

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA

**PREPARACIÓN DE UN PROGRAMA REGIONAL
DE SANIDAD ANIMAL**

**MERCOSUR ampliado
(Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)**

**Informe de la Consultoría en Aspectos Institucionales y
Legales**

Dra. Adriana López

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

Montevideo, agosto de 2008

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. JUSTIFICACIÓN	5
3. RESUMEN EJECUTIVO	7
4. PRIMERA PARTE: “OPCIONES QUE PERMITAN DESARROLLAR UNA INSTITUCIONALIDAD PARA UN PROGRAMA REGIONAL DE SANIDAD ANIMAL”	9
4.1. Consideraciones Generales	9
4.1.1. Factores que determinan el desarrollo de acciones coordinadas y/o conjuntas de los países, en materia de sanidad animal.....	9
4.1.2. Dificultades de los países para asumir compromisos vinculantes.....	9
4.1.3. Integración regional.....	10
4.1.3.1 Diferentes niveles o grados de integración.....	10
4.1.3.2. Factores que hacen necesaria la formalización jurídica de una institución técnica única a nivel regional, para el desarrollo de un programa de sanidad animal, capaz de cumplir con objetivos específicos.....	11
4.2. Experiencias Internacionales de Integración Regional	12
4.2.1. La Unión Europea.....	12
4.2.1.1 Órganos comunitarios con funciones en materia de sanidad animal.....	14
4.2.1.2 Dirección General de Sanidad y Protección a los Consumidores (DG/SANCO).....	15
4.2.2. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR).....	17
4.2.2.1 Personería Jurídica.....	18
4.2.2.2 Estructura institucional.....	18
4.2.2.3 Órganos del Mercosur con competencia en sanidad animal.....	19
i. <i>Reunión de Ministros de Agricultura (RMA)</i>	19
ii. <i>Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 8 “Agricultura”</i>	20
iii. <i>Comité Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (CMA)</i>	20
4.2.2.4 Solución de conflictos.....	21
4.2.3. Ámbitos de Coordinación Regional en Sanidad Animal.....	21
4.2.3.1 Reunión Interamericana (a Nivel Ministerial) de Salud y Agricultura (RIMSA).....	22
4.2.3.2 Comisión Sudamericana de Lucha contra la Fiebre Aftosa (COSALFA).....	22
4.2.3.3 Comité Hemisférico de Erradicación de la Fiebre Aftosa (COHEFA).....	22
4.2.3.4 Grupo Interamericano de Erradicación de la Fiebre Aftosa (GIEFA).....	22
4.2.4. Organizaciones de Referencia Regional e Internacional de Cooperación Técnica y Científica en el Ámbito de la Sanidad Animal e Inocuidad de los Alimentos.....	23
4.2.4.1 Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE).....	23
4.2.4.2 Organización Panamericana de la Salud (OPS).....	23
4.2.4.3 Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA).....	23
4.2.4.4 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).....	24
4.3. Aspectos Institucionales y Normativos	24
4.3.1. Marco Institucional Actual del CAS y el CVP.....	24
4.3.2. Cuestión Normativa.....	26
4.3.2.1 Derecho Comunitario.....	26
4.3.2.2 Normas MERCOSUR.....	26
4.3.2.3 Cuestión Constitucional.....	27
4.4 Opciones que permitan desarrollar un Programa de Sanidad Animal a Nivel Regional	28
4.4.1. Mantenimiento de la estructura actual.....	29
4.4.2. CAS y CVP dentro de la órbita del MERCOSUR.....	31
4.4.3. Modificación de la estructura y funcionamiento del CVP en la órbita del CAS como estructura independiente.....	32
5. SEGUNDA PARTE: “ANALIZAR LAS FUNCIONES A NIVEL REGIONAL PARA UN BUEN MANEJO DE LAS ACTIVIDADES EN SANIDAD ANIMAL, INCLUYENDO UN ANÁLISIS DEL CVP COMO ENTIDAD DE COORDINACIÓN Y ACCIÓN PARA UN PROGRAMA REGIONAL DE SANIDAD ANIMAL, ENTREGANDO UNA PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO”	34
5.1 Aspectos Generales	34
5.1.1. Funciones de un Organismo Regional Especializado en Sanidad Animal.....	34
5.1.2. Marco Jurídico: derecho originario y derivado; legislación nacional; efecto vinculante de las normas jurídicas emanadas de la institución regional.....	37

5.1.3. Vinculación entre el Ordenamiento Jurídico Interno de cada Estado Parte y las Normas emitidas por una Institución Regional: Medidas Sanitarias	37
5.1.4. Capacidad de Decisión; Emisión de Normas Sanitarias Regionales; Normas, Estándares, Recomendaciones	38
5.1.5. Gestión de Recursos y Administración de Fondos	39
5.1.6. Acciones en caso de Incumplimiento de Normas emitidas en el Ámbito Regional	40
5.1.7. Desarrollo de Acciones para la Gestión del Riesgo a Escala Regional	41
5.1.8. Personería Jurídica Internacional de Derecho Público	42
5.2. Análisis Institucional del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) como Entidad de Coordinación y de Acción para un Programa Regional de Sanidad Animal	43
5.2.1. Estructura y Funcionamiento Actual del CVP	43
5.2.2. Consideraciones Jurídicas respecto de las decisiones del CVP	43
5.2.3. La estructura y funcionamiento del CVP no se ajustan a las previsiones del Convenio Constitutivo	44
5.2.4. Debilidades y Fortalezas	45
5.2.4.1 Debilidades	45
5.2.4.2 Fortalezas	47
5.3. Propuesta de Fortalecimiento del CVP	47
5.3.2. Misión, Visión y Objetivos Estratégicos del CVP	49
5.3.3. Estructura Orgánica propuesta	50
5.3.4. Contenido General del Acuerdo entre los Estados Partes: Cometidos y Funcionamiento del CVP	50
5.3.4.1 Naturaleza	51
5.3.4.2 Integración	51
5.3.4.3 Funcionamiento	51
5.3.4.4 Decisiones	51
5.3.4.5 Personería Jurídica	51
5.3.4.6 Estructura orgánica	52
5.3.4.7 Atribuciones y funciones	53
5.3.4.8 Funciones del Secretario Técnico Ejecutivo	54
5.3.4.9 Procedimiento de solución de controversias	54
5.3.4.10 Fuentes de Financiamiento	55
5.3.4.11 Acuerdo de Sede	55
5.3.4.12 Vigencia	55
5.3.4.13 Denuncia	55
5.3.4.14 Adhesión	55
5.3.4.15 Derecho aplicable	55
5.3.5. Marco Jurídico Institucional	56
5.3.5.1 Instrumentación Jurídica	56
5.3.5.2 Vinculación con el MERCOSUR	56
6. TERCERA PARTE: “APOYAR A LOS EQUIPOS NACIONALES EN LA PREPARACIÓN DE LOS COMPONENTES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS PROYECTOS NACIONALES DE SANIDAD ANIMAL QUE SE INCORPORARÁN AL PROYECTO REGIONAL”	58
6.1. Consideraciones Generales	58
6.2. Análisis y Recomendaciones por Países	59
6.2.1. República de Bolivia	59
6.2.2. República del Paraguay	63
6.2.3. República Federativa del Brasil	65
6.2.4. República Argentina	67
6.2.5. República Oriental del Uruguay	68
6.3. Recomendaciones Generales	70
7. CONCLUSIONES	72
8. BIBLIOGRAFÍA y TRABAJOS CONSULTADOS	74
9. ENTREVISTAS Y COLABORACIONES	75
ACRÓNIMOS	76

1. INTRODUCCIÓN

La consultoría en aspectos institucionales y legales se desarrolló en el marco del proyecto de cooperación técnica de la FAO, TCP/RLA/3108, cuyos objetivo específico se centra en brindar la cooperación técnica necesaria a los países integrantes del Mercosur ampliado: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, para la preparación de un programa regional de sanidad animal. Dicho programa incluye, según se menciona en el Documento del Proyecto, la elaboración de proyectos de inversión para el fortalecimiento institucional de los servicios de sanidad animal de cada uno de los seis países involucrados, una propuesta institucional y actividades de carácter regional que garanticen la coordinación de acciones para el desarrollo adecuado y eficaz de dicho programa de sanidad animal a nivel regional.

Este documento ha de circunscribirse a los aspectos técnico-jurídicos relevantes, relativos a los términos de referencia de la consultoría: 1) “dentro del marco legal en que se desenvuelven el CAS y el CVP, distinguir las opciones que permitan una institucionalidad para un programa regional de sanidad animal”; 2) “analizar las funciones a nivel regional para un buen manejo de las actividades en sanidad animal, incluyendo un análisis del CVP como entidad de coordinación y acción para un programa regional de sanidad animal, entregando una propuesta para su fortalecimiento”, y 3) “apoyar a los equipos nacionales en la preparación de los componentes de fortalecimiento institucional de los proyectos nacionales de sanidad animal que se incorporarán al proyecto regional”.

Sin perjuicio de ello, no es posible soslayar en el tratamiento de los temas de referencia las consideraciones respecto a la importancia de la materia específica relativa a la sanidad animal a nivel mundial, las referencias a instancias regionales e internacionales que han precedido al CAS y CVP en materia agropecuaria, y los aspectos políticos, comerciales, socioeconómicos y culturales que han llevado a los países a unificar criterios en diversas áreas y actuar en forma coordinada en beneficio de la comunidad.

El análisis técnico-jurídico que se abordará en el marco regional, supone en primer lugar la identificación de las opciones posibles, teniendo en cuenta la realidad regional a nivel político, socioeconómico y cultural, para constituir una entidad especializada en sanidad animal e inocuidad de alimentos, capaz de desarrollar un programa regional. En segundo lugar, se propone la búsqueda e identificación de las herramientas jurídicas idóneas para dotar a la institucionalidad de referencia (CVP), de las herramientas y funciones necesarias que permitan cumplir con sus objetivos, incluyendo un análisis del funcionamiento del CVP hasta la fecha, señalando las carencias y virtudes que la institución ha ofrecido. La estructura organizativa y funcional necesaria será elaborada tomando como base el Documento de Trabajo preparado para el Proyecto TCP/RLA/3108 por el Sr. Alejandro Rivera, relativo a la “Estrategia para la Erradicación de la Fiebre Aftosa en los países del Mercosur ampliado”, teniendo en cuenta el rol que juega la normativa interna de los países involucrados. Asimismo, el análisis permitirá extender e incluir cualquier estrategia sanitaria para la prevención, combate y erradicación de enfermedades, así como para mantener y mejorar la calidad de los alimentos de origen animal.

En el ámbito nacional, se pretendió complementar en los aspectos jurídicos, las propuestas de fortalecimiento institucional de los Servicios Veterinarios de cada uno de

los países involucrados, elaboradas por los consultores nacionales, a los cuales se remite este documento.

La información sobre la estructura, funcionamiento y regulación de los servicios nacionales de sanidad animal se obtuvo mediante entrevistas con los consultores nacionales y asesores legales de los países, así como también con actores públicos y privados involucrados (Directores, Coordinadores, Jefes de distintas áreas temáticas, productores, etc).

Previo a cada reunión con los consultores nacionales y asesores legales, se remitió una guía temática que reflejaría los aspectos a tratar, cuya regulación indicaría el grado de fortaleza institucional y carencias del Servicio, en el contexto del Estado.

A ello se agregan las coyunturas políticas al momento de las entrevistas (Paraguay se encontraba en plena campaña electoral, a dos días de las elecciones nacionales; en Bolivia se vivía un clima preelectoral en virtud de la inminente consulta popular en la Provincia de Santa Cruz, zona ganadera por excelencia, para lograr su autonomía, lo cual implicaría introducir una reforma profunda en la estructura y funcionamiento del Estado; en Argentina permanecía el enfrentamiento entre el Gobierno nacional y el sector agropecuario, iniciado hacía tres meses).

Resulta pertinente señalar además que los plazos de la consultoría no permitieron alcanzar un conocimiento profundo y cabal de los aspectos jurídicos y políticos de los servicios nacionales de cada país, en virtud de lo cual el análisis será acotado a la información proporcionada por los entrevistados y las evacuaciones de consultas puntuales, en algunos casos.

Por último, se señala la no participación de Chile en la elaboración de propuestas de fortalecimiento institucional, en el marco del Proyecto TCP/RLA/3108.

2. JUSTIFICACIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la humanidad viene sufriendo grandes transformaciones desde el punto de vista político, social, económico y cultural – las cuales no corresponde abordar en este trabajo – que han incidido directamente en la relación entre los distintos Estados. Estas transformaciones se ven reflejadas en el contexto internacional, regional e interno de cada país.

Las disciplinas relativas a la sanidad animal e inocuidad de alimentos, se encuentran directamente ligadas a la salud pública y a las realidades económicas y comerciales de los países, a nivel regional y mundial.

A nivel mundial, el comercio de productos de origen animal ha venido creciendo vertiginosamente, con la exigencia cada vez mayor por parte de los consumidores de disponibilidad de alimentos inocuos, aptos para consumo humano y cuya ingesta no sea nociva para la salud.

En tal sentido, los países de América Latina, por sus características geográficas naturales y ventajas comparativas para la producción de ganado, cría de aves, producción agrícola y productos alimenticios derivados, se han constituido en grandes

productores y abastecedores de alimentos de origen animal y vegetal a nivel mundial, siendo la producción agropecuaria, la base y sustento de la economía de la mayoría de estos países.

En este marco, las enfermedades de los animales de importancia económica tales como la fiebre aftosa, han provocado en muchos casos la suspensión del flujo comercial por parte de los mercados internacionales compradores de productos de origen animal, causando estragos en las economías de los países afectados.

Respecto a la fiebre aftosa, desde 1960 los países de América del Sur venían logrando avances relativos en el control de la enfermedad, no obstante la recurrencia y extensión regional epidémica, determinada por la falta de coordinación y armonización de estrategias y medidas de control de los programas nacionales en la región.

La epidemia de fiebre aftosa de 1987, afectando con especial severidad extensas zonas de Argentina, Brasil y Uruguay, afianzó la convicción de promover la coordinación técnica e institucional a nivel regional. Ello tuvo como consecuencia positiva la concreción del “Convenio de Cooperación Técnica Internacional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa en la Cuenca del Plata”, suscrito entre dichos países y el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa de la Organización Panamericana de la Salud (PANAFTOSA/OPS).

En ese momento, como también sucede actualmente, se concluyó que la coordinación regional era el camino para lograr una mejor preparación a nivel regional, asegurando el diagnóstico precoz, la comunicación e intercambio inmediato y completo de la información y la mayor velocidad de respuesta, con la coordinación de medidas de control y erradicación armonizadas (control de movimientos de animales, planes de contingencia, vacunaciones, etc).

Sin embargo, las previsiones de aquel momento no fueron suficientes para el fortalecimiento y consolidación de las instancias institucionales y mecanismos de coordinación regional.¹

Asimismo ha quedado demostrado, teniendo en cuenta la última epidemia de fiebre aftosa ocurrida en el período 2000-2001, afectando gran parte de la región (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay), y la aparición esporádica de la enfermedad en los años subsiguientes, que las acciones de prevención de ingreso y vigilancia epidemiológica llevadas a cabo por los países no han resultado suficientes para eliminar la circulación viral en las zonas geográficas-problema identificadas técnicamente, lo cual ha impedido alcanzar la etapa de erradicación de la enfermedad, sin aplicación sistemática de la vacuna.

Actualmente, la amenaza de ingreso a la región de la influenza aviar, trae aparejado grandes esfuerzos económicos por parte de los países para el desarrollo de programas de prevención y vigilancia epidemiológica, así como el mantenimiento actualizado de

¹ El Convenio de referencia, llamado “Convenio Cuenca del Plata”, tuvo un papel fundamental en la lucha regional contra la fiebre aftosa (Paraguay Chile y Bolivia se incorporaron posteriormente). Con similar integración, objetivos y funciones que el CVP actual, pero con limitaciones en el ámbito territorial y en materia sanitaria (incluía únicamente la fiebre aftosa), fue denunciado por los países suscriptores en el año 2005, al crearse el CVP, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

planes de contingencia coordinados y eficaces, para el caso de aparición de la enfermedad.

3. RESUMEN EJECUTIVO

La acción regional en sanidad animal e inocuidad de alimentos está radicada en los sistemas sanitarios nacionales – en todos los países – a cargo de servicios oficiales que cumplen funciones específicas en dichas materias.

Sin embargo, existe además un conjunto de organismos multilaterales que participan en el campo de la salud animal, básicamente cumpliendo funciones de cooperación, coordinación, armonización de normas y políticas sanitarias a nivel regional y apoyo a los servicios nacionales en aspectos específicos, con énfasis en la fiebre aftosa.

Todos ellos, integrados más o menos por los mismos sectores involucrados en el quehacer agropecuario (público y privado), han contribuido a avanzar en el proceso de integración regional en el tema específico de la sanidad animal.

Actualmente, el incremento del comercio de animales y productos de origen animal hacia países o bloques comerciales cada vez más exigentes; el aumento creciente de las exigencias de los consumidores en materia de seguridad alimentaria; las dificultades y demoras para emprender acciones conjuntas de los países en el combate y erradicación de enfermedades de importancia económica, así como también para mantener y mejorar la situación sanitaria en la región, hacen necesario superar la actual situación institucional de diversidad de entidades de coordinación, de manera de actuar conjunta y coordinadamente en forma oportuna y eficiente.

El planteamiento de una institución regional única especializada en sanidad animal, constituida mediante el consentimiento de los gobiernos de los países partes, manifestado en forma relevante a través de un documento idóneo para su validez y eficacia a nivel internacional, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, constituye una aspiración de larga data e implica de por sí un salto cualitativo en el proceso de integración regional.

A tales efectos, resulta fundamental considerar y comparar los aspectos institucionales relevantes de modelos de integración regional en distintas etapas de su proceso evolutivo, enmarcados en realidades socioeconómicas y culturales diferentes, tales como la Unión Europea y Mercosur, con especial referencia a los órganos competentes en sanidad animal.

La entidad regional que se propone, para el cumplimiento de sus objetivos deberá superar la horizontalidad de la relación del conjunto de instituciones multilaterales existentes en la región en el ámbito de interés, y mantener en lo sustancial las siguientes características y funciones: a) dotada de una estructura permanente y estable, con recursos propios; b) generadora de políticas sanitarias comunes y efectiva coordinación de las acciones regionales en sanidad animal; c) dotada de poderes jurídicos necesarios para representar los intereses de la región y negociar acuerdos sanitarios con terceros países o bloques económicos; d) generadora de normas y estándares regionales con efectos vinculantes (con el alcance que se especificará en el análisis); e) planificar y diseñar estrategias regionales, y aplicar programas sanitarios comunes; f) constituirse

en un referente regional y foro de consulta para debatir problemas sanitarios regionales relevantes, y g) integrar al sector privado en la definición de estrategias y ejecución de programas sanitarios regionales, incluyendo su financiamiento, entre otras.

La institución propuesta constituirá una estructura sólida y permanente, capaz de enfrentar y perdurar ante los cambios políticos e ideológicos de los sucesivos gobiernos de los países miembros.

Las actividades desarrolladas en forma permanente, y la generación de normas sanitarias aprobadas por consenso de las partes y aplicadas a nivel nacional y regional, contribuirán a la acumulación de experiencias comunes, constituyendo una memoria institucional a través del tiempo, difícil de soslayar.

A ello se suma el cúmulo de experiencias y avances en la condición sanitaria de la región y en el combate de enfermedades por parte de las entidades regionales coexistentes y los servicios sanitarios nacionales, así como también las contribuciones del CVP con su estructura y funcionamiento actual.

Para la constitución de la entidad regional que se propone, se ha sugerido utilizar la estructura actual del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), adecuando el “Convenio Constitutivo del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP)” a la nueva estructura, cometidos y funcionamiento, para su fortalecimiento jurídico-institucional.

En este marco jurídico, el CVP podrá desarrollar actividades complementarias y en apoyo a los programas sanitarios aplicados en los países miembros. Las normas emitidas por esta institución fortalecida deberán seguir el procedimiento de incorporación a los ordenamientos jurídicos internos, a fin de adquirir fuerza obligatoria y estar en condiciones de ser cumplidas por los habitantes de cada uno de los países destinatarios. Una de las funciones sustanciales de dicha institución regional es la coordinación de acciones y armonización de normas sanitarias, a fin de aproximar las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos.

Las actividades sanitarias planificadas para el ámbito regional, se basan y sustentan en los planes sanitarios de los servicios de sanidad animal de los países.

Asimismo, para lograr generar normativa común, es necesario contar con un respaldo legal y/o constitucional (ley dictada por razones de interés general, en caso de que la Constitución lo habilite) en los ordenamientos jurídicos nacionales, de manera de posibilitar la incorporación de las mismas en forma inmediata y sencilla.

Ello supone que la sanidad animal debe ser reconocida en cada uno de los Estados Partes como bien público, y por tanto, materia de interés general. Así conceptualizada, facilitará el desarrollo de actividades y la aplicación de medidas sanitarias requeridas en los programas de prevención, control y erradicación de enfermedades a nivel nacional y regional.

4. PRIMERA PARTE: “OPCIONES QUE PERMITAN DESARROLLAR UNA INSTITUCIONALIDAD PARA UN PROGRAMA REGIONAL DE SANIDAD ANIMAL”.

4.1. Consideraciones Generales

4.1.1. Factores que determinan el desarrollo de acciones coordinadas y/o conjuntas de los países, en materia de sanidad animal

Varios factores coadyuvan e impulsan a los países, para el desarrollo de acciones coordinadas y/o conjuntas en materia de sanidad animal:

- i) la globalización económica, que se manifiesta en la tendencia de los Estados a formar bloques económicos y comerciales regionales y de inversión;
- ii) la desigualdad social y económica frente a otros bloques negociadores (mercados de altas exigencias);
- iii) la tendencia de mercados o bloques económicos de altas exigencias compradores de productos de origen animal, al establecimiento de la “regionalización” como estándar mundial para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos, considerando a América Latina como una unidad en dichos aspectos;
- iv) el establecimiento de términos de negociación comunes entre sí y en mejores condiciones, frente a los mercados de altas exigencias consumidores de productos pecuarios;
- v) las presiones de organismos internacionales (OIE, OMC) y bloques económicos de países desarrollados, en relación al comercio de productos de origen animal;
- vi) las debilidades y carencias de los servicios de sanidad animal de algunos países de la región, reflejadas en la falta de recursos humanos, infraestructura y sobre todo, escasez de recursos financieros, lo cual redundando en perjuicio del mantenimiento y mejoramiento del status sanitario de la región.

En este marco, resulta de fundamental importancia, y merece una referencia especial, la necesidad de constituir una barrera sanitaria común, para la protección de las zonas fronterizas y de riesgo de introducción de enfermedades, considerando principalmente a las zoonosis y enfermedades de importancia económica.

4.1.2. Dificultades de los países para asumir compromisos vinculantes

En América Latina han proliferado las organizaciones multilaterales dedicadas a coordinar e impulsar acciones conjuntas entre países, para la prevención, combate y erradicación de enfermedades en los animales, con especial énfasis en la fiebre aftosa y enfermedades zoonóticas.

Si bien los países del Mercosur ampliado han de respetar las normas técnicas sanitarias y de comercio emitidas por la OIE y OMC respectivamente, cuyos organismos integran, han existido en la práctica dificultades para cumplir con actividades coordinadas en dichos ámbitos.

Las principales dificultades derivan de: desigualdades en el plano económico, social y cultural de los países o zonas a nivel regional e internacional; asimetrías en los status sanitarios de los países o regiones; insuficiencia de recursos humanos, materiales y de

infraestructura, destinados a la prevención, control y erradicación de enfermedades de los animales a nivel nacional; primacía de intereses económicos individuales por sobre el interés común, como consecuencia lógica de sistemas económicos (presupuesto, valor de la moneda, ingresos, endeudamiento, etc) diversos, y falta de confianza entre los países.

Las dificultades planteadas forman parte de un proceso que se encuentra en las primeras etapas de evolución y que irá avanzando a medida que los países, mediante negociaciones permanentes y la aplicación de políticas redistributivas para el financiamiento de acciones nacionales en beneficio de la región, logren alcanzar niveles de desarrollo sostenible. Uno de los logros fundamentales para alcanzar la igualdad en las condiciones de intercambio a nivel regional y mundial, es la erradicación de la fiebre aftosa en la región.

4.1.3. Integración regional

4.1.3.1 Diferentes niveles o grados de integración

La integración económica y comercial en términos amplios, es definida como una modalidad de actuación donde los Estados intervinientes convienen en común la realización de determinadas actividades (a nivel económico y comercial), que los vinculan necesariamente, con distinto grado de profundidad en cuanto a sus objetivos y finalidades, adaptándose los instrumentos para el cumplimiento de los mismos².

Debe existir un contexto regional que conduzca en forma sistemática y gradual a que los Estados ingresen a procesos de integración, cuya evolución nace de acciones programadas y acordadas en forma voluntaria por dichos Estados. Así, la totalidad de los procesos de integración a nivel regional y mundial han nacido en torno a dificultades para enfrentar individualmente diversos aspectos que hacen al interés común.

Deberán coexistir necesariamente un presupuesto económico, en la búsqueda de ventajas de constitución de mercados ampliados frente a mercados aislados en un mundo globalizado, y un presupuesto político, que radica en la vigencia de las instituciones democráticas representativas de la voluntad popular, a fin de legitimar decisiones políticas de los gobiernos sucesivos³. Arbuet Vignali dice que “*no hay integración, por lo menos más allá de alguna etapa preparatoria, sin autoridades y sin políticas públicas...*”⁴. Por lo que acaba de expresarse, la actuación en forma concertada en el plano comercial, requiere necesariamente de la voluntad de la autoridad política competente para el desarrollo de acciones comunes.

Todos los procesos de integración son efectivamente “procesos”, que evolucionan en forma gradual, tienen un objetivo determinado, que se va logrando a través del tiempo. Así, la doctrina clasifica los procesos de integración de acuerdo al “...mayor o menor compromiso del vínculo asumido y su grado efectivo de acatamiento”, guardando

² Definición extraída del “Curso de Derecho de la Integración”- Universidad de Montevideo- 2005, Fernández Reyes, Jorge, pag. 49).

³ Arbuet Vignali, Heber-Clases Jurídicas de la Integración- Rubinzal- Culzoni Editores- Santa Fé- Año 2004.

⁴ Cita en Fernández Reyes, Jorge, “Curso de Derecho de la Integración”- Universidad de Montevideo, año 2006.

relación con el nivel de profundización de la relación entre los países⁵, en: procesos cooperativos, de integración tenue, de vigor medio y de compromiso superior (comunitario para otros autores).

América Latina no es ajena a importantes procesos de integración multilaterales, con objetivos e intereses comunes, fundamentalmente en el ámbito comercial. Desde 1950 y sólo a título enunciativo, se constituyeron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que fuera el antecedente inmediato de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (para algunos autores es el proceso de integración más ambicioso y abierto de América Latina), el Pacto Andino, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) el Mercado Común Centroamericano, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (considerado entre los cuatro bloques más importantes del mundo), entre otros.

En otro plano, pero vinculado directamente con el comercio de productos pecuarios, han surgido varias instancias regionales en materia de sanidad animal, dedicadas a la coordinación de acciones para el control, prevención y erradicación de la fiebre aftosa, debido a su carácter endémico, gran difusibilidad en las zonas fronterizas, e impacto económico que causa su presencia en la región. Así, desde 1951 han surgido PANAFTOSA, RIMSA, COHEFA, COSALFA, CORESA, GIEFA, etc.

Todas ellas, de mayor o menor relevancia y alcance jurídico (formales e informales), han contribuido a lo largo del tiempo a avanzar en el proceso de integración regional del Cono Sur, y han coexistido superpuestas con misiones, visiones y objetivos similares.

En base a los procesos de integración regional que se desarrollan a nivel mundial, tanto en América como en Europa, (siendo este último, el de mayor grado de integración), la doctrina señala los aspectos básicos que los caracterizan:

- diálogo o concertación por la vía del consenso;
- objetivos comunes enmarcados en un proyecto determinado;
- una orientación al crecimiento regional; y
- una adecuación de los poderes y competencias de los órganos internos de los países que ingresan al proceso integrativo.⁶

Es de destacar además, que un proceso de integración debe basarse en el principio de la subsidiariedad, por el cual la instancia regional adopta medidas comunes cuando estas sean realmente más eficaces que si se implementaran a nivel individual.

4.1.3.2. Factores que hacen necesaria la formalización jurídica de una institución técnica única a nivel regional, para el desarrollo de un programa de sanidad animal, capaz de cumplir con objetivos específicos.

La situación del Cono Sur en materia de integración regional en temas relacionados con la sanidad animal, se caracteriza por los siguientes aspectos:

⁵ Midón Mario – “Derecho de la Integración - Aspectos institucionales del MERCOSUR”. Editorial Rubinzal-Culzoni, 1998.

⁶ Fernández Reyes, citado ut supra.

- i) la existencia de multiplicidad de organismos, foros e instancias de coordinación y cooperación en la mencionada área, formales y no formales, integrados por los mismos actores políticos y técnicos, dirigidos al cumplimiento de idénticos objetivos y acciones;
- ii) la falta de celeridad en los procedimientos de toma de decisiones por parte de las autoridades políticas de los países, para instrumentar medidas en común, lo cual no se condice con la dinámica del objetivo;
- iii) coexistencia de varios foros de armonización de normas sanitarias, sin una coordinación sistemática entre los mismos, ni con los servicios de sanidad animal de los respectivos países;
- iv) lentitud en los procedimientos de aprobación y emisión de normas comunes en materia sanitaria por parte de MERCOSUR (único organismo regional, capaz de emitir normas vinculantes para los países miembros, de acuerdo al concepto establecido por el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto, que más adelante se verá);
- v) ausencia de una estrategia sanitaria común y única, capaz de ofrecer lineamientos generales adecuados a la diversidad de ecosistemas coexistentes en la región, propuesta por los organismos técnicos competentes de los países involucrados y aprobada por los actores políticos correspondientes;
- vi) ausencia de compromiso formal, mediante los instrumentos jurídicos pertinentes, para el desarrollo de programas sanitarios coordinados o comunes;
- vii) no cumplimiento o lentitud para el cumplimiento de objetivos específicos tales como la erradicación de la fiebre aftosa en un determinado plazo prefijado (año 2009);
- viii) lentitud en los procedimientos administrativos internos para la disponibilidad financiera y ejecución de proyectos de inversión, con recursos de organismos internacionales (por ejemplo, FOCEM).

Los factores reseñados inciden negativamente en el logro de los resultados esperados, no se condicen con la naturaleza dinámica y cambiante que caracteriza la situación sanitaria regional, duplican esfuerzos y recursos financieros, atentan contra el buen desarrollo de las relaciones comerciales regionales y extra región, y frenan el proceso de crecimiento económico de la región.

4.2. Experiencias Internacionales de Integración Regional

Resulta pertinente considerar los aspectos institucionales relevantes de modelos de integración regional que, por encontrarse en distintas etapas de su proceso evolutivo, reflejan realidades diferentes desde el punto de vista del ordenamiento jurídico internacional (regional) y la adecuación progresiva de los ordenamientos jurídicos internos de los países miembros, para posibilitar la constitución de un orden supranacional.

Asimismo, se destaca la referencia a los aspectos institucionales relativos a la sanidad animal en estos procesos regionales, los cuales – se adelanta – no aparentan contar con la independencia y dinamismo que el tema amerita.

4.2.1. La Unión Europea

Constituye actualmente el modelo de integración más avanzado y profundo que se ha logrado entre Estados. Surge de una propuesta de creación de una autoridad común para la regulación de una materia específica de vital importancia para recorrer el camino de la recuperación europea y afianzar la paz en el continente: el carbón y el acero.

Así, la primera de las comunidades europeas nace con el Tratado de la CECA “Comunidad Europea del Carbón y el Acero”, el 25 de julio de 1952, como una necesidad de los países en respuesta al estado caótico desde el punto de vista económico, político y social de Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Desde el punto de vista institucional, las Comunidades Europeas (y, a partir de 1992, la Unión Europea), es un sistema complejo de integración intergubernamental, de carácter supranacional. Tiene sustento jurídico en los Tratados constitutivos y en la institucionalidad de las Comunidades Europeas creadas con las siguientes características:

a) Concreción del ámbito de actuación de cada una de las Comunidades: refieren a una actividad limitada a un sector o materia determinada: Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA, cuyo tratado expiró en el año 2002), Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), Comunidad Económica Europea (CEE) o (desde 1992) Comunidad Europea (CE), que surgió con objetivos de integración económica y ha ido incorporando otros objetivos.

b) Pragmatismo, en cuanto se daban respuestas concretas a problemas concretos: refiere al carácter práctico de la constitución de las distintas Comunidades, como respuesta a necesidades específicas. En tal sentido puede citarse la Declaración de reconciliación entre Francia y Alemania que propone la creación de una Comunidad que “...supervise y controle la producción, industrialización y comercialización del carbón y el acero en Alemania y Francia abierta a la adhesión de otros países...”⁷.

c) Supranacionalidad: creadas como instituciones independientes de los Estados miembros (los Estados miembros transfieren a las comunidades, poderes jurídicos (en materia normativa y ejecutiva), reconocidos en los tratados constitutivos).

El ordenamiento jurídico comunitario se compone del derecho originario, representado por los Tratados, que son principalmente: i) Tratado que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y anexos, 1952; ii) Tratado que crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y anexos, 1957; iii) Tratado que crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA y EURATOM) y sus anexos, 1957; iv) Convenio relativo a algunas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, con la incorporación del Tribunal de Justicia y la Asamblea; v) Tratado de Fusión de los Ejecutivos que establece un Consejo Único y una Comisión Única de las Comunidades Europeas, 1965; vi) el Acta Única Europea, que modifica en forma integral los Tratados constitutivos de las Comunidades, 1986; vii) el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), que modifica sustancialmente los Tratados de las Comunidades, 1992; viii) el Tratado de Amsterdam, que conceptualiza a la Unión Europea como “uno espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, aprobado el 2 de octubre de 1999; ix) el Tratado de Niza, en el cual se diseña la forma de estructurar la participación en Europa tras la ampliación de la Unión Europea, 2001. Asimismo, los reglamentos y directivas emanadas de los órganos comunitarios con poder de decisión, que más adelante se verán.

El Tratado Constitucional de la Unión Europea suscrito en octubre de 2004, fue concebido para derogar y sustituir, por un único texto, todos los Tratados constitutivos a excepción del EURATOM, y se encuentra en proceso de ratificación por los Estados

⁷ texto extraído del Curso del Derecho de la Integración, del Dr. Jorge Fernández Reyes ya citado en este trabajo.

Miembros con arreglo a las respectivas normas constitucionales: por ratificación parlamentaria o por referendun.

Se debe destacar que, hasta el momento, la Unión Europea ha carecido de personería jurídica de derecho internacional, no obstante ser reconocida de hecho como tal (el Tratado Constitucional en proceso de ratificación, le otorga esa personería jurídica). Las Comunidades Europeas, en cambio, son organizaciones internacionales dotadas de personería jurídica y sujetos de derecho internacional.

Desde el punto de vista institucional, las instituciones comunitarias de carácter principal son: El Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Por su parte, los órganos auxiliares son: el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Central Europeo y el Instituto Monetario Europeo.

La Comisión Europea, está integrada por 27 comisarios independientes de los intereses de los países miembros, que se renuevan cada quinquenio. El Presidente de la Comisión es elegido de común acuerdo por los países miembros con aprobación del Parlamento. Los comisarios son elegidos por los países a propuesta del Presidente y ratificados por el Parlamento.

Son funciones de la Comisión: iniciativa legislativa (propone la legislación al Parlamento y al Consejo); implementación de las políticas de las Comunidades Europeas y el presupuesto; defensa de los Tratados (hace cumplir la legislación conjuntamente con el Tribunal de Justicia); negociación de acuerdos con otros bloques o países en el marco de las competencias de las Comunidades, y representación de las Comunidades europeas en los foros internacionales en que éstas cuentan con representación conjuntamente o no con sus Estados Miembros (por ejemplo ante la OMC o ante la FAO).

4.2.1.1 Órganos comunitarios con funciones en materia de sanidad animal

Entre las instituciones y agencias comunitarias con funciones y/o competencias en materia de sanidad animal se pueden citar: la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Tribunal De justicia, el Comité Económico y Social y Comité de la Regiones, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) y los Comités creados por las diferentes disposiciones comunitarias en la materia, para asesorar a la Comisión en sus tareas de desarrollo legislativo y de implementación de la normativa.

El Reglamento CE N° 178/02, del Parlamento Europeo y el Consejo de 28 de enero de 2002, crea la *Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESAs)*, como organismo descentralizado, con personería jurídica. Su misión consiste en elaborar dictámenes científicos para la evaluación de riesgos y prestar apoyo científico y técnico en todos los ámbitos que tienen impacto sobre la inocuidad alimentaria.

Tiene una estructura compleja cuyos órganos son: la Junta Directiva, integrada por 14 miembros elegidos por la Comisión Europea; el Director Ejecutivo, representante legal de la Autoridad, con funciones de administración, ejecución del presupuesto y elaboración de programas de trabajo; Foro Consultivo, integrado por representantes de

los Estados miembros; Comité Científico, 9 Comisiones Técnicas, y la reunión de los *stakeholders*.

Asimismo, para mejorar los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, se crea el *Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal* (creado por la Decisión 2004/613/CE⁸ de la Comisión).

Este Comité sustituye a los siguientes comités que existían anteriormente: el Comité Permanente de los Productos Alimenticios, el Comité Veterinario Permanente y el Comité Permanente de la Alimentación Animal. Asimismo asume algunas competencias del Comité Fitosanitario Permanente.

Está compuesto por representantes de los Estados miembros y es presidido por un representante de la Comisión. Se organiza en 8 secciones, entre las cuales se incluyen: legislación alimentaria general, y sanidad animal y bienestar animal.

Es un Comité de reglamentación. Asiste a la Comisión Europea en la elaboración de las medidas relativas a alimentos, formula reglamentaciones y recomienda medidas sanitarias.

La Comisión solo puede adoptar medidas de ejecución, si previamente ha obtenido un dictamen favorable de la mayoría cualificada de los Estados miembros reunidos en el Comité. En caso de no contar con ese apoyo, la medida propuesta se remite al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Sin embargo, si el Consejo no consigue adoptar decisión, o no se opone por mayoría cualificada, la Comisión finalmente adoptará la medida propuesta.⁹

La Comisión Europea es integrada por Direcciones Generales encargadas de materias específicas, entre las cuales funciona la *Dirección General de Sanidad y Protección a los Consumidores*, con competencias en materia de sanidad animal e inocuidad alimentaria. A su vez, cuenta con la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV), dedicada a ejecutar, para los servicios de la Comisión, inspecciones de evaluación sanitaria a países miembros y a terceros países; formulación de recomendaciones a los países visitados, y publicación de resultados de las evaluaciones.

4.2.1.2 Dirección General de Sanidad y Protección a los Consumidores (DG/SANCO)

La Comisión Europea, a través de la Dirección General de Sanidad y Protección a los Consumidores (SANCO) es la responsable de la gestión de riesgos y de la implementación de la acción comunitaria en materia de inocuidad alimentaria, sanidad y bienestar animal.

A fin de trazar un paralelismo con una eventual futura institución regional especializada en sanidad animal en Sudamérica, se pueden citar las siguientes funciones de esta Dirección:

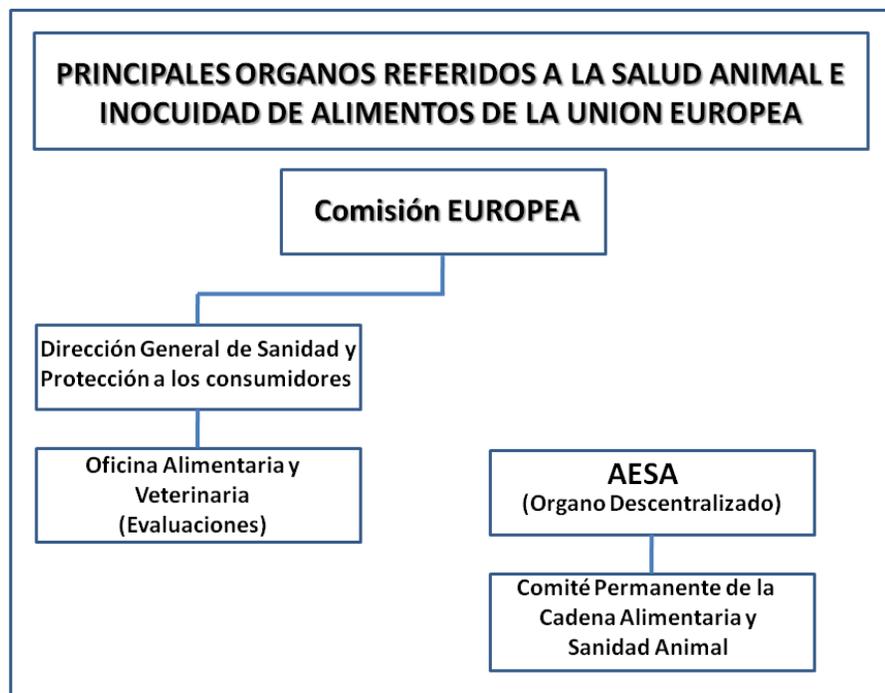
i) Implementar programas de erradicación y vigilancia de enfermedades animales presentes tales como brucelosis y tuberculosis.

⁸ Diario Oficial L 275, 25.8.2004

⁹ Fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/f80501.htm>

- ii) Aplicar medidas de control de brotes: sacrificio y eliminación de animales con el fin de interrumpir la cadena de infección; sacrificio preventivo de sospechas y vacunación de emergencia como medida adicional.
- iii) Registro de explotaciones e identificación de animales.
- iv) Aplicación del principio de subsidiariedad y regionalización: los programas nacionales son cofinanciados por la Comunidad, cuando el país lo requiera.
- v) Gestión de un Sistema de información, que permite la notificación del comercio de animales y sus productos y enlaza a más de 2.500 oficinas de autoridades veterinarias centrales y locales de la UE.
- vi) Velar por la transparencia en cuanto a la situación sanitaria de los animales en los Estados miembros: notificaciones de la aparición de enfermedades a la Comisión y a los Estados miembros y terceros países.
- vii) Colaborar y apoyar en la aplicación de los planes de emergencia y programas sanitarios de cada uno de los Estados miembros.
- viii) Apoyo financiero a los Estados miembros, incluyendo: gastos como consecuencia de la aplicación de medidas sanitarias; gastos por compensación a los propietarios perjudicados por la aