el tema particular, en tanto que al entrevistado le proporciona espacio y libertad para definir el contenido de la discusión” (Vela Peón, 2008: 77).

*Observación participante:* La observación participante “es el proceso que faculta a los investigadores a aprender acerca de las actividades de las personas en estudio en el escenario natural a través de la observación y participando en sus actividades. Provee el contexto para desarrollar directrices de muestreo y guías de entrevistas (DeWALT & DeWALT 2002, citado en Kawulich, 2005: 2). Esta estrategia permite registrar las prácticas mantenidas por los diferentes actores en sus contextos y analizar sus dinámicas de funcionamiento.

El material empírico analizado se compone de:

- a. Se realizaron 13 entrevistas a funcionarios que participaron en el COSAVE, ya sea directamente en instancia del CD, GT y/o SC, o indirectamente a través de otros organismos (IICA). Además, algunos han tenido instancias de participación en otras instituciones internacionales: 4 funcionarios representando a Argentina (1 participó además en la CIPF, 3 participaron en MERCOSUR y 1 en el IICA); 1 funcionario de Brasil, que también participó en MERCOSUR; 2 funcionarios de Chile, de los cuales 1 representó a Chile también en la CIPF; 3 funcionarios de Paraguay, ambos con participación en MERCOSUR; 4 funcionarios de Uruguay, todos participaron, además de en COSAVE, en MERCOSUR y 1 representó a Uruguay en la CIPF.
- b. El Convenio Constitutivo del COSAVE, su Reglamento de funcionamiento, Convenios de Cooperación firmados entre el IICA y el COSAVE, informes del IICA sobre el Programa de Sanidad Vegetal, informes no públicos de consultorías realizadas para el COSAVE (a los que pude acceder en tanto me desempeño como técnica de la ONPF de Argentina, la Dirección Nacional de Protección Vegetal (DNPV)) y la normativa de organismos internacionales.
- c. Como observadora, mi participación se inicia en representación de la ONPF de Argentina en el GT *ad-hoc* de Análisis de Riesgo de Plagas en el año 2010, que luego se fusiona con el GT de Cuarentena Vegetal. Desde 2011 participo en el GTCV como representante alterno y desde 2016 hasta el presente en como

titular. Participé de los 11 encuentros presenciales de los GT mencionados desde el 2010, y otros virtuales. También en 5 talleres que se realizaron en el marco de la institución y en el evento realizado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2019, en conmemoración a los 30 años del COSAVE.

El acceso a estas fuentes de información estuvo limitado por algunas cuestiones que se detallan a continuación.

El trabajo de campo para esta investigación fue realizado mayormente en el contexto de la pandemia de COVID 19, que impone restricciones a la circulación. Es por ello que todas las entrevistas debieron ser realizadas a través de herramientas digitales de voz y video. En cuanto a los funcionarios a entrevistar, se identificó como limitante la vinculación con representantes de Brasil, atribuyéndolo a la alta rotación de funcionario de ese país en los diferentes órganos del COSAVE, salvo excepciones. Asimismo, se dificultó la coordinación de una entrevista que se consideraba valiosa por la participación del funcionario en el periodo de creación y consolidación del COSAVE, e incluso en etapas previas. El motivo se relacionó con restricciones de agenda y fue suplido con entrevistas realizadas a otros actores relevantes sugeridos.

El contexto también significó una limitación para la realización de todas las reuniones presenciales del COSAVE, sin embargo, se realizaron vía plataforma virtual.

El acceso a la documentación se consideró limitante en cuanto a aquellos que no han sido digitalizados, como actas, informes, resoluciones, especialmente las de los primeros años de la vida institucional del COSAVE o de las ONPF de los países miembro en instancias previas a la formalización del espacio, cuando funcionaba como Comité *ad-hoc*. El contexto de pandemia evitó que se pudiera acceder a los mismos en forma física. Sin embargo, tanto las entrevistas mantenidas con personal que se desempeñó en los primeros años del organismo como el material compilado y analizado en el mencionado trabajo de Fonalleras (2012) permitieron suplir en parte esta carencia.

## **5. Estructura de la tesis**

Esta tesis se estructura en tres capítulos. En cada uno se presentan los insumos que contribuyeron a responder las preguntas de investigación planteadas.

En el capítulo I se abordan las diferentes formas históricas de CI, caracterizando los tipos de CSS y CNS utilizando como guía tres preguntas fundamentales ¿Quiénes cooperan? ¿Por qué se coopera? ¿Para qué se coopera? Se identifican diferencias y/o

similitudes de la CNS y CSS a fin de construir herramientas que nos permitan clasificar experiencias de cooperación. Para ello se realiza un repaso sobre definiciones, significados y caracterizaciones realizadas por autores referentes de la CI. Desde esta base, se proponen una serie de pautas que no pueden dejar de considerarse para catalogar a este tipo de experiencias. Tanto para la CNS como para la CSS, se presentan hitos históricos relevantes para su surgimiento y evolución y se describen los principios y características que la determinan. Relativo a la CSS se pone en discusión la vinculación entre CSS y CTPD.

El capítulo II se exploran las regulaciones que moldean el comercio de bienes agrícolas en el SAG y al mismo tiempo se visibiliza el papel de la sanidad vegetal, por su impacto sobre la producción de bienes agropecuarios (en función de la pérdida de rendimiento y como amenaza sobre la biodiversidad y el ambiente), pero especialmente por su importancia en las regulaciones para el comercio mundial de alimentos. Las indagaciones que aquí se proponen son ¿Cuáles son las regulaciones del comercio mundial de bienes agrícolas en el marco del SAG? ¿Cuáles son los principales actores que elaboran las regulaciones, o inciden en las regulaciones del comercio de bienes agrícolas en el SAG? ¿Cuál es el papel de la sanidad vegetal en la administración de los intercambios? ¿Cuáles son las implicancias de estas regulaciones para los países de América del Sur? ¿Qué alternativas se presentan para romper con la tendencia del ordenamiento actual? Para responder a estas preguntas, se aborda el origen y evolución de los conceptos de sistemas y regímenes agroalimentarios. Luego se analizan las regulaciones del mercado de bienes agrícolas en el marco del SAG y de los RA Corporativos, retomando el rol de la OMC y de las corporaciones. Se focaliza especialmente en la forma en que el Acuerdo MSF de la OMC incide sobre el comercio de bienes agrícolas. En este marco, se realiza un repaso sobre la historia normativa de la sanidad vegetal, haciendo mención de los principales actores y formas de regulación internacional en materia de sanidad vegetal para entender su vinculación con las regulaciones del comercio de bienes agrícolas.

En el capítulo III se estudia en profundidad el proceso de creación e institucionalización del COSAVE como espacio de cooperación entre los países de la región para el establecimiento de regulaciones y normativa sanitaria. Las preguntas que se busca responder en este capítulo se vinculan con aquellas que constituyen el núcleo central de esta investigación y que hacen a las particularidades del COSAVE como espacio de CSS en el marco de la consolidación a nivel global del sistema de normas y reglas que

determinan la instalación del SAG/RA Corporativo. ¿Cómo fue el proceso de instalación del COSAVE, desde su creación como espacio *ad-hoc* en 1980 hasta su institucionalización en 1989? ¿Cuáles fueron las causas que motivaron su creación? ¿Cuál es el devenir de su agenda desde el momento de su institucionalización? ¿Hay factores contextuales que explique ese devenir? ¿Cuál es su estructura de gobernanza y funcionamiento? ¿Responde con ellas a las características que se asignan a la CSS? Para ello, se analiza el proceso de institucionalización del COSAVE y se retoman los antecedentes cercanos que incidieron en su institucionalización, indagando en las motivaciones que llevaron a su creación. Asimismo, se analiza su estructura institucional y dinámica de funcionamiento, utilizando como base el Convenio Constitutivo y Reglamento de Funcionamiento *vis a vis* lo recuperado de las entrevistas y de las instancias de observación participante. Se ponen al descubierto los objetivos del COSAVE y el mecanismo de construcción de su agenda, planteando el accionar del organismo hacia adentro y hacia afuera de la región. Por último, se presentan los impactos del accionar del organismo en sendos niveles (nacional, regional e internacional) y sobre el funcionamiento y la construcción de su agenda.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones de este trabajo de investigación de manera de dar respuesta a las preguntas y objetivos planteados. Por último, se propone una agenda de investigación que se abre a partir de los temas aquí abordados, pasibles de ser encarados en proyectos futuros.

## Capítulo I: Las experiencias de cooperación

Las Relaciones Internacionales ofrecen diversas formas de definir y clasificar las acciones de CI de acuerdo con el objeto de la cooperación y el tipo de países que participa de ellas. Así, podemos encontrar experiencias que han sido caracterizadas como de CSS, que se rigen por principios y características propias, que la diferencian de la Cooperación tradicional o CNS (Ayllón Pino, 2009)<sup>4</sup>.

Las características de la CI han ido cambiando desde su surgimiento. El modelo tradicional de cooperación nació después de la SGM con el inicio de la GF. Este tipo de cooperación se vio motivada por los desafíos que marca la GF y, si bien sus acciones se apoyaron discursivamente en sentimientos de caridad y ayuda (Ayllón Pino, 2007), su implementación se relacionó a la conformación de alianzas geoestratégicas. La cooperación condicionó el acceso a mercados y recursos extranjeros para los países receptores al tiempo que buscó generar una buena imagen internacional por parte de los países donantes, que afirmaban propiciar un ambiente de gobernabilidad. A través de este mecanismo, se fomentaba que los países receptores formaran parte del sistema capitalista que estaba avanzando (frenando, al mismo tiempo, el avance del comunismo) y que los Estados actuaran en esa dirección bajo la presión de una sociedad civil organizada bajo el discurso de la erradicación de la pobreza, problemas ambientales, entre otros (Sotillo, 2012). Agrega Siitonen (1990) que la forma común de ver a la cooperación como la solución “apolítica” a los problemas sociales tendía a enmascarar mecanismos de dominación y pujas de poder. La CNS se caracterizó, entonces, por impulsar acciones de cooperación de tipo vertical donde se dan relaciones de dominación, asimétricas y fundadas en intereses político-ideológicos (Amador, 2001).

El modelo moderno de cooperación, Cooperación Horizontal o CSS, por su parte, comenzó a diferenciarse en la década de 1950, momento en el que se identifican las primeras iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. En estas iniciativas se plantea que era necesaria la articulación entre países en desarrollo a fin de reducir las asimetrías del sistema internacional (Kern & Weisstaub, 2011; Ayllón Pino, 2009). Asimismo, este modelo de cooperación, surge como una iniciativa (o reacción) de los países del Sur Global (o países en desarrollo o del tercer mundo) para abordar las

---

<sup>4</sup> La Cooperación Triangular no se aborda en el presente trabajo debido a que queda fuera del recorte temporal de la tesis.

demandas que no habían sido consideradas por el modelo de cooperación tradicional. La CSS toma mayor relevancia a fines de la década de 1980 con el fin de la GF, debido a las dificultades que se plantean en el escenario internacional para el acceso de los países en desarrollo a los mecanismos de la CNS. Ello logró visibilizar este modelo de cooperación como una alternativa complementaria a la CNS. La CSS responde así a la realidad de un mundo heterogéneo y con multiplicidad de actores, sin fronteras y considerando desafíos globales en el que todos los individuos tienen responsabilidad e intereses múltiples y diversos (Ayllón Pino, 2007). A diferencia de la CNS, se caracteriza por relaciones de poder horizontales, basadas en relaciones asociativas en un plano de igualdad (Ayllón Pino, 2007).

La clasificación de ciertas experiencias de cooperación dentro de las categorías hasta hoy existentes se hizo posteriormente. Es decir que los hechos han antecedido a las palabras, recorriendo un camino que ha permitido identificar qué es cooperación y en qué tipo de cooperación se enmarcan las diversas experiencias (Xalma & Vera, 2008). Siguiendo a Ayllón Pino (2007), hay al menos tres preguntas importantes que enmarcan las acciones de cooperación y que nos pueden dar herramientas para clasificarla dentro de una de las categorías anteriormente referenciadas: ¿Quiénes cooperan? ¿Por qué se coopera? ¿Para qué se coopera?

En este marco, en el presente capítulo se abordan las diferentes formas históricas de CI, caracterizando los tipos de CSS y CNS, a fin de poder identificar sus diferencias y/o similitudes y construir herramientas que nos permitan clasificar las experiencias. Para ello el capítulo se divide en cuatro apartados. En el primer apartado se realiza un repaso sobre definiciones, significados y caracterizaciones realizadas por autores referentes de la CI. Se proponen una serie de puntos que no pueden dejar de considerarse para catalogar a este tipo de experiencias. En el segundo, se aborda la CNS, se presentan hitos históricos relevantes para su surgimiento y se mencionan los principios y características que la determinan. En el tercer apartado se define a la CSS, se detallan los conceptos particulares que se utilizan en su ámbito y se retoman hitos de su surgimiento y evolución tanto a nivel internacional como en América Latina, incluyendo también sus principios y características. En el cuarto apartado, se sintetizan las diferencias y similitudes entre la CNS y CSS. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre las herramientas con las que contamos para identificar acciones de CNS y CSS.

## 1.1. La cooperación internacional

El concepto de CI no tiene una única definición ni tampoco es estanca, sino que se va actualizando a lo largo del tiempo, según el pensamiento, los valores que circundan al propio concepto de desarrollo, el contexto y las prioridades de desarrollo (Dubois, 2000; Siitonen, 1990). Asimismo, la conformación de distintos escenarios internacionales significa la redefinición de conceptos y significados, para el cual la CI no queda afuera (Amador, 2001). También Almeida (2013) señala que las reflexiones sobre la CI están marcadas por las corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales.

Esta variabilidad que existe entre las definiciones, significados y características sobre la CI es visible al analizar las elaboraciones de diversos autores del campo sobre la cuestión. En sus trabajos, se pone de manifiesto que se consideran como centrales diferentes elementos para responder a las tres preguntas que, como se señaló anteriormente, se consideran fundamentales para dar cuenta de las acciones de cooperación: ¿Quiénes cooperan? ¿Por qué se coopera? ¿Para qué se coopera?

En términos generales, la cooperación es definida como el trabajo conjunto para lograr un mismo fin. Es opuesta a la competencia, la cual supone esforzarse por obtener lo que otro está tratando de ganar al mismo tiempo. Sin embargo, no son términos totalmente contrapuestos, ya que la competencia también tiene cierto nivel de cooperación en tanto todos deben atenerse a las mismas reglas (Siitonen, 1990).

El primero de los autores que resulta relevante retomar es Caldach (1991), quien considera que la CI se define como:

“toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Caldach, 1991).

Partiendo de esa definición, Ayllón Pino (2007) propone que la CI se realiza entre actores del sistema internacional, entendiéndose que es necesario en primera instancia identificarlos y saber para qué y por qué se coopera.

Asimismo, para Axelrod y Keohane (1986) la cooperación no es equivalente a armonía, debido a que sucede en un contexto en el que, al exponer los intereses, se dan situaciones de conflicto y complementación (Axelrod & Keohane, 1986).

Por su parte, Alonso y Glennie (2015) remarcan la importancia de considerar la cuestión terminológica y los conceptos que se asocian a los mismos. Por ejemplo, términos como



“ayuda exterior”, “asistencia para el desarrollo”, “cooperación internacional para el desarrollo” o “ayuda al desarrollo” se encuentran en ocasiones citados en la literatura como sinónimos, mientras que, en la realidad, existen matices<sup>5</sup>. Aun considerando las definiciones de estos dos autores y las diferencias en cuestiones terminológicas que realizan, ellos señalan que la cooperación debería entenderse como aquella que los países desarrollados proveen a los más pobres. La ayuda puede ser provista por personas, instituciones públicas o privadas o los gobiernos y ser otorgada a los gobiernos de los países destinatarios, instituciones públicas o privadas, a personas o grupos de personas. Se llama ayuda oficial al desarrollo o AOD cuando la misma se otorga de gobierno a gobierno. Agregan que la cooperación para el desarrollo se refiere a toda actividad que se caracterice por tener el objetivo de apoyar las prioridades de desarrollo de las naciones y en línea con las prioridades de desarrollo que se establecen a nivel internacional, no perseguir el lucro, ser realizada en favor de los países en desarrollo y basarse en relaciones colaborativas donde se mejora el involucramiento de los países en desarrollo. Asimismo, reconocen que, por la multiplicidad acciones y de actores que intervienen en las acciones de cooperación, resulta difícil gestionar su implementación y medir los resultados (Alonso y Glennie, 2015).

Si bien existen matices en cuanto a la terminología utilizada para hablar de acciones de cooperación, como mencionan Alonso y Glennie (2015) el término “ayuda” está siendo sustituido por el de “cooperación” a fin de ampliar el ámbito en que puedan incluirse modalidades con relaciones diversas entre el donante y el receptor, así como también otras formas distintas a la ayuda económica (Ayllón Pino, 2011).

Por su parte, Holsti (1995) propone algunos elementos que nos permiten identificar relaciones de cooperación: la percepción de que hay intereses que coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente; la expectativa de una de las partes cooperantes actúa seguida por la otra parte en orden a lograr sus propios objetivos y así cada una de las partes que cooperan lograrían sus propios intereses y valores; la existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar; la aplicación de reglas y pautas (protocolos

---

<sup>5</sup> La “ayuda exterior” se refiere a un tipo de asistencia que puede tener otros objetivos diferentes del desarrollo del país beneficiario -por ejemplo, las formas de ayuda militar o económica que buscan el interés del donante-; el término “cooperación para el desarrollo”, al menos nominalmente, significa que la meta explícita de esa modalidad de ayuda es el desarrollo entendido como una iniciativa pactada de común acuerdo entre donante y receptor. Es decir, una relación paritaria, horizontal, de asociación que no remite a una relación desigual, vertical y de subordinación como la que está implícita en el término igualmente empleado de “asistencia para el desarrollo” (Ayllón, 2009).

de actuación) que dominarán las futuras transacciones y el desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.

Duarte Herrera y González Parias (2015) agregan otros elementos, como: corresponsabilidad, solidaridad, respeto, protección de derechos humanos, búsqueda continua de bienestar, actuaciones de actores tanto públicos como privados; respuesta a prioridades; metas y estrategias comunes; existencia de diálogo claro y constante; e idealmente no preeminencia de cuestiones políticas.

Ayllón Pino (2007) menciona que la cooperación requiere coordinación de intereses en base a la percepción de problemas que son comunes entre las partes cooperantes y que no pueden resolverlos individualmente. Además, supone reciprocidad, voluntad de ambas partes de dar y recibir, esfuerzo colectivo, transparencia y la distribución equitativa de costos y beneficios.

En relación con las motivaciones de la CI, Grasa (2010) (citado en Sotillo, 2012) proporciona una visión benévola de ayuda de los países del Norte a los países del Sur para favorecer su progreso económico y social. Contrariamente, Gronemeyer (2011) (citado en Sotillo, 2012) critica a los mecanismos de ayuda modernos, catalogándolos de poco confiables por estar acompañados de amenazas y por ser fundamentalmente calculadores, guiados sobre todo por la ventaja propia y no considerando al otro. En esta misma línea, Bosch (2007) (citado en Sotillo, 2012) subraya que, en la geopolítica, el término de cooperación no se asocia a fines nobles y menciona seis grandes motivaciones para la CI que los Estados capitalistas han instituido desde el fin de la SGM, donde sólo uno de ellos corresponde a “fines nobles”. Esas motivaciones son: formar alianzas geoestratégicas, acceder a mercados y recursos extranjeros, generar una buena imagen internacional, propiciar un ambiente de gobernabilidad, integrar el sistema capitalista internacional (incluyendo a los países aún no capitalistas) y, por último, cooperar bajo presión de una sociedad civil bien organizada para que los gobiernos actúen en pos de las causas que se identifican, como la erradicación de la pobreza, problemas ambientales, etc. (Sotillo, 2012).

Sachs (2011) (citado en Sotillo, 2012) propone una visión optimista y reivindica a las acciones de cooperación como un mecanismo que puede impulsar el crecimiento económico de los países en desarrollo. Su idea radica en que el subdesarrollo provoca inestabilidad, y que si los países donantes realizan esfuerzos más importantes para ayudar a los países en desarrollo a salir de esa situación se lograría la estabilidad y el fin de las ayudas (Sotillo, 2012).

## Cuadro N° 1.1: Preguntas fundamentales para identificar acciones de cooperación

AUTORES	PREGUNTAS		
	¿QUIÉNES COOPERAN?	¿POR QUÉ COOPERAN?	¿PARA QUÉ COOPERAN?
Calduch (1991)	Actores del sistema internacional		Satisfacer intereses/demandas
Siitonen (1990)			Lograr un mismo fin
Holsti (1995)	Actores del sistema internacional	Intereses comunes	Realización de los intereses identificados
Duarte Herrera y González Parías (2015)	Actores del ámbito público y privado	Identificación de metas y estrategias comunes	
Ayllón Pino (2007)		Percepción de la existencia de problemas comunes que no pueden ser resueltos individualmente	
Bosch (2007)		Motivaciones geoestratégicas, acceso a mercados y recursos extranjeros, imagen internacional, ambiente de gobernabilidad, internacionalización del sistema capitalista, demandas de la sociedad civil	
Sachs (2011)	Países		Crecimiento económico y desarrollo

**Fuente:** Elaboración propia.

**NOTA:** En el cuadro sólo se incluyeron los autores que responden a al menos una de las tres preguntas que permiten identificar acciones de cooperación.

A partir de las contribuciones analizadas, podemos considerar que la definición, significado y características de la CI evolucionan y se moldean por una multiplicidad de factores. Sin embargo, hay ciertas consideraciones que no pueden dejar de estar incluidas cuando hablamos de acciones en el marco de la CI, a saber:

- Las iniciativas de cooperación buscan establecer un relacionamiento solidario entre actores del sistema internacional, ya sean del ámbito público o privado.
- En estas acciones, se parte de la identificación de intereses o problemas comunes, que individualmente no pueden ser abordados.
- De esta forma, se busca su satisfacción o resolución para todos los actores que son parte de la acción de cooperación.
- Para ello, se utilizan los recursos que cada actor pueda aportar, repartiendo los costos y beneficios de manera equitativa.
- Es importante en estas acciones tener en cuenta las prioridades de las naciones que participan y mantener una comunicación transparente, clara y constante.

- Por último, la cooperación debe apoyarse en valores como la corresponsabilidad, solidaridad, respeto, protección de derechos humanos, búsqueda continua de bienestar, reciprocidad, voluntad de ambas partes.

## **1.2. La cooperación Norte-Sur**

### *1.2.1. Surgimiento de la cooperación Norte-Sur*

La CNS está íntimamente ligada con el origen de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID). En efecto, sus principios y características son lo que se fueron estableciendo para la CID en sus inicios, cuando aún no existían teóricamente otras formas de cooperación<sup>6</sup>.

La CID surge como resultado de dos eventos internacionales relevantes que la moldearon: el conflicto Este-Oeste y el conflicto Norte-Sur. El primero, se vincula con el contexto político resultante de la conformación de dos bloques liderados por las potencias emergidas de la SGM: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). El segundo, se relaciona con la emergencia de nuevos Estados independientes en Asia y África como resultado del proceso de descolonización.

Al finalizar la SGM y con el inicio de la GF, el presidente de Estados Unidos, Truman anunció el Programa de Recuperación Europea (conocido como Plan Marshall, 1948-1952), que es considerado uno de los hitos fundacionales de la CID. Este programa de ayuda consistía en la erogación por parte de Estados Unidos de millones de dólares a los países europeos para recuperar la industria devastada por la guerra a través de la inversión en infraestructura. Las motivaciones, lejos de ser netamente humanitarias, revestían intereses comerciales y estratégicos, ya que al tener a los países europeos como aliados, se evitaría el avance del comunismo y se legitimarían sus modelos de desarrollo. Así, durante la GF se impuso un tipo de relación entre el donante y el receptor en la cual primaban los intereses del donante (Ayllón Pino, 2007; Lemus Delgado, 2017).

En el año 1949 aparece el término “subdesarrollo” mencionado en el discurso de Truman, ligado a la concepción de que la esencia que guiaría la cooperación sería el desarrollo (Ayllón Pino, 2007). Surge a partir de este punto el amplio debate sobre el desarrollo: no sólo que es el desarrollo o el subdesarrollo, sino cuáles son sus causas y las formas de salir de esa situación. En este sentido, la cooperación al desarrollo se

---

<sup>6</sup> Es por ello que, a lo largo de esta sección, se utilizan los términos CID y CNS de forma indistinta.

apoyaba en sentimientos de caridad, ayuda y en dar respuestas paliativas, pero sin abordar las causas de las injusticias a las que buscaba responder (Ayllón Pino, 2007). A nivel discursivo, los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, sugerían que era posible lograr el desarrollo a través de la libertad y la modernización, además de la industrialización y urbanización, para justificar sus intervenciones y afianzar su hegemonía (Lo Brutto, 2017). En este sentido, se concebía que sólo se podía llegar al desarrollo como resultado del crecimiento económico, por lo cual todos los instrumentos de cooperación se focalizaban en la implementación de estrategias económicas (Almeida, 2013; Lo Brutto, 2017, Sotillo, 2012). De esta forma, las visiones o formas de cómo llegar a ser un país desarrollado guiaron desde el comienzo las estrategias de CID. En línea con este argumento, Almeida (2013) ve a la CI como un proceso de expansión de los modelos de los países desarrollados y la consolidación de nuevas formas de intervención mundial justificadas por la lógica del desarrollo (o subdesarrollo), instrumentadas por las relaciones diplomáticas de la cooperación.

En la década de 1960, la firma de la Carta de Punta del Este trajo consigo el establecimiento de la Alianza para el Progreso. La Alianza para el Progreso se concibe como la forma de organizar los esfuerzos de cooperación entre Estados Unidos y América Latina que suponía la salida de su situación de subdesarrollo. En la Carta se enlistan los problemas del subdesarrollo y supone que abordados a través de la cooperación podrían resolverse (Sábato, 1981).

Sábato (1981) hace mención a las motivaciones y razones del fracaso de programa de la Alianza: 1) profundo interés político por parte de los Estados Unidos en mantener su hegemonía y prevenir el avance de procesos que tenían lugar en la región, principalmente la Revolución Cubana. La “democracia y desarrollo” serían las vías para mantener la hegemonía y evitar esas situaciones que desestabilizaban a la región. 2) se percibía que el desarrollo y la democracia eran el deseo uniforme de todos los países de la región. El fracaso radicó en haber considerado que, si bien todos los países de la región coincidían en su deseo de alcanzar el desarrollo económico, cada uno necesitaba proyectos a medida de sus situaciones nacionales y no instrumentos uniformes e indiferenciados, como ocurrió. Es decir, para el diseño de programas de cooperación es fundamental considerar las especificidades de cada país (Sábato, 1981: 22-23).

A fines de los años 1960 y en la década de 1970 el concepto de desarrollo, de la mano del de crecimiento económico, fue puesto en jaque debido a que los problemas sociales (pobreza, desigualdad, desempleo) y ambientales no mostraban mejoras y la ayuda no

contribuía a superar el atraso (Lemus Delgado, 2017). La CID no salió ilesa y los mecanismos fueron criticados por sus escasos aportes, generando desconfianza por parte de la sociedad civil. Además, países y fuentes donantes empezaron a reducir su cooperación y a diversificar sus intereses, debido a los cambios notorios que se registraban en el entorno internacional, como la liberalización del comercio o la democratización de los Estados, que en sus inicios fueron los motores de la cooperación tradicional (Amador, 2001). Ello se conoció como “fatiga de la ayuda”, resultando en la menor disponibilidad de recursos para su impulso. También se planteaba si la CID generaría más dependencia que desarrollo (Almeida, 2013).

A fines de la década de 1980, con el fin de la GF y en avance de la globalización, se produjo una profunda reconfiguración de la arquitectura del sistema internacional, lo que repercutió en los intereses y motivaciones para la CID.

Para la CNS el individuo se concibe en centro de la escena. En los años 1990 se afianza la visión de que la mejora al desarrollo debería fundamentarse en el desarrollo sostenible y humano, pasando a focalizar su objetivo en la erradicación de la pobreza (Almeida, 2013, Lemus Delgado, 2017; Lo Brutto, 2017).

Ello se convirtió en una de las principales características de la CNS. Este enfoque era retomado por programas y agencias de Naciones Unidas, que desde la década de 1970 tenían como objetivo velar por satisfacer las Necesidades Humanas Básicas. Con este nuevo abordaje, la CI pasaba a focalizarse en la erradicación de la pobreza (Almeida, 2013).

Con respecto al conflicto Norte-Sur resultante de la descolonización, los nuevos Estados que surgen a partir de las independencias de regiones de África y Asia de sus colonos europeos son calificados como subdesarrollados. La condición de subdesarrollo denota una situación de desigualdad o debilidad de estos países frente a los desarrollados, por lo que la CID también se plantea como un instrumento para suplir las necesidades de un mundo desequilibrado. Así, la CID se instala como un tipo de cooperación que ejerce relaciones de poder de tipo vertical entre el donante y el receptor, buscando resolver un problema que se considera propio del territorio que lo tiene (Sotillo, 2012). Como se analiza más adelante, las relaciones de tipo vertical conforman asimismo un rasgo típico de la CNS.

Desde sus inicios, la cooperación se vio asistida por la creación de agencias especializadas. En 1947, se creó el Comité de Cooperación Económica Europea (CCEE), que al siguiente año se transformó en la Organización para la Cooperación

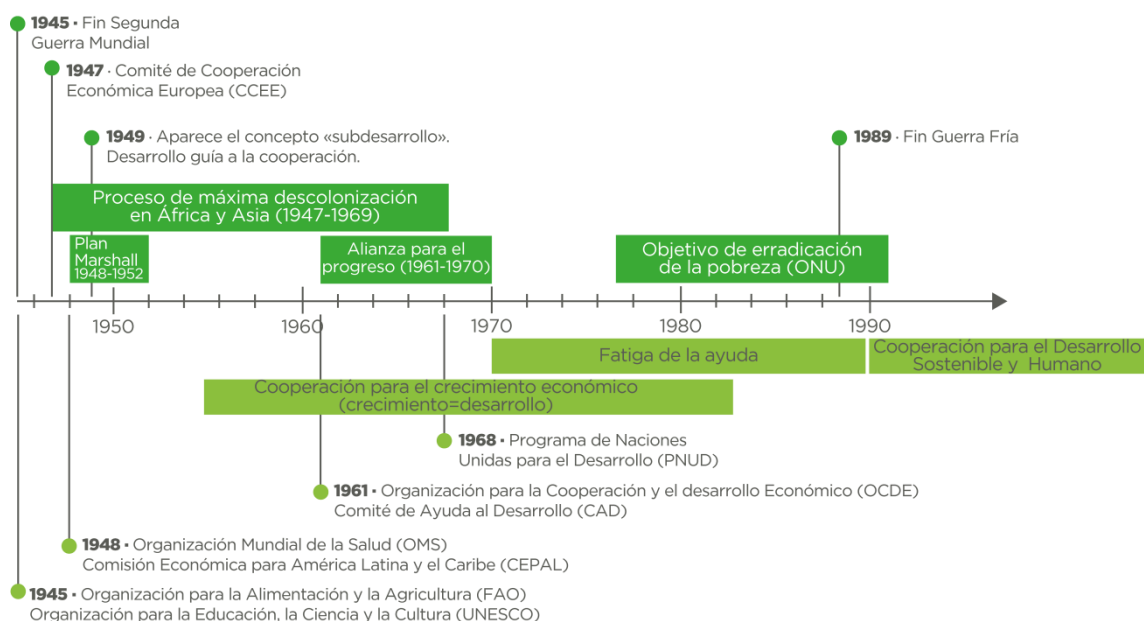
Económica Europea (OECE), denominada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1961. La OCDE se conformó por países desarrollados<sup>7</sup>. Este Comité dió origen al Programa de Recuperación Europea, que fue en Europa el encargado de gestionar la implementación del Plan Marshall (o Programa de Recuperación) por un periodo de cuatro años. Por parte de Estados Unidos, en 1948 se creó la Agencia de Cooperación Económica, responsable de gerenciar la implementación del Plan Marshall por parte de ese país.

En 1960, en el marco de la OECE se estableció el Grupo de Asistencia para el Desarrollo, como el precursor del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Su función era ser un foro de consulta permanente de los países donantes para ayudar a países en desarrollo. Tanto la creación del CAD como de la OCDE fueron iniciativas de Estados Unidos (Almeida, 2013). Asimismo, como agencias dependientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o asociadas y que asisten en acciones de cooperación, se establecieron la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el ámbito de América Latina, proveyendo un espacio que abre lugar para la participación y planteamiento de demandas (Ayllón Pino, 2007).

---

<sup>7</sup> Alemania (1961), Austria (1961), Bélgica (1961), Canadá (1961), Dinamarca (1961), Eslovenia (1961), España (1961), Estados Unidos (1961), Francia (1961), Grecia (1961), Holanda(1961), Irlanda (1961), Islandia (1961), Italia (1961), Japón (1964), Luxemburgo (1961), Noruega (1961), Portugal (1961), Reino Unido (1961), Suecia (1961), Suiza (1961) y Turquía (1961) (OCDE, 2020).

**Figura N°1.1: Eventos y procesos relevantes en el surgimiento y evolución de la CNS.**



**Fuente:** Elaboración propia.

### 1.2.2. Principios y características de la CNS

Los principios y características de la CNS fueron moldeados desde la OCDE a través del CAD, que se posicionó como el líder y estableció los modos de dar ayuda, acompañado por una serie de condicionantes para los países receptores. La OCDE utilizaba una visión teleológica de progreso, que se fundamentaba en un mundo democrático y una economía de mercado abierta y transparente, que iba condicionando y promoviendo reformas estructurales (Lemus Delgado, 2017). La Ayuda oficial al desarrollo (AOD) fue definida por el CAD como las transacciones oficiales que tenían como propósito la promoción del desarrollo económico y social de los países en desarrollo (Almeida, 2013). Esta ayuda era además administrada por el propio CAD.

Siguiendo los preceptos del CAD, entonces, la ayuda se otorgaba como una misión moral de los países desarrollados hacia los que más lo necesitaban, pero debían establecerse condiciones o reglas para que la ayuda se concrete (Lemus Delgado, 2017). Así, la ayuda se concedía sujeta a condicionalidades buscando que los países en desarrollo estabilizaran sus economías<sup>8</sup>. Los países receptores eran impulsados a

<sup>8</sup> En 1969, se llevó adelante la Comisión de Pearson, que fue organizada por el Banco Mundial con el motivo de hacer un informe con una visión global de los problemas y políticas de la asistencia al desarrollo. El informe sostiene que la ayuda debe considerarse como una obligación moral de los países



realizar cambios en sus políticas económicas, reformas estructurales, reducción del gasto público, liberalización de mercado, adquisición de bienes y servicios del donante y otras medidas asociadas a la implementación de un modelo económico ortodoxo. Esto se presentaba como una misión universal, para llegar a lograr el bienestar del mundo siguiendo la vía de la democracia y el libre mercado (Lemus Delgado, 2017).

El modelo ortodoxo que se impulsaba a través de los condicionamientos establecidos por el CAD iba de la mano con los requisitos del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), creados también inmediatamente después de la SGM (Lemus Delgado, 2017). A través del accionar de estas entidades, tanto de cooperación como financieras, se impulsaba la implementación de un modelo económico liberal en los países en desarrollo.

Con el tiempo, y luego de las críticas que emergieron desde la década de 1970 con la “fatiga de la ayuda” o el “desaliento de los donantes”, los principios de la institución fueron incluyendo otros mecanismos, como la armonización, alineación y apropiación, en el sentido de considerar las prioridades de los receptores e incluirlos en el diseño de los proyectos. Asimismo, se incorporaron otros principios como la neutralidad, objetividad, científicidad, racionalidad, tecnocracia y transparencia, que guiaban los procesos de rendición de cuentas, la gestión por resultados (que permite conocer el flujo de los fondos), el monto y los criterios de otorgamiento de la ayuda (categorización de los países en desarrollo que son pasibles de recibir la ayuda, siguiendo una serie de criterios medibles y concretos por medio de la utilización de instrumentos y normas). Es decir, tomando las críticas a los mecanismos de cooperación, el CAD las capitalizó al fijar objetivos de desarrollo orientados a la obtención de resultados como medio para hacer una eficaz utilización de los recursos, los cuales posteriormente se convirtieron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la década de 1990 (Lemus Delgado, 2017).

---

desarrollados y como reconocimiento de la interdependencia de los pueblos en la comunidad internacional. En el mismo se dan recomendaciones sobre las metas de porcentaje de aportes que los países ricos deben aportar para la CID (Cox, 1973). En esta instancia, se estableció que los países desarrollados contribuirían al fondo del CAD con el 0,7% de su producto bruto interno (PBI) y lo gestionarían en pos del desarrollo de los países menos desarrollados. Esta premisa fue cuestionada al conocerse que los países de la OCDE no sólo no cumplían con la cuota, sino que además se utilizaban mecanismos que ponían en duda si realmente se trata de ayuda. Por ejemplo, la ayuda atada o ligada significa que los bienes y servicios que utilice el país receptor deben provenir del país donante. Por otro lado, una gran proporción de la ayuda consistía en créditos blandos, que son préstamos con tasas más bajas que otros tipos de créditos, pero no dejan de ser préstamos, y son los que generan las deudas externas de los países en desarrollo (Sotillo, 2012)

Para los países donantes, o los que se quisieran sumar a ser miembros del CAD, se promocionaba que, al proporcionar ayuda internacional, aumentaría su credibilidad e influencia (Lemus Delgado, 2017).

Los mecanismos propios de la CNS, al establecer condicionalidades y dictar un *ranking* de países pasibles de recibir ayuda, muestra la relación vertical como modo de practicar la cooperación, trasluciendo relaciones de dominación entre el donante y el receptor.

Los principios y características de la CNS fueron el motor para que vayan surgiendo otras formas de cooperación. Como consecuencia, se visibiliza la cooperación entre los países del Sur o CSS, surgiendo como contrapeso, para complementar o en contraposición al eje Norte-Sur (Benzi & Lo Brutto, 2013, Lechini, 2009).

### **1.3. La cooperación Sur-Sur**

En líneas generales, los países del sur<sup>9</sup> se caracterizan por ser países en desarrollo, que comparten desafíos y vulnerabilidades, además del hecho de haber sido colonizados. Sin embargo, también presentan entre sí diferencias socioeconómicas y político-culturales (Kern & Weisstaub, 2011; Lechini, 2014a), por lo cual, a pesar de tener similitudes, es necesario considerar cada caso particular para determinar cuáles son los requerimientos de cada país para desarrollarse (Herrero, 2017).

Xalma y Vera (2008) tomaron las definiciones del PNUD en las cuales hacen referencia a la CSS como “todo proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y know how tecnológico” (Xalma & Vera, 2008: 8). Esta definición puede completarse con otra acuñada en Kuwait en 1977 por el grupo de Consultores en CTPD del PNUD, donde expresa que la “CSS es un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo” (Marín Aranguren & Romero Amaya, 2015: 92; Xalma & Vera, 2008: 8).

La CSS considera como principal objetivo la reforma del orden internacional y del sistema económico mundial injusto, motivo por el cual es necesario generar coaliciones entre los países del Sur a fin de incrementar el poder de negociación frente a los países

---

<sup>9</sup> La conciencia Sur o el concepto Sur no hace precisamente a una connotación geográfica, sino a una diferenciación de los países industrializados, centrales, o del Norte que llevan realidades diferentes a los países en desarrollo (Lechini, 2009).

del Norte (Benzi & Lo Brutto, 2013, Lechini, G., 2009, Lechini, 2014b, Ayllón Pino, 2009).

### *1.3.1. Surgimiento de la cooperación sur-sur*

Las primeras acciones que, desde la literatura especializada, se reconocen como iniciativas de CSS son las realizadas por Tailandia hacia otros países en desarrollo de Asia en el año 1954 (Amador, 2001; Xalma & Vera, 2008).

Un año después, en la Conferencia de Bandung en 1955, los países del Tercer Mundo o en desarrollo de Asia y África iniciaron un diálogo político al compartir la percepción de que, para mejorar su situación, era necesario su articulación a fin de reducir las asimetrías del sistema internacional (Kern & Weisstaub, 2011; Ayllón Pino, 2009). Por ello, a esta conferencia se la denomina también “el despertar de los pueblos afroasiáticos” (Lechini, 2009, Domínguez, 2016). La conferencia de Bandung fue así la incubadora para proyectos institucionales entre países del Sur cuyo propósito y compromiso era construir coaliciones para cambiar las reglas del juego internacional y reducir esas asimetrías.

Si bien no hubo países de América Latina participando en la Conferencia de Bandung en el año 1955, la CSS en la región se forjó paralelamente a lo ocurrido entre los continentes africano y asiático. Uno de los antecedentes principales fue el insumo teórico e institucional de la CEPAL. La CEPAL consideraba que la región de América Latina tenía potencial para desarrollar estrategias en el marco de la integración regional ya que sus países compartían

“un mismo trasfondo socioeconómico e institucional, una experiencia y evolución histórica similares y había interpretado su proceso de desarrollo socioeconómico sobre esas bases, lo que le habría conferido a la región una identidad común” (Sunkel, 1998: 230).

Así, recomendaba la realización de acciones coordinadas, ya que al ser realizadas entre países de similar desarrollo generarían lazos y estrategias que los ayudarían a salir de esa situación (Domínguez, 2016, Sunkel, 1998; Tussie, 2012). Dadas las recomendaciones de la CEPAL, la integración y la cooperación económica pasaron a ser un objetivo explícito de política de los países de la región a fines del decenio de 1950.

La década de 1960 trajo consigo la formalización de un conjunto de iniciativas para tratar variados temas entre países con similares condiciones sociales, políticas y económicas con el objetivo de ir creando esos espacios y tener una mayor participación en los foros internacionales (Almeida, 2013). En este momento, algunos países de

América Latina se integran al bloque afroasiático para formar parte del Grupo de los 77 (G77) y se conforma también el Movimiento de Países No Alineados (MPNA), que resultan las principales iniciativas que sentaron las bases, acercaron a los países en desarrollo (además de la Conferencia de Bandung) y marcaron el camino de la CSS (Lechini, 2009).

El MPNA (1961) se conformó por los nuevos Estados independientes de África y Asia durante la GF con la finalidad de conservar una posición neutral frente a los dos bloques liderados por Estados Unidos y la URSS. La conformación del bloque no se limitó a ello, sino también buscó gestionar la acción conjunta de los países del Tercer Mundo para fomentar su desarrollo tomando como base los principios acordados en la Conferencia de Bandung<sup>10</sup>.

La solidaridad entre el continente asiático, africano y latinoamericano para la creación del G77, por su parte, se gesta desde la Reunión del Cairo (1962) en el marco de la Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico. En ella se agruparon 36 países del bloque afroasiático organizados desde Bandung, a los que se sumaron países de América Latina. El G77 se conformó entonces por 77 países en vías de desarrollo con el propósito de que su acción conjunta, orientada a reparar las injusticias y desigualdades de un orden mundial confeccionado por agentes poderosos del mundo desarrollado, ayudara a servir a sus propios intereses (Naciones Unidas [ONU], 2020). En la declaración que surge de este evento se refleja como principal problema de desarrollo el mantenimiento de las estructuras del sistema económico internacional. Además, se insta a los países a mantener el contacto entre ellos y coordinar una posición para la próxima Conferencia Económica Mundial de las Naciones Unidas. Se acuerda la necesidad de creación de una institución como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) para negociar temas de comercio y desarrollo para mejorar situaciones como estabilidad de precios

---

<sup>10</sup> Los diez principios de Bandung que fueron considerados como guía para la conformación del MPNA fueron: a) Respeto por los derechos fundamentales del hombre y de la Carta de las Naciones Unidas; b) Respeto para la soberanía e integridad territorial de todas las naciones; c) reconocimiento de la igualdad de todas las razas y naciones; d) Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países; e) Respeto al derecho de toda nación a defenderse por sí sola o en colaboración con otros Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; f) Abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias y abstención por parte de todo país a ejercer presión sobre otros países; g) Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza contra la integridad territorial o de independencia política de cualquier país; h) Arreglo de litigios internacionales por la vía pacífica y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; i) Contribuir a los intereses y cooperación mutuas; y j) Respeto por la justicia y las obligaciones internacionales (Molina Medina, 2015).

internacionales, acceso a los mercados, que finalmente se institucionaliza en el año 1962 (Domínguez, 2016; 62-63).

A nivel de los organismos internacionales, en 1965, las Naciones Unidas crearon el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 1972 se estableció un Grupo de Trabajo sobre Cooperación entre Países en Desarrollo que en el año 1974 se convirtió en una Unidad Especial de dentro del PNUD (Almeida, 2013). En 2004 la Unidad Especial adoptó el nombre de Unidad Especial de CSS y en 2012 se establece su nombre definitivo “Oficina de las Naciones Unidas para la CSS” (UNOSCC, por sus siglas en inglés). Este espacio se creó con motivo de promover, coordinar y apoyar la CSS. A Diferencia del CAD -en el cual las políticas son establecidas por los países miembros de la OCDE (países desarrollados)- sus políticas son fijadas por la Asamblea General de la ONU, considerando que la UNOSCC oficia de secretaría para el Comité de Alto Nivel de CSS, que es una entidad subsidiaria de la Asamblea General. Asimismo, la UNOSCC insta a participar a una amplia gama de actores para obtener apoyo, tanto del ámbito público como del privado, que incluye a los Estados Miembros de la ONU, entidades de ONU y otras instituciones multilaterales, organizaciones y la sociedad civil. Esta oficina además administra el Fondo de la ONU para la CSS y el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Económica y Técnica entre los Países en Desarrollo (UNOSCC, 2021). Sin embargo, este espacio no funcionó como un regulador de las acciones de CSS. Incluso, como se explicará más adelante en este capítulo, este mecanismo que le da participación a los países desarrollados podría no haber significado un progreso para la CSS, pensándose como una estrategia de los países del Norte para neutralizar el intento de construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Domínguez, 2016: 67-68).

En efecto, otro evento relevante para la gestión de un espacio en la escala internacional de los países del Sur fue la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas tras la aprobación en el año 1974 de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Lechini, 2009, Martin, 2016). La Carta planteaba la necesidad urgente de establecer normas para regir las relaciones económicas de los Estados, no siendo posible un orden justo y un mundo estable si no existen obligaciones y derechos que protejan a los Estados, especialmente a los países en desarrollo. A través de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la ONU reconoce que el fomento de las relaciones de amistad y la CI eran la solución a los problemas de carácter económico y social

(Urquidí, 1979). En base a ella, la Declaración del NOEI se fundamentaba en la autodeterminación colectiva para construir una arquitectura internacional acorde a las preferencias del Sur (Domínguez, 2016: 65).

En esta misma línea, el informe de la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en México en 1976, incluye que la cooperación debe ampliarse a ámbitos técnicos, productivos, de infraestructura, financieros para la creación de ventajas comparativas (Domínguez, 2016).

El último hito en lo que respecta a la instalación de la Cooperación Sur-Sur lo constituye el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA), aprobado por 138 países en desarrollo en el ámbito de Naciones Unidas en 1978. Este plan se presentó como un gran avance en el compromiso de esos países considerando objetivos de cooperación y recomendaciones de medidas para impulsar el desarrollo.

“La Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD) del PABA tenía como objetivo crear, adquirir, transferir y compartir conocimientos y experiencias como mecanismo para mejorar la capacidad científico tecnológica de los países en desarrollo y al mismo tiempo crear redes de comunicación y cooperación para crear proyectos de investigación sur-sur según las necesidades de los países en desarrollo” (Domínguez, 2016: 72).

En el marco del PABA, la Asamblea General de la ONU creó un Comité de Alto Nivel, integrados por representantes de todos los Estados que participan del PNUD, con el objeto de examinar la cooperación técnica (Levi, Elissetche & Surasky, 2013).

Todos estos eventos marcaron el camino para transformar el sistema internacional a través de la CSS. La década de los años 1970 fue especialmente fructífera para generar los vínculos y compromisos de los países en desarrollo.

### *1.3.2. Principios y características de la CSS*

Para hacer mención a las características de la CSS, es importante considerar que este tipo de cooperación introduce cierta presión competitiva a los mecanismos de ayuda que implementa la CNS, al hacer visible que su implementación a lo largo de la historia no ha dado los resultados esperados para que los países en desarrollo puedan mejorar su situación, motivo por el cual este tipo de cooperación se convierte en una opción tentadora y que al mismo tiempo obliga a revisar los instrumentos de CNS (Ayllón Pino, 2007, Benzi & Lo Brutto, 2013).

Las características de la CSS se fundamentan sobre principios que guían el proceso de cooperación, que son recuperados por los diversos autores e instituciones que analizan estas estrategias:

1. el respeto a la *soberanía nacional y propiedad nacional*: no existe *condicionalidad* (o al menos explícita) dentro de los intercambios que se dan en el proceso de cooperación;
2. la *horizontalidad*, entendiendo que los países colaboran entre sí como socios, de manera colectiva y solidaria;
3. el *consenso*, relativo a que las acciones son acordadas por los responsables de cada país; y la
4. *equidad* que se relaciona con los costos y beneficios y obligaciones de la cooperación, los cuales deben distribuirse de manera equitativa entre sus participantes.

De esta forma, la CSS rescata principios que no habían sido considerados por la CNS (Amador, 2001; Ayllón Pino, 2009; Herrero, 2017; Benzi & Lo Brutto, 2013; Kern & Weisstaub, 2011; PIFCSS, 2019; Xalma & Vera, 2008).

Así, la CSS se caracteriza por ser una asociación entre dos o más países del Sur Global (países en desarrollo), basada en la solidaridad, con objetivos comunes, en la que se intercambian recursos y experiencias. Dentro del marco colaborativo que implica esta cooperación que abarca el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico, se busca alcanzar metas de desarrollo concertadas desde el nivel nacional (para generar la autosuficiencia) hasta el regional (para mejorar la inserción global) (Herrero, 2017; Ojeda, 2010; Ojeda, 2019, Sábato, 1981; UNOSSC, 2020). Entendiendo a la CSS como un proceso consciente, sistemático y motivado políticamente, se crean redes de vínculos para la generación de capacidades a fin de hacer frente a retos y desafíos que impone el sistema internacional, promoviendo espacios de integración regional (Ayllón Pino, 2009; Herrero, 2017; PIFCSS, 2019). En este sentido, el incremento en el comercio, inversiones y de otras formas de cooperación entre los países del Sur se basan fundamentalmente en su mayor competitividad, sin dejar de lado el papel que juega la solidaridad.

Otro aspecto sustancial de la CSS se relaciona con la dimensión normativa. Este tipo de acciones implican acuerdos sobre los valores y principios que “deberían” regir este tipo de relaciones y la “posibilidad” de fijar reglas para que dichos principios se cumplan (Kern & Weisstaub, 2011).

Asimismo, se destaca que los proyectos de CSS suelen ser elaborados de forma conjunta entre el país oferente y el país receptor. De esta forma, se supone que el país

receptor se sentiría parte de las acciones y las estrategias planteadas ya que contempla particularidades del lugar partiendo de una situación diagnóstica que identifica las problemáticas o los ámbitos a fortalecer (Ayllón Pino, 2009).

Algunos autores agregan que la CSS promueve una gran diversidad de métodos y abordajes para los proyectos de cooperación o, como menciona Herrero (2017), permite el diseño de estrategias innovadoras. Esto contribuye a generar proyectos de mayor flexibilidad, sencillez, rapidez de ejecución, además de tener menor costo y mayor impacto (Ayllón Pino, 2009). Esta característica está asociada a que los proyectos de CSS son por lo general iniciativas pequeñas y concretas, lo cual le confiere la capacidad de adaptación a políticas locales (Kern & Weisstaub, 2011).

La CSS es valorada por los gobiernos por tener como principal actor al Estado como gestor de los proyectos (Herrero, 2017). Si bien, participan otros actores -como asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONGs), entidades privadas– nunca están por encima de los gobiernos (Ayllón Pino, 2009). Asimismo, al estar el Estado en el centro, como organizador del desarrollo, se supone que a partir de ello considera la mejora de las condiciones de vida de la población como un todo (Kern & Weisstaub, 2011). Es decir, que a través de la CSS lo que se busca es mejorar el bienestar de la población como un todo, siendo el actor principal el Estado, al que reconoce como el encargado de potenciar los derechos humanos y los hace partícipes del proceso (Amador, 2001).

La cooperación puede considerarse como un instrumento que tiene límites para modificar situaciones de subdesarrollo. Primero, porque la naturaleza del subdesarrollo es esencialmente política, y segundo, por los escasos recursos disponibles (Sábato, 1981; Xalma & Vera, 2008). Sin embargo, hay que tener conciencia de los límites de la cooperación. Si bien puede ayudar a generar capacidad, no puede resolver los problemas del subdesarrollo (Sábato, 1981).

### *1.3.3 Cooperación Técnica Para el Desarrollo: ¿una nueva etapa en la CSS?*

Una discusión que resulta central recuperar aquí refiere a la relación entre CSS y Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD). Autores como Almeida (2013), Amador (2001) o el PNUD utilizan el concepto CSS como equivalente a CTPD, cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo (Lechini, 2014a).



Por el contrario, Lechini (2009), menciona que la idea de CSS es amplia y multidisciplinaria, de modo que vale referirse a la misma especificando si se basa en ejes económico-comerciales, técnica, científico-tecnológica, entre otras. De esta forma, la autora explicita que la CTPD por lo general se relaciona a la cooperación técnica o científico tecnológica (Lechini, 2014a). La primera hace referencia a las capacidades técnicas y administrativas, transferir el “saber hacer”. La CTPD se concreta por medio de asistencias técnicas, como consultorías, cursos de formación para diferentes áreas, como la salud, educación, infraestructura, turismo, agricultura. La cooperación científico – tecnológica se relaciona a actividades de investigación conjunta para el desarrollo científico y tecnológico de los países (Lechini, 2009). La cooperación económica–comercial, por su parte, se asocia a que los países del Sur reconocen estar en desventaja para poder negociar a nivel internacional un régimen de comercio e inversiones, motivo por el cual se conforman espacios con posiciones coordinadas, alianzas para hacer frente a una posición fortalecida en las negociaciones internacionales, ya sea en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) u otro (Lechini, 2009; Xalma & Vera, 2008).

La CTPD se fue moldeando a partir de conceptos creados desde organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial. El concepto “desarrollo institucional” involucra la capacitación y formación de profesionales gubernamentales a fin de incrementar las capacidades de gestión de los organismos del Estado. Esta forma de cooperación se trasladó al ámbito estatal en la década de 1980 con el objetivo de que los gobiernos de los países en desarrollo condujeran de forma más eficiente los procesos de ajuste (Almeida, 2013).

En los años 1990, el PNUD elabora el concepto de “construcción de capacidades para el desarrollo”, lo que orientaría las acciones de CTPD, y lo define como el “proceso a través del cual los individuos, organizaciones, instituciones y sociedades desarrollan habilidades (individuales o colectivas) para desempeñar funciones, solucionar problemas, establecer y alcanzar objetivos” (Almeida, 2013). Este nuevo paradigma para la CTPD deja de lado la transferencia de conocimientos unidireccional, para generar proyectos conjuntos lo que sería un proceso de aprendizaje mutuo y el fin de la CTPD en sí misma.

La CSS se conformó en un sentido amplio, abarcando ámbitos económicos, comerciales, financieros y técnicos. Sin embargo, la década de 1980 marcó un punto de inflexión para la CSS, quedando reducida desde la literatura sólo a CTPD (Lechini,

2014b; Domínguez, 2016; Xalma & Vera, 2008). Por este motivo se consideró que las acciones de CSS, en esencia, se basarían en acciones de cooperación técnica.

La crisis económica (crisis de la deuda) fue la causa principal de declinación de la CSS en la década de 1980, con especial impacto en los países en desarrollo. La crisis de la deuda puso a los países del Sur a merced de las políticas impuestas por el FMI y el BM, que significó reformas económicas y financieras más profundas. De los países endeudados con los organismos financieros internacionales, solo se reestructuró la deuda para países de América Latina, no para los africanos, por lo que el G77 quedó fuertemente debilitado.

La crisis de la deuda también impactó en las acciones de CNS al observarse una progresiva reducción de la AOD (Levi, Elissetche & Surasky, 2013), la cual, además, venía perdiendo prestigio desde la década anterior (1970), cuando el concepto desarrollo de la mano de crecimiento económico fue puesto en jaque debido a que los problemas sociales (pobreza, desigualdad, desempleo) y ambientales no mostraban mejoras y la ayuda no contribuía a superar el atraso (Lemus Delgado, 2017). Al mismo tiempo, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea implementaron estrategias divisionistas al plantear preferencias comerciales sólo con algunos países del G77, en detrimento de otros. Las estrategias se fundamentaban en modelos neoliberales, impulsando cambios sobre las demandas que planteaba el NOEI en relación las modificaciones necesarias en el sistema internacional para favorecer a los países en desarrollo en su conjunto (Domínguez, 2016).

La ilusión de que la creación de un NOEI podría articularse y funcionar para hacer frente a eventos como al shock del petróleo de 1973 y la crisis de la deuda, se esfumó e incluso desmotivó la solidaridad entre los países del Sur (Benzi & Lo Brutto, 2013). Según Lechini (2009) “el modelo fracasó por su naturaleza general y amplia esfera de acción” (Lechini, G., 2009: 66) al considerar que los países en desarrollo tenían más similitudes que diferencias y entonces debían tratarse de manera homogénea. El NOEI quedó oficialmente descartado tras la Conferencia de Cooperación Económica Internacional de Cancún (1981) (Domínguez, 2016).

Por otro lado, el PABA (1978) quedó postergado durante la década de 1980. El efecto de la deuda, sumado a los ajustes macroeconómicos, redujo la disponibilidad de recursos, incluso para la realización de las acciones de cooperación más elementales, como gastos de subsistencia de especialistas (Amador, 2001). Si bien el PABA se presentó como el logro de la Conferencia de las Naciones Unidas para la cooperación,

fue criticado por los siguientes motivos: resignificó la cooperación económica de los países en desarrollo a cooperación económica internacional (incluyendo también a países desarrollados en el esquema); se creó sobre bases voluntarias y sin crear ninguna agencia especializada ni fondos para su gestión; dejó que las actividades relativas a la cooperación estén en manos del PNUD, en el cual el sistema de votación se determina por el monto de contribuciones, es decir, quedar nuevamente a decisión de los países más poderosos. Por lo mencionado, el PABA podría no haber significado un progreso para la CSS y se puede pensar como una estrategia de los países del Norte para neutralizar el NOEI (Domínguez, 2016: 67-68).

La región de América Latina también fue fuertemente afectada por la crisis de la deuda. Las políticas implementadas por los Estados del Norte con los acreedores privados disolvieron las posibilidades de cooperación multilateral.

En este contexto de crisis económica y financiera, sin embargo, los gobiernos de América Latina, que se encontraban en un proceso de recuperación de la democracia luego de atroces dictaduras cívico-militares, pudieron implementar políticas de concertación para resolver conflictos a nivel regional a través de diversos mecanismos, como el Consenso de Cartagena, el Grupo Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora o el Grupo de los 8. A nivel bilateral, se promovió también el acercamiento con países africanos. Estos mecanismos de concertación política entre países en desarrollo también se enmarcan en acciones de CSS (Lechini, 2014b).

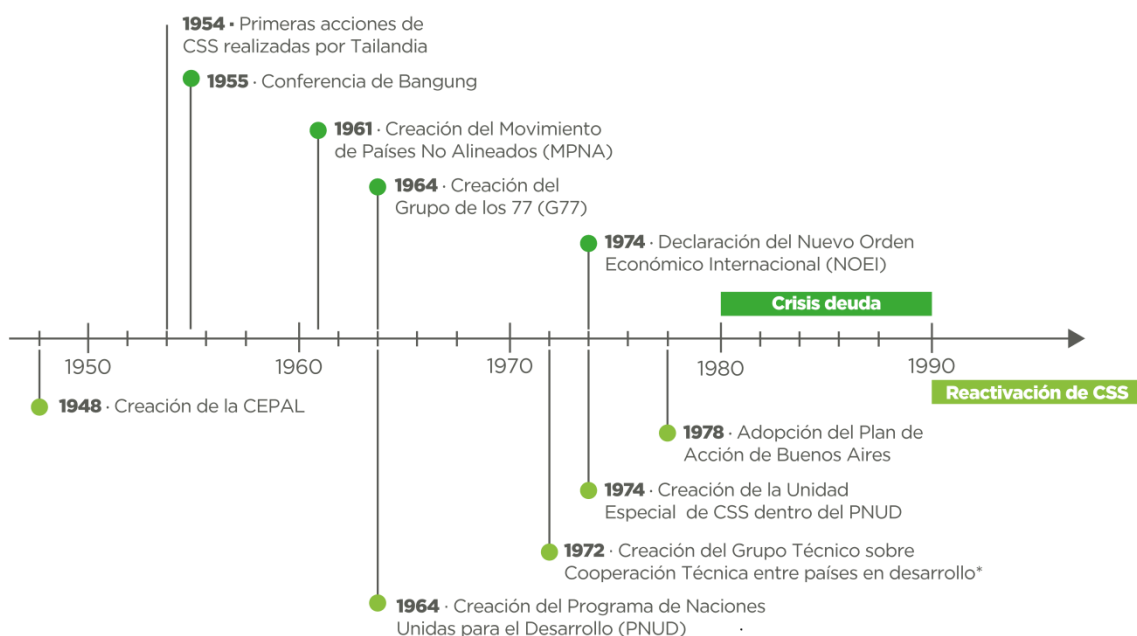
De acuerdo con la CEPAL, este punto de inflexión se constituyó como un paso hacia un nuevo escenario, en el que quedó en evidencia la necesidad de transformación de las estructuras para generar nuevas políticas de desarrollo y por consiguiente para las políticas de CI. Asimismo, se observa como fundamental reevaluar y darle vigor a la CTPD en la región (CEPAL, 1990).

Los años 1990 propiciaron las condiciones para el rápido avance de la globalización y la implementación de políticas liberales que pudieran diluir las acciones coordinadas del Sur (Lechini, 2009). Pero también fue el momento para retomar los proyectos regionales entre países en desarrollo que se habían establecido formalmente en el PABA. Asimismo, se incorporaron proyectos trasfronterizos con visión comercial y otros que incluyeron regulaciones en salud, educación y trabajo, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR (Herrero, 2017). La globalización era un fenómeno insoslayable, la universalización de las reglas de juego en todos los ámbitos se empezaban a formalizar, las fuentes tradicionales de financiamiento habían

disminuido los flujos de ayuda y los países en desarrollo que antes eran pasibles de recibirla, ya no lo eran. Además, se seguían utilizando mecanismos sujetos a condicionalidades. Este contexto fue propicio para que la cooperación volviera a tomar su lugar como herramienta para mejorar las capacidades de los países en desarrollo y promover su participación en el sistema internacional que había sufrido profundos cambios y en el cual era necesario que las voces del Sur Global sean tomadas en cuenta (Herrero, 2017).

De esta forma, desde la década de 1980 la CTPD se establece casi como un sinónimo de CSS en tanto es la forma de cooperación que ha tomado mayor relevancia, al considerarse que las iniciativas puestas en marcha por estos años responden exclusivamente a este modelo de cooperación. Sin embargo, resulta importante rescatar, como señala Lechini (2009), el carácter multidimensional de la cooperación, incluso en estos años, donde también puede identificarse como estas iniciativas de cooperación responden a objetivos financieros, económico-comerciales o políticos.

**Figura N°1.2: Eventos y procesos relevantes en el surgimiento y evolución de la CSS.**



\* Desde 2012 «Oficina de las Naciones Unidas para la CSS» (UNOSCC)

**Fuente:** Elaboración propia

#### **1.4. Diferencias y similitudes entre CNS y CSS**

Partiendo de este recorrido por la historia y características de las dos principales formas teóricas de cooperación existentes, y tomando en cuenta las tres preguntas explicitadas que se consideran centrales para analizar las acciones de cooperación (¿Quiénes cooperan? ¿Por qué se coopera? ¿Para qué se coopera?) resulta relevante revisitarlas en forma comparada. De esta forma, se busca identificar sus similitudes y diferencias para poder construir herramientas tipológicas aplicables a la identificación de una determinada iniciativa con alguno de los tipos teóricos de cooperación. También resulta relevante identificar las críticas que se realizan a cada uno de los dos modelos.

La CNS surge motivada discursivamente por sentimientos de caridad, al tiempo que promueve la democracia y el libre mercado en pos del crecimiento económico, ya que se considera que ello llevaría a los países a salir de la situación de subdesarrollo. En lo que respecta a su origen, las motivaciones de la CSS nacen tras reconocer la existencia de un orden internacional y del sistema económico mundial injusto e intentar reformarlo a través de una mayor participación.

Para la CNS el individuo se concibe en centro de la escena. En los años 1990 se afianza la visión de que la mejora debería fundamentarse en el desarrollo sostenible y humano, colocando a las personas en el centro de la escena, pasando a focalizar su objetivo en la erradicación de la pobreza (Almeida, 2013). Para la CSS lo que se busca es mejorar el bienestar de la población como un todo, siendo el actor principal el Estado, al que reconoce como el encargado de potenciar los derechos humanos y los hace partícipes del proceso (Amador, 2001).

Las acciones de cooperación para el caso de la CNS se dan como resultado de un relacionamiento vertical entre países del Norte hacia países del Sur. Para el caso de la CSS se da entre países en desarrollo y bajo los principios de horizontalidad, consenso y equidad, respetando la soberanía y propiedad nacional. No obstante, algunos autores señalan que, para la CSS, la realidad implica que se parte de una situación de desigualdad, donde uno de los países cuenta con un menor desarrollo relativo en un área determinada, lo que puede reproducir relaciones de características verticales, relaciones de poder o desigualdad entre sus socios (Ayllón Pino, 2009).

A su vez, en principio, para la CSS no existen condicionalidades, mientras que en el caso de la CNS la cooperación va acompañada de una serie de condicionantes que implican cambios hacia un modelo económico neoliberal (democracia, libre mercado,

papel relegado del Estado como regulador). No obstante, si bien los principios y características de la CSS suponen ser diametralmente opuestos a los de la CNS (Kern & Weisstaub, 2011), algunas críticas hacia la CSS se fundamentan en similitudes o tendencias hacia características de la CNS, entre las cuales la más relevante refiere justamente a la condicionalidad. En este sentido, algunos autores identifican elementos que demuestran grados de condicionalidad en la CSS, como por ejemplo, los proyectos en los que se obliga a los países receptores a comprar bienes y servicios en el país de mayor grado de desarrollo (ayuda ligada).

Sumada a esta característica del modelo de CNS, se le atribuye a la CSS su tendencia a reproducir otros efectos indeseables típicos de la CNS, “como el intercambio desigual, dependencia económica, profundización de los modelos primario exportadores, desigualdad entre los beneficios dentro de los esquemas de integración regional y el paternalismo en las relaciones políticas” (Benzi & Lo Brutto, 2013: 225; Benzi & Zapata, 2013).

A diferencia de la CSS, la CNS se gestiona por un único organismo referente a nivel internacional, el CAD. En cambio, la CSS carece de instrumentos de gestión de tal magnitud y recursos.

### Cuadro N°1.2: Cuadro comparativo entre la CNS y CSS: Diferencias y similitudes

	CNS	CSS
<b>SURGIMIENTO</b>	Ayuda a los países europeos para su reconstrucción luego de la SMG	Reconoce la existencia de un orden internacional y del sistema económico mundial injusto
<b>MOTIVACIONES</b>	Geoestratégicas, democracia y libre mercado	Participar para reformar el orden internacional y del sistema económico mundial injusto
<b>PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● De países desarrollados a países en desarrollo</li> <li>● Individuos en el centro de la escena (desarrollo humano sostenible)</li> <li>● Relaciones verticales, sujeto a condicionalidades (reducción fiscal, reformas estructurales, como la liberalización del comercio, reducción del gasto público)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entre países en desarrollo</li> <li>● Estado como actor fundamental responsable del bienestar de la población</li> <li>● Respeto a la soberanía y propiedad nacional, horizontalidad, consenso y equidad</li> </ul>
<b>DIMENSIONES DE LA COOPERACIÓN</b>	Económico-financiera	Multidimensional
<b>CRÍTICAS</b>	Condicionalidades y verticalidad de las relaciones	Tendencia a reproducir características de la CNS (Condicionalidades y verticalidad de las relaciones)
<b>INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN</b>	CAD (OCDE)	-

**Fuente:** Elaboración propia

## **1.5. Conclusiones parciales**

En este capítulo estuvo centrado en explorar las formas históricas de CI a fin de poder identificar sus diferencias y similitudes y contar con elementos que nos permitan aproximarnos a la experiencia que se analiza en esta tesis. Las preguntas que guiaron esta exploración fueron las siguientes tres: ¿quiénes cooperan? ¿por qué se coopera? y ¿para qué se coopera?

En análisis realizado partió de cuestiones en torno a la definición, el significado y las características de la CI. Así, se establecieron una serie de pautas que deberían estar incluidas cuando hablamos de acciones de CI: el relacionamiento solidario entre actores del sistema internacional; la identificación de intereses o problemas comunes que individualmente no pueden ser abordados; la búsqueda de resolución para todos los actores que son parte de la acción de cooperación, el uso de los recursos que cada actor pueda aportar, repartiendo los costos y beneficios de manera equitativa; la comunicación transparente, clara y constante y la importancia de valores como corresponsabilidad, solidaridad, respeto, protección de derechos humanos, búsqueda continua de bienestar, reciprocidad, voluntad de ambas partes. Durante el desarrollo de los apartados sobre CNS y CSS, se recuperaron definiciones, conceptos y significados sobre esos tipos de cooperación en particular, para identificar cuáles son los principios y características de estas dos formas de colaboración. De esta manera, se buscó contar con herramientas más específicas para la clasificación de las acciones de CI, sea CNC o CSS.

Sobre la CNS, se estableció que es la cooperación que ofrecen los países desarrollados a los países en desarrollo (verticalidad). Se realiza principalmente a través del CAD, siendo el organismo que gestiona los aportes que los países desarrollados realizan a la OCDE. La cooperación proporcionada consiste en créditos sujetos a condicionalidades, que hacen que los países receptores tengan que hacer reformas estructurales y cambios en sus políticas económicas para estabilizar sus economías cambios tendientes a la implementación de un modelo económico ortodoxo. La imposibilidad de acceso a los mecanismos de la CNS, junto con la percepción de la necesidad de nuevas articulaciones en pos de reducir las asimetrías del sistema internacional por parte de los países en desarrollo, dio lugar a otras formas de cooperación: la CSS, considerada como alternativa a la CNS.

Por su parte, la CSS es la cooperación que ocurre entre países en desarrollo y surge ante el imperativo de reformar un orden internacional que se consideraba injusto y un sistema económico mundial que no representaba los intereses de los países del Sur global. Se basa en los principios de soberanía y propiedad nacional, horizontalidad, consenso y equidad y se realiza intercambiando recursos y experiencias en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico, por lo que la CSS se considera multidisciplinaria. Dentro del marco colaborativo que implica esta cooperación, se busca alcanzar metas de desarrollo en diferentes áreas de política, concertadas desde el nivel nacional (para generar la autosuficiencia) hasta el regional (para mejorar la inserción global) Entendiendo a la CSS como un proceso consciente, sistemático y motivado políticamente, se crean redes de vínculos para la generación de capacidades a fin de hacer frente a retos y desafíos que impone el sistema internacional, promoviendo espacios de integración regional (Ayllón Pino, 2009; PIFCSS, 2019). En este sentido, el incremento en el comercio, inversiones y de otras formas de cooperación entre los países del Sur se basan fundamentalmente en su mayor competitividad, sin dejar de lado el papel que juega la solidaridad. Luego de la crisis de los años 1980, la CSS resurge mayormente como CTPD, motivo por el cual a partir de ese momento se habla de CSS y de CTPD casi de manera indistinta. En consecuencia, tomando en cuenta la característica multidisciplinaria de la CSS, cabe especificar en qué ámbito de la CSS se realizan las acciones. Los años 1990 propiciaron las condiciones para el rápido avance de la globalización y la implementación de políticas liberales que pudieran diluir las acciones coordinadas del Sur (Lechini, 2009). Pero también fue el momento para retomar los proyectos de cooperación entre países en desarrollo que se habían establecido formalmente en el PABA. Se incorporaron proyectos trasfronterizos con visión comercial y otros que incluyeron regulaciones en salud, educación y trabajo (Herrero, 2017). El contexto fue propicio para que la cooperación volviera a tomar su lugar como herramienta para mejorar las capacidades de los países en desarrollo y promover su participación en el sistema internacional que había sufrido profundos cambios y en el cual era necesario que las voces del Sur Global sean tomadas en cuenta (Herrero, 2017).

Este camino permitió realizar una comparación e identificar las diferencias y similitudes entre la CSS y CNS, que se expresan en lo que respecta a por qué se coopera, cómo se coopera (bajo qué principios) y quien establece estos mecanismos.



Por último, se indagó en las críticas hacia la CSS. En este sentido, se dejó establecido que, si bien los principios y características de la CSS suponen ser diametralmente opuestos a los de la CNS, recaen críticas sobre la CSS debido a similitudes o tendencias hacia características de la CNS, como la condicionalidad y las relaciones de poder vertical, las cuales eran elementos de la CNS que la CSS pretendía cambiar.

De esta forma, se han identificado y caracterizado ambos modelos principales de CI, recuperando además definiciones y principios que servirán como herramientas para clasificar acciones de cooperación. Con ellos abordaremos en los próximos capítulos la experiencia de cooperación regional en cuestiones relativas a la sanidad vegetal.

## Capítulo II. Regulaciones para la sanidad vegetal

El intercambio de bienes agrícolas se ha ido complejizando a lo largo del Siglo XX, y en especial luego de la SGM. No sólo se ha ido incrementado el volumen y diversidad de los productos que se comercializan, sino que diversas instituciones y actores han adquirido mayor relevancia y dan forma a las reglas del juego a partir de las cuáles este mercado se regula.

Estas regulaciones son el elemento central de los RA (Friedmann y McMichael, 1989). Los RA se caracterizan por ser periodos de relativa estabilidad en los cuales las relaciones de poder y propiedad entre los países se encuentran en equilibrio, resultando en un ordenamiento de la economía agroalimentaria mundial determinado para ese periodo. Dicha configuración se dispone por la interacción entre las estrategias del Estados, la migración poblacional y movimientos sociales y el accionar de actores privados, como las corporaciones agroalimentarias (Rodríguez Muñoz, 2010). Cada RA tiene su propio sistema de regulaciones que garantiza su reproducción. Cada RA se corresponde también con un Sistema Agroalimentario (SA) (Malassis, 1973) particular, es decir, un conjunto de actividades y procesos que convergen en un espacio y un tiempo determinado para dar forma a la producción y distribución de los alimentos.

El momento actual está definido por un SAG, que se corresponde con un RA Corporativo. Entre otros elementos, este RA se caracteriza por que las regulaciones que recaen sobre el comercio de bienes agrícolas provienen tanto del ámbito público como del privado. Organizaciones internacionales, como la OMC, representan el espacio público<sup>11</sup>. En efecto, la OMC es el organismo de mayor relevancia para el establecimiento de reglas en el comercio de bienes y servicios, incluyendo los agrícolas. Por su parte, las regulaciones de tipo privada son establecidas y fomentadas por las corporaciones agroalimentarias<sup>12</sup>, que han adquirido relevancia desde la década de 1980. Estas establecen estándares de calidad para la producción y comercialización de los productos agrícolas.

---

<sup>11</sup> Ya que son los Estados los que debaten y establecen las normas en su seno. Ello a pesar de que hay actores privados u otras organizaciones no gubernamentales que inciden en las decisiones de los Estados, para que representen sus intereses.

<sup>12</sup> Las corporaciones son “empresas que definen normas que son aplicadas para crear nichos de producto y nuevos mercados, con el fin de diferenciarse de sus competidores, para coordinar sus operaciones, ofrecer garantías de calidad y seguridad a sus consumidores, y gestionar los riesgos. Estas formas de regulación privada se están convirtiendo en el modelo más influyente de regulación en el SAG” (Hernández Moreno & Villaseñor Medina, 2014: 560).

El objetivo del presente capítulo es explorar las regulaciones que moldean el comercio de bienes agrícolas en el SAG y hacer visible el papel de la sanidad vegetal, por su impacto sobre la producción de bienes agropecuarios (en función de la pérdida de rendimiento y como amenaza sobre la biodiversidad y el ambiente), pero especialmente por su importancia en las regulaciones para el comercio mundial de alimentos. La indagación que aquí se presenta se basa en los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las regulaciones del comercio mundial de bienes agrícolas en el marco del SAG? ¿Cuáles son los principales actores que elaboran las regulaciones, o inciden en las regulaciones del comercio de bienes agrícolas en el SAG? ¿Cuál es el papel de la sanidad vegetal en la administración de los intercambios? ¿Cuáles son las implicancias de estas regulaciones para los países de América del Sur? ¿Qué alternativas se presentan para romper con la tendencia del ordenamiento actual?

Para responder a las preguntas planteadas, el capítulo se estructura en tres apartados, partiendo del origen y evolución de los conceptos de sistemas y regímenes agroalimentarios. Así, se analizan las regulaciones del mercado de bienes agrícolas en el marco del SAG y de los RA Corporativos, retomando el rol de la OMC y de las corporaciones. En el segundo apartado se focaliza en la forma en que el Acuerdo MSF de la OMC incide sobre el comercio de bienes agrícolas. En este marco, se realiza un repaso sobre la historia normativa de la sanidad vegetal, haciendo mención de los principales actores y formas de regulación internacional en materia de sanidad vegetal. Finalmente, se incluyen algunas reflexiones donde se rescata a la sanidad vegetal como un eje para el establecimiento de regulaciones técnicas para el comercio de bienes agrícolas a través de organismos internacionales como la CIPF, y la importancia para los países de nuestra región de incidir en su diseño.

## **2.1. Sistemas agroalimentarios y regímenes agroalimentarios**

En la década de 1970 se acuña el concepto de SA para entender la complejidad del proceso de transformación de la agricultura de productora de alimentos a proveedora de materias primas o insumos para la industria alimentaria. Louis Malassis (1973) define al SA como “el conjunto de actividades que concurren a la formación y distribución de los productos alimentarios y, en consecuencia, al cumplimiento de la función de la alimentación humana en una sociedad determinada en un espacio y tiempo bien delimitados” (Malassis, 1973. Citado en Fonte, 2002:13; y en Hernández Moreno &

Villaseñor Medina, 2014:53). En su dimensión histórica, Malassis sitúa al SA como una etapa del desarrollo del capitalismo y lo caracteriza por su forma de organización partiendo de cuatro elementos: 1) empresas que proveen insumos para la agricultura, 2) la producción agropecuaria propiamente dicha, 3) la industrialización y 4) la distribución de los bienes agrícolas (Malassis, 1973). Luego, complementó la noción de SA con el concepto de cadenas o *filieres* agroalimentaria para estudiar de forma más específica los flujos de intercambio y encadenamiento que se establecen entre los diversos componentes del sistema (Hernández Moreno & Villaseñor Medina, 2014).

La vinculación entre los modos de organización de los SA con los procesos de acumulación del sistema económico es analizada por Friedmann y McMichael en 1989 bajo la concepción de RA. Ellos definen al RA como “un extenso y denso entramado de relaciones generadas en torno de la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos, con su propio ‘sistema de regulaciones’ para garantizar su reproducción” (Friedmann & McMichael, 1989. Traducción de Hernández Moreno & Villaseñor Medina, 2014: 564), es decir, cada SA tiene su propio RA que se mantiene mientras que las regulaciones que lo instituyen se mantengan.

Los RA se caracterizan por ser periodos de relativa estabilidad en la cual las relaciones de poder y propiedad entre los países se encuentran en equilibrio, resultando en un ordenamiento de la economía agroalimentaria mundial determinado para ese periodo. Dicha configuración se dispone por la interacción entre las estrategias del Estado, la migración poblacional y movimientos sociales y el accionar de actores, como las corporaciones agroalimentarias (Rodríguez Muñoz, 2010). Es por ello que toma relevancia analizar las regulaciones, ya que marcan el tipo de régimen agroalimentario existente, garantizan su reproducción y caracterizan al SA.

A partir del análisis histórico-político de las economías agroalimentarias, se identifican hasta el momento tres tipos de RA, que son el resultado de una constelación de intereses que definen las relaciones entre los actores en juego.

En primer lugar, un *RA Colonial* desde el año 1870 a 1930, que se consolida con los movimientos sociales de los trabajadores europeos y la diáspora europea generada entre finales del siglo XIX y principios del XX.

Ese RA se reconfigura luego de la crisis de 1929 y de la SGM a un *RA mercantil e industrial* y se consolida en los años 1950-1970. Este modelo se propagó en Latinoamérica a través de la denominada revolución verde y la promoción del discurso de seguridad alimentaria como bases para el desarrollo nacional. Durante este RA, la

agricultura comienza a tener un papel subordinado a las actividades industriales, como proveedor de trabajo, capital, divisas, alimentos y materias primas para hacer viable el desarrollo industrial, por lo que se propone que el sector agropecuario sea analizado dentro de la economía como parte de un sistema de mercancías amplio (*commodities system*) y relacionado al mundo de los negocios. Así el sector agrario se convierte en un eslabón intermedio, motivo por el cual se habla de industrialización de la agricultura (Rodríguez Muñoz, 2010).

Las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980 marcaron la transición hacia el periodo neoliberal, en el que se ha configurado un RA Corporativo. Su consolidación puede registrarse hacia 1980, entendiéndose hasta hoy (Rodríguez Muñoz, 2010). Está fuertemente asociado al proceso de globalización y a las normas que regulan el mercado de bienes agrícolas en la actualidad. A este RA se vincula el llamado SA de la globalización o SAG, que presenta características ligadas a los imperativos del crecimiento y la acumulación dentro de un sistema económico capitalista (Delgado Cabeza, 2010). Así, el SAG se caracteriza por procesos de producción, distribución y consumo, integrados por encima de las fronteras estatales como estrategia de organización de las operaciones del capital que llevan a su revalorización a nivel global (Delgado Cabeza, 2010).

Como se mencionó, recuperando a Friedmann y McMichael (1989), cada RA tiene su propio sistema de regulaciones que garantiza su reproducción. El RA Corporativo tiene a la calidad como eje principal, ya sea que se considere desde el punto de vista técnico o como construcción social. Así, a las reglamentaciones establecidas por los organismos estatales que intervienen en la producción y comercialización de bienes agrícolas, se suma la *calidad* de los alimentos, que se ha convertido en un condicionamiento más impulsado por las corporaciones agroalimentarias. Estos actores establecen estándares de calidad e inocuidad de tipo privados, que muchas veces son tácitos. La aplicación de dichos estándares juega un papel crucial en la reconfiguración de las relaciones sociales, políticas y económicas del SAG (Hernández Moreno & Villaseñor Medina, 2014). En los siguientes apartados, se profundiza en las características del SAG y del RA Corporativo, ya que constituyen el marco en el que se inserta la creación y consolidación del COSAVE.

### *2.1.1 Consolidación y características del SAG y del RA Corporativo*

En la consolidación del SAG y el RA Corporativo, los organismos internacionales cumplieron un rol central. Tal es el caso de las Naciones Unidas a través de FAO, que a partir de la década de 1970 colocó en el escenario internacional el tema de la seguridad alimentaria como una cuestión neurálgica. Durante la Conferencia Mundial de la Alimentación, realizada en Roma en 1979, se elaboró la siguiente definición de seguridad alimentaria:

“Disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios” (FAO, 2019)

Esta primera definición, que focaliza en la producción y disponibilidad de alimentos en el mundo<sup>13</sup>, permitió tratar la problemática alimentaria dentro de un problema más amplio, referido al desarrollo económico en general. Estos argumentos fueron utilizados para justificar medidas de reforma estructural, como la eliminación de la intervención del Estado en el mercado interno y la liberación del comercio internacional de bienes agrícolas, como pasos fundamentales para iniciar un proceso hacia el RA Corporativo (Rodríguez Muñoz, 2010).

Concomitantemente, desde los años 1980 se logra dismantelar el alto grado de autoabastecimiento alimentario en aquellos países que lo habían conseguido, como las agriculturas periféricas o del tercer mundo, incluidos los países de América Latina, En ello tuvieron un rol destacado las políticas de ajuste estructural impuestas por el BM y el FMI -a las que se hizo referencia en el capítulo precedente- y de liberalización del comercio promovidas por parte del GATT con la premisa de “facilitar” el pago de la deuda externa (Lemus Delgado, 2017). Como se mencionó, de acuerdo con los argumentos de estos organismos, la implementación de políticas aperturistas y sin intervención del Estado, impulsadas por los países del norte, favorecerían el desarrollo de los países periféricos que, como consecuencia, podrían pagar las deudas contraídas.

---

<sup>13</sup> La definición fue evolucionando para considerar otros desafíos que representaba erradicar el hambre en el mundo. Es así que en la década de 1980 se incorpora a la definición la posibilidad de acceso a los alimentos, tanto físico como económico. En los años 1990, se acuerda la siguiente definición que se mantiene con cambios menores hasta la actualidad: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2019). Esta definición que afirma a la seguridad alimentaria como un derecho Humano (FAO, 2020).

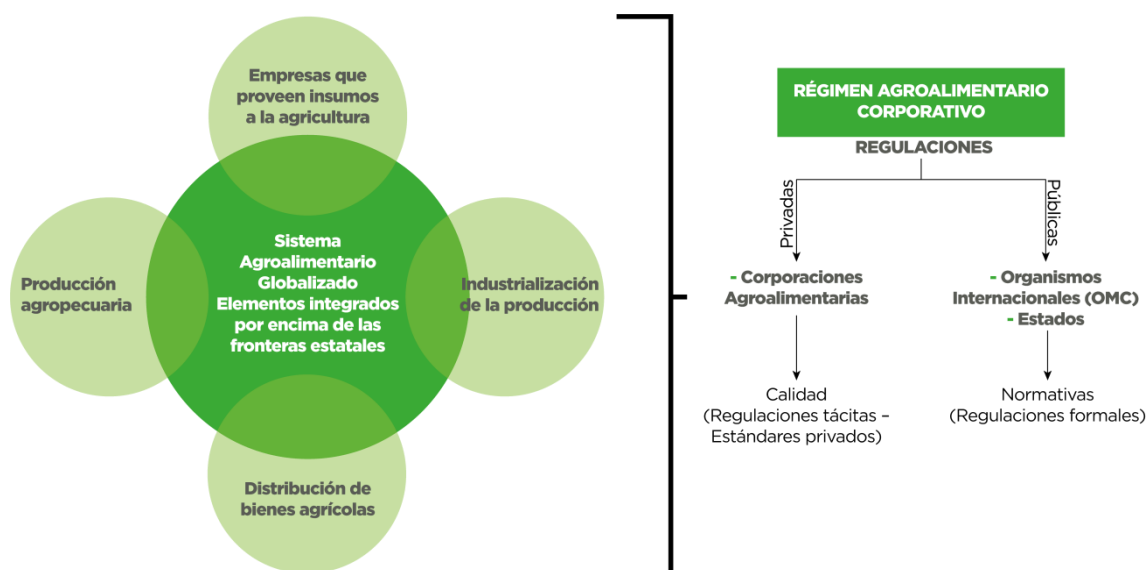
Focalizando en el sector agrícola, los ajustes incluían la disminución del gasto público, abarcando desde la reducción de las reservas estratégicas de granos hasta la disminución de las ayudas a los agricultores y la eliminación de medidas de sostenimiento de los precios agrícolas, pasando por el desmantelamiento o la privatización de las empresas públicas encargadas del almacenamiento, distribución y comercialización de productos agrarios y alimentarios o la reducción del gasto en investigación agraria, mientras se apoyan los monocultivos de exportación, la liberalización del comercio y el incremento en los precios de los alimentos (Delgado Cabeza, 2010).

Lo mencionado contribuyó a que se dieran cambios cualitativos en las relaciones de organización del mercado, condicionadas en gran medida por el capital financiero a través de las corporaciones agroalimentarias (o empresas transnacionales agroalimentarias). Estas empresas se posicionaron como los actores principales del RA Corporativo, que moldean la dinámica del sector en cuanto al acceso de recursos y mercados de escala mundial. Desde una lógica de la creación de valor, las corporaciones agroalimentarias estimulan la eliminación de restricciones para la localización, el aprovisionamiento, la producción, la distribución y el consumo agroalimentario (Delgado Cabeza, M., & Gavira Alvarez, L., 2006). Las corporaciones agroalimentarias se convierten en esta etapa en el actor central. Concentran e incrementan su poder en detrimento de las decisiones del Estado, aumentando su capacidad para imponer las reglas de juego que requieren para poner en marcha sus estrategias de expansión, como por ejemplo la exigencia de cumplimiento de estándares de calidad. El RA Corporativo construye “un sistema regulador que busca controlar la dimensión institucional del mercado mundial” (Delgado Cabezas, 2010: 38). De esta forma, se construyen a nivel global normas que regulan el comercio internacional a favor de los agentes que dominan el mercado de alimentos, ya que son los que tienen capacidad de incidir en la formulación de las mismas (Rodríguez Muñoz, 2010). De esta forma, en el SAG, las relaciones entre los diferentes actores determinaron la consolidación de un RA Corporativo, que se caracteriza por la eliminación de trabas y rigideces que puedan obstaculizar los procesos de crecimiento y acumulación asociados a los negocios relacionados con el aprovisionamiento alimentario (Delgado Cabeza, 2010) o también llamados *agronegocios*, promoviéndolo como el pasaje a la modernización y al desarrollo (Rodríguez Muñoz, 2010). En esta línea, Hernández Moreno & Villaseñor Medina (2014) mencionan como particularidades del actual RA

“la liberalización del comercio internacional; los cambios en los mercados alimentarios, tanto del lado de la oferta como de la demanda; la exigencia de flexibilidad en la producción de alimentos y la fracturación de los mercados por medio de la proliferación de los nichos; el aumento de centros de distribución y recepción alrededor del mundo; el cambio de un esquema proteccionista, en el que el Estado es el encargado de organizar el proceso productivo y la gestión de la seguridad de los alimentos, hacia uno de carácter neoliberal en el que las corporaciones transnacionales privadas asumen el mando” (Hernández Moreno & Villaseñor Medina, 2014: 565).

Las regulaciones del SAG no solamente se rigen por estándares de calidad, establecidos por las corporaciones agroalimentarias que dominan el sistema, sino que existen a nivel internacional otras regulaciones elaboradas por organismos internacionales que moldean la comercialización de los bienes agrícolas. En el próximo apartado, se analizan estas regulaciones, en tanto constituyen el marco en el que se establecen los acuerdos relativos a la sanidad vegetal.

**Figura N° 2.1: Características del SAG y el RA Corporativo**



**Fuente:** Elaboración propia.

### 2.1.2. El rol del GATT y la OMC en el SAG

Luego de la SGM, surge la necesidad de creación de consensos mínimos con el objetivo de mantener la convivencia de los Estados en la comunidad internacional (Peixoto Batista, 2018). Es así que se crearon numerosos organismos internacionales a fin de acordar reglas que normativicen áreas determinadas. En relación con la agricultura, la



ONU, creada en el año 1945, instaló agencias especializadas como la FAO y un conjunto de espacios asociados a ella. En lo que respecta a la regulación del comercio de bienes agrícolas, en el año 1948 se creó el GATT (luego OMC) y es desde aquel entonces el organismo internacional con mayor relevancia para el establecimiento de reglas y supervisión en el comercio de bienes y servicios, incluyendo los agrícolas.

El GATT fue el único acuerdo multilateral de carácter provisional que rigió el comercio internacional desde el año 1948 hasta 1995, cuando se crea la OMC durante la Ronda Uruguay (1986-1994). El acuerdo fue inicialmente firmado por 23 países que deseaban establecer normas y mecanismos para la liberalización del comercio. Las negociaciones y los compromisos en el ámbito de ese acuerdo significaron nuevos desafíos para la comercialización de productos, ya que implicaba el tratamiento de los principales problemas para el comercio en frontera, que eran las cuotas y los aranceles. En el marco de estas instituciones, las negociaciones multilaterales sobre los mecanismos a implementar y otros problemas relativos al comercio se realizan a través de Rondas. Desde la creación del GATT hasta la actualidad, hubo nueve Rondas. Ocho de ellas tuvieron lugar en el ámbito del GATT. Creada la OMC, la misma se convirtió en el marco institucional para el desarrollo de las relaciones comerciales de más de 120 países (OMC, 2019). En el ámbito de la OMC sólo se ha iniciado en 2001 la Ronda de Doha, que aún no ha concluido.

En las primeras Rondas, los esfuerzos se dedicaban a impulsar el proceso de reducción de aranceles. Luego se fueron incorporando otros temas, como Acuerdos Antidumping y una sección sobre desarrollo. En la Ronda de Tokio, celebrada entre 1973 y 1979, se manifestó la intención de realizar modificaciones más profundas para abordar otros problemas más allá de los aranceles. Fue recién en la Ronda Uruguay donde se dieron los cambios más profundos para el establecimiento del sistema multilateral de comercio global, incluyendo la creación de la OMC y el tratamiento de cuestiones vinculadas a la agricultura (OMC, 2019).

Los temas agrícolas, al ser altamente sensibles para los gobiernos, siempre fueron motivo de excepciones que buscaban que los productos agrícolas no quedaran ligados a los acuerdos de comercio generales (OMC, 2013). Tradicionalmente, las negociaciones del GATT se habían centrado en reducir las barreras con el fin de abrir mercados. Sin embargo, en la agricultura, se hizo cada vez más obvio que los problemas eran mucho más amplios. Como señala Tussie (1991), la reducción de los niveles arancelarios y la liberalización de las políticas comerciales resultaba en la remoción de las “cáscaras de

protección” de las economías que, al disminuir, harían visibles otras medidas proteccionistas establecidas por los gobiernos. Así, se hizo visible que lo que el concepto de protección abarcaba no eran solo cuestiones arancelarias y de cuotas, sino que otras medidas e instrumentos de política (subsidios, ayuda a la agricultura y barreras técnicas) que hasta ese momento estaban fuera de los límites de las negociaciones internacionales y resultaban de una importancia central.

La discusión en torno del comercio internacional de bienes agrícolas comenzó en la Ronda Uruguay en el año 1986 y duró más de siete años, abarcando casi la totalidad de los productos que se comerciaban, incluyendo los servicios y los bienes agrícolas que no habían sido tratados en rondas anteriores. De esta Ronda participaron 123 países de diferentes niveles de desarrollo (desarrollados, en desarrollo y menos adelantados) y resultó en el establecimiento de 60 acuerdos, compromisos y decisiones (OMC, 2019). Las reglas que se establecieron en este marco contribuyeron a caracterizar el orden agroalimentario del RA Corporativo a través de la reducción de barreras arancelarias y de la eliminación de subsidios y ayudas a la producción agropecuaria (Delgado Cabeza, 2010).

Cuando se iniciaron las negociaciones, el programa de reforma para la agricultura tenía como objetivo abordar el sector de manera integral. Lo novedoso fue que mientras en rondas anteriores se buscaba liberalizar el comercio a través de concesiones recíprocas, en la Ronda Uruguay se llegaron a discutir reglamentaciones, leyes y políticas internas de los países que podían repercutir en la competitividad de los socios comerciales en bienes y servicios específicos. Todas las medidas que afectaban el comercio agrícola se sometieron a escrutinio, desde las diversas formas de barreras comerciales hasta el apoyo a los precios internos, los ingresos y los subsidios a la exportación (OMC, 2013). Por primera vez se puso en juego la necesidad de armonizar políticas nacionales para dar forma a una economía altamente globalizada. Para ello, se avanzó en el compromiso a través de la aceptación e implementación de los acuerdos de la OMC a cambio de garantizar el acceso a los mercados internacionales (Tussie, 1991). Al establecerse medidas más claras, se esperaba que todos los países se vieran posibilitados de comerciar internacionalmente sin restricciones arbitrarias o injustificadas. De esta forma, estas medidas institucionalizarían el derecho a exportar (Delgado Cabeza, 2010). Para los países en desarrollo, el proceso de apertura de las economías que acarrea estas normas impuso dilemas y desafíos. Pertenecer implicaba la aceptación de responsabilidades y obligaciones dentro del sistema de comercio internacional, así como

también la entrega de autonomía en la determinación de políticas nacionales una vez inmersos en el sistema (Rodríguez Muñoz, 2010).

Para los productos agrícolas una de las barreras técnicas al comercio más utilizada es la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias sin justificación técnica. Los gobiernos pueden verse sometidos a presiones y utilizar las medidas Sanitarias y fitosanitarias para proteger a los productores nacionales de la competencia económica. Era esperable que esto ocurriera al disminuir la incidencia de otros obstáculos al comercio como resultado de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (OMC, 2005). Efectivamente, como mencionan Fossati, Galperín, & Michelena (2014), esto es lo que ocurrió en las últimas décadas, donde se observa que se ha producido el incremento sustancial en la utilización de barreras no arancelarias para el comercio de productos en general, pero especialmente para los productos agrícolas, que son las que abarcan más productos y mayor volumen de comercio<sup>14</sup>. Los países subdesarrollados son los que más sufren las barreras impuestas por los países desarrollados, que son quienes las utilizan con mayor frecuencia, afectando desproporcionadamente a los productos agropecuarios.

Con el objetivo de evitar estos problemas, se requerían normas más claras para reglamentar el comercio de productos agrícolas a fin de promover la seguridad alimentaria, asegurar la sanidad animal y vegetal de los países y prevenir su utilización como barreras técnicas al comercio. Es así que la agricultura quedó cubierta desde la Ronda Uruguay por dos nuevos acuerdos multilaterales: el Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo MSF.

El Acuerdo sobre Agricultura contiene normas y compromisos sobre acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones, incluyendo la reducción de los derechos de importación o subvenciones internas como el sostenimiento de precios (OMC, 2013). El Acuerdo MSF, por su parte, se refiere a la utilización justificada técnicamente de medidas sanitarias y fitosanitarias a fin de que las mismas no sean utilizadas como barreras al comercio. A los fines del presente trabajo, se hará foco en este último acuerdo, ya que es el que trata las regulaciones en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias.

---

<sup>14</sup> Esta información también se encuentra plasmada en el Informe sobre el Comercio Mundial del año 2011 de la OMC, en el cual concluye que se observa un incremento en la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias para restringir el comercio, como resultado del análisis de las notificaciones realizadas por los países miembro (OMC, 2011).

## 2.2. Medidas fitosanitarias y el comercio internacional de bienes agrícolas

La globalización del SA ha permitido que los productos agroalimentarios se inserten en cadenas cada vez más amplias de producción y distribución y, al mismo tiempo, se muevan alrededor del mundo. Este movimiento de productos generó una mayor disponibilidad de alimentos, pero también se ha incrementado el riesgo de dispersión de enfermedades transmitidas por productos de origen animal -con la posibilidad de transmitir enfermedades a otros animales y a las personas- y de plagas de las plantas a través de productos vegetales u otros bienes que sean capaz de vehiculizarlas<sup>15</sup>, que pueden llegar a diezmar las producciones agrícolas de los países<sup>16</sup>.

Si bien parte de estos riesgos son manejados durante el proceso de producción, acondicionamiento e industrialización de los productos, en todos los casos la responsabilidad final sobre la sanidad, calidad e inocuidad de los alimentos que se comercializan en el mundo es de los Estados. Es decir, más allá de la calidad que se certifica bajo estándares establecidos por las corporaciones agroalimentarias (ya sea en cuanto a la forma de producción o comercio) y se acuerdan con sus interlocutores comerciales, son los Estados los que aún tienen la potestad de verificar el cumplimiento de los estándares y/o requerimientos específicos acordados a nivel gubernamental. Asimismo, hay que considerar el peso de los acuerdos comerciales entre países y la influencia de las grandes corporaciones en las nuevas formas de regulación orientadas a satisfacer sus necesidades (Tussie, 1991).

El establecimiento de normativas acerca de la sanidad vegetal de los productos que se comercializan fronteras afuera de los Estados ha tomado una relevancia central y ha asumido nuevas características en los últimos años, en el marco de los procesos antes descritos. Sin embargo, no es un hecho novedoso. En las próximas secciones se abordan estas normativas, sus modificaciones y sus roles en el marco del SAG y del RA Corporativo.

---

<sup>15</sup> Otros productos capaz de vehiculizar plagas de las plantas de denominan Artículos reglamentados, que según el Glosario de Términos Fitosanitarios de la CIPF se refiere a “Cualquier planta, producto vegetal, lugar de almacenamiento, embalaje, medio de transporte, contenedor, suelo y cualquier otro organismo, objeto o material capaz de albergar o dispersar plagas, que se considere que debe estar sujeto a medidas fitosanitarias, en particular en el transporte internacional” (NIMF 5, 2019).

<sup>16</sup> Se puede hacer un paralelismo a lo ocurrido en cuanto a la relevancia que adquiere la cuestión de la salud humana y la propagación de enfermedades a través del movimiento de personas, lo cual incrementó su relevancia con la expansión del proceso de globalización. La cuestión de la salud humana trasciende fronteras y que para su abordaje eficaz, se requiere de esfuerzos cooperativos. Esta situación motivó a que organismos regionales adquieran un papel central en la agenda internacional de salud (Herrero, 2017).

### 2.2.1 Historia de la normativa sobre sanidad vegetal

La *sanidad vegetal* puede considerarse como un factor común o eje importante que afecta a la producción, por las pérdidas económicas que producen las plagas sobre las plantas y productos vegetales, atentando contra el aprovisionamiento de alimentos, la biodiversidad y el ambiente. Pero al mismo tiempo, la necesidad de preservación faculta a los gobiernos a establecer regulaciones o *medidas fitosanitarias* sobre los productos capaces de dispersar plagas de las plantas a fin de prevenir la introducción en sus territorios.

La definición internacionalmente convenida para *medida fitosanitaria* se encuentra especificada en el Glosario de Términos Fitosanitarios o Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias N°5 (NIMF) y se establece como “Cualquier legislación, reglamentación o procedimiento oficial que tenga el propósito de prevenir la introducción o dispersión de plagas cuarentenarias o de limitar las repercusiones económicas de las plagas no cuarentenarias reglamentadas” (CIPF, 2020). Para referirse a las medidas fitosanitarias aplicadas en el comercio de productos vegetales u otros bienes capaces de vehicular plagas también se utiliza el término *cuarentena* o *medida cuarentenaria*<sup>17</sup>. Las medidas sanitarias (destinadas a proteger la salud de las personas y de los animales) y fitosanitarias (destinadas a preservar los vegetales) pueden referirse a la necesidad de que los productos procedan de zonas libres de enfermedades, a la inspección de los productos, a su tratamiento o elaboración por medios específicos, al establecimiento de niveles máximos autorizados de residuos de plaguicidas o a la prohibición del uso de determinadas sustancias como aditivos alimentarios.

La utilización de medidas fitosanitarias para prevenir la dispersión de plagas de las plantas a lugares donde previamente no se hallaban data del siglo XVI, aunque en ese momento no se utilizaba el término medida fitosanitaria. Una de las primeras reglamentaciones para la protección de las plantas fue realizada por Francia alrededor del año 1660. En ella se autorizaba la destrucción de especies de plantas no cultivadas (hospedante alternativo) que servían como reservorio de una enfermedad que afecta al cultivo de trigo. Si bien el ciclo de la enfermedad era desconocido, los agricultores

---

<sup>17</sup> El término cuarentena tiene su origen en la edad media, cuando para evitar el contagio o dispersión de algunas enfermedades entre humanos cuando migraban, los aislaban o cuarentenaban por un periodo de 40 días para determinar si estaba enfermo y así poder autorizar su ingreso al área o no. Ese periodo se determinaba en función del periodo de incubación de la enfermedad y la expresión de síntomas. Este mismo principio se utiliza hoy para animales y plantas que pueden dispersar plagas y/o enfermedades (Ebbels, 2003).

podían notar que la presencia de ese hospedante alternativo agravaba la incidencia de la enfermedad y las pérdidas producidas por la misma, motivo por el cual la reglamentación permitía la destrucción de esa especie vegetal (Ebbels, 2003).

A fines del 1800, se comenzaron a establecer normas específicas para prevenir la dispersión de plagas de las plantas. Ese periodo coincide con el desarrollo de medios de transporte más rápidos, así como el incremento de rutas comerciales y formas de conservación que permitían transportar productos vegetales (y sus plagas asociadas) hacia lugares más distantes geográficamente. Al mismo tiempo hubo avances científicos sobre el conocimiento de plagas de las plantas que permitieron, sobre esa base, establecer acciones de prevención y control. Uno de los casos registrados que datan de esa época es el de la filoxera de la vid (Ebbels, 2003), un pequeño insecto que se alimenta de raíces y hojas de la planta de vid. Se introdujo en Francia alrededor del año 1865 a través de estacas de vid de origen estadounidense, país en el cual la plaga ya estaba presente. Luego de su introducción en Francia, la filoxera se dispersó a todas las regiones productoras de vid de Europa y se convirtió en la plaga más devastadora de ese cultivo (CIPF, 2018; MacLeod et al, 2010). Este caso representó el inicio formal a la CI y los sistemas regulatorios para prevenir la dispersión de plagas. Así, en 1878, siete países (Francia, Austria, Alemania, Italia, Portugal, España y Suiza) trabajaron conjuntamente y acordaron medidas fitosanitarias contra la filoxera de la vid a través de la firma de un acuerdo que se llamó “Convención Internacional de Medidas a ser tomadas contra la Filoxera” (CIPF, 2018; MacLeod et al, 2010). En ese acuerdo se establecieron los principios de la sanidad vegetal que fueron reconocidos posteriormente a nivel internacional como los más importantes para reglamentar el movimiento de material vegetal a fin de evitar la dispersión de plagas. Los principios trataban de que el material que se comercializaba estuviese acompañado por un documento oficial que asegurase que estaba libre de filoxera; prohibía el comercio de cierto tipo de material que podía dispersar plagas; instaba al establecimiento de una oficina de gobierno que se responsabilizara por ese tipo de comercio; mencionaba que era necesario que existieran poderes para inspeccionar ese material y tomar medidas correctivas; impulsaba el intercambio de información relevante, especialmente para nuevos brotes de plagas y finalmente, establecía que todas las medidas debían estar formalizadas en las leyes nacionales de los países participantes (Ebbels, 2003).

A fines de ese siglo, la demanda por la creación de un organismo internacional para la protección de las plantas aparecía en los eventos internacionales que trataban temas

afines, para que finalmente en 1905 se creara el Instituto Internacional para la Agricultura (IIA) en Roma. El IIA realizaba estudios sobre agricultura internacional relacionada a técnicas, estadísticas, economía y legislaciones y realizaba su difusión a través de material monográfico, boletines o libros (MacLeod et al, 2010). Luego, en 1914, en la Conferencia Internacional de Fitopatología, también realizada en Roma, 30 países acordaron los primeros lineamientos para establecer procedimientos que evitaran la dispersión de plagas a través del movimiento de productos vegetales (MacLeod et al, 2010). En 1929 se firmó en Roma la Convención Internacional para la Protección de las Plantas (CIPP). Con la firma de este documento, la Convención, originalmente conformada por los siete países que habían sido afectados por la problemática de la filoxera de la vid, incrementó el número de países participantes a cuarenta y seis (MacLeod et al, 2010).

Para fines de la SGM, el IIA y la CIPP fueron disueltos. Las funciones del IIA se transfirieron a la recién establecida FAO. Asimismo, durante los primeros cinco años de la existencia de la FAO, los países miembros enviaron propuestas para la creación de un acuerdo internacional para la protección de plantas. El borrador del acuerdo fue realizado por Estados Unidos y Canadá en el año 1950. El documento definitivo para la Creación de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) se acordó en septiembre de 1951 y se adoptó en la conferencia de FAO en Roma en noviembre de 1951. En el año 1995 la CIPF fue reconocida a través del Acuerdo MSF de la OMC como el organismo encargado de elaborar los lineamientos para preservar los vegetales facilitando el comercio. En este momento se establece con mayor claridad el vínculo entre la sanidad vegetal y el Estado, siendo que el Estado es el responsable de hacer cumplir las regulaciones.

**Figura N° 2.2: Historia normativa internacional en sanidad vegetal**

1600	Primeras medidas fitosanitarias
1865	Introducción de Filoxera de la vid en Francia
1878	Siete países cooperan para tomar medidas fitosanitarias para controlar la plaga
1905	Creación del Instituto Internacional para la Agricultura (IIA)
1914	Conferencia Internacional de Fitopatología
1929	Convenio Internacional para la Protección de las Plantas (CIPP)
1945	Creación de la FAO
1951	Creación de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)

**Fuente:** Elaboración propia.

### *2.2.2. El Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y la CIPF: Normas internacionales para Protección Fitosanitaria*

Como se mencionó, las medidas de liberalización del comercio para productos agrícolas a ser implementadas como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay traían consigo el riesgo de utilizar barreras técnicas de manera arbitraria y sin justificación. Con el objetivo de evitar estos problemas, se requerían normas más claras que permitieran promover la seguridad alimentaria, asegurar la sanidad animal y vegetal de los países y prevenir su utilización como barreras al comercio. Para abordar esta cuestión, en la Ronda Uruguay se establece el Acuerdo MSF, como fuera mencionado. El Acuerdo MSF entró en vigor al quedar establecida la OMC. Su objeto es la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos, de sanidad animal y preservación de los vegetales para que los países puedan generar sus propias normas, siempre y cuando estén técnica y científicamente justificadas. Por otro lado, el Acuerdo anima a los gobiernos a establecer medidas sanitarias y fitosanitarias nacionales que estén en consonancia con las normas, directrices y recomendaciones



internacionales, cuando existan, lo cual se menciona como proceso de “armonización” (OMC, 2005).

A través del Acuerdo MSF, la OMC reconoce a tres organizaciones internacionales preexistentes como las encargadas de propiciar los lineamientos internacionales para regular el comercio de bienes agropecuarios. La Comisión del Codex Alimentarius (CODEX) para la calidad e inocuidad de los alimentos<sup>18</sup>, la CIPF para la sanidad vegetal y la Organización Mundial de Sanidad Animal (antes la Oficina Internacional de Epizootias, motivo de las siglas OIE, que se mantienen hasta hoy) para asegurar la sanidad animal<sup>19</sup>. Estas organizaciones establecen las normas internacionales de referencia para los miembros de la OMC y son las utilizadas como fundamentales frente al mecanismo de solución de diferencias (Stewart & Johanson, 1998). Además, colectan información, difunden información actualizada y novedosa.

La CIPF funciona bajo el auspicio de la FAO. Tiene como objetivo actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la dispersión e introducción de plagas de plantas y productos vegetales a nuevas áreas y promover medidas apropiadas para combatirlas. Lo hace a través del establecimiento de lineamientos o normas internacionales para que los países signatarios del tratado puedan elaborar sus regulaciones nacionales y así cumplir con el objetivo de la Convención.

El primer texto del acuerdo de la CIPF (1951) incluía responsabilidades tanto para la FAO como para las partes contratantes. Para FAO, sugiere la creación de un servicio mundial de notificación de plagas y enfermedades de plantas de importancia económica y la administración de la Convención, incluyendo un mecanismo de solución de controversias. Para las partes contratantes, recomienda el establecimiento de una Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF) como área responsable a nivel estatal de la aplicación de las medidas fitosanitarias o de verificar el cumplimiento de las mismas para que los productos que se comercializaran estén libres de plagas; la elaboración de un modelo de certificado fitosanitario (o documento oficial que abale la sanidad del material que se movilizaba internacionalmente); la creación de Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPF) en las áreas apropiadas

---

<sup>18</sup> El CODEX se creó en el ámbito de la FAO en el año 1962. Establece normas que hacen a la protección de la salud humana por el consumo de alimentos. Puede incluir reglamentaciones sobre el uso de aditivos, contaminantes, drogas veterinarias y residuo de pesticidas en alimentos, etc.

<sup>19</sup> La OIE fue creada en el año 1924, con base en París. Su primer objetivo era combatir las enfermedades animales a nivel global. Actualmente, la organización se encarga de coordinar estudios sobre enfermedades animales, informar a los gobiernos sobre nuevas situaciones relacionadas a las enfermedades y asistir en la armonización de regulaciones que hacen al comercio de animales y productos de origen animal.

para coordinar acciones entre ellas a fin de cumplir con los objetivos de la Convención; y el compromiso de cooperar para cumplir con los objetivos de la Convención, manteniendo los requisitos de importación al mínimo. Las partes contratantes (o países signatarios del tratado), se comprometen a adoptar las medidas que la CIPF establece a través de sus servicios de protección vegetal u ONPF (CIPF, 2018; University of Oregon [OSU], 2021). Estos servicios u organizaciones son áreas específicas dentro del ámbito gubernamental de las partes contratantes y que, por lo general, dependen del Ministerio de Agricultura<sup>20</sup>.

El texto de la Convención tuvo dos revisiones, una aprobada en el año 1979 y otra en el año 1997. La primera revisión fue realizada con motivo de aclarar disposiciones previamente establecidas, tomando en cuenta los cambios en el comercio y en la agricultura desde la década de 1950. La actualización incluyó la introducción del concepto de “plaga cuarentenaria”, aclaraciones sobre el proceso de certificación, certificación de re-exportaciones, y la delimitación del ámbito de la Convención para que la aplicación de las regulaciones sea sólo para “plagas cuarentenarias” en el comercio internacional. La revisión del año 1997, por su parte, se realiza debido a la aprobación del Acuerdo MSF de la OMC, que incluye nuevas disposiciones para garantizar el comercio seguro, incrementar la transparencia y eliminar la utilización de barreras técnicas al comercio. Como se mencionó, este cambio resulta necesario además en tanto en el marco de este Acuerdo se nombra específicamente a la CIPF como la organización encargada de establecer normas técnicas para la sanidad vegetal (lo que actualmente son las NIMF). El Nuevo Texto Revisado de la CIPF y sus normas<sup>21</sup> se actualizan para alinearse a los principios establecidos mediante el AMSF. Las principales modificaciones incluyeron la creación de una Secretaría de la CIPF en la FAO; el establecimiento de la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) como el máximo órgano de gobierno; el énfasis sobre la armonización mundial de los principios y medidas fitosanitarios por el desarrollo de normas fitosanitarias internacionales y su implementación a nivel local; una descripción detallada de las responsabilidades de las ONPF; la ampliación del ámbito la protección de la vegetación natural y no sólo de las

---

<sup>20</sup> En Argentina, quien cumple este papel es el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agrolimentaria (SENASA), un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

<sup>21</sup> Si bien como se mencionó su funcionamiento data de la década de 1950, la CIPF establece las primeras normas en el año 1992, entre ellas, la NIMF 1 que se llamó originalmente “Principios de cuarentena vegetal en relación con el comercio internacional”, que fue revisada y aprobada en el 2006 bajo el nombre “Principios fitosanitarios para la protección de las plantas y la aplicación de medidas fitosanitarias en el comercio internacional”.

plantas cultivadas y la inclusión bajo su responsabilidad el establecimiento de medidas fitosanitarias para agentes de control biológico y otros organismos de interés fitosanitario. Además, se realizó una revisión general para modernizar conceptos (CIPF, 2018; OSU, 2021)).

**Cuadro N° 2.1: Textos de la CIPF**

	AÑO	MOTIVACIONES PARA LA ELABORACIÓN DEL TEXTO	ELEMENTOS DEL TEXTO
PRIMER TEXTO	1951	Necesidad de creación de un acuerdo internacional para la protección de plantas. Países miembros de la recién creada FAO enviaron propuestas. Tomaron como antecedente los acuerdos preexistentes en cuanto a la filoxera de la vid	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Responsabilidad para FAO: Crear un servicio mundial de notificación de plagas y enfermedades de plantas de importancia económica y la administración de la Convención que incluya un mecanismo de solución de controversias.</li> <li>● Responsabilidad para las partes contratantes: establecer una ONPF; un modelo de certificado fitosanitario; ORPFs, mantener los requisitos de importación al mínimo, cooperar para cumplir con los objetivos de la Convención.</li> </ul>
TEXTO REVISADO	1979	Aclarar disposiciones tomando en cuenta los cambios en el comercio y en la agricultura desde la década de 1950	Agrega el concepto de "plaga cuarentenaria"; realiza aclaraciones sobre el proceso de certificación y certificación de re-exportaciones; delimita el ámbito de la Convención para que aplique a regulación de "plagas cuarentenarias" en el comercio internacional.
TEXTO REVISADO	1997	Aprobación del Acuerdo MSF que: 1) incluye nuevas disposiciones para garantizar el comercio seguro, incrementar la transparencia y eliminar la utilización de barreras técnicas al comercio. 2) Nombra a la CIPF como la organización encargada de establecer normas técnicas para la sanidad vegetal	Nombra a FAO como sede de la Secretaría de la CIPF; crea de la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) ; enfatiza sobre la necesidad de armonización mundial de los principios y medidas fitosanitarias; describe en detalle las responsabilidades de las ONPF; amplía el ámbito a la vegetación natural; incluye bajo su responsabilidad el establecimiento de medidas fitosanitarias para agentes de control biológico y otros organismos de interés fitosanitario; moderniza conceptos.

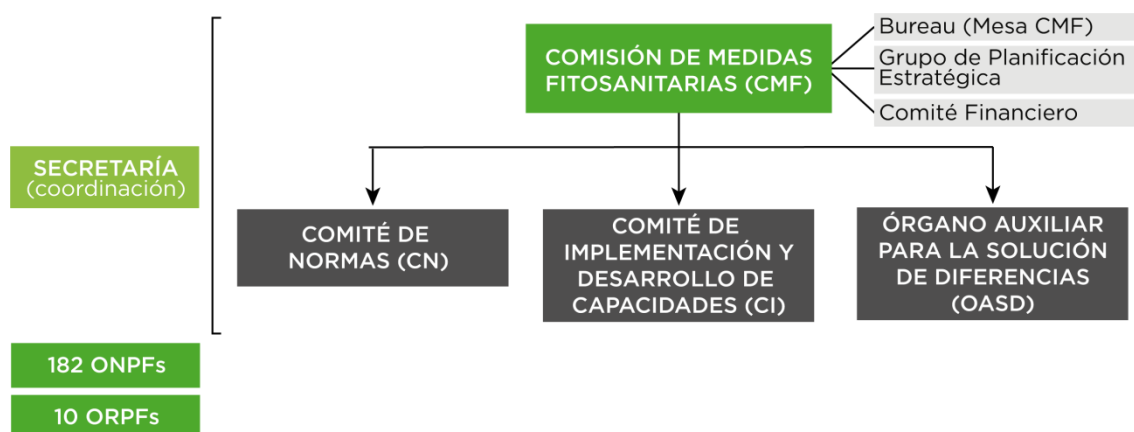
**Fuente:** Elaboración propia.

Como se mencionó, su estructura de gobernanza quedó finalmente establecida con la modificación de 1997. La CMF es el órgano de gobierno de la CIPF, del cual participan las 182 partes contratantes, representadas por los jefes de las ONPF u otro funcionario designado por el país, que se reúnen anualmente en Roma. La Mesa de la CMF o *Bureau*, es el órgano ejecutivo y se conforma con siete representantes de los presentes durante la reunión anual de la CMF, uno por cada Región FAO<sup>22</sup>. El Bureau le proporciona orientación a la Secretaría y a la CMF en materia de dirección estratégica,

<sup>22</sup> Los países se agrupan según la FAO en 7 Regiones: África, Asia, América Latina y Caribe, Europa, América del Norte, Pacífico Sudoccidental y Oriente Próximo.

cooperación, gestión financiera y operacional. El Comité de Normas está compuesto por 25 miembros y observadores de las siete regiones de FAO. Su principal función es supervisar el proceso de establecimiento de normas. El Comité de Implementación y Desarrollo de Capacidades está compuesto por doce miembros más un representante de cada ORPF y un representante del Comité de Normas. Proporciona lineamientos técnicos para incrementar la capacidad de las partes contratantes para implementar la Convención y cumplir con sus objetivos. En la estructura también se encuentra el Grupo de Planificación Estratégica que, si bien es informal, realiza actividades específicas asistiendo al CMF en lo que respecta a la planificación y priorización de temas. Por otro lado, el Comité Financiero tiene como función hacer transparentes los procesos financieros de la CIPF. Finalmente, la CIPF cuenta con una Secretaría que se encarga de coordinar el programa de trabajo de la Convención. Todos los órganos están compuestos por miembros de las ONPF, que representan a sus países o regiones. Son electos a través de procesos de selección gestionados por medio de FAO, que incluyen la presentación de antecedentes y entrevistas. Se espera que la financiación para la participación de los representantes nacionales o de las regiones sea realizada por ellos mismos y, en caso de solicitar asistencia financiera, existen criterios de priorización a favor de los postulantes de países en desarrollo.

**Figura N°2.3: Estructura de Gobernanza de la CIPF**



**Fuente:** Elaboración propia en base a CIPF (2020).

**Figura N°2.4: Evolución de las partes contratantes de la CIPF**



**Fuente:** Elaboración propia en base a CIPF (2020).

Los instrumentos que utiliza la CIPF para cumplir con su objetivo son la elaboración de normas, directrices y recomendaciones, brindar información y proporcionar asistencia técnica. Si bien el tratado de la CIPF es vinculante, las normas son sólo lineamientos, que pueden ser interpretados de diferentes formas pero que deben ser tomados como

directrices para el establecimiento de normativas y procedimientos en el ámbito de las ONPF y ORPF.

La aprobación de las normas en el seno de la CIPF se da por consenso. En caso de haber oposición a la adopción de una norma, debe haber una justificación que será evaluada por la CMF. Las normas surgen como propuesta de una parte contratante o una ORPF siguiendo un procedimiento específico.

El proceso para el desarrollo de NIMFs se describe a continuación:

1. El desarrollo de una lista de tópicos para la elaboración de normas que se confecciona en base a un llamado que hace la Secretaría de la CIPF cada dos años.
2. Para los tópicos que se priorizan por la CPM se desarrollan especificaciones o puntos que debe contener la norma y que guiarán la elaboración de la norma (borrador de norma).
3. Se elabora el borrador de la norma por un grupo de expertos.
4. El borrador de norma se pone en consulta por 90 días en dos oportunidades. Se solicitan comentarios principalmente a las partes contratantes, ORPFs, otros servicios de sanidad vegetal de países que no sean partes contratantes del acuerdo y otras organizaciones internacionales relevantes.
5. Etapa de adopción y publicación, en la que el borrador de norma se presenta en la reunión anual de la CPM para su adopción y posterior publicación en la página de la CIPF (CIPF, 2016).

**Figura N° 2.5: Proceso para el desarrollo de NIMFs**



**Fuente:** Elaboración propia.

Los gobiernos signatarios de estos tratados internacionales son los que elaboran las normas a nivel nacional (en línea con las normas internacionales) y velan por su cumplimiento. Para el caso de la CIPF, las partes contratantes lo hacen a través servicios de protección fitosanitaria (ONPFs), que además de hacer las normas, colectan y proporcionan información para que las regulaciones se realicen sobre una base científica.

Si bien la CIPF es un tratado que tiene como objetivo prevenir la introducción y dispersión de plagas y promover medidas apropiadas para su control, se visualizan los intereses contradictorios entre el comercio internacional y la protección vegetal, ya que, como se mencionó, el comercio ha facilitado la dispersión de plagas (Ebbels, 2003). La coexistencia de estos intereses contradictorios (incremento del comercio y dispersión de plagas facilitada) se reconocen mutuamente a través del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y, desde el punto de vista de la protección vegetal, a través de la CIPF. Estos dos acuerdos proporcionan reglas para que en el intercambio productos agrícolas exista con un nivel adecuado de protección de la sanidad vegetal de los países, sin interferir indebidamente en el comercio (MacLeod et al, 2010).

### *2.2.3. Los organismos regionales para la sanidad vegetal.*

Como se mencionó, el texto de la CIPF establece que los países signatarios se comprometen a cooperar entre sí para establecer ORPFs. Estas organizaciones funcionan como organismos de coordinación de acciones de la región y realizan actividades en pos de cumplir con objetivos de la Convención. Cumpliendo con lo establecido en el texto de la CIPF, el primer bloque regional u ORPF se crea en Europa en el año 1951: la Organización Europea y Mediterránea de Protección de las Plantas (EPPO, por sus siglas en inglés) (CIPF, 2018). Esta organización está conformada actualmente por 51 países, de los cuales algunos ya tenían experiencia en coordinación y cooperación para abordar problemáticas regionales de plagas como el de la filoxera de la vid, tal como fue mencionado.

En América Latina y el Caribe, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) (1953) fue el pionero. Para analizar el surgimiento de los organismos latinoamericanos y caribeños en sanidad vegetal, es necesario remontarse a los comienzos del siglo XX, cuando la preocupación de los países de la región por temas de sanidad vegetal se refleja a través del mandato que las instituciones gubernamentales tenían para prevenir y minimizar los efectos de las plagas de los cultivos. Los problemas ocasionados por las plagas que impactaron sobre producción agrícola incidieron en la evolución institucional de los servicios de sanidad vegetal y contribuyeron a moldear sus estructuras y competencias (Fonalleras, 2012). Luego de la SGM, en el marco de acuerdos regionales, se comienzan a realizar actividades relacionadas al relevamiento de información relativa a la situación fitosanitaria en los países y a proponer las normas que se consideren necesarias para resolver los problemas de interés común. El contexto mostraba mayor relevancia del comercio internacional de productos vegetales, el cual se incrementaba sustancialmente. Esta situación alentó a fortalecer las instituciones en el ámbito de la sanidad vegetal en todos sus niveles (Fonalleras, 2012).

En nuestra región, la problemática de la langosta fue uno de los detonantes que dinamizó la coordinación regional de los países en cuestiones relativas a la protección vegetal. La CIPP, creada en Europa en 1929, dio marco para la realización en 1930 de la Primer Conferencia Internacional para la Investigación Acridiana. En este evento se concluyó sobre la necesidad de cooperación y coordinación de la lucha contra la langosta, considerando que estaba empíricamente demostrado que las acciones de

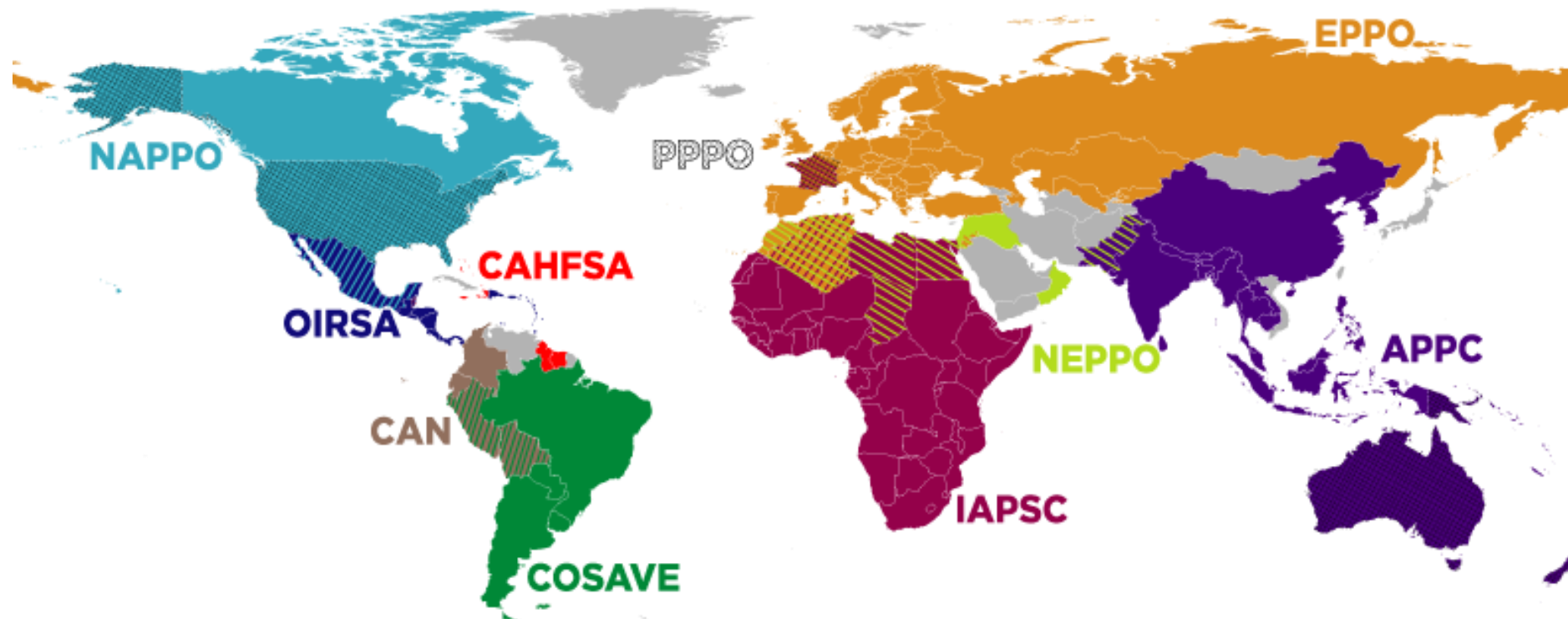


control que los países realizaban de manera aislada les insumían altísimos recursos y eran ampliamente ineficaces. En este marco y tras la realización de otras conferencias se aprobó una resolución que obligó a cada país a colaborar con la destrucción de la langosta que invadía las zonas fronterizas. Las pérdidas que ocasionaba sobre los cultivos en América Latina y el Caribe, con los consiguientes efectos sobre la producción y la economía de los países de la región revelaron la necesidad de actuar y buscar cooperación para obtener resultados efectivos, debido al carácter migratorio de la plaga (Fonalleras, 2012). Así, los ministros de Agricultura de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá desarrollaron entre 1947 y 1952 una serie de acciones coordinadas a nivel regional para controlar la plaga de langosta (Comité Internacional para el Combate de la Langosta) (Fonalleras, 2012).

Atentos a la efectividad demostrada por estas acciones, en el año 1953 los países antes mencionados constituyeron el Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (CIRSA). El CIRSA tenía como fin coordinar las medidas de prevención y combate de las plagas y enfermedades que perjudicaban la agricultura y ganadería. Luego acordaron crear el OIRSA, como la institución dedicada a implementar las medidas identificadas por el CIRSA en el año 1953 (Fonalleras, 2012).

Éste fenómeno se replicó en otras regiones: el Consejo Fitosanitario Interafricano (IAPSC) (1954), la Comisión de Protección Vegetal para Asia y el Pacífico (APPPC) (1956), la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO, por sus siglas en inglés) (1976) y el COSAVE (1989). También se instituyeron este tipo de arreglos en otras instituciones regionales, como la CAN (1969). De creación más reciente son la Organización de Protección Fitosanitaria del Pacífico (PPPO) (1994); Organización de Protección de las Plantas del Cercano Oriente (NEPPO) (2009) y Agencia de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos del Caribe (CAHFSA) (2011) (CIPF, 2017).

Figura N° 2.6: Mapa global de las ORPFs.



Fuente: Elaboración propia.

NOTA: Los países con colores plano indican a aquellos países que forman parte de sólo en una ORPF, mientras que el resto lo hace en más de una.

**Cuadro N° 2.2: ORPFs, año de creación y países integrantes**

ORPF	AÑO CREACIÓN	PAÍSES INTREGRANTES
<b>Comisión de Protección Vegetal para Asia y el Pacífico (APPC)</b>	1956	<i>Australia, Bangladesh, Camboya, China, RPD de Corea, Fiji, Francia, India, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Nepal, Nueva Zelanda, Pakistan, Papua Nueva Guinea, Filipinas, República de Corea, Samoa (Occidental), Islas Solomon, Sri Lanka, Tailandia, Timor Oriental, Tonga y Vietnam</i>
<b>Comunidad Andina de Naciones (CAN)</b>	1969	<i>Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú</i>
<b>Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE)</b>	1989	<i>Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay</i>
<b>Organización Europea y Mediterránea de Protección de las Plantas (EPPO)</b>	1969	<i>Albania, Argelia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Rep. Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Guernsey, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Jersey, Jordania, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldova, Marruecos, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza, Suecia, Túnez, Turquía, Ucrania, Reino Unido y Uzbekistán</i>
<b>Consejo Fitosanitario Interafricano (IAPSC)</b>	1954	<i>Argelia, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Rep. Centroafricana, Chad, Comoras, RD Congo, Costa de Marfil, Yibuti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Esuatini, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Kenia, Lesoto, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Rep. Árabe Saharaui, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue</i>
<b>Organización de Protección de las Plantas del Cercano Oriente (NEPPO)</b>	2009	<i>Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Libia, Malta, Marruecos, Pakistán, Sudán, Siria y Túnez</i>
<b>Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (NAPPO)</b>	1976	<i>Canadá, Estados Unidos y México</i>
<b>Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA)</b>	1953	<i>Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá</i>
<b>Organización de Protección Fitosanitaria del Pacífico (PPPO)</b>	1994	<i>Australia, Francia, Nueva Zelanda y Estados Unidos</i>
<b>Organismo del Caribe de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (CAHPSA)</b>	2011	<i>Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago</i>

**Fuente:** Elaboración propia.

Más allá de la relevancia de estos organismos regionales para la coordinación de acciones para la prevención y control de plagas de las plantas, cabe analizar su nuevo rol como consecuencia de la reducción de barreras arancelarias para productos agrícolas que se impulsó luego de la Ronda Uruguay. En este sentido, estos organismos adquieren una inusitada injerencia en temas relacionados a la producción pero también al comercio de productos agrícolas, siendo la agricultura un área de gran importancia en las estrategias de desarrollo, especialmente para los países de América Latina y el Caribe, caracterizada por la especialización en bienes del sector primario. Así, estos organismos

se vuelven centrales al representar los intereses de una región frente a la comunidad internacional. Son instituciones vigentes y se ha incrementado su número. Hoy en día pueden ser vistas a nivel internacional como instrumentos de relevancia debido a su capacidad de llevar a instancias internacionales, como la CIPF y OMC posiciones consensuadas.

### **2.3. Conclusiones parciales**

El presente capítulo estuvo centrado en el análisis de la sanidad vegetal y de las normativas sanitarias y fitosanitarias como herramientas que constituyen uno de los núcleos de las regulaciones del comercio internacional de bienes agrícolas.

Así, se exploró primeramente el concepto de SA, que busca explicar la complejidad del proceso de transformación de la agricultura de productora de alimentos a proveedora de materias primas o insumos para la industria alimentaria. En este marco, el SA se define como todas aquellas actividades relativas a la formación y distribución de los productos alimentarios, para la alimentación de una sociedad en un espacio y tiempo determinados. Su forma de organización parte de cuatro elementos: 1) empresas que proveen insumos para la agricultura, 2) la producción agropecuaria propiamente dicha, 3) la industrialización y 4) la distribución de los bienes agrícolas. Asimismo, a cada SA le corresponde un RA, que explica el proceso de acumulación económica para ese SA. Los RA se definen como un entramado de relaciones que se generan en torno de la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos y que tienen su propio sistema de regulaciones, lo que garantiza que ese SA se mantenga en el tiempo.

Entre las décadas de 1970 y 1980 se instala el SAG, que continua hasta la actualidad y se caracteriza por procesos de producción, distribución y consumo alimentario integrados por encima de las fronteras estatales como estrategia de organización de las operaciones del capital. La mismas se corresponden con los imperativos del crecimiento y la acumulación del sistema económico capitalista, sobre las bases del modelo neoliberal (liberalismo económico y el libre mercado). A éste SAG le corresponde el denominado RA Corporativo, que se asocia al proceso de globalización y en el cual las regulaciones se establecen tanto en el ámbito público como en el privado. Juegan un rol principal, por un lado, las corporaciones agroalimentarias, que establecen estándares tácitos para el comercio de los alimentos a nivel global, siendo actualmente la calidad el eje de las regulaciones. Por otro lado, la OMC establece acuerdos en representación del

ámbito público (los Estados) para el comercio de bienes y servicios, incluyendo los agrícolas.

La discusión en torno del comercio internacional de los bienes agrícolas comenzó en la Ronda Uruguay en el año 1986 y resultó en el establecimiento de 60 acuerdos, compromisos y decisiones, que son las regulaciones que caracterizan el orden agroalimentario del régimen actual. Un elemento central de las regulaciones establecidas en este marco son las normas sanitarias y fitosanitarias. Por un lado, debido a que el incremento del intercambio de productos agropecuarios efectivamente repercute en el incremento de la dispersión de plagas que pueden afectar tanto la salud humana como la sanidad vegetal. Por el otro, en función de que el uso indiscriminado e injustificado de las normas sanitarias y fitosanitarias como barreras para arancelarias se incrementó en este período como consecuencia de la disminución de las barreras arancelarias en el marco de la OMC.

Así, en segundo lugar se exploró cómo desde la adopción del Acuerdo MSF quedaron establecidos otros tres organismos internacionales para la elaboración de normas, directrices y recomendaciones en cuanto a la calidad e inocuidad de los alimentos (CODEX), la sanidad animal (OIE) y la sanidad vegetal (CIPF).

La CIPF es un tratado que se crea 1951 con el objetivo de preservar la sanidad de las plantas del daño ocasionado por las plagas. El mismo considera que el movimiento internacional de productos vegetales y otros bienes capaces de vehicular plagas de las plantas deben estar sujetos a medidas fitosanitarias para prevenir su dispersión e introducción a nuevas áreas, siendo tal situación un riesgo para la producción, biodiversidad y ambiente. Para cumplir con el objetivo de la Convención, las partes contratantes del acuerdo debían establecer servicios de protección vegetal u ONPFs como área responsable a nivel estatal de la aplicación de medidas fitosanitarias o de verificar el cumplimiento de las mismas, para que los productos que se comercializaran estuviesen libres de plagas. Además, se insta a las ONPFs a cooperar entre ellas para conformar ORPFs en las áreas apropiadas, para coordinar acciones a fin de cumplir con los objetivos de la Convención. El texto de la Convención se ha modificado en dos oportunidades, y en ambas fue atravesado por cuestiones comerciales. La modificación del año 1979 fue motivada por los cambios en la producción y en el comercio. Por su parte, la modificación del texto del año 1997 presenta cambios radicales, ya que la CIPF se convierte en el organismo reconocido por la OMC a través del Acuerdo MSF para el establecimiento de normas, directrices y recomendaciones de referencia a nivel

internacional, con el objetivo de que se establezcan reglas claras para que esas medidas fitosanitarias sean utilizadas para preservar los vegetales y no como barreras técnicas al comercio. De esta forma, la CIPF adquiere otra relevancia como organismo con responsabilidad en el establecimiento de regulaciones internacionales para el movimiento de productos vegetales u otros bienes capaces de vehicular plagas de las plantas.

Este nuevo escenario plantea la necesidad de que los países del mundo sean partícipes en la elaboración de esas normas que regirán el comercio internacional. La forma de incidir para dar cuenta de sus intereses era a través de sus ONPF (o servicios de protección vegetal o sanidad vegetal) o de las ORPF de las cuales fueran parte. En este sentido, se vuelve fundamental para los países la participación como bloque regional en el seno de la CIPF, entendiendo que estas instancias regionales revisten en mecanismos para la presentación de posiciones consensuadas que permiten incrementar el poder de incidencia en cuanto a la elaboración de normas internacionales en el ámbito de la sanidad vegetal. Para los países o regiones en las cuales la agricultura es una actividad económica importante, como lo es para los países de América del Sur, poder incidir en el establecimiento de las normas internacionales que regulan el comercio de bienes agrícolas es fundamental, no sólo para que los mismos sean aplicables a las realidades de los países de la región, sino que también para evitar la utilización de barreras técnicas para el comercio de sus productos sin perjuicio de la sanidad de los vegetales y del ambiente. En este marco es que, en el próximo capítulo, se estudia en profundidad el proceso de instalación y consolidación del COSAVE.

### **Capítulo III. El Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur**

Como se explicitó en el capítulo anterior, las ORPFs surgen a lo largo del siglo XX en la medida en que los países van reconociendo la necesidad de cooperar de forma horizontal y establecer acciones coordinadas para combatir las plagas de las plantas y productos vegetales. Este reconocimiento parte, por un lado, de las motivaciones que genera la creación de la CIPF a comienzos de la década de 1950. Por el otro, algunas experiencias previas influyen en esta percepción acerca de la necesidad de cooperación. Estos antecedentes dan muestras acabadas de que no es posible resolver los problemas vinculados al combate de las plagas de plantas y otros productos vegetales exclusivamente con normativas y procesos diseñados fronteras adentro.

En el marco del SAG y su RA Corporativo, que se instala en la década de 1980, se imponen nuevos desafíos para las ORPFs, ya que se convierten en organismos con incidencia en las regulaciones internacionales de tipo público. Como se mencionó, la creación de la OMC fue un hito clave para la liberalización del comercio de productos agrícolas pero también para el establecimiento de normativa internacional vinculada a los aspectos sanitarios y fitosanitarios de estos productos, ya que otorgó un nuevo rol para las ORPFs. Esto se da especialmente porque el Acuerdo de MSF reconoce a la CIPF como el organismo encargado de elaborar las normas, directrices y recomendaciones que guiarán el comercio internacional de productos vegetales u otros bienes capaces de vehicular plagas y son las ONPFs y ORPFs las que participan en su elaboración. Todo ello, redundando en una serie de desafíos para estas instituciones nacionales y regionales. Estos se vinculan, por un lado, con la necesidad de perfeccionar estos sistemas para garantizar la no dispersión de plagas fronteras adentro. Por el otro, se relacionan con la necesidad de asentar y fortalecer las estrategias de cooperación para poder generar posiciones comunes frente a la elaboración de normas internacionales.

En este marco, en nuestra región se crea durante la década de 1980 el COSAVE, la ORPF que reúne hasta la actualidad a los países del Cono Sur. Si bien el COSAVE reconoce antecedentes directos desde comienzos de la década, su institucionalización se da recién a partir del año 1989, dando cuenta de los dos elementos antes mencionados (la cooperación como estrategia indispensable para controlar las plagas al interior de la región y la consolidación de la CIPF como organismo guía en términos internacionales) como ejes centrales para su instalación. Asimismo, su consolidación atraviesa casi toda la década de 1990.

En este capítulo, entonces, se estudia en profundidad el proceso de creación e institucionalización del COSAVE como espacio de cooperación entre los países de la región para el establecimiento de regulaciones y normativa sanitaria. Las preguntas que se busca responder en este capítulo se vinculan con aquellas que constituyen el núcleo central de esta investigación y que hacen a las particularidades del COSAVE como espacio de CSS en el marco de la consolidación a nivel global del sistema de normas y reglas que determinan la instalación del SAG/RA corporativo. ¿Cómo fue el proceso de instalación del COSAVE, desde su creación como espacio *ad-hoc* en 1980 hasta su institucionalización en 1989? ¿Cuáles fueron las causas que motivaron su creación? ¿Cuál es el devenir de su agenda desde el momento de su institucionalización? ¿Hay factores contextuales que explique ese devenir? ¿Cuál es su estructura de gobernanza y funcionamiento? ¿Responde con ellas a las características que se asignan a la CSS?

Para dar respuestas a las preguntas planteadas, el capítulo de estructura en cuatro apartados. En el primero se analiza el proceso de institucionalización del COSAVE y se retoman los antecedentes cercanos que incidieron en su creación., indagando en las motivaciones que llevaron a su creación. En el segundo apartado se analiza su estructura institucional y dinámica de funcionamiento, utilizando como base el Convenio Constitutivo y Reglamento de Funcionamiento *vis a vis* lo recuperado de las entrevistas y de las instancias de observación participante. En el tercer apartado se ponen al descubierto los objetivos del COSAVE y el mecanismo de construcción de su agenda, planteando el accionar del organismo hacia adentro y hacia afuera de la región. En el cuarto apartado se presentan los impactos del accionar del organismo en sendos niveles (nacional, regional e internacional) y sobre el funcionamiento y la construcción de su agenda. Finalmente se exponen algunas reflexiones sobre los hallazgos que se han realizado a lo largo del capítulo, a partir de lo cual permite reconocer al COSAVE como un organismo de cooperación regional del ámbito de la sanidad vegetal que no solo se limita a lo técnico, sino que su poder de incidencia en las regulaciones internacionales para el comercio de bienes agrícolas lo convierte en un espacio político al mismo tiempo.

### **3.1. El COSAVE: su creación e instalación como ORPF del Cono Sur**

El COSAVE es la ORPF para los países de Sudamérica, integrada en la actualidad por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay Como se mencionó en el



capítulo anterior, la figura de ORPF fue creada en el primer texto de la CIPF del año 1951. Su Artículo VIII establece que: 1. Las partes contratantes se comprometen a cooperar entre sí para establecer ORPF en las áreas apropiadas y 2. Las ORPF funcionarán como órganos de coordinación en las áreas de su incumbencia, participarán en diversas actividades para lograr los objetivos de la Convención y, cuando sea apropiado, recopilarán y difundirán información (OSU, 2021). Asimismo, en el texto revisado de la CIPF de 1997 se agrega que 3. Las ORPF cooperarán con el Secretario en la consecución de los objetivos de la Convención y, cuando proceda, cooperarán con el Secretario y la Comisión en la elaboración de normas internacionales y 4. El Secretario convocará Consultas Técnicas periódicas de representantes de las ORPF para: a) promover la elaboración y utilización de normas internacionales pertinentes para medidas fitosanitarias; y b) estimular la cooperación interregional para promover medidas fitosanitarias armonizadas destinadas a controlar plagas e impedir su diseminación y/o introducción (artículo IX).

El COSAVE es reconocido formalmente como la ORPF de la región al cumplir un conjunto de directrices que actualmente se encuentran establecidas en el documento de la CIPF denominado “Procedimiento para el reconocimiento de nuevas ORPF” (2002):

- Presentar ante el CMF documentación que certifique un acuerdo intergubernamental, como por ejemplo un convenio constitutivo y reglamentos de funcionamiento;
- Solicitar por escrito que sea reconocido por la CIPF como una ORPF de acuerdo al artículo IX de la CIPF (1997);
- Cumplir con las siguientes funciones: coordinar las actividades entre las ONPF de la región con el objetivo de alcanzar los objetivos de la CIPF; armonizar las medidas fitosanitarias; participar en las actividades destinadas a promover el cumplimiento de los objetivos de la CIPF; y, reunir y difundir información.

Así como el COSAVE, la EPPO, la NAPPO, el OIRSA, solo para mencionar algunas, son reconocidas por la CIPF como ORPF.

### *3.1.1 Antecedentes cercanos del COSAVE*

La colaboración en cuestiones de sanidad vegetal en el Cono Sur data de principios del Siglo XX, con motivo de los problemas ocasionados por las plagas y la necesidad de establecer servicios para abordar esos temas. En el año 1948, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay conformaron el Comité Interamericano Permanente

Antiacridiano (CIPA) para el control de la langosta, donde se acuerdan planes de trabajo a nivel regional para la búsqueda e intercambio de información entre los países integrantes y se propone un monto dentro de los presupuestos nacionales para financiar el programa. Las acciones desarrolladas en el marco de este programa muestran efectividad al reducirse la incidencia de los daños por la langosta (Fonalleras, 2012). Con este antecedente, en 1965 el CIPA pasa a coordinar a nivel regional todas las acciones de sanidad vegetal, incluyendo problemas cuarentenarios, asistencias para el control de plagas, aspectos legislativos, uso de plaguicidas y actividades de extensión en el área de control de pasajeros para evitar el movimiento de material de propagación sin la correspondiente certificación fitosanitaria, entre otras. En el año 1975, el CIPA desaparece, con lo cual los trabajos de coordinación de la región sur se interrumpen (Fonalleras, 2012).

En 1979, sin embargo, la región vuelve a activarse como resultado de la iniciativa del IICA sobre la creación de un Programa Hemisférico de Sanidad Vegetal. El mismo se fundamentaba en que los esfuerzos individuales de los países eran insuficientes para abordar las problemáticas en el avance y establecimiento de plagas, puesto que las plagas no reconocen fronteras, representando un riesgo para sus economías. Se requerían entonces mecanismos regionales y hemisféricos, destacando las limitaciones que representa la normativa de los países, la falta de información y los aspectos institucionales que dificultan la eficiencia de la prevención y el control de las plagas. En este sentido el Programa fomentaba el establecimiento de mecanismos de coordinación para atender problemas fitosanitarios de importancia económica para la región, orientados a la prevención, control y erradicación de plagas, el uso adecuado de plaguicidas, la investigación, la difusión y la capacitación del personal de las instituciones de sanidad vegetal, a fin de fortalecer sus capacidades. La resolución del IICA que aprobó el Programa Hemisférico de Sanidad Vegetal destacaba como objetivo primario fortalecer las funciones de las instituciones regionales existentes o las que se establecieran. En ese mismo año (1979) se realizó en Costa Rica la primera reunión que dio inicio formal al Programa (Fonalleras, 2012; IICA, 2020). En esa ocasión, el Grupo de Trabajo para el Área Sur reconoció que no contaba con una institución regional y, además, identificaron problemáticas comunes, que incluyen la escasa información sobre los productos que se comercializan en la región y otras relativas a problemas de plagas y falta de fondos para atender emergencias (Fonalleras, 2012).

En septiembre de 1980 se realizó la primera reunión en Montevideo del Comité Técnico Regional de Sanidad Vegetal del Área Sur, en la cual se consideró que los objetivos del Programa eran acordes para atender las necesidades de la región. Con ese insumo, se comenzó a trabajar en los primeros documentos para relevar la situación regional en cuanto a la organización de los servicios nacionales de sanidad vegetal, los instrumentos legales, recursos humanos, problemas fitosanitarios y su coordinación. Con este trabajo conjunto como piedra fundacional, desde ese año el espacio funcionó como Comité *ad-hoc* para el Área Sur, propiciando un sitio de trabajo y discusión para los representantes de sanidad vegetal de esa región (Fonalleras, 2012).

El camino recorrido desde la conformación del Comité *ad-hoc* hasta la formalización del espacio le permitió a los países de la región identificar los intereses compartidos y convergentes, interpretar una situación regional e internacional en la cual sería importante participar debido a la naturaleza agroexportadora de sus economías, tomando como base la experiencia de coordinación que la región ya poseía. En este sentido, varios factores confluieron para que el proceso de institucionalización del COSAVE ocurriera casi 10 años después.

### 3.1.2 La institucionalización del COSAVE

El contexto regional e internacional de la década de 1980 le presentó a la región una oportunidad (y una demanda) camino a la formalización del espacio. A nivel regional, varios países se encontraban en procesos de transiciones hacia la democracia, lo que llevó a los Estados a generar diálogos, especialmente, Argentina, Brasil y Uruguay (Fonalleras, 2012; Entrevistas N°5, N°8, N°11 y N°13). Concomitantemente, se dió un fuerte apoyo político para la conformación de arreglos regionales y el trabajo conjunto. Como se advierte en las entrevistas realizadas:

“Antes de los 80 e incluso a principios de esa década, no se veía claramente que la cuestión fitosanitaria fuera un problema para el comercio. El control de plagas que afectaban el sistema productivo era lo que motivaba la coordinación. Sin embargo, la sanidad vegetal y el comercio cobran importancia a mitad de los ochenta y se afianza con la Ronda Uruguay y la creación de la OMC” (Entrevista N°13).

A nivel internacional, como se abordó en el capítulo precedente, la Ronda Uruguay marca el camino hacia la apertura económica y la profundización de la globalización de los mercados. La liberalización del comercio de los productos agrícolas no solo

significaría una mayor circulación de productos con el consecuente riesgo de dispersar plagas, sino que también las regulaciones para reducir ese riesgo podrían ser utilizadas para restringir el comercio de productos agrícolas, lo cual era de mucho interés para los países de la región del COSAVE.

Este escenario fue interpretado por los líderes de los organismos sanitarios de los países de la región, los cuales visualizaron lo que representaría la Ronda Uruguay y sus acuerdos para los países del sur, debido a que también participaban en otros espacios de discusión, como el Grupo de Cairns (Entrevistas N°5 y N°8). El Grupo de Cairns es un grupo de países agroexportadores que se conformó en 1986, cuando comenzaron las negociaciones de la Ronda Uruguay. Si bien este grupo es externo al GATT, su conformación se vio motivada por las discusiones que se comenzaban a dar en este ámbito. Sin embargo, la iniciativa encabezada por Australia estaba latente desde hacía cuatro años, cuando ya se preveía el inicio de una nueva ronda. Lo conforman 19 países, donde se incluyen Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay en representación de la región de América del Sur, además de otros países agroexportadores como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Tailandia y Colombia, entre otros. El grupo nace con el propósito de mejorar el posicionamiento mundial de los productos agrícolas, al organizarse para apoyar el fin del proteccionismo para ese tipo de productos (subsidios, ayuda a la agricultura y barreras técnicas) y lograr mayor competitividad (Fonalleras, 2012). En el seno de este grupo, Uruguay y Argentina tenían un rol protagónico en las discusiones y, desde esta posición la región colocó y apoyó la adopción de conceptos y criterios tendientes a minimizar el impacto de medidas sanitarias y fitosanitarias que pudiesen aplicarse a los productos agrícolas, de modo de facilitar el acceso a mercados (Entrevista N°5 y N°8). “Estos logros resignificaron la dinámica e instrumentos para la negociación internacional, colocando a las alianzas regionales como fundamentales herramientas de negociación y de presión, en especial para los países en desarrollo” (Entrevista N°5). De esta forma, las acciones emprendidas contribuyeron a visualizar de forma más clara la importancia de institucionalizar el espacio regional.

Como se observa en las entrevistas realizadas, el rol del IICA fue central en la creación del COSAVE, tanto en su etapa *ad-hoc* como en su formalización. En primer lugar, en tanto contribuyó a identificar aquellos países que tenían intereses en común, que naturalmente venían trabajando juntos, y a promover su articulación. Así, se encargaba de poner en valor, frente a las autoridades de los servicios nacionales de sanidad vegetal y a nivel ministerial, la importancia de conformar espacios regionales, aportando

recursos económicos y, en algunos casos, como el del COSAVE, recursos técnicos. Para el caso del COSAVE, en las entrevistas realizadas se señala que los principales ejes de la cooperación estaban relacionados con la proporción de sistemas administrativos eficaces, la puesta en marcha de proyectos, la planificación y el asesoramiento en cuanto a políticas públicas, entre otros. Con la experiencia de cooperación del IICA en países y regiones de América, se logra en 1989 la firma del primer Convenio de Cooperación entre el IICA y el COSAVE<sup>23</sup> con el objetivo de fortalecer al COSAVE a través de apoyo técnico y administrativo que le permitiera el mejor cumplimiento de sus funciones. Asimismo, su apoyo financiero resultaba determinante.

Así, el COSAVE fue creado mediante el Convenio Constitutivo suscripto el 9 de marzo de 1989 entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y ratificado por Uruguay el mismo año y en 1990 por el resto de los países. En 2003, Bolivia, a través del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, solicitó formalmente su adhesión al Convenio Constitutivo, que no se ha formalizado pese a que este país participa desde el año 2006 con algunas interrupciones. En 2011, el CM del COSAVE aprueba mediante Resolución 113/28-11M la adhesión de Perú, que se efectiviza en 2013 (Fonalleras, 2012, COSAVE, 2018).

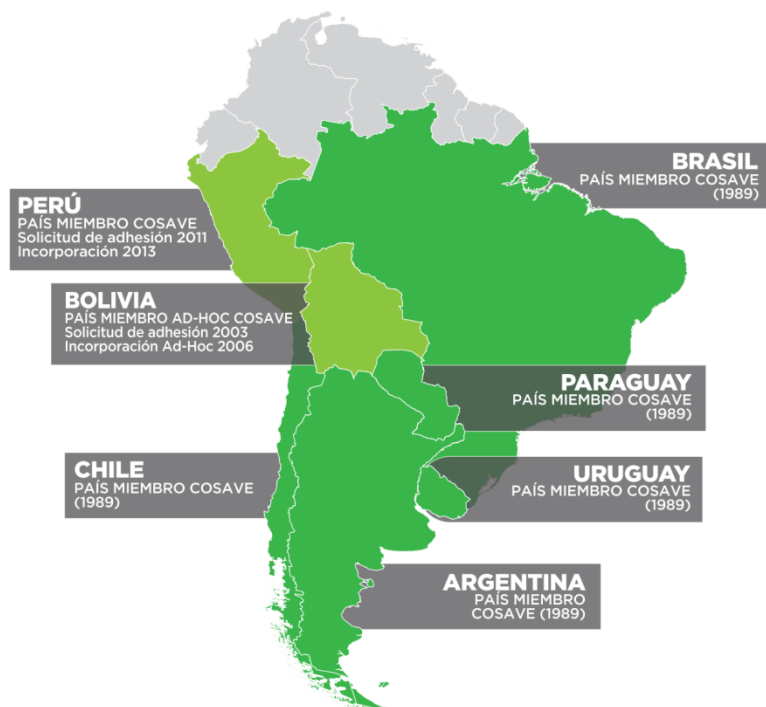
De las entrevistas se recupera que el acercamiento de los cinco Países Miembros fundadores se dio porque: eran los agroexportadores más fuertes de la región; comparten en gran parte los productos y el tipo de producción; conformaban una región geográfica, tienen un relacionamiento histórico común y no formaban parte de ninguna ORPF. En cuanto a Bolivia y Perú, ya estaban integrados a la CAN, es decir, ya estaban representados por una ORPF. A pesar de ello, Bolivia y Perú pasan a formar parte del mismo. No obstante el COSAVE nunca tuvo una política agresiva para lograr la adhesión de más miembros, aunque había interés en expandirlo, ya que “cuantos más países mejor” (como fuera mencionado en las entrevistas N°5 y N°6). Esto puede considerarse debido a que las posiciones del COSAVE eran útiles para esos dos nuevos miembros, tenían intereses afines. Además, el COSAVE se había convertido en un organismo reconocido, valorado y respetado, fundamentalmente por sus mecanismos de

---

<sup>23</sup> El primer Convenio de Cooperación entre el IICA y el COSAVE se denominó “Convenio de Cooperación que realizan entre sí el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Comité de Sanidad Vegetal para el Cono Suramericano Argentina – Brasil – Chile – Paraguay – Uruguay”. El nombre actual del convenio es “Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Agricultura de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, para fortalecer las acciones del COSAVE en la Región”. El Convenio de Cooperación entre COSAVE e IICA se revisa y ratifica por ambos organismos cada dos años y hasta el momento se ha mantenido vigente con algunas modificaciones mínimas.

coordinación y lo valioso de sus aportes técnicos. Inclusive, ello significó que Colombia y Ecuador manifestaran su interés por adherir al Convenio.

**Figura N° 3.1:** Mapa del COSAVE.



**Fuente:** Elaboración propia.

En cumplimiento con lo establecido por la CIPF, el COSAVE cuenta con un Convenio Constitutivo, en cuyo artículo primero se establece como objetivo principal

“coordinar e incrementar la capacidad regional de prevenir, disminuir y evitar los impactos y riesgos de los problemas que afectan a la producción y comercialización de los productos agrícolas y forestales de la región, el desarrollo económico sostenido, salud humana y la protección del medio ambiente” (Convenio Constitutivo del COSAVE, Art 1).

La organización regional se conformó, según lo menciona el Convenio, considerando que el incremento del comercio internacional aumenta los riesgos de dispersión de plagas, lo que resulta en la necesidad de perfeccionar los sistemas cuarentenarios (o de protección). Asimismo, considera que, por la naturaleza intrínseca de las problemáticas que aborda, es indispensable que la prevención y el control de plagas de las plantas se realicen a nivel regional de manera coordinada entre los países de una misma región.

Como se mencionó, los Países Miembros no disponían hasta ese momento de un mecanismo regional fitosanitario formal (aunque sí uno *ad-hoc*) que atendiera las necesidades de coordinación y CI en materia de sanidad vegetal, como tampoco la articulación de una región que represente sus intereses frente a la comunidad internacional. Éstos serán uno de los motivos más fuertes esgrimidos para formalizar el Comité (Fonalleras, 2012). Asimismo, contar con un mecanismo formal le permitiría al COSAVE tener financiamiento propio y, además, captar financiamiento externo (Entrevistas N°3, N°5, N°6 y N°12). Por último, la creación del COSAVE da cumplimiento a lo establecido en la CIPF en cuanto a que las partes contratantes de la Convención se comprometen a constituir organizaciones regionales de cooperación, coordinación e intercambio de experiencias en materia de protección agrícola. Cabe mencionar que antes del año 1989 la región intentó ser oficializada por la CIPF como ORPF, pero debido al escaso grado de institucionalidad con la que contaba el Comité fue considerado un impedimento.

Como se recupera de las entrevistas realizadas, el grado de institucionalidad que se le quiso dar al COSAVE fue una de las causas que incidió en la demora para su formalización. En efecto, el COSAVE es la única ORPF cuyo Convenio Constitutivo ha sido incorporado al ordenamiento normativo por los gobiernos de los Países Miembros a través de leyes nacionales. Como se señala en una de las entrevistas realizadas, “Argentina y Uruguay vieron la necesidad de que el COSAVE tuviera el más alto nivel institucional, para darle fuerza, estabilidad. Y se vio a lo largo de los años ya que sobrevivió a muchos cambios políticos nacionales, regionales e internacionales” (Entrevista N°5). Que el Convenio sea aprobado en el nivel legislativo más alto llevaría procesos burocráticos más engorrosos y también significaba que, para su aprobación por la máxima autoridad de cada país, las jefaturas de los organismos sanitarios debían justificar y dar a conocer la importancia de la conformación del espacio regional en su ámbito. Esta tarea se realizó, como se mencionó en el apartado anterior, con la colaboración del IICA.

### **3.2. Estructura institucional y dinámica de funcionamiento**

El funcionamiento del COSAVE queda establecido definitivamente en su Reglamento de Funcionamiento de 1991, que se sustenta a su vez en el Convenio Constitutivo. En el mismo se establecen las pautas de funcionamiento de sus diversos órganos, las reglas

sobre informes y publicaciones, fuentes de financiamiento y su administración; y, finalmente disposiciones generales donde se mencionan cuestiones de forma como la vigencia indefinida del Reglamento, atento a ser modificado en caso de ser necesario según sea dispuesto por el Consejo de Ministros (CM). Cabe señalar que en los años previos (en el marco del Comité *ad-hoc*) no existían pautas claras de funcionamiento. Por el contrario, se utilizaban las reuniones regionales promovidas por el IICA como espacio para el tratamiento de los problemas regionales. Asimismo, estos documentos desarrollaron y organizaron una forma de trabajo, ya que no había experiencia en la conformación de una estructura orgánica. Es decir, si bien se contaba con la experiencia del Comité *ad-hoc*, éste no tenía formas de trabajo establecidas con claridad. Es por ello que la elaboración de estos documentos implicó desde delimitar funciones hasta cuestiones prácticas como establecer el modo de armado de agenda, labrado y estructura de documentos como actas, informes, convenios, entre otros.

El COSAVE no tiene una sede única, sino que funciona en el País Miembro que ostente la Presidencia del Organismo. La Presidencia rota cada dos años siguiendo el orden de los Países Miembros alfabéticamente (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay), aunque cuando el Comité se creó, el orden de la presidencia fue determinado por sorteo, siendo la primera ejercida por Uruguay.

Si bien las ONPF de los Países Miembro del COSAVE aportaron sus estructuras para poner en funcionamiento al organismo y llevar adelante las acciones enmarcadas en sus objetivos, el organismo estableció una estructura institucional propia nutrida, detallada en el Constitutivo y en el Reglamento de Funcionamiento. Así, el COSAVE se encuentra conformado por el Consejo de Ministros (CM), el Comité Directivo (CD), las unidades técnicas o grupos técnicos (GT), la Secretaría de Coordinación (SC) y los puntos de contacto (PC). Mediante la Resolución 2 del CM de 1991 aprueba el Reglamento de Funcionamiento del COSAVE (Fonalleras, 2012).

El CM es el órgano máximo de la Organización y se encarga de fijar las políticas, estrategias y prioridades del COSAVE. Está integrado los Ministros de Agricultura de los Países Miembros o su equivalente y es presidido por el representante del país sede.

El CD, por su parte, depende del CM y está integrado por los Directores o Jefes de las ONPF de los Países Miembros, quienes definen los programas, proyectos y todas las actividades a realizar por el COSAVE, considerando los problemas que puedan ser de interés común. Las actividades de este espacio son coordinadas por el representante del país que ostenta la Presidencia Pro Témpore. De las entrevistas realizadas se observa



que las propuestas de políticas son realizadas por el CD y el CM acuerda, salvo alguna excepción en la cual el CM proponga un tema a ser abordado a través del COSAVE.

Los GT son los que efectivizan el trabajo que ha sido establecido por el CD, del cual dependen. Son grupos de trabajo que se conforman por profesionales de las ciencias agropecuarias (o similares), que representan a las ONPF de los Países Miembros y son designados por los Directores de las ONPF. Cabe aclarar los integrantes de los GT pueden ser convocados de otros organismos, aunque suelen ser miembros de las ONPF<sup>24</sup>. Cada ONPF, por lo general, designa a uno o dos delegados por GT (un titular y un alterno). Sin embargo, cuando el país es sede de la reunión presencial del GT, la cantidad de participantes de ese país puede ser mayor. Los GT se organizan por temáticas y pueden ser permanentes o transitorios. Estos últimos se crean por el surgimiento de alguna problemática puntual y luego se disuelven. Los primeros GT permanentes del COSAVE fueron el de Cuarentena Vegetal; Sanidad Silvoagrícola; Sanidad de Materiales de Propagación; Plaguicidas; Control Biológico y Procedimientos y Métodos Analíticos. Algunos han cambiado de nombre, otros han tenido periodos sin actividad y luego fueron reactivados, mientras que otros se fusionaron. Uno de los objetivos principales de estos grupos fue elaborar los Estándares Regionales de Protección Fitosanitaria (ERPF) para armonizar procedimientos y facilitar el intercambio comercial, al tiempo que se buscaba disponer de elementos consensuados a nivel regional para posicionarse en ámbitos multilaterales (Fonalleras, 2012). Los ERPF del COSAVE son documentos establecidos por consenso, que proporcionan reglas, lineamientos o características. Pueden ser iniciados en el seno del COSAVE o adaptarse a NIMFs (si las hubiera). En caso que se hagan en base a NIMFs, los ERPFs proporcionan un nivel de detalle mayor a fin de facilitar su implementación a nivel regional. “El uso de los ERPFs promueve la aplicación de medidas fitosanitarias comunes, y se considera es el medio más efectivo para la armonización. Es un mecanismo para ayudar a la liberalización del comercio por remoción de las barreras técnicas injustificadas” (COSAVE, 2018).

La SC está conformada por un Secretario de Coordinación como figura responsable de ejercer las tareas de la SC, aunque puede contar con asistentes designados por la ONPF del país que tenga la presidencia del COSAVE. Como se mencionó, en la etapa previa a

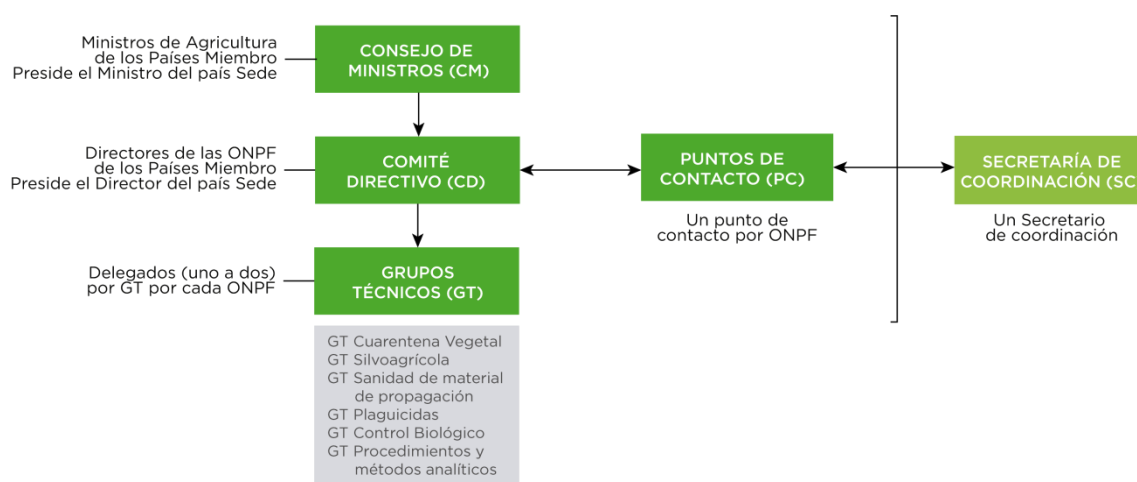
---

<sup>24</sup> Como por ejemplo contrario, se puede citar que para el caso de Brasil son funcionarios de la Empresa Brasileira de Agricultura, Ganadería y Alimentación (EMBRAPA) quienes lo representan actualmente en el GT de Control Biológico.

la institucionalización de COSAVE (mientras era Comité *ad-hoc*) y aún luego de su creación (hasta 1994), funcionó con el apoyo de un funcionario del IICA Especialista Regional de Sanidad Vegetal, que por su dedicación casi exclusiva a las actividades del COSAVE se consideró una Secretaría provista por el IICA. Asimismo, esta figura cumplió un rol fundamental en la etapa de institucionalización del Organismo, debido a sus aportes en cuanto al ordenamiento estructural del COSAVE, sobre los procedimientos y metodologías de trabajo que requería una organización regional, especialmente durante los primeros años, donde no se contaba con experiencia. El papel de la Secretaría era acompañar los objetivos del organismo en aspectos como: impulsar la cooperación y coordinación entre países y con organismos internacionales, considerando aspectos relacionados con las medidas de cuarentena, insumos fitosanitarios, normativa, investigación, formación de recursos humanos; asistir técnicamente e intercambiar información y materiales (Fonalleras, 2012). Debido a la madurez institucional del Organismo y el fortalecimiento que requería el COSAVE, incluyendo la SC, en 1992 el CD presentó ante el CM una petición para dotar al organismo con una estructura técnico-operativa estable. Como resultado de ello, desde 1995 las funciones de la Secretaría son llevadas adelante por un Secretario del COSAVE y el IICA sólo proporciona apoyo, tal como se había establecido inicialmente través del Convenio de Cooperación entre ambos organismos.

En cuanto a la figura de los PC, son funcionarios de las ONPFs designados por sus Directores que actúan como nexo entre las ONPF y la SC. Su función es realizar el seguimiento de todos los temas que vinculan el trabajo de las ONPF con relación al COSAVE. De acuerdo con lo recabado en las entrevistas realizadas y en las instancias de observación participante, el PC es una figura que, se esperaba, cumpliría un rol fundamental de coordinación y seguimiento de temas. Sin embargo, estos actores no han tenido el nivel de actividad que se había proyectado en un primer momento, posiblemente debido a que la relación que se establece entre los Directores de las ONPF con la SC y los miembros de los GT con la SC hacen que el contacto sea directo.

**Figura N°3.2:** Estructura de Gobernanza del COSAVE (1991).



**Fuente:** Elaboración propia.

**NOTA:** Los GT de la figura son los primeros grupos permanentes que funcionaron en el seno del COSAVE (Fonalleras, 2012).

En cuanto al funcionamiento de estos espacios, el CM se reúne anualmente y podría tener sesiones extraordinarias si fuera solicitado por dos o más Países Miembros, al igual que el CD. Para poder sesionar, debe haber un quórum de tres quintos de los miembros, igual que para las reuniones del CD. Si bien el reglamento menciona que para sesionar y adoptar acuerdos tanto el CM como el CD deben contar con un quórum de tres quintos de los Miembros, se procura que todos los miembros participen y lleguen a consensos, como así también para los trabajos que se realicen en los GT. Como fuera recuperado de las entrevistas, es una política del Organismo llegar al consenso y, si hay temas que generan desacuerdos o disputas, se buscan alternativas o modificaciones para que todos los miembros acuerden.

El CD se reúne en función de los planes de trabajo anuales, teniendo como mínimo una reunión al año. Por lo general, esta periodicidad es de al menos dos veces al año. Una de las funciones clave del CD es nominar a representantes para participar en instancias o foros nacionales e internacionales. La elección es por consenso, en función del análisis de los antecedentes de los candidatos nominados. Si bien esto no está estipulado en el reglamento de funcionamiento del organismo, es una práctica establecida, tal como fuera recuperado de las entrevistas realizadas. También designa a quien será el SC, que es propuesto por el Presidente del CD. Por su parte, el Presidente del Comité, cuenta con una serie de responsabilidades, como ejercer la representación del organismo,

iniciar y mantener vínculos con otras instituciones en el ámbito regional e internacional, implementar y dar seguimiento a las resoluciones del CM y CD, velar por el mantenimiento del intercambio de información entre los Países Miembros, organizar las reuniones del CM y CD, supervisar las actividades de la SC y apoyarla en la búsqueda de financiamiento, elaborar con la SC informes anuales sobre las actividades y balances financieros, contribuir con el fortalecimiento del organismo y su desarrollo y cuando haya cambio de Presidencia y colaborar con la transición de las funciones.

Para el desempeño de las funciones del CD y por ende del organismo, la SC es una figura muy importante. Su rol principal es apoyar al presidente del CD en todas las funciones antes mencionadas. Ello es realizado por medio de la coordinación de actividades en todos los niveles, al interior del organismo y en otras instancias regionales e internacionales. También realiza propuestas, brinda apoyo técnico y administrativo en todas las reuniones desde el CM, CD, GT y las que pudieran darse. Además compila, sistematiza y distribuye información técnica y establece vínculos de intercambio de información con otras ORPFs, ONPFs u Organizaciones Internacionales (OMC, CIPF, etc.); propone perfiles técnicos para proyectos de interés de COSAVE; administra y actualiza el sitio web del COSAVE y la información que se publica; se encarga de actualizar el Registro de Firmas de Funcionarios Habilitados para la Emisión de Certificados Fitosanitarios en la región del COSAVE; establece convenios de cooperación con organismos internacionales especializados; por último, presenta informes al CD sobre las actividades que realiza, incluyendo el ejercicio presupuestal. Como fuera mencionado en la entrevista N°3, “el SC es un moderador, impulsor, alguien con manejo de muchos temas de los países e internacionales, considerándolo un rol estratégico que debe tener una actitud de liderazgo”. Asimismo, debe hacer las veces de “nodo central de la coordinación horizontal entre sus integrantes, estimular la participación y sostener la comunicación” (Fonalleras, 2012: 136). La SC se caracteriza por rotar con la presidencia. Sin embargo, tuvo algunos periodos de estabilidad. Como se mencionó, durante el primer periodo, luego de la creación del COSAVE, la Secretaría fue provista por el IICAA partir de 1995, los funcionarios que integraron la SC fueron del COSAVE (Fonalleras, 2012). El otro periodo de estabilidad de la SC se dio entre los años 2002 y 2010. Esta estabilidad se logró porque la persona encargada de cumplir este rol cambiaba su lugar de radicación cada dos años (con la presidencia), es decir, era el mismo funcionario quien llevaba los temas de la secretaría, con asistentes del país sede. El resto de las presidencias tuvo la SC con funcionarios del país Sede. Estas dos

situaciones (secretaría estable vs rotativa) pusieron a la luz una serie de problemas sobre el cambio periódico de la SC, lo cual fue observado a través de las entrevistas, entre los que se destacan dos 1) costo institucional alto. En las entrevistas se observó que poner en funcionamiento una SC en el nuevo país requiere un período temporal alto, en el que no sólo se instalan las nuevas autoridades sino que además se comienzan a formar para realizar las tareas que demanda el espacio. Ello, afecta profundamente el seguimiento de los temas y la memoria institucional del organismo; 2) pérdida de información durante el período de traspaso, lo cual resultaba aún más problemático cuando no existían las tecnologías digitales para resguardo de la información. Sin embargo, también se visualizaron ciertas desventajas con relación a una SC fija, ya que existe la posibilidad de que los Directores descansen de forma desproporcionada sobre el SC y no se involucren lo suficiente en las tareas que requiere el organismo. Asimismo, se corre el riesgo de que el SC se empodere y tome decisiones sin respetar los mecanismos de consulta internos. En este sentido, se visualiza que el SC tiene poder de incidencia en las agendas del CD. Por el contrario, la SC rotativa promueve el involucramiento de los funcionarios del país que tiene la presidencia, debido a que el cumplir con las funciones de la misma implica el trabajo de un número de funcionarios del país sede que incluye los asistentes de la SC y los miembros de los GT, para lo cual el buen desempeño es valorado.

En cuanto a los GT, el CD es quien define su conformación. Como se mencionó los GT pueden ser permanentes o transitorios y tratan temas por áreas de trabajo<sup>25</sup>. De acuerdo con el reglamento, el objetivo de los GT será analizar problemáticas especializadas enmarcadas dentro de los acuerdos multilaterales y en concordancia con los lineamientos que determine el CD, en cierta medida haciendo referencia a los lineamientos que establece la CIPF a través de las NIMF. El funcionamiento de los grupos es determinado por el CD. Al respecto, se procura que los delegados se mantengan en los GT de manera estable, ya que la rotación de funcionarios provoca una pérdida de continuidad en la dinámica de trabajo, tal como se señaló en las entrevistas realizadas. La problemática de la rotación de funcionarios afecta en todos los niveles, técnicos y políticos (CD, GT, SC), sin embargo es más evidente en los GT. Argentina y

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, unos de los primeros GT que se estableció como permanente es el GT de Cuarentena Vegetal (GTCV) y fue clave en los primeros años del organismo. El GTCV trata temas como: la conformación de Listas de Plagas Regional; ERPF sobre la categoría de riesgos de productos según su capacidad de dispersar plagas; Guías para la realización de Análisis de Riesgo de Plagas; entre otros. Es un grupo de gran actividad y su labor nunca ha sido interrumpida.

Chile son lo que tienen delegados de representación más estables. Asimismo, se observa un desequilibrio en cuanto al grado de participación de los delegados (que también depende de la responsabilidad y compromiso del funcionario) en los GT, aunque se fue nivelando con el tiempo, en especial en el ámbito del CD. La rotación no contribuye al crecimiento y desarrollo de los funcionarios en la labor del organismo, que no se sienten identificados con el mismo y probablemente no entiendan el funcionamiento y su importancia. El grado de participación tiene correlación directa con la estabilidad. Por lo general, los delegados más activos siempre fueron los de Argentina, Chile y Uruguay, Brasil acompaña o se opone (según el tema). Paraguay ha tenido una posición prudente, aunque incrementó su participación, tanto en los GT como a nivel CD. En la Entrevista N° 5 se reflexiona que “la no participación no afecta el avance de los temas. Sin embargo, le quita riqueza a los debates y discusiones”. A ello, en la entrevista N°4 se agrega que “la no participación significa un espacio desaprovechado”. A pesar de ello, reflexiona al mismo tiempo que países como Paraguay y Bolivia son los países que más se han beneficiado con el COSAVE, por ser los más débiles técnicamente y los que han aprovechado mucho las oportunidades que se dieron en el ámbito del organismo. Por ejemplo, para alertarse sobre temas durante las reuniones, para tomar como modelo el funcionamiento de las ONPF de la región, e incluso para generar lazos de cooperación bilateral en temas específicos. En la misma línea, en la entrevista N°6 se agrega que el trabajo en el COSAVE les permitió madurar en sus funciones en el organismo y también en sus organizaciones nacionales.

Las reuniones de los GT son convocadas por el CD según el programa de trabajo anual. No todos los grupos se reúnen anualmente. Sin embargo, en las entrevistas realizadas se observa que, al momento de su creación los primeros GT que se conformaron llegaron a reunirse hasta cuatro veces en un año, cuando la demanda por armonizar temas regionales era la base que los países requerían consolidar.

Los GT producen documentos, ya sean ERPFS, procedimientos para la realización de tareas armonizadas, listas de plagas reglamentadas regional, requisitos fitosanitarios armonizados -en los que se informan las plagas de importancia cuarentenaria para la región para los productos que se quieren importar-, o lineamientos para el establecimiento de áreas libres de plagas, solo para mencionar algunos. El abordaje de algunos temas se realiza de forma transversal por varios GT y los documentos que se generan se elevan para su aprobación por el CD. Si algún país no acuerda, la posición queda asentada en el Acta y se pone a consideración del CD, especificando las causas

del desacuerdo. Cabe mencionar que si bien los documentos que se producen y acuerdan a nivel regional no son de carácter mandatorio. En efecto, son utilizados por los países como base para sus propias regulaciones y para las negociaciones internacionales, tanto para el intercambio de productos a nivel regional como también para negociar fuera de la región. Este último aspecto se recupera de las entrevistas realizadas, en las que se señala que si bien lo que se armoniza en el COSAVE no es mandatorio, los países miembros han acordado respetar los fundamentos técnicos acordados en el ámbito regional. En línea con ello, en la Entrevista N°5 se realizan dos reflexiones en torno a este aspecto. Por un lado, se señala como aspecto positivo que, al no ser mandatorio, los países participan más activamente, ya que tienen una “obligación moral” pero la libertad de decidir utilizar los documentos técnicos acordados. En palabras del entrevistado “Si el COSAVE fuera mandatorio no creo que tuviese el nivel de producción que tiene”. Por otro lado, se considera que, si las resoluciones acordadas fueran mandatorias, ello contribuiría a consolidar el trabajo del COSAVE, fortaleciéndolo.

Con relación al mecanismo para la incorporación de nuevos Países Miembros, el Convenio Constitutivo menciona que el COSAVE está abierto a la adhesión de los Estados que lo soliciten y compartan sus objetivos. La solicitud de adhesión es realizada por el Ministro de Agricultura del País que quiere adherir, quien la dirige hacia el Ministro de Agricultura del País que tiene la presidencia del COSAVE, para ser evaluado por el CM. Una vez que la solicitud ha sido aprobada por decisión unánime del CM, el paso posterior es que el País realice los procesos internos nacionales de formalización a través de su respectiva Cancillería. Como menciona el Convenio Constitutivo, la misma “entrará en vigor al momento que el país adherente realice el depósito de su respectivo instrumento de adhesión” (Art. X).

En lo que refiere a su financiamiento, el organismo se sustenta económicamente con los aportes o cuotas que realizan los Países Miembros, los cuales se establecieron mediante la Resolución N°4 del II CM en 1992<sup>26</sup>. El cálculo de la cuota se estableció sobre dos factores. Por un lado, el presupuesto que requería el COSAVE para realizar sus actividades y, por otro, la utilización de coeficientes establecidos por la Organización de Estados Americanos para calcular la alícuota que cada país debería aportar (Fonalleras, 2012). En este sentido, la institucionalidad que logró el COSAVE le permitió conseguir

---

<sup>26</sup> Argentina y Chile, 22,5%; Brasil, 28%; Paraguay, 10% y Uruguay, 17% (Fonalleras, 2012). Estos porcentajes fueron revisados luego de la incorporación de Bolivia y Perú y se establecieron montos de aportes en dólares. Argentina 45900, Bolivia 20400, Brasil 57120, Chile 45900, Paraguay 20400, Perú 45900 y Uruguay 34680 (Resolución de Consejo de Ministros 124/31 – 13M, 2013).

un lugar permanente los presupuestos nacionales de los países. En algunas entrevistas se mencionó que, en ocasiones, la participación de un país estaba en riesgo debido a que se había retrasado con el pago de la cuota. Frente a esta situación se intentaba que las reuniones o eventos se celebraran en ese país para que sus delegados pudieran participar. Cabe incluir que el IICA también ha realizado aportes financieros al COSAVE, primero a través de lo acordado en el Convenio IICA-COSAVE del año 1989, en el cual se preveía la asignación de recursos del IICA para la realización de reuniones anuales del COSAVE y otras de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Actualmente y hace más de 10 años, el IICA realiza un aporte anual de 20.000 dólares. Sumado a esa base presupuestaria, el COSAVE promueve la obtención de financiamiento de fuentes nacionales e internacionales, ya sean del ámbito público o privado, para la realización de programas de capacitación, talleres, desarrollo de herramientas informáticas, etc. En este sentido, en la entrevista N°5 se menciona que “los proyectos de financiamiento solicitados en nombre de una región tienen mayor aceptación que si fuesen requeridos por un país aislado”, entendiendo que los recursos se difundirán a un área más amplia cuando se trata de un grupo de países. Con los fondos del organismo se generan capacitaciones, se solventa la participación de delegados en ámbitos como la CIPF y se desarrollan herramientas para la región. El IICA apoya esas iniciativas. En la entrevista N° 12 se menciona que los recursos siempre fueron escasos, pero el mayor recurso que tuvo el organismo en los primeros años fue el capital humano, citando que “la masa crítica profesional fue mucho más importante que lo económico”.

### **3.3. El rol del COSAVE en la región: su agenda de acción**

#### *3.3.1. Los objetivos del COSAVE y su acción hacia adentro y hacia afuera*

El Convenio Constitutivo del COSAVE establece como principal objetivo “prevenir, disminuir y evitar los impactos y riesgo de los problemas que afectan a la producción y comercialización de los productos agrícolas y forestales de la región” (Art. 1). El abordaje de ello sería a través del accionar coordinado para resolver temas de interés para los Países Miembros, buscando incrementar, al mismo tiempo, sus capacidades en cuanto al perfeccionamiento de los sistemas de cuarentena, de los sistemas de información, del establecimiento de diagnósticos y alarmas fitosanitarias y de la capacitación para incrementar la capacidad técnica de los profesionales.



A pesar de que la Ronda Uruguay aún no había terminado cuando los países de la región suscribieron al COSAVE, los objetivos del Convenio Constitutivo del organismo tomaron en cuenta los problemas que pudieran existir en el comercio de productos agrícolas, denotando un profundo involucramiento en cuanto a los conceptos que se discutían a nivel internacional, haciendo de este espacio un organismo vanguardista. Como se observó en las entrevistas realizadas, lo adelantado del proyecto radicó en gran medida en que los profesionales que influyeron y/o conformaron el organismo en sus inicios también estaban participando activamente en otros foros de la esfera internacional, tales como las Rondas del GATT, el Grupo de Cairns, la CIPF o el IICA (Entrevistas N°5, N°7, N°8, N°11 y N°12). En este sentido, una de las principales motivaciones para la conformación del COSAVE fue la coordinación regional, la cual puede visualizarse desde dos planos: el rol del COSAVE hacia adentro de la región y rol del COSAVE hacia afuera.

Respecto del rol del COSAVE *hacia adentro*, se requería nivelar o equilibrar las capacidades de servicios sanitarios de los países de la región, que resultaban profundamente disímiles. Para ello, una de las primeras acciones emprendidas en el marco del Comité fue realizar el relevamiento de los procesos, reglamentos y normativas que se implementaban al interior de los ONPFs de los Países Miembros. Asimismo, se confeccionaron –por medio de investigaciones– listas de plagas de las plantas (las que estaban presentes en cada uno de los países y las que no) y se identificaron cuáles eran de importancia económica para los países en función de sus producciones y que, por tanto, requerían acciones de prevención y control (Fonalleras, 2012;). Este trabajo se realizó con la convicción de que era indispensable que cada país mantenga su condición fitosanitaria<sup>27</sup> independiente, opción opuesta a lo que sucede en otras regiones, como por ejemplo la Comunidad Económica Europea, donde se uniformizó la condición de las plagas y donde los bienes agrícolas circulan libremente sin restricciones, salvo algunas excepciones. En este sentido el objetivo del COSAVE era conocer las formas de trabajo e ir construyendo procedimientos y metodologías comunes en función de la condición particular de las plagas de la región, para tender hacia la armonización regional. Para esto, los primeros documentos fueron las Listas de

---

<sup>27</sup> El glosario de término fitosanitarios de la CIPF define que la Condición de una plaga (en un área) se refiere a la “Presencia o ausencia actual de una plaga en un área, incluyendo su distribución donde corresponda, según lo haya determinado oficialmente el juicio de expertos basándose en los registros de plagas históricos y actuales y en otra información” (NIMF N°5, 2019).

Plagas Reglamentadas<sup>28</sup> regionales y los ERPF. Los diferentes ERPF se hicieron en base a las capacidades y necesidades de los países, y como se menciona en la entrevista N° 7, ayudaron a reducir esas asimetrías, citando como ejemplo “el estándar para el registro de los inspectores certificantes a nivel del COSAVE, que plantea una estructura de capacitación base para todos los inspectores de la región”. Resulta relevante destacar que en la totalidad de las entrevistas realizadas se puso de relieve que el espacio regional dio lugar al intercambio de conocimiento, experiencias y lecciones aprendidas y favoreció el reconocimiento de problemas comunes.

Más allá de los documentos que se generaban y armonizaban, a nivel regional se requería coordinación para abordar cuestiones relativas a la protección de los cultivos (de plagas) y sentar las bases técnicas que pudieran servir para el intercambio comercial<sup>29</sup>. Esta coordinación e intercambio, que trajo nuevos conocimientos y capacitación en materia fitosanitaria y comercial, facilitaría las negociaciones para el comercio entre los países de la región y de los países de la región con el mundo. Como ejemplo de este rol del COSAVE, en las entrevistas se señala que, “previo al COSAVE, Chile tenía las fronteras cerradas y un país como Uruguay necesitaba la apertura, lo cual se fue logrando en gran parte como resultado del accionar de este organismo” (Entrevista N°5).

En lo que refiere al rol del COSAVE *hacia afuera*, como se explicó, ya desde la década de 1980 se consideraba fundamental poder incidir sobre el establecimiento de normas internacionales que regularan el movimiento de productos agrícolas y otros bienes capaces de vehiculizar plagas de las plantas. Evitar la dispersión de plagas de las plantas era el ámbito de acción del COSAVE, por lo que resultaba de alguna manera natural que fueran partícipes en la elaboración de normas internacionales relacionadas a la cuestión, más allá de las cuestiones geopolíticas implicadas en el establecimiento de estas regulaciones. Sumado a ello, los temas relativos con la actividad agropecuaria tenían gran importancia política para el grupo de países agroexportadores que conformaban la

---

<sup>28</sup> Según el Glosario de Términos Fitosanitarios de la CIPF, una Plaga Reglamentada es una plaga cuarentenaria (PC) o plaga no cuarentenaria reglamentada (PNCR). La primera se refiere a plagas de importancia económica potencial que están de ausentes en un área o, si están presentes, se encuentran bajo control oficial. El segundo tipo de plagas son aquellas que se dispersan a través de material de propagación y que afectan el uso de ese material con consecuencias económicas inaceptables, pero están presentes en el área y sujetas a reglamentación dentro de la misma (NIMF N°5, 2019).

<sup>29</sup> Como en su momento fue la generación de trabajos de investigación a nivel regional por trabas comerciales relacionadas al cancro de los cítricos - producido por la bacteria *Xanthomonas citri* pv. *Citri* - o las moscas de los frutos presentes en algunos países de la región en cuanto al reconocimiento de áreas libres (Entrevistas N°1, N°5, N°10, N°11 y N°12).

región del COSAVE, motivo por el cual la iniciativa recibió el apoyo que requería para institucionalizarse. En términos del posicionamiento internacional de los países de la región, en las entrevistas realizadas se afirma que

“otros bloques importantes, como la EPPO y la NAPPO, tenían a sus funcionarios instalados en la CIPF, ya sea en la Secretaría de la CIPF o participando en los Grupos de Expertos y era necesario que nosotros nos incorporáramos, ya que estábamos ausentes en ese manejo político” (Entrevista N°3).

En las entrevistas se señala también que los Directores Nacionales de Sanidad Vegetal referentes del Comité *ad-hoc*, en esa década y en los primeros pasos del COSAVE como institución, lograron participar en la discusión del Acuerdo MSF de la OMC y en la revisión del texto de la CIPF que este acuerdo impuso (en 1997).

Tal como se abordó en el apartado anterior, la revisión del texto de la CIPF fue necesaria y fundamental, ya que en ese momento la CIPF se convierte en la organización referente ante la OMC para la elaboración de normas, directrices y recomendaciones internacionales que serían utilizados como base para las disputas del Mecanismo de Solución de Diferencias de ese organismo. Previamente la CIPF no tenía un carácter normativo tan sólido como el que se le asignó con el Acuerdo MSF. En tanto ya estaban iniciadas las negociaciones de la Ronda Uruguay, la FAO inició el programa para revisar el texto de la CIPF (por segunda vez) para asegurar la modernización y asegurar la coherencia con el Acuerdo MSF (CIPF, 2018). En las entrevistas realizadas se menciona que el COSAVE participó activamente de esa revisión, proponiendo la inclusión de los principios del Acuerdo MSF<sup>30</sup> (los cuales quedan plasmados en la NIMF 1) y realizando contribuciones fundamentales para los países de la región, como la inclusión de los siguientes principios:

1. el principio general de *impacto mínimo*, el cual señala que:

“las partes contratantes deberían aplicar medidas fitosanitarias con un impacto mínimo. En este aspecto, la CIPF estipula que ellas (las partes contratantes) deberán establecer solamente medidas fitosanitarias que constituyan las medidas menos restrictivas disponibles y den lugar a un impedimento mínimo de los desplazamientos internacionales de personas, productos básicos y medios de transporte” (NIMF N°1, 2006).

---

<sup>30</sup> La CIPF es el único que los tres organismos referentes del Acuerdo MSF – CIPF, OIE y CODEX - que se alinea en casi su totalidad a los principios del Acuerdo MSF.

2. el principio operativo de *evitar demoras indebida* que incidan en la toma de decisión y puedan perjudicar el comercio, la cual señala que:

“Cuando una parte contratante solicite a otra parte contratante establecer, modificar o eliminar medidas fitosanitarias, al cambiar las condiciones o estén disponibles nuevos hechos, la solicitud debería considerarse sin demoras indebidas. Los procedimientos relacionados que incluyen, entre otros, el análisis de riesgo de plagas, el reconocimiento de áreas libres de plagas o el reconocimiento de la equivalencia también deberían realizarse con prontitud” (NIMF 1, 2006).

3. el concepto de *Plagas No Cuarentenarias Reglamentadas* (PNCR). Este concepto resultaba importante por el consumo de material de propagación de la región;
4. la posibilidad del reconocimiento de *áreas libres de plagas*<sup>31</sup>. La medida fitosanitaria de área libre de plaga es una opción que se agrega como resultado de la revisión del texto revisado de la CIPF y a demanda de los países que contaban con situaciones acordes en sus países para dar cumplimiento a la misma, entre ellos, países de la región del COSAVE, como Chile y Argentina. Anteriormente sólo existía la opción de país libre, lo cual no era pertinente para la situación de los países de muchos países (Entrevistas N°3, N°5, N°8 y N°12). Para el proceso de reconocimiento de áreas libres de plagas se ha proporcionado lineamientos a través de la NIMF N°4 “Requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas” (NIMF N°4, 1995).
5. y los *sistemas de mitigación de riesgo* (o Enfoque de Sistemas) que refiere a la “opción de manejo del riesgo de plagas que integra diferentes medidas, de las cuales al menos dos actúan independientemente, con efecto acumulativo” (NIMF N°5, 2019), la cual ha resultado tener lineamiento propios en la NIMF N° 14 “Aplicación de medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo del riesgo de plagas” (NIMF N°14, 2002).

Las dos últimas medidas fitosanitarias resultaron particularmente novedosas y fueron propuestas en tanto que venían siendo discutidas desde el Grupo de Cairns (Entrevistas N°3, N°5, N°6 y N°8). Además, estos últimos conceptos revisten gran importancia para la región debido a que amplían el abanico de opciones para cumplimentar con los

---

<sup>31</sup> Un área en la cual una plaga específica está ausente, tal y como se ha demostrado con evidencia científica y en la cual, cuando sea apropiado, dicha condición se esté manteniendo oficialmente (NIMF N° 5, 2019).

requisitos fitosanitarios de los países importadores para el comercio de productos vegetales y otros bienes capaces de vehicular plagas. Ese tipo de medidas fitosanitarias (áreas libres, sistemas de mitigación de riesgo) brindaban oportunidades más allá de la prohibición.

Los ERPF se alinean a las NIMF y proporcionan información más detallada que facilita su implementación en la región. Algunos de los ERPF elaborados en la región fueron tomados como referencia para la elaboración de NIMF.

Los procesos internacionales hicieron que desde mediados de la década de 1990 hacia adelante el rol del organismo *hacia afuera* se profundizara por sobre su rol *hacia adentro*. Los años 1990 resultaron un momento clave, en el cual era de gran importancia posicionar al organismo en la esfera internacional para incidir en las normas básicas y fundamentales que regirían en el comercio de bienes agrícolas en el mundo. La primera etapa de consolidación del COSAVE coincide con la creación de la OMC como resultado de la Ronda Uruguay y la aprobación del Acuerdo MSF, en el cual se reconoce a la CIPF, OIE y CODEX como los organismos referentes para la elaboración de normas en sus respectivos ámbitos, tal como fuera mencionado en el capítulo anterior. En función de estas modificaciones en el escenario internacional, el trabajo del organismo se internacionalizó, postergando el desarrollo de temas propios de la región como el tratamiento de problemas fitosanitarios o la profundización de procesos de armonización. Sin embargo, esta intervención en espacios internacionales se consideró estratégica, ya que a través de ella se lograría posicionar al COSAVE a nivel internacional, siendo reconocido, respetado y considerado por su nivel técnico y sus aportes. Ello permitiría lograr que las normas internacionales se hicieran considerando los requerimientos de los países del sur, lo que resultaba un objetivo geoestratégico central para la región en tanto productora de materias primas y alimentos de origen agropecuario (Fonalleras, 2012; Entrevistas N°4 y 5).

### 3.3.2 *La agenda del COSAVE*

La agenda de trabajo anual del COSAVE (o plan de trabajo) es definido por el CD al final de cada ejercicio, en el mes de diciembre. En caso que queden cuestiones sin tratar, la agenda se finaliza en marzo del siguiente año. Del plan de trabajo anual se desprenden las tareas para los GT y la SC. En tal sentido, existen temáticas que, periódicamente, tienen un lugar en la agenda, por ejemplo, documentos que se

actualizan cada dos años o aquellos temas que no han sido finalizados. Además, se agregan otros que van surgiendo de acuerdo a los intereses de los miembros.

Si bien la decisión de los temas a tratar es del CD, hay actores internos y externos que inciden en la agenda que se construye.

Entre los internos, en primera instancia, los Directores de cada ONPF del COSAVE pueden considerarse como actores desagregados con gran poder de incidencia sobre la agenda. Cada uno tiene sus agendas nacionales, pero además participan de otros eventos a nivel nacional, regional o internacional y tratan con multiplicidad de actores del ámbito público y privado. Por medio de estas actividades se captan temas que pueden ser de interés para el COSAVE y se plantean en el CD. En las entrevistas se coincidió en que los países más activos en cuanto a proponer temas son Argentina y Chile, además de que se enfatizó en que estos liderazgos fueron positivos, nunca negativos (Entrevista N°6). En segundo lugar, de la misma forma que el CD, los delegados que conforman los GT participan de capacitaciones, ya sean talleres, simposios, congresos, a partir de los cuales pueden surgir temas actuales y de interés para la región. En este caso, los delegados pueden presentar el tema a instancias de la reunión del GT y la propuesta quede asentada en el acta para ser elevada al CD. Cada delegado también puede transmitir el tema a su Director, quien se encarga de presentarlo para consideración del CD. En tercer lugar, como se mencionó, hay un grado de incidencia del SC sobre la agenda del CD, dependiendo de las características del manejo de temas internacionales, proactividad y liderazgo. A pesar de que el objetivo del CM es marcar las políticas del organismo, no es habitual que este espacio instale temas en la agenda, lo cual se vio exacerbado con la creación del Consejo Agropecuario del Sur (CAS)<sup>32</sup>. En efecto, en las entrevistas realizadas se pudo constatar que el COSAVE queda ciertamente relegado a partir del año 2003, cuando se crea el CAS, debido a que la instancia ministerial de dos días de dedicación exclusiva al COSAVE, paso a estar contenido en una agenda de cinco días para definir las prioridades de la agenda agropecuaria en temas múltiples (políticas sectoriales, negociaciones internacionales, sanidad vegetal y animal, inocuidad de los alimentos, formación de recursos humanos, tecnología e innovación (CAS, 2021)

---

<sup>32</sup> El CAS es el foro ministerial de consulta y coordinación de acciones regionales, integrado por los ministros de agricultura de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Agrupa los mecanismos regionales de coordinación del sector, que incluye al COSAVE.

La agenda también se moldea en función del contexto internacional. En los inicios de la actividad del COSAVE los temas relacionados a la armonización ocupaban un lugar destacado en la agenda. Luego, paso a ser el centro la cuestión internacional, en función de la necesidad de participación para analizar e incidir en las normas internacionales (internacionalización de la agenda), tal como se destacó en la totalidad de las entrevistas realizadas). En esta línea, los temas de agenda de la CIPF tiene un lugar muy importante en la agenda del COSAVE. Otras cuestiones que pueden marcar la agenda son las controversias en torno al Acuerdo MSF o cuestiones bilaterales entre países del COSAVE que se llevan a la agenda regional, aunque en la totalidad de las entrevistas realizadas se refirió que en muchas oportunidades, estas cuestiones son resueltas en charlas informales en instancias de reuniones del CD.

En consonancia con ello, desde la creación del MERCOSUR en 1991 el COSAVE se ha articulado con este organismo. Según se enfatizó en las entrevistas realizadas, el COSAVE ha funcionado como el insumo técnico para la labor de armonización que se lleva adelante en el ámbito del MERCOSUR. Sin embargo, el MERCOSUR puede ocasionalmente tener incidencia en los productos que se priorizan para su abordaje anual. Cabe mencionar, que los delegados que participan en el COSAVE muchas veces son los mismos que participan de MERCOSUR, lo cual puede llevar al planteamiento de abordar los mismos productos desde diferentes puntos de vista a fin de evitar duplicar esfuerzos. Como se rescata de la Entrevista N°7, “se generaba una sinergia entre los organismos”.

En cuanto al tipo de temas que ingresa en la agenda del COSAVE, en la entrevista N°6 se señala que en general las temáticas abordadas son generales, en el sentido de que su tratamiento reviste utilidad para todos los países de la región. En algún caso, se abordaban temas que eran de mayor interés para uno o dos de los países, pero que en definitiva se incluían porque se entendía que en el corto o mediano plazo también serían de utilidad para el resto de los países. Esta forma de trabajo era bien aceptada, en tanto y en cuanto no vaya en contra de los intereses de algún país y no sean temas sensibles o conflictivos. En este sentido, agrega que “a pesar de que cada país tiene cuestiones que son prioritarias, la clave fue acordar una agenda que les permitiera convivir con esas diferencias. No era un ámbito para criticarse, sino para mejorar”.

### 3.4. El impacto del accionar del COSAVE

Como se analizó hasta aquí, la creación del COSAVE y su proceso de institucionalización tuvo múltiples impactos simultáneamente en tres escalas: nacional, regional e internacional.

Hacia adentro de la región, el COSAVE cumplió un papel central al contribuir a **nivelar las capacidades** de las ONPF de los Países Miembros. Mientras que algunos organismos nacionales, como el de Argentina o el de Chile, contaban con trayectorias más sólidas en las temáticas y profesionales con formación específica para las tareas que desarrollaban, otros -en particular lo de los países más chicos- tenían menores capacidades para abordar las problemáticas sanitarias y fitosanitarias. En el marco del COSAVE se profundizaron las acciones de cooperación y coordinación que la región ya venía trabajando por temas de plagas que dañan a la agricultura. Es así que entre las primeras acciones realizadas se diagnosticó la situación de los países y las necesidades para hacer converger tanto sus modos de acción como las normativas elaboradas. Atento a ello, cada país tuvo que indagar al interior sobre sus normativas, procedimientos y mecanismos, tanto para la protección de su agricultura así como las regulaciones fitosanitarias (si existían). Partiendo de ese punto y a través de la **mutua colaboración**, confeccionaron sus listados nacionales de plagas de importancia cuarentenaria, en pos de generar un listado de plagas regional, a fin de establecer una plataforma de protección fitosanitaria regional. El trabajo conjunto para la armonización y la generación de posiciones regionales se obtuvo gracias al intercambio de información, experiencias y conocimiento. Hubo cooperación al promover vínculos y estudios mancomunados con investigadores de instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA - Argentina), el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA - Uruguay), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA - Brasil, por sus siglas en portugués). En las entrevistas realizadas se destacó cómo estas instancias -que en principio no eran concebidas como instancias de cooperación por quienes participaban de ellas- permitieron a los funcionarios obtener conocimiento técnico y operativo de campo y reconocer los sistemas de producción de los países de la región, generando vínculos en diferentes ámbitos. El proceso de armonización propició un ordenamiento y **transparencia** que contribuyó a generar y fortalecer los **lazos de confianza** en la región. Como fuera referido en las entrevistas realizadas, el aprendizaje fue incalculable, el COSAVE fue una escuela para todos.



En lo que respecta a la construcción de lazos en la región, en las entrevistas realizadas se destaca que, previo a la existencia del COSAVE, los países de la región tenían serios problemas, ya que se veían como competidores y se entorpecían mutuamente el comercio. La instalación de este nuevo espacio se abre como un **foro de intercambio de opiniones**, que se consolida luego de 1995 a raíz del Acuerdo MSF, pero con toda una preparación de los años previos (del organismo *ad-hoc* y los primeros años del COSAVE). Esto permitió que el comercio fluyera en la región y se fueran acercando posiciones. Haciendo referencia a lo mismo, en la Entrevista N° 4 se agrega que “el nivel de conflicto bajó muchísimo” con la creación del COSAVE. Asimismo, un elemento a destacar, que es mencionado como uno de los mayores logros de la cooperación, es la conformación de **redes formales e informales** como resultado del relacionamiento y el conocimiento de las personas. La solución de temas bilaterales en instancias de las reuniones de CD fue innumerable: los Directores llevaban los temas para tratar de forma bilateral para ser abordados con sus pares, sin contar los **lazos de confianza** que se generaron, lo cual facilita procesos que hacen funcionar al organismo e incluso el comercio. En palabras recuperadas de la entrevista N° 6: “lo mejor que había conseguido el organismo fue que los directores de protección vegetal de la región se contestaban el teléfono”, reflexionando sobre la creación de un verdadero **diálogo regional**. Esto se complementa con lo recuperado de la Entrevista N° 7 en cuanto a que esta dinámica facilita las tareas del día a día y la resolución de problemas.

Otro punto central, resaltado en las experiencias que se han mencionado durante las entrevistas, fue la **solidaridad** que existe en el accionar del organismo, ya sea desde la construcción de la agenda hasta los proyectos comunes que se desarrollan, o en el apoyo mutuo en instancias internacionales como la CIPF.

Este impacto también se hace visible también en las capacidades de negociación adquiridas. Los países más experimentados de la región en materia de negociación eran aquellos que tenían mayor intercambio comercial: Chile y Argentina. Esos saberes prácticos fueron transmitidos entre los países del COSAVE, reforzando el rol *hacia adentro* del COSAVE y, en consecuencia, *hacia afuera*. De esta forma, el COSAVE logró empoderar a sus socios con menores capacidades. En las entrevistas se coincidió al observar que el fundamento técnico y espíritu negociador que las ONPF adquirieron se utiliza también para las negociaciones bilaterales y multilaterales fuera de la región del COSAVE. Asimismo, las ONPF supieron alertarse y mantenerse actualizadas sobre

temas y abordarlos si fueron de su interés. Cabe resaltar el siguiente extracto de la Entrevista N°7:

“si nosotros estuviéramos fuera de una organización como el COSAVE no estaríamos cumpliendo con lo establecido por la CIPF, no tendríamos el soporte normativo que nos da región, las capacitaciones, los programas regionales, seríamos invisibles, porque somos un país chico, y estar en el organismo nos dio **visibilidad y respaldo** para salir con nuestro mercado agrícola fuera de la región. A la hora de negociar con países de forma bilateral, al pertenecer al COSAVE nos ven de otra forma”.

En este sentido, siendo que lo establecido en el COSAVE no es mandatorio, se reconoce que lo acordado por una región es algo que no se puede desconocer, tiene valor y es utilizado como estrategia de negociación.

Con relación a la construcción de la agenda, uno de los puntos centrales refiere a qué país lidera este proceso o si, por el contrario, existen mecanismos que aseguren que los temas a tratar resultan de utilidad para todos los países. Como resultado se identifican dos puntos de vista que ponen al descubierto cierto nivel de conflicto. Por un lado, se recupera de las entrevistas que en el balance general, los temas fueron útiles para todos los países de la región, especialmente en los inicios cuando se sentaron las bases para la armonización, rescatando que algunos temas pueden ser de mayor interés que otros. En este sentido se vuelve a retomar la **cuestión solidaria**, considerando que si el tema no es de gran interés para alguno de los países, no es un obstáculo, ya que el intercambio de experiencias, los procedimientos y metodologías que se utilizan para el abordaje de los temas sirve para aplicarse en otras problemáticas, por lo que aún se reconoce como un beneficio. Siendo que hay países más proactivos que otros en cuestión de temas de agenda, eso se valora desde el punto de vista del aporte a la actualización que adquieren los países en ese ámbito, generando un proceso de crecimiento en términos de conocimiento y liderazgo. Por otro lado, tomando la opinión de una de las entrevistas, considera que al tratarse el COSAVE de un organismo de cooperación, los temas planteados en su seno deberían abordarse en conjunto, ya que la cooperación puede darse desde la perspectiva de compartir experiencias, ya sea en programas similares, en el desarrollo de procedimientos o infraestructura y, en caso de requerirse recursos económicos u otros mecanismo de cooperación para la implementación de proyectos, el apoyo del COSAVE es fundamental, aun cuando el tema no sea de interés para todos los países, tratándose de una cuestión solidaria que si se trata nivel región se espera tenga más impacto. En este sentido, se visualiza cierta conflictividad para poder

encontrar un equilibrio entre los intereses para la cooperación en ciertos temas, lo cual se interpreta como un desafío para la cooperación.

En lo que respecta a la conformación e institucionalización del organismo como la ORPF de América del Sur, se recupera de las entrevistas que la efectividad del accionar del COSAVE, especialmente durante las primeras décadas de funcionamiento, que se atribuyó en gran parte a los profesionales que conformaron el espacio (que, de acuerdo con las palabras de las personas entrevistadas, resultaban “líderes natos”) y al compromiso que llevó a tener un entendimiento entre ellos y posicionarse hacia afuera. La gran preparación regional y la gran actividad internacional les proveyó una experiencia que niveló al COSAVE con otras ORPF del mundo, como son la EPPO y la NAPPO, que representan a los países desarrollados y que cuentan con una trayectoria institucional mucho mayor. En sus primeros años de existencia, el COSAVE logró instalarse como una organización referente en el ámbito fitosanitario, siendo consultada por otras organizaciones regionales de larga data.

El trabajo regional, también generó un **sinergismo** en el accionar de los países al interior del COSAVE y con otros organismos regionales como el MERCOSUR. El COSAVE se convirtió en la base técnica del MERCOSUR y se logró la complementación. El vuelco del organismo hacia el ámbito internacional a poco andar de su institucionalización también logro que la región generara impactos en esa esfera. En gran medida, ello se debió a la capacidad del organismo de generar posiciones conjuntas a partir de las cuales se discutiría en el espacio internacional. En este sentido, de las entrevistas realizadas se observó una gran preparación del CD para su desempeño internacional, haciendo mención a una “estrategia internacional”. Atento a ello, se señala que

“cuando se participaba en los plenarios de la CIPF<sup>33</sup> los países hablaban con mucha más fuerza, se apoyaban. No era la opinión aislada de un país y eso se visibilizó. Se elaboraba una posición como región y se definía estratégicamente que país lo presentaría en el plenario” (Entrevista N°5).

Es decir, todos los países del COSAVE votaban igual, en función de acuerdos previamente establecidos. Ello resultaba muy importante para los países de la región, como también para otros países y regiones en desarrollo que compartían no sólo realidades sino también posiciones. Ello se debe a que estos países cuentan con menos

---

<sup>33</sup> El plenario de la CIPF se refiere a la reunión anual del CMF de la CIPF, que se celebra al menos una vez al año en las oficinas centrales en los edificios de la FAO, en Roma. El CMF es el órgano decisorio máximo de la CIPF, como se mencionó en el apartado anterior.

mecanismos para organizarse, consecuentemente, tienen menor participación y poder de incidencia. Como parte de la estrategia, el COSAVE buscaba voluntades para formar posiciones más amplias en instancias de otros eventos internacionales, como la Consulta Técnica entre ORPFs. En este evento se reúnen las ORPF del mundo para presentar sus posiciones frente a determinados temas que se abordarán a nivel internacional (en la CIPF). En estas ocasiones, el COSAVE era un organismo muy requerido para conocer su postura y fundamentos. Otra instancia era la proporcionada por el Grupo Interamericano Coordinador de Sanidad Vegetal, que se define como un arreglo colaborativo en el cual participan las ORPF del Hemisferio Americano y Caribe. Todos los años, previo al plenario de Roma, las ORPF que nuclea el organismo se reúnen y presentan los temas de preocupación para las regiones. En la entrevista N°6 se menciona que:

“la práctica de generar posiciones del COSAVE se adoptó desde el principio de la conformación del COSAVE. Aunque se erigía como un organismo netamente técnico, su accionar era político. El COSAVE era convocado por la EPPO y la NAPPO para tener las reuniones previas al plenario CMF. Otras ORPF sí se limitaban a lo técnico y no se encargaban de formar posiciones, cada país mantenía su posición individual. En este sentido, el poder del COSAVE era enorme, sumado a que la CIPF era aún una organización débil, siendo que el Acuerdo MSF estaba aún en negociación y la CIPF no tenía el peso que logro conseguir posteriormente”.

La **estrategia internacional** consistía en participar en ámbitos como la CIPF u otras instancias internacionales con posiciones consensuadas y de esa forma el organismo se impuso con cuestiones de impacto para una región de países agroexportadores. De las propuestas realizadas por el COSAVE, se elaboraron la NIMF N°32 “Categorización de productos según su riesgo de plagas”; la NIMF N°14 “Aplicación de medidas integradas en un enfoque de sistemas para el manejo del riesgo de plagas”; NIMF N°4 “Requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas”; se introdujeron conceptos como el de PNCR y se consideraron principios fundamentales como el de impacto mínimo y el de evitar demoras indebidas, para mencionar algunos. Al mismo tiempo que se hacían propuestas, bloquear iniciativas que iban en contra de los intereses de la región también era una práctica del organismo: “Hubo normas que se modificaron totalmente porque el COSAVE advertía que tenían cuestiones de fondo que no estaban bien, incluso cuestiones conceptuales” (Entrevista N°5). En este sentido, en la Entrevista N°3 se afirma que

“era necesario actuar en bloque, cada uno solo no iba a lograr absolutamente nada, éramos algunos países muy pequeños para pesar en el ámbito internacional, pero si formábamos una región importante eso nos iba a dar más peso en las opiniones que se vertían en el marco de la CIPF. Diría que lo hicimos bastante bien, fuimos exitosos en posicionarnos, en dividirnos las tareas, ya que éramos muy pocos para mirar muchos temas, incluyendo nuestro propio trabajo dentro de las ONPF además de lo del COSAVE. Aprendimos el tema de la participación internacional, y conocimos a la CIPF por dentro”.

En definitiva, el COSAVE le permitió a la región generar la capacidad de incidir en las nuevas normas internacionales del comercio y al mismo tiempo generó capacidad para implementarlas, es decir, que el aprendizaje no solo ha sido técnico, sino también político.

### **3.5. Conclusiones parciales**

Este último capítulo estuvo centrado en realizar un estudio profundo del COSAVE en su etapa de creación e instalación para observar su consolidación institucional, su funcionamiento y la construcción de su agenda. Se partió de las siguientes preguntas: ¿Cómo fue el proceso de instalación del COSAVE, desde su creación como espacio *ad-hoc* en 1980 hasta su institucionalización en 1989? ¿Cuáles fueron las causas que motivaron su creación? ¿Cuál es el devenir de su agenda desde el momento de su institucionalización? ¿Hay factores contextuales que explique ese devenir? ¿Cuál es su estructura de gobernanza y funcionamiento? ¿Responde con ellas a las características que se asignan a la Cooperación Sur-Sur?

En la primera sección del capítulo, se exploraron los antecedentes relativos a la realización de acciones de cooperación y coordinación regional para tratar problemas ocasionados por plagas. Así, se observó que, si bien se registran iniciativas concretas desde mediados del siglo XX, una de las claves centrales para explicar el surgimiento del COSAVE es la creación del Programa Hemisférico de Sanidad Vegetal por parte del IICA a fines de la década de 1970. Considerando que el abordaje individual de las problemáticas ocasionadas por las plagas era insuficiente (puesto que las plagas no reconocen fronteras), se establece en este ámbito el Grupo de Trabajo para el Área Sur, conformado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En 1980, es grupo se reconfigura como Comité Técnico Regional de Sanidad Vegetal del Área Sur (Comité *ad-hoc* para el Área Sur).

Durante la década de 1980, el IICA propició un ámbito de trabajo y discusión para los representantes de sanidad vegetal de los países de la región, reunidos en el Comité *ad-hoc*. Este espacio dio lugar a identificar que era necesario relevar la situación regional en cuanto a la organización de los servicios nacionales de sanidad vegetal, los instrumentos legales, recursos humanos, problemas fitosanitarios de los países de la región, pero también permitió reconocer que la región no estaba representada por una institución regional de reconocimiento internacional (por la CIPF). Este reconocimiento institucional requería cierto nivel de organización entre los países de la región, lo que motivó la institucionalización del Comité *ad-hoc* y su transformación en el COSAVE. Sin embargo, se concluyó que eso no fue lo único que motivó la formalización del espacio.

La participación de los líderes de los organismos sanitarios de los países de la región en otros espacios de discusión, como la Ronda Uruguay, el Grupo de Cairns e incluso en la CIPF contribuyó a que se visualizara la importancia de posicionarse como región para poder negociar y tener voz frente a la elaboración de normas que regirían el comercio de productos agrícolas luego de la Ronda Uruguay. Esto fue interpretado y se vio con más fuerza la importancia de institucionalizar el espacio regional. Asimismo, aun cuando la Ronda Uruguay no había concluido, los objetivos del Convenio Constitutivo del organismo toman en cuenta los problemas que puedan existir en el comercio de productos agrícolas, denotando un organismo vanguardista en cuanto a los conceptos que se discutían a nivel internacional como la cuestión comercial y lo agropecuario.

El camino recorrido desde la conformación del Comité *ad-hoc* hasta la formalización del espacio le permitió a los países de la región identificar los intereses compartidos y convergentes, interpretar una situación regional e internacional en la cual sería importante participar debido a la naturaleza agroexportadora de sus economías, tomando como base la experiencia de coordinación que la región ya poseía. Ello resultó también una motivación central a la hora de la institucionalización del COSAVE, en tanto pudo ser percibida la necesidad regional de contar con un espacio de colaboración de este tipo para abordar los problemas propios.

En la segunda sección del capítulo se analizó la institucionalidad del COSAVE y sus dinámicas de funcionamiento. Con relación a la institucionalidad, el organismo se consolidó con una estructura nutrida que se detalla en el Convenio Constitutivo y el Reglamento de Funcionamiento. Como resultado del análisis del funcionamiento del COSAVE se desprende que si bien el CM es el órgano máximo y que según el

Convenio Constitutivo tiene como función fijar políticas, estrategias y prioridades, es el CD quien propone los temas a tratar. Asimismo, se visibiliza el rol estratégico de la SC, que más allá de tener la responsabilidad de cumplir con una multiplicidad de funciones, tiene un gran poder de incidencia en la agenda, que se relaciona especialmente a una SC proactiva y con liderazgo. La SC rota con la Presidencia, lo cual puso a la luz dos problemas principales: 1) alto costo institucional de instalar la SC en un nuevo lugar, incluyendo la capacitación que eso conlleva, afectando profundamente el seguimiento de temas y la memoria institucional; 2) la pérdida de información. Al mismo tiempo, se identificaron riesgos sobre la instalación de una SC fija, existiendo la posibilidad que los Directores descansen en forma desproporcionada sobre la SC, no se involucren en las tareas del organismo, y al mismo tiempo, que la SC se empodere y tome decisiones sin respetar los mecanismos de consulta internos. La rotación de funcionarios en todos los niveles, técnicos y políticos (CM, CD, GT), también se concibe como un problema para la institución debido a que genera una pérdida de continuidad en el seguimiento de temas y dinámicas de trabajo, lo que afecta el crecimiento y desarrollo del organismo. La estabilidad de funcionarios se relaciona de forma directa con el nivel de participación. Los documentos emanados del COSAVE se adoptan por consenso, y aunque no sean de carácter mandatorio, los países miembros los utilizan como base para sus normativas y como fundamentos para las negociaciones. Finalmente, se observó que el sustento financiero principal del organismo proviene de los aportes que hacen los Países Miembros a través de cuotas, aunque el IICA siempre ha realizado contribuciones económicas. El COSAVE, además, promueve la obtención de otras fuentes de financiamiento.

En la tercera parte del capítulo, se analizaron los objetivos del COSAVE y su agenda de acción. Como resultado, se identificó un doble rol del organismo: uno orientado *hacia adentro* de la región y otro rol *hacia afuera*.

En relación con su rol interno, se identificó que el COSAVE ha sido central para nivelar las capacidades de los servicios sanitarios nacionales. Partiendo de una situación diagnóstica a través del relevamiento de procesos, reglamentos, normativas, situación de plagas, se confeccionaron listas de plagas regionales y ERPFs y se generaron bases técnicas para las negociaciones comerciales, tanto entre los países de la región como de la región hacia afuera. Este espacio dio lugar al intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas, al mismo tiempo que permitió identificar problemas comunes.

En relación con su rol externo, el objetivo del espacio era generar posiciones consensuadas considerando los intereses de la región y participar en instancias internacionales para poder incidir en la elaboración de las NIMF o en otros foros. Esto último se profundizó hacia mediados de la década de 1990, ya que se consideró un momento clave, de gran importancia para posicionar al organismo en la esfera internacional. En el marco de la instalación de lo que en el capítulo 2 se definió como SAG y RAC, se estaban elaborando las normas básicas y fundamentales que regirían en el comercio de bienes agrícolas en el mundo.

Para la construcción de la agenda, se identificaron actores internos y externos que inciden en los temas que aborda. Internamente los Directores de las ONPFs, los delegados de los GTs, y como se mencionó, la SC dependiendo del nivel de proactividad y liderazgo. Por fuera del organismo, la agenda de la CIPF tiene un lugar destacado en la agenda y ocasionalmente algún tema de MERCOSUR o alguna controversia regional o internacional puede instalarse en la agenda. Se reconoció que hubo un punto de inflexión en los temas que predominaban, debido a que, como se mencionó, existía la necesidad de generar posiciones consensuadas para ir como bloque a plantear a la CIPF lo que a la región le interesaba frenar, modificar o apoyar, especialmente cuando se inició en la CIPF el tratamiento de las NIMFs básicas. Esto ocurrió a partir de 1995. El organismo superó su perfil técnico para adoptar estrategias políticas en su accionar a fin dar curso a los intereses de la región.

La cuarta sección analiza el impacto del trabajo del COSAVE en 3 niveles: Nacional, regional e internacional, como así también se identificaron buenas prácticas a destacar en cuanto a su dinámica de funcionamiento y construcción de agenda.

En los ámbitos nacional y regional, sobre bases solidarias, los países lograron nivelar capacidades, identificar intereses comunes, obtener conocimiento técnico, operativo y en materia de negociación política. Además, se fomentó el ordenamiento, la transparencia y se generaron lazos de confianza al constituirse el COSAVE en una plataforma a modo de foro de intercambio de opiniones que, además, contribuyó a que el comercio fluyera. El COSAVE proporcionó también a los países de la región visibilidad y respaldo. Su accionar se potenció al generar sinergias al interior de la región y con otros organismos regionales. Generó redes formales e informales que facilitaron los procesos de concertación para el abordaje de problemas, generando un diálogo regional. Desde sus inicios, se constituyó con financiamiento propio y logró mantener otras fuentes de financiamiento y contar con mecanismos para la obtención de



recursos externos. La cuestión solidaria también atraviesa la conformación de la agenda, en la cual los temas se abordan siempre que haya consenso, y mientras no sean sensibles para alguno de los Países Miembros.

Como se mencionó, para los países de la región la creación del espacio *ad-hoc* y la posterior institucionalización del COSAVE fueron procesos clave, que permitieron poner en discusión común y de forma horizontal cuestiones que resultaban neurálgicas para el comercio de bienes agrícolas. Un elemento central en este sentido fue el proceso de decisión sobre los temas que se incluirían en las discusiones regionales. Finalmente, este espacio dio lugar a procesos cooperación, colaboración y aprendizaje mutuo, que llevó al fortalecimiento de las capacidades internas de las ONPFs de los países de la región.

En términos internacionales, se consolidó una estrategia de inserción en debates globales, logrando mecanismos para llegar a posiciones consensuadas dentro de la región y con otras regiones que les permitiera mejorar su posición a la hora de buscar incidir en regulaciones por fuera de las fronteras nacionales. El COSAVE logró posicionarse a nivel internacional, ser reconocido, respetado y considerado por su nivel técnico y sus aportes, logrando que las normas internacionales se hicieran considerando los requerimientos de los países del sur. Estos logros resignificaron la dinámica e instrumentos para la negociación internacional para este tipo de organismos, colocando a las alianzas regionales como fundamentales herramientas de negociación y de presión, en especial para los países en desarrollo. Las contribuciones realizadas por el COSAVE en su participación internacional fueron realmente valiosas y beneficiosas.

## Conclusiones

En el año 2008, dos años antes de terminar la carrera de Agronomía, ingresé como pasante a la DNPV del SENASA, específicamente en lo que era en aquel momento la Dirección de Cuarentena vegetal (hoy Dirección de Comercio Exterior Vegetal). Una vez graduada, comencé mi carrera profesional en la misma área, donde una de las tareas principales es el establecimiento de regulaciones fitosanitarias para el movimiento de productos vegetales u otros bienes (o artículos reglamentados en el idioma fitosanitario) capaces de vehiculizar plagas. Inmediatamente me designaron para participar ininterrumpidamente en las reuniones del COSAVE, la ORPF de la cual Argentina es País Miembro, primero en un GT *ad-hoc* y luego en el GTCV, del cual sigo participando como miembro titular. La necesidad por retomar una instancia de capacitación formal surge seis años después, cuando comienzo a investigar sobre otros campos de estudio que se vinculen mi experiencia laboral y formación profesional. Es así que decido iniciar mis estudios en esta Maestría en Relaciones Internacionales de Flasco. Uno de los principales objetivos era encontrar mi tema de tesis, pero primero encontré el caso de estudio: sería el COSAVE. Trabajar en el organismo me brindaría una posibilidad única de analizar su funcionamiento desde adentro, acceder a personas y documentos. Esa estrecha vinculación me permitiría investigar y dar a conocer al organismo. Luego, definí cuál sería el primer y valioso aporte que podría realizar sobre este organismo. Es así que surge la investigación que aquí se presenta.

Se elaboraron primeramente una serie de preguntas que guiarían la investigación: ¿A qué objetivos responde la creación e institucionalización de espacios de cooperación en el ámbito de la sanidad vegetal en el Cono Sur? ¿Cuáles son los principios y características de este tipo de espacios? ¿Qué estrategias y mecanismos de cooperación priman en su seno? ¿A qué elementos responde su agenda de acción? ¿Qué impactos ha tenido sobre la creación, la institucionalización y la consolidación de estos espacios la instalación de organismos internacionales para la regulación del comercio de bienes agrícolas? ¿Logran modificar su agenda de acción o, por el contrario, perviven en su seno los objetivos y modos de acción originales junto con aquellos promovidos desde el nuevo escenario internacional?

De esas preguntas, se planteó el objetivo de esta investigación: Analizar el proceso de conformación y consolidación del COSAVE, con énfasis en su agenda de acción y en sus dinámicas de trabajo, para determinar cuáles han sido sus aportes a la construcción

de un espacio regional para la discusión de políticas fitosanitarias y a la creación de regulaciones para el comercio internacional de bienes agrícolas. De esta forma, se buscó contribuir, a partir del análisis de un caso poco estudiado, a la reflexión acerca del lugar de las instancias de CSS en temas que resultan tan relevantes para las economías de muchos de los países del Sur Global y, consecuentemente, a sus estrategias de crecimiento y/o desarrollo: las regulaciones al comercio internacional de bienes agrícolas en general y las relativas a la sanidad vegetal en particular.

La discusión teórica se asentó en dos ejes provenientes de dos disciplinas con poca tradición de diálogo: las relaciones internacionales y la sociología rural. Así, en el primer capítulo se hizo referencia a los dos modelos principales de CI: la CNS y la CSS, utilizando como guía las preguntas ¿quiénes cooperan? ¿por qué se coopera? y ¿para qué se coopera?. El objetivo fue indagar sobre su surgimiento y evolución, así como los principios y características en los que se fundamenta cada modelo. Fue necesario en primera instancia explorar definiciones, conceptos y características de la CI, y luego focalizar particularmente en la CNS y CSS. Las diferencias existentes permitieron construir herramientas para clasificar experiencias de cooperación. Se consideró que la CSS constituye un elemento central para enmarcar al COSAVE como experiencia de cooperación.

Por su parte, en el capítulo II se hizo referencia a los conceptos de SA y RA, desarrollando las características del SAG y el RA Corporativo, que se consolida en la década de 1980, y que constituye el marco en el cual se inserta el COSAVE como estrategia de CSS. En este sentido, se buscó determinar cuáles son las regulaciones que moldean el comercio de los bienes agrícolas en el periodo en el cual se instala el COSAVE, quiénes las moldean y hacer visible el papel de la sanidad vegetal en esas regulaciones.

Con ese fundamento teórico, en el capítulo III se exploró en profundidad al COSAVE en su proceso de creación e institucionalización como espacio de cooperación entre los países de la región. Asimismo, se analizaron sus objetivos, estructura institucional, funcionamiento y la construcción de su agenda. Las reflexiones se realizaron tomando el trabajo de campo realizado, las preguntas y los objetivos de investigación.

En relación a la cooperación, el capítulo I nos permitió elaborar una serie de pautas que deberían estar incluidas cuando hablamos de acciones de CI: el relacionamiento solidario entre actores del sistema internacional; la identificación de intereses o problemas comunes que individualmente no pueden ser abordados; la búsqueda de

resolución para todos los actores que son parte de la acción de cooperación, el uso de los recursos que cada actor pueda aportar, repartiendo los costos y beneficios de manera equitativa; la comunicación transparente, clara y constante y la importancia de valores como corresponsabilidad, solidaridad, respeto, protección de derechos humanos, búsqueda continua de bienestar, reciprocidad, voluntad de ambas partes.

Asimismo, se logró hacer una diferenciación sobre las características y principios de la CNS y la CSS, utilizándolas como herramienta para caracterizar experiencias de cooperación. Sobre la CNS, se estableció que es la cooperación que ofrecen los países desarrollados a los países en desarrollo (verticalidad). Se realiza principalmente a través del CAD, siendo el organismo que gestiona los aportes que los países desarrollados realizan a la OCDE. La cooperación proporcionada consistió mayormente en créditos sujetos a condicionalidades, que hicieron que los países receptores se vieran obligados a realizar reformas estructurales y cambios en sus políticas económicas para estabilizar sus economías: cambios tendientes a la implementación de un modelo económico ortodoxo. La imposibilidad de acceso a los mecanismos de la CNS, junto con la percepción de la necesidad de nuevas articulaciones en pos de reducir las asimetrías del sistema internacional por parte de los países en desarrollo, dio lugar a otras formas de cooperación: la CSS, considerada como alternativa complementaria a la CNS.

A partir de ello, la CSS se erigió como la cooperación que ocurre entre países en desarrollo y surge ante el imperativo de reformar un orden internacional que se consideraba injusto y un sistema económico mundial que no representaba los intereses de los países del Sur Global. Se basa en los principios de soberanía y propiedad nacional, horizontalidad, consenso y equidad y se realiza intercambiando recursos y experiencias en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico, por lo que la CSS se considera multidisciplinaria. Dentro del marco colaborativo que implica esta cooperación, se busca alcanzar metas de desarrollo concertadas desde el nivel nacional (para generar la autosuficiencia) hasta el regional (para mejorar la inserción global). Entendiendo a la CSS como un proceso consciente, sistemático y motivado políticamente, se crean redes de vínculos para la generación de capacidades a fin de hacer frente a retos y desafíos que impone el sistema internacional, promoviendo espacios de integración regional. En este sentido, el incremento en el comercio, inversiones y de otras formas de cooperación entre los países del Sur se basan fundamentalmente en su mayor competitividad, sin dejar de lado el papel que juega la solidaridad. Luego de la crisis de los años 1980, la CSS resurge mayormente como

CTPD. Si bien los años 1990 propiciaron las condiciones para el rápido avance de la globalización y la implementación de políticas liberales que pudieran diluir las acciones coordinadas del Sur, también fue el momento para retomar los proyectos de cooperación entre países en desarrollo que se habían establecido formalmente en el PABA. Así, el contexto fue propicio para que la cooperación volviera a tomar su lugar como herramienta para mejorar las capacidades de los países en desarrollo y promover su participación en el sistema internacional que había sufrido profundos cambios y en el cual era necesario que las voces del Sur Global fueran tomadas en cuenta.

El capítulo II estuvo centrado en el análisis de la sanidad vegetal y de las normativas sanitarias y fitosanitarias como herramientas que constituyen uno de los núcleos de las regulaciones del comercio internacional de bienes agrícolas en el marco del SAG y de RA Corporativo.

Así, se estableció que entre las décadas de 1970 y 1980 se instala el SAG, que se caracteriza por procesos de producción, distribución y consumo alimentario integrados por encima de las fronteras estatales como estrategia de organización de las operaciones del capital. La mismas se corresponden con los imperativos del crecimiento y la acumulación del sistema económico capitalista, sobre las bases del modelo neoliberal (liberalismo económico y el libre mercado). A éste SAG le corresponde el RA Corporativo, que se asocia al proceso de globalización y en el cual las regulaciones se establecen tanto en el ámbito público como en el privado. Juegan un rol principal, por un lado, las corporaciones agroalimentarias, que establecen estándares tácitos para el comercio de los alimentos a nivel global, siendo actualmente la calidad el eje de las regulaciones. Por otro lado, la OMC establece acuerdos en representación del ámbito público (los Estados) para el comercio de bienes y servicios, incluyendo los agrícolas.

En lo que respecta a la configuración de este RA Corporativo, se analizó que la discusión entorno del comercio internacional de los bienes agrícolas cristalizó en el marco de la Ronda Uruguay en 60 acuerdos, compromisos y decisiones, que son las regulaciones que caracterizan el orden agroalimentario del régimen actual. Un elemento central de las regulaciones establecidas en este marco son las normas sanitarias y fitosanitarias. Por un lado, debido a que el incremento del intercambio de productos agropecuarios efectivamente repercute en el aumento de la dispersión de plagas que pueden afectar tanto la salud humana como la sanidad vegetal. Por el otro, en función de que el uso indiscriminado e injustificado de las normas sanitarias y fitosanitarias como

barreras paraarancelarias se incrementó en este período como consecuencia de la disminución de las barreras arancelarias en el marco de la OMC.

Atento a ello, se exploró cómo desde la adopción del Acuerdo MSF quedaron establecidos otros tres organismos internacionales para la elaboración de normas, directrices y recomendaciones en cuando a la calidad e inocuidad de los alimentos (CODEX), la sanidad animal (OIE) y la sanidad vegetal (CIPF), proponiendo el análisis en profundidad de esta última. La CIPF es un tratado que se crea 1951 con el objetivo de preservar la sanidad de las plantas del daño ocasionado por las plagas. El texto de la Convención se ha modificado en dos oportunidades. Mientras que la modificación del año 1979 fue motivada por los cambios en la producción y en el comercio, la modificación del texto del año 1997 presenta cambios radicales por la inclusión de la CIPF como organismo reconocido para el establecimiento de normas, directrices y recomendaciones de referencia a nivel internacional.

Este nuevo escenario plantea la necesidad de que los países del mundo, en particular aquellos para los que la agricultura es una actividad económica importante, sean partícipes en la elaboración de esas normas que regirán el comercio internacional en el ámbito de la CIPF, ya sea para garantizar que sean aplicables a las realidades regionales o para evitar la utilización de estas normas como barreras técnicas. La forma de incidir para dar cuenta de sus intereses era a través de sus ONPF (o servicios de protección vegetal o sanidad vegetal) o de las ORPF de las cuales fueran parte.

El organismo regional que representa los intereses de los países de América del Sur ante la CIPF es el COSAVE, es por ello que el último capítulo estuvo centrado en realizar un estudio profundo de su etapa de creación e instalación para observar su consolidación institucional, su funcionamiento y la construcción de su agenda. La indagación se partió de las siguientes preguntas: ¿Cómo fue el proceso de instalación del COSAVE, desde su creación como espacio *ad-hoc* en 1980 hasta su institucionalización en 1989? ¿Cuáles fueron las causas que motivaron su creación? ¿Cuál es el devenir de su agenda desde el momento de su institucionalización? ¿Hay factores contextuales que explique ese devenir? ¿Cuál es su estructura de gobernanza y funcionamiento? ¿Responde con ellas a las características que se asignan a la CSS?

Para dar cuenta a las preguntas planteadas se exploraron los antecedentes relativos a la realización de acciones de cooperación y coordinación regional para tratar problemas ocasionados por plagas. Así, se observó que, si bien se registran iniciativas concretas desde mediados del siglo XX, una de las claves centrales para explicar el surgimiento

del COSAVE es la creación del Programa Hemisférico de Sanidad Vegetal por parte del IICA a fines de la década de 1970. Considerando que el abordaje individual de las problemáticas ocasionadas por las plagas era insuficiente, se establece en este ámbito el Grupo de Trabajo para el Área Sur, conformado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En 1980, es grupo se reconfigura como Comité Técnico Regional de Sanidad Vegetal del Área Sur (Comité *ad-hoc* para el Área Sur).

El trabajo del Comité *ad-hoc* dió lugar a identificar que era necesario relevar la situación regional en cuanto a la organización de los servicios nacionales de sanidad vegetal, los instrumentos legales, recursos humanos, problemas fitosanitarios de los países de la región, pero también permitió reconocer que la región no estaba representada por una institución regional de reconocimiento internacional (por la CIPF). Este reconocimiento institucional requería cierto nivel de organización entre los países de la región, lo que motivó la institucionalización del Comité *ad-hoc* y su transformación en el COSAVE. Sin embargo, se concluyó que eso no fue lo único que motivó la formalización del espacio.

La participación de los líderes de los organismos sanitarios de los países de la región en otros espacios de discusión, como la Ronda Uruguay, el Grupo de Cairns e incluso en la CIPF contribuyó a que se visualizara la importancia de posicionarse como región para poder negociar y tener voz frente a la elaboración de normas que regirían el comercio de productos agrícolas luego de la Ronda Uruguay. Esto fue interpretado y se vió con más fuerza la importancia de institucionalizar el espacio regional. Asimismo, aun cuando la Ronda Uruguay no había concluido, los objetivos del Convenio Constitutivo del organismo toman en cuenta los problemas que puedan existir en el comercio de productos agrícolas, denotando un organismo vanguardista en cuanto a los conceptos que se discutían a nivel internacional como la cuestión comercial y lo agropecuario.

Institucionalmente, el COSAVE se consolidó con una estructura nutrida que se detalla en el Convenio Constitutivo y el Reglamento de Funcionamiento. Sin embargo, al profundizar en el análisis de su funcionamiento, se observa que si bien el CM es el órgano máximo y que según el Convenio Constitutivo tiene como función fijar políticas, estrategias y prioridades, es el CD quien propone los temas a tratar. Asimismo, se visibiliza el rol estratégico de la SC, que más allá de tener la responsabilidad de cumplir con una multiplicidad de funciones, tiene un gran poder de incidencia en la agenda, que se relaciona especialmente a una SC proactiva y con liderazgo. La SC rota con la Presidencia, lo cual puso a la luz dos problemas principales: 1) alto costo institucional

de instalar la SC en un nuevo lugar, incluyendo la capacitación que eso conlleva, afectando profundamente el seguimiento de temas y la memoria institucional; 2) la pérdida de información. Al mismo tiempo, se identificaron riesgos sobre la instalación de una SC fija, existiendo la posibilidad que los Directores descansen en forma desproporcionada sobre la SC, no se involucren en las tareas del organismo, y al mismo tiempo, que la SC se empodere y tome decisiones sin respetar los mecanismos de consulta internos. La rotación de funcionarios en todos los niveles, técnicos y políticos (CM, CD, GT), también se concibe como un problema para la institución debido a que genera una pérdida de continuidad en el seguimiento de temas y dinámicas de trabajo, lo que afecta el crecimiento y desarrollo del organismo. La estabilidad de funcionarios de relaciona de forma directa con el nivel de participación. Los documentos emanados del COSAVE se adoptan por consenso, y aunque no sean de carácter mandatorio, los países miembros los utilizan como base para sus normativas y como fundamentos para las negociaciones. Finalmente, se observó que el sustento financiero principal del organismo proviene de los aportes que hacen los Países Miembros a través de cuotas, aunque el IICA siempre ha realizado contribuciones económicas. El COSAVE, además, promueve la obtención de otras fuentes de financiamiento.

Con relación a los objetivos del COSAVE se identificó un doble rol del organismo: uno orientado *hacia adentro* de la región y otro rol *hacia afuera*.

En relación con su rol interno, se identificó que el COSAVE ha sido central para nivelar las capacidades de los servicios sanitarios nacionales. Partiendo de una situación diagnóstica a través del relevamiento de procesos, reglamentos, normativas, situación de plagas, se confeccionaron listas de plagas regionales y ERPFs y se generaron bases técnicas para las negociaciones comerciales, tanto entre los países de la región como de la región hacia afuera. Este espacio dio lugar al intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas, al mismo tiempo que permitió identificar problemas comunes.

En relación con su rol externo, el objetivo del espacio era generar posiciones consensuadas considerando los intereses de la región y participar en instancias internacionales para poder incidir en la elaboración de las NIMF o en otros foros. Esto último se profundizó hacia mediados de la década de 1990, ya que se consideró un momento clave, de gran importancia para posicionar al organismo en la esfera internacional.



En cuanto a la construcción de la agenda, se identificaron actores internos y externos que inciden en los temas que aborda. Internamente los Directores de las ONPFs, los delegados de los GTs, y como se mencionó, la SC dependiendo del nivel de proactividad y liderazgo. Por fuera del organismo, la agenda de la CIPF tiene un lugar destacado en la agenda del COSAVE y ocasionalmente algún tema de MERCOSUR o alguna controversia regional o internacional pueden instalarse en la agenda. Se reconoció que hubo un punto de inflexión en los temas que predominaban, debido a que, como se mencionó, existía la necesidad de generar posiciones consensuadas para ir como bloque a plantear a la CIPF lo que a la región le interesaba frenar, modificar o apoyar, especialmente cuando se inició en la CIPF el tratamiento de las NIMFs básicas. Esto ocurrió a partir de 1995. El organismo superó su perfil técnico para adoptar estrategias políticas en su accionar a fin dar curso a los intereses de la región.

El impacto del accionar del COSAVE se da en 3 niveles: Nacional, regional e internacional, como así también se identificaron buenas prácticas a destacar en cuanto a su dinámica de funcionamiento y construcción de agenda.

En los ámbitos nacional y regional, sobre bases solidarias, los países lograron nivelar capacidades, identificar intereses comunes, obtener conocimiento técnico, operativo y en materia de negociación política. Además, se fomentó el ordenamiento, la transparencia y se generaron lazos de confianza al constituirse el COSAVE en una plataforma a modo de foro de intercambio de opiniones que, además, contribuyó a que el comercio fluyera. El COSAVE proporcionó también a los países de la región visibilidad y respaldo. Su accionar se potenció al generar sinergias al interior de la región y con otros organismos regionales. Generó redes formales e informales que facilitaron los procesos de concertación para el abordaje de problemas, generando un diálogo regional. Desde sus inicios, se constituyó con financiamiento propio y logró mantener otras fuentes de financiamiento y contar con mecanismos para la obtención de recursos externos. La cuestión solidaria también atraviesa la conformación de la agenda, en la cual los temas se abordan siempre que haya consenso, y mientras no sean sensibles para alguno de los Países Miembros.

Como se mencionó, para los países de la región la creación del espacio *ad-hoc* y la posterior institucionalización del COSAVE fueron procesos clave, que permitieron poner en discusión común y de forma horizontal cuestiones que resultaban neurálgicas para el comercio de bienes agrícolas. Un elemento central en este sentido fue el proceso de decisión sobre los temas que se incluirían en las discusiones regionales. Finalmente,

este espacio dio lugar a procesos cooperación, colaboración y aprendizaje mutuo, que llevó al fortalecimiento de las capacidades internas de las ONPFs de los países de la región.

En términos internacionales, se consolidó una estrategia de inserción en debates globales, logrando mecanismos para llegar a posiciones consensuadas dentro de la región y con otras regiones que les permitiera mejorar su posición a la hora de buscar incidir en regulaciones por fuera de las fronteras nacionales. El COSAVE logró posicionarse a nivel internacional, ser reconocido, respetado y considerado por su nivel técnico y sus aportes, logrando que las normas internacionales se hicieran considerando los requerimientos de los países del sur. Estos logros resignificaron la dinámica e instrumentos para la negociación internacional para este tipo de organismos, colocando a las alianzas regionales como fundamentales herramientas de negociación y de presión, en especial para los países en desarrollo. Las contribuciones realizadas por el COSAVE en su participación internacional fueron realmente valiosas y beneficiosas.

El análisis realizado a lo largo de los 3 capítulos permitió develar las características y principios en su accionar a lo largo del proceso de creación, institucionalización y consolidación. En este sentido, y luego de los análisis realizados, se identificaron para el COSAVE características y principios que corresponden a los de la CSS, tanto en lo que respecta a los elementos que dan origen a este tipo de experiencias como a los cuatro principios que las caracterizan: soberanía y propiedad nacional (no condicionalidad), horizontalidad, consenso y equidad.

En primer lugar, se observó que los países que conforman el COSAVE son países en desarrollo, que comparten desafíos y vulnerabilidades en general y en lo que respecta a su posición internacional como proveedores de materias primas en particular. Estos desafíos y vulnerabilidad que les representa el ámbito internacional se expresaron particularmente al momento de la Ronda Uruguay. La motivación política para la conformación del organismo estuvo fuertemente marcada por la necesidad que le planteaba la liberalización del comercio, y fue percibido que era necesario aunar esfuerzos y posiciones para incrementar su poder de negociación, especialmente sobre las normas internacionales que se estaban elaborando. En este sentido, la experiencia surge como una estrategia de la región para incrementar su poder negociador en el marco de un orden (comercial) internacional percibido como injusto. Pero al mismo tiempo, el espacio responde a una necesidad regional derivada de la imposibilidad (e

insuficiencia) de abordar el problema de la dispersión de plagas de forma individual, fronteras adentro de los Estados.

En segundo lugar, se constató que, la forma de construcción del organismo, de funcionamiento y, particularmente, de elaboración y desarrollo de su agenda está guiada por los cuatro principios a los que se hizo mención. En efecto, a pesar de las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo que los servicios de sanidad vegetal nacionales poseían, los Países Miembros del COSAVE fueron trabajando sobre ellos para nivelarlos. Eso lo fueron consiguiendo al compartir sus propias experiencias y conocimientos, intercambiando, debatiendo y discutiendo. En este proceso, la forma de colocar temas en la agenda y las temáticas abordadas constituyeron nudos centrales para todos los países de la región en el ámbito al que ya se hizo referencia, a pesar de que hubiera países con capacidades más desarrolladas, más experiencia en la negociación o simplemente intereses divergentes. Asimismo, la adopción de estándares por consenso en este ámbito fueron centrales para el desarrollo de la normativa de sanidad vegetal en cada uno de los países de la región, instalándose como acuerdos mandatorios pese a su no obligatoriedad. Si bien en parte la agenda impuesta desde los organismos internacionales marcó el devenir del organismo, ello no implicó que el espacio regional dejara de funcionar como un ámbito para el tratamiento de los intereses de la propia región. En estrecha vinculación, a lo largo de esta investigación se reafirmó la importancia de las redes formales e informales que se generaron en el ámbito del COSAVE, articuladas en torno de los profundos lazos de confianza. Estas articulaciones tienen un valor intangible que pocas veces es valorado en términos formales, pero que resulta de suma importancia para quienes forman parte del organismo.

Pero además, el análisis profundo del COSAVE nos proporcionó las herramientas para explicar la vinculación de este tipo de organismos regionales con las regulaciones para el comercio internacional de bienes agrícolas en el marco del SAG y el RA Corporativo. En este sentido, el COSAVE fue central para insertar en las discusiones internacionales, las posturas y los acuerdos alcanzados al interior de la región. Para ello, el reconocimiento regional e internacional por su desempeño técnico, sus aportes y sus estrategias políticas se consideran uno de los mayores logros del COSAVE. Este atributo, sumado a su grado de institucionalidad, se consideran factores clave para la permanencia y relevancia del organismo, que lleva más de 30 años de actividad ininterrumpida.

Los hallazgos sintetizados permiten responder a las preguntas planteadas al comienzo de esta investigación. En funciones de ellos, es posible afirmar que, en tanto experiencia de CSS, el COSAVE le permitió a la región generar la capacidad de incidir en las nuevas normas internacionales del comercio y al mismo tiempo generó capacidades internas para implementarlas. De esta forma, el aprendizaje que se ha promovido al interior de este organismo no solo ha sido técnico, sino también político.

Pero los elementos mencionados también permiten señalar tanto las limitaciones como los nuevos interrogantes que abre esta tesis, sobre los cuales no se ha profundizado en tanto excedían los objetivos propuestos. Este estudio puso de relieve el accionar político de este organismo y su poder para incidir en las normas internacionales, más allá de lo técnico. Sin embargo, hay vacancias en el estudio sobre cuáles son los beneficios o el impacto económico que directa o indirectamente han tenido estos organismos para los países de la región, considerando su rol en la facilitación del comercio al proporcionar herramientas técnicas para la apertura y mantenimiento de mercados de productos agrícolas.

Otra cuestión que se vislumbra es la importancia de continuar con el análisis de las dinámicas de funcionamiento del organismo y la construcción de la agenda desde el 1997 en adelante. En este período, constituye un hito de interés particular la creación del Consejo Agrario del Sur en 2003, ya que su instalación marca cambios importantes en la dinámica de COSAVE, tanto por la modificación de las reuniones ministeriales como por los avances que el CAS plantea sobre la agenda del COSAVE, en especial considerando que los miembros de uno y otro organismo no son los mismos.

A partir de este trabajo también se vislumbra la importancia de profundizar en las temáticas que aborda el COSAVE en particular en los últimos años, donde las cuestiones colocadas en la agenda a partir de las discusiones en el ámbito de la CIPF son menos frecuentes que en la etapa aquí analizada pero aparecen otras temáticas con relevancia global y transversales a diferentes ámbitos, como la calidad e inocuidad de los alimentos, las buenas prácticas, las innovaciones tecnológicas o el ambiente.

Por último, continuar con el estudio en profundidad de organismos regionales en estas áreas neurálgicas para la región, a fin de entenderlos en sus particularidades y poder analizar su influencia como actores desagregados y con potencial para poder cambiar las reglas de juego, se revela central.

## Referencias bibliográficas

1. Alaniz, Pablo D. (2017) *El Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la Cooperación Sur-Sur*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María
2. Almeida, Celia (2013) “Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil” em Fundação Oswaldo Cruz *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1, 233-327
3. Alonso, José Antonio y Glennie, Jonathan (2015) “¿Qué es la Cooperación para el Desarrollo?” *Informes de Política para el Foro de Cooperación para el Desarrollo 2016*, febrero, nº 1.
4. Amador, Ethel Abarca (2001) “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales” en *Revista de Ciencias Sociales* (Cr), 4(94), 169-188.
5. Axelrod, Robert, & Keohane, Robert (1986) “Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions”, en KA Oye (ed.), *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
6. Ayllón Pino, Bruno (2007) La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional*, 2(2), 32-47.
7. ----- (2009) “Cooperación Sur-Sur Innovación y transformación en la cooperación internacional”. Documento de trabajo: *Fundación Carolina*.
8. Benzi, Daniele & Lo Brutto, Giuseppe (2013) "La cooperación Sur-Sur en América Latina a principios del siglo XXI (un enfoque menos indulgente)" en Liza Aceves López y Héctor Sotomayor Castilla (Coord.) *Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina*, México: EyC Ediciones, 217-250.
9. Benzi, Daniele, & Zapata, Ximena (2013) “Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y petrocaribe” en *América Latina Hoy*, 6365-89.

10. Calderón, Emilse (2010) *Consejo de Defensa Sudamericano: Perspectivas de la cooperación subregional en materia de seguridad*, presentado en el Seminario “Estrategias de inserción internacional en el siglo XXI: Cooperación sur-sur, cooperación triangular e integración regional” Facultad de Ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.
11. Calduch, Rafael (1991) *Relaciones internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
12. Chock, Alvin Keali’i (1983) “International cooperation on controlling exotic pests” en Charles Wilson & Charles L. Graham Eds. *Exotic Plant Pests and North American Agriculture*, NY: Academic Press, 479-498.
13. Colacrai, Monica, Kern, Alejandra, Vallone, Miguel, Pattacini, Valeria, & Weisstaub, Lara (2009). “Escenarios y desafíos de la cooperación sur-sur a 30 años de la declaración de Buenos Aires” en Documentos de Trabajo sobre cooperación Sur-Sur: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 73-135.
14. Cox, Robert W. (1973) “Los Informes Pearson y Jackson: Un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo”, en *Foro Internacional*, XIII-3(51), 311-326.
15. Delgado Cabeza, Manuel (2010) “El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica” en *Economía crítica*, 10, pp.32-61.
16. Delgado Cabeza, Manuel, & Gavira Alvarez, Lina (2006) “Agricultura y trabajo rural en la globalización”, en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros* (12), 21-61.
17. Lemus Delgado, Daniel Ricardo (2017). Regímenes de verdad: El Comité de Ayuda al Desarrollo y la Narrativa Histórica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. en: Domínguez, Rafael y Rodríguez, Gustavo. *Historia de la Cooperación Internacional desde una Perspectiva Crítica*, Colombia: Universidad Autónoma del Caribe, 27-50.
18. Domínguez, Martín Rafael (2016) “En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe”, en *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 4(2), 57-78.

19. Duarte Herrera, Lisbeth Katherine, & González Parias, Carlos Hernán (2015) “Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo” en *Panorama*, 8(15), 117-131.
20. Dubois, Alfonso (2000) *Equidad, bienestar y participación: Bases para construir un desarrollo alternativo: El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*. Cuadernos de trabajo Hegoa, (26).
21. Ebbels, David L. (2003). *Principles of plant health and quarantine*. UK: CABI.
22. Fernandez Alonso, J. (2008) Las dificultades de la cooperación Sur-Sur: las economías en desarrollo en las negociaciones sobre inversiones en la OMC en VVAA, Desafíos y oportunidades para las Democracia Latinoamericana del Siglo XXI, VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre democracia, Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.
23. Fonalleras, María de Lourdes (2012) *COSAVE. Una Experiencia de Integración Regional*. Montevideo: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
24. Fonte, Maria (2002) “Food systems, consumption models and risk perception in late modernity”, en *The International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 10(1), 13-21.
25. Fossati, Verónica, Galperín, Carlos, & Michelena, Gabriel (2014) Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones, en Serie de Estudios del CEI. Revista Argentina de Economía Internacional, (1) [Archivo PDF]. <http://www.cei.gov.ar/userfiles/nota5.pdf>
26. Freier, Alexander (2016) "La situación de la cooperación energética entre Argentina y Brasil en el área de la energía renovable ¿Integración, difusión o fragmentación?", en *Revista Relaciones Internacionales*, 25(51), 1-20.
27. Friedmann, Harriet, & McMichael, Philip (1989) “The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present” en *Sociologia ruralis*, 29(2), pp.93-117.
28. González, Inés (2008) “Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del Mercosur. Contribuciones de la Educación a la integración regional: El caso del Mercosur Educativo”, en *Cuadernos de Integración Iberoamericanos*, (4), 21-28

29. Hernández Moreno, María del Carmen & Villaseñor Medina, Angélica (2014) “La calidad en el sistema agroalimentario globalizado”, en *Revista mexicana de sociología*, 76(4), 557-582.
30. Herrero, María Belén (2017) “Hacia una Salud Internacional Sur-Sur: deudas y desafíos en la agenda regional”, en *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7), 2169-2174.
31. Herrero, María Belén & Tussie, Diana (2015) “UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America”, en *Global Social Policy*, 15(3), 261-277.
32. Holsti, Kalevi J. (1995) *International Politics: a framework for analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
33. Kawulich, Bárbara B. (2005) “La observación participante como método de recolección de datos”, en *Forum Qualitative Social Research*, 6(2).
34. Kern, Alejandra & Weisstaub, Lara (2011) “El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 27, 83-95.
35. Lechini, Graciela (2009). “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”, en *Relaciones Internacionales*, (12), 55-81.
36. ----- (2014a) “América Latina y África: entre la solidaridad Sur-Sur y los propios intereses” en *Estudios internacionales* (Santiago), 46(179), 61-87.
37. ----- (2014b) *Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una mirada desde el siglo XXI en La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).
38. Lengyel, Miguel y Malacalza, Bernabé (2014) “Política exterior y cooperación sur-sur al desarrollo. El caso argentino”, en Ayala Martínez, C. y Rivera de la Rosa, J. (Coord.). *De la diversidad a la consonancia: la cooperación sur-sur latinoamericana*, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-CEDS, 43-78.
39. Levi, Julia, Elissetche, Osvaldo, & Surasky, Javier (2013) *La Cooperación Sur-Sur en la construcción de la agenda post 2015: Aportes para el debate*, Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
40. Liebholt, Andrew, Campbell, Faith T., Gordon, Doria R., Guo, Qinfeng, Havill, Nathan, Kinder, Bradley, ... & Yemshanov, Denys (2021) “The Role of



- International Cooperation in Invasive Species Research”, en T. M. Poland et al. (eds.) *Invasive Species in Forests and Rangelands of the United States*, Springer, Cham, 293-303.
41. Lo Brutto, Giuseppe (2017) “A propósito de la Cooperación Internacional y del desarrollo: Una visión más realista”, en: Domínguez, Rafael y Rodríguez, Gustavo. *Historia de la Cooperación Internacional desde una Perspectiva Crítica*, Colombia: Universidad Autónoma del Caribe, 55- 71.
  42. MacLeod, Alan, Pautasso, Marco, Jeger, Mike J., & Haines-Young, Roy (2010) “Evolution of the international regulation of plant pests and challenges for future plant health”, en *Food Security*, 2(1), 49-70.
  43. Malassis, Louis (1973) La structure et l’évolution du Complexe Agri- Industriel d’après la Compatibilité National Française, en *Economie et Sociétés*, 3(9) (setiembre).
  44. Marín Aranguren, Erli Margarita & Romero Amaya, María Claudia (2015) *Cuando el Sur piensa el Sur. Los giros de la cooperación al desarrollo*: Universidad Externado.
  45. Molina Medina, Norbert (2015) “Asia y la Conferencia de Bandung”, en *Humania del Sur*, 10(19).
  46. Morales, Agustín (2000) “Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario”, en *Revista agroalimentaria*, 6(10), 75-88.
  47. Ojeda, Tahina (2010) “La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido”, en *Relaciones Internacionales* (15) GERI-UAM.
  48. ----- (2019) La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018), en Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz (Comp.) *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires: CLACSO, 15-41.
  49. Pattacini, Valeria (2009) “Historia y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: la construcción de un régimen”, en *Cuadernos de Integración Iberoamericanos*, (10), 11-48.
  50. Peixoto Batista, Juliana (2018) “El constitucionalismo internacional y la Organización Mundial De Comercio: el caso de los protocolos de adhesión”, en *Cuestiones constitucionales* (38), enero-junio, 169-197.

51. Rodríguez Kaethler, Sabrina (2014) *Entendiendo la cooperación Sur-Sur: El caso de Petrocaribe*, Presentado en VII congreso IRI/I Congreso CoFEI/II Congreso de la FLAEI, La plata.
52. Rodríguez Muñoz, Flavio Vladimir (2010) “Regímenes, sistema y crisis agroalimentaria”, en *El Otro Derecho* (42), Bogotá: ILSA-CLACSO, 45-74.
53. Ruiz Caro, Ariela (2006) “Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe” en *Serie Recursos Naturales e infraestructura* (106).
54. Sábato, Jorge A., Caputo, Dante, & Sábato, Jorge F. (1981) “Cooperación para el desarrollo: Algunas reflexiones y propuestas” en *Estudios Internacionales*, 14(53), 17-47.
55. Santos, Thauan, Santos, Luan y Oliveira, Cassia (2013) “Seguridad energética y cooperación binacional: Un estudio del caso de la represa de Itaipú” en *Revista de Integración y comercio*, 36 (enero-junio), 127-138
56. Sautu, Ruth (2003) *Todo es teoría*. Lumiere Ediciones.
57. Siitonen, Lauri (1990) “Political Theories of development Cooperation-A study of theories of International Cooperation”, *IDER Working Papers (1986-2000) 1990/086*. Helsinki: UNU-WIDER.
58. Soares de Lima, María Regina, Milani Carlos & Echart Muñoz Enara (2016). Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento, en María Regina Soares de Lima, Carlos R. S. Milani & Enara Echart Muñoz (Editores). La cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina, Buenos Aires: CLACSO, 21-39.
59. Sotillo, José Ángel (2012) *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, 2ª edición, Madrid: Los libros de Catarata/IUDC-UCM.
60. Stewart, Terence P., & Johanson, David S. (1998) “The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office of Epizootics”, en *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 26(1), Article 4.
61. Sunkel, Osvaldo (1998) “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?” en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Santiago de Chile, 229-241.

62. Tussie, Diana (1991) “La Ronda Uruguay, el sistema de comercio internacional y los países en desarrollo: consideraciones preliminares”, en *Pensamiento iberoamericano*, (20), 79-100.
63. ----- (2012) “América Latina en el Sistema Mundial de Comercio”, Cátedra OMC, FLACSO, Argentina.
64. Urquidi, Víctor L. (1979) “La carta de derechos y deberes económicos de los estados: la cuestión de su aplicación”, en *Foro internacional*, XX-2 (78), 181-190.
65. Vela Peón, Fortino (2008) “Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa”, en Tarres, María Luisa (comp.), *Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: FLACSO, 63-95.
66. Wilson, Charles (Ed.). (2012). *Exotic plant pests and North American agriculture*: Elsevier.
67. Xalma, Cristina, & Vera, José María (2008) “Iberoamérica y la cooperación Sur-Sur”, en *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 17, 1-28.
68. Yarsic Soulé, Antonio Y. (2001). *Cooperación bilateral en temas sanitarios*: Biblioteca Orton IICA/CATIE.

### **Documentos oficiales consultados**

1. CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*. Santiago de Chile: PNUD
2. Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (1989) *Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur. (1 de octubre de 2020). Convenio entre los gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República de Chile, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay sobre la Constitución del Comité Regional de Sanidad Vegetal.*  
<http://www.COSAVE.org/pagina/convenio-constitutivo>
3. ----- (2004) *Reglamento para el funcionamiento de los órganos internos del Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur* <http://www.COSAVE.org/pagina/reglamento-de-funcionamiento>

4. ----- (2013) *Resolución de Consejo de Ministros 124/31 – 13M*. XXXI Reunión de Consejo de Ministros. Buenos Aires, Argentina [Archivo PDF]. [http://www.COSAVE.org/sites/default/files/resoluciones/anexos/Resol%20124\\_31\\_13M%20Port.pdf](http://www.COSAVE.org/sites/default/files/resoluciones/anexos/Resol%20124_31_13M%20Port.pdf)
5. Convención Internacional de Protección Fitosanitaria [CIPF] (1951) *Texto de la Convención*. [Archivo PDF]. <https://nigeria.tradeportal.org/media/1951IPPC-TEXT.pdf>
6. ----- (2002) *Procedimiento para el reconocimiento de nuevas ORPF* [Archivo PDF]. [https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2020/09/Procedure\\_for\\_the\\_Recognition\\_of\\_New\\_RPPOs\\_2020-08-24.pdf](https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/en/2020/09/Procedure_for_the_Recognition_of_New_RPPOs_2020-08-24.pdf)
7. ----- (2016) *IPPC Standard Setting Procedure as adopted by CPM-11* [Archivo PDF]. [https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2017/03/CPM-RoP\\_2016\\_NewSSP\\_En\\_2016-10-25.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2017/03/CPM-RoP_2016_NewSSP_En_2016-10-25.pdf)
8. ----- (2017) *Texto de la Convención*. Disponible en: <https://www.ippc.int/es/core-activities/governance/convention-text/>
9. ----- (2018) *Nuevo Texto Revisado de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (1997)* [Archivo PDF]. [https://www.ippc.int/static/media/files/publications/es/2013/06/03/10343407534\\_84\\_spippc\\_201304232117es.pdf](https://www.ippc.int/static/media/files/publications/es/2013/06/03/10343407534_84_spippc_201304232117es.pdf)
10. ----- (2020) *Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias (NIMF) 5. Glosario de Términos Fitosanitarios* [Archivo PDF]. [https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/es/2020/02/ISPM\\_05\\_2019\\_Es\\_Glossary\\_2020-01-08\\_PostCPM-14\\_LRGRev.pdf](https://assets.ippc.int/static/media/files/publication/es/2020/02/ISPM_05_2019_Es_Glossary_2020-01-08_PostCPM-14_LRGRev.pdf)
11. FAO (2019). *Comité de Seguridad Alimentaria (CFS) 2012. En buenos términos con la terminología*. <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf>
12. ----- (2020) *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos (2011)*. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

13. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1982) *Programa de Sanidad en el Área Sur del IICA. Una síntesis de lo realizado.* (1 de febrero de 2020) <https://repositorio.iica.int/>
14. ----- (1989)  
*Convenio de cooperación que realizan entre sí el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Comité de Sanidad Vegetal para el Cono Sur Americano (COSAVE) Argentina-Brasil-Chile-Paraguay-Uruguay* [Archivo PDF]. <https://repositorio.iica.int/handle/11324/11343>
15. ----- (1990)  
*Programa V: Sanidad Vegetal. Informe Final. Comité Técnico de Directores de Sanidad Vegetal. Áreas Central – Andina – Sur – Caribe (1989-1990).* <https://repositorio.iica.int/>
16. ----- (2020)  
*Orientaciones para la acción a nivel de programa: Programa V - Sanidad Vegetal (s.f)* [Archivo PDF]. <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/12172/BVE20098533e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
17. Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (1/10/2020). *Acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular* <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>
18. Organización Mundial del Comercio (1995) *Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.* [Archivo PDF]. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/15-sps.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15-sps.pdf)
19. ----- (2005) *Serie de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* [Archivo PDF]. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/agrmntseries4\\_sps\\_08\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/agrmntseries4_sps_08_s.pdf)
20. ----- (2011) *Octava Conferencia Ministerial. Declaración final del presidente.* WT/MIN(11)/11. [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=117320&Language=Spanish&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?DataSource=Cat&Query=@MeetingId=117320&Language=Spanish&Context=ScriptedSearches&languageUIChanged=true)

21. ----- (2013). *The WTO Agreements. Series Agriculture.* Tercera Edición [Archivo PDF]. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/agric\\_agreement\\_series\\_3\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agric_agreement_series_3_e.pdf)
22. Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (1/10/2019) (PIFCSS). *Glosario Iberoamericano de términos comúnmente utilizados en la gestión de la Cooperación Sur-Sur.* <http://www.cooperacionsursur.org/es/glosario-de-terminos/25-c/1227-cooperacion-sur-sur.html>.
23. University of Oregon (2021) *International Plant Protection Convention* (1979 Texto revisado) (2/01/2021) <https://iea.uoregon.edu/treaty-text/2905>

### **Páginas consultadas**

1. Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (1/10/2018) <http://www.cosave.org/pagina/bienvenidos-al-comite-de-sanidad-vegetal-cosave#>
2. Convención Internacional de Protección Fitosanitaria [CIPF] (2018) *IPPC 65th anniversary.* (1/10/2018) <https://www.ippc.int/en/themes/ipp-65th-anniversary/>
3. Consejo Agropecuario del Sur (1/02/2020): <http://consejocas.org/>
4. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1/02/2020). *Directorio y Publicaciones de Instituciones y Organizaciones de Interés Fitosanitario (1984)* <https://repositorio.iica.int/>
5. Naciones Unidas (1/02/2020) *50º aniversario del Grupo de los 77 y China:* <https://www.un.org/es/chronicle/article/50o-aniversario-del-grupo-de-los-77-y-china> Naciones Unidas [ONU], 2020
6. Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (2/01/2021) <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-unossc/?lang=es>
7. FAO (13/10/2018). Comercio agrícola: hojas informativas de la FAO. <http://www.fao.org/3/X6730S/X6730S09.htm>
8. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1/11/2020): <https://www.oecd.org/>
9. Organización Mundial del Comercio (1/10/2019). Historia del sistema multilateral de comercio. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/history\\_s/history\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/history_s/history_s.htm)

## **Anexo 1. Referencias del trabajo de campo realizado**

### **a. Pauta de entrevista**

- ¿Cuál es/fue su función dentro de COSAVE? ¿En qué periodo se desempeñó? ¿Qué área representa a nivel Nacional?
- ¿Cuál es la función que desempeña a nivel nacional que lo o la lleva a participar de COSAVE?
- ¿Participa o participo en el CD u otros GT??
- Antes de participar en COSAVE ¿cuál era su vínculo con el organismo?

### **En cuanto a la creación del COSAVE**

- ¿Cuáles considera que fueron las motivaciones que dieron origen a la creación del espacio/organismo?
- ¿Porque considera que COSAVE se institucionaliza en 1989?
- ¿Porque se integra por esos 5 países?
- ¿Considera que la creación del COSAVE fue importante a nivel regional?  
¿Porque?
- ¿Considera que ser miembro de COSAVE (como ONPF) tuvo algún impacto a nivel nacional y/o Internacional? ¿de qué forma pudo observarlo?
- ¿Considera que la creación de organismos regionales de cooperación como el COSAVE surge como estrategia para influir en las regulaciones?

### **En cuanto a la dinámica de funcionamiento del COSAVE**

- ¿Cómo describiría la dinámica de funcionamiento?
- ¿Cómo considera que es la participación de los funcionarios en los distintos órganos del COSAVE?
- ¿Cómo se daba la interacción durante el trabajo de GT o CD? ¿cómo se llegaba a consenso?
- ¿Porque considera que la organización ha podido permanecer en el tiempo?
- ¿Qué implicancias tiene para el funcionamiento del COSAVE que no tenga una secretaria fija?

### **En cuanto a las temáticas abordadas por el COSAVE**

- ¿Cómo se proponen los temas de agenda de trabajo?

- ¿Considera que existe una predominancia de temas propuestos por alguno de los países?
- ¿Considera que había predominancia del algún tema de interés de un país en particular?
- ¿Cuál considera que es el tema o temas más importante/s que aborda o ha abordado el COSAVE?
- ¿Cuáles temas no son discutidos en las reuniones?
- ¿Considera que hubo un punto de inflexión que produjo cambios en los temas de agenda? ¿Cuándo? ¿Cuál fue el motivo y que cambios trajo sobre la agenda?
- ¿Considera que los temas abordados fueron de utilidad para todos los países de la región del COSAVE? ¿Por qué?
- ¿Cuál considera que es el principal logro del COSAVE?
- ¿Cuál considera que es el principal desafío del COSAVE?
- ¿Considera que ser miembro del COSAVE servía como estrategia en la negociación política?
- ¿Considera que ciertos debates en el seno del COSAVE eran una herramienta para resolver temas políticos, ya sea para con los países de la región o para afuera de la región?

**b. Lista de entrevistados**

	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>CHILE</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
<b>Funcionariado y cuadros técnicos</b>	Diego Quiroga DNPV - SENASA	Alexandre Palma DSV - MAPA	Orlando Morales Valencia SAG Chile - MINAGRI	Carmen Berni SENAVE - MAG	Ana Peralta DGSA - MGAP
	Ezequiel Ferro DNPV - SENASA		Velia Luz Arriagada SAG Chile - MINAGRI	Ernesto Galliani SENAVE - MAG	Beatriz Melcho DGSA - MGAP
	Lourdes Fonalleras DNPV - SENASA/IICA			Natalia Toledo SENAVE - MAG	Felipe Canale DGSA - MGAP
	María Julia Palacín DNPV - SENASA				Inés Ares DGSA - MGAP
	Martín Piñeiro IICA				



## **Lista de ilustraciones**

Cuadro N°1.1. Preguntas fundamentales para identificar acciones de cooperación.

Figura N°1.1. Eventos y procesos relevantes en el surgimiento y evolución de la CNS.

Figura N° 1.2. Eventos y procesos relevantes en el surgimiento y evolución de la CSS.

Cuadro N° 1.2. Cuadro comparativo entre CNS y CSS: Diferencias y similitudes.

Figura N° 2.1. Características del SAG y RA corporativo.

Figura N° 2.2. Historia normativa internacional en sanidad vegetal.

Cuadro N° 2.1. Textos de la CIPF.

Figura N° 2.3. Estructura de gobernanza de la CIPF.

Figura N° 2.4. Evolución de las partes contratantes de la CIPF.

Figura N° 2.5. Proceso de desarrollo de las NIMFs.

Figura N° 2.6. Mapa global de las ORPFs.

Cuadro N° 2.2. ORPFs, año de creación y países integrantes.

Figura N° 3.1. Mapa del Cosave.

Figura N° 3.2. Estructura de gobernanza del COSAVE.

## Lista de siglas y acrónimos

<b>Acuerdo MSF</b>	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
<b>AOD</b>	Ayuda oficial al desarrollo
<b>APPPC</b>	Comisión de Protección Vegetal para Asia y el Pacífico
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAHFSA</b>	Agencia de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos del Caribe
<b>CAN</b>	Comunidad Andina
<b>CAS</b>	Consejo Agropecuario del Sur
<b>CCEE</b>	Comité de Cooperación Económica Europea
<b>CD</b>	Comité Directivo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CI</b>	Cooperación Internacional
<b>CID</b>	Cooperación Internacional al Desarrollo
<b>CIPA</b>	Comité interamericano Permanente Antiacridiano
<b>CIPF</b>	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
<b>CIPP</b>	Convención Internacional para la Protección de las Plantas
<b>CIRSA</b>	Comité Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
<b>CM</b>	Consejo de Ministros
<b>CMF</b>	Comisión de Medidas Fitosanitarias
<b>CNS</b>	Cooperación Norte-Sur
<b>CODEX</b>	Comisión del Codex Alimentarius
<b>COSAVE</b>	Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-Sur
<b>CTPD</b>	Cooperación Técnica para el Desarrollo
<b>DGSA</b>	Dirección General de Servicios Agrícolas
<b>DNPV</b>	Dirección Nacional de Protección Vegetal
<b>DSV</b>	Departamento de Sanidad Vegetal
<b>EMBRAPA</b>	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria
<b>EPPO</b>	Organización Europea y Mediterránea de Protección de las Plantas
<b>ERPF</b>	Estándar Regional de Protección Fitosanitaria
<b>FAO</b>	Organización para la Alimentación y la Agricultura
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>G77</b>	Grupo de los 77
<b>GATT</b>	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
<b>GF</b>	Guerra Fría
<b>GT</b>	Grupo Técnico
<b>GTCV</b>	Grupo Técnico de Cuarentena Vegetal
<b>IAPSC</b>	Consejo Fitosanitario Interafricano
<b>IIA</b>	Instituto Internacional para la Agricultura
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

<b>INIA</b>	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
<b>INTA</b>	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MAPA</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MGAP</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
<b>MINAGRI</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MPNA</b>	Movimiento de Países No Alineados
<b>NAPPO</b>	Organización Norteamericana de Protección a las Plantas
<b>NEPPO</b>	Organización de Protección de las Plantas del Cercano Oriente
<b>NIMF</b>	Norma Internacional para Medidas Fitosanitarias
<b>NOEI</b>	Nuevo Orden Económico Internacional
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OECE</b>	Organización para la Cooperación Económica Europea
<b>OIE</b>	Organización Mundial de Sanidad Animal (Ex Oficina Internacional de Epizootias)
<b>OIRSA</b>	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONPF</b>	Organización Nacional de Protección Fitosanitaria
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>ORPF</b>	Organización Regional de Protección Fitosanitaria
<b>PABA</b>	Plan de Acción de Buenos Aires
<b>PBI</b>	Producto Bruto Interno
<b>PC</b>	Puntos de Contacto
<b>PNCR</b>	Plaga No Cuarentenaria Reglamentada
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
<b>PPPO</b>	Organización de Protección Fitosanitaria del Pacífico
<b>RA</b>	Régimen Agroalimentario
<b>RAC</b>	Régimen Agroalimentario Corporativo
<b>SA</b>	Sistema Agroalimentario
<b>SAG</b>	Sistema Agroalimentario Globalizado
<b>SAG Chile</b>	Servicio Agrícola Ganadero
<b>SC</b>	Secretaría de Coordinación
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
<b>SENAVE</b>	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
<b>SGM</b>	Segunda Guerra Mundial
<b>UNCTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>UNESCO</b>	Organización para la Educación, la Ciencias y la Cultura
<b>URSS</b>	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas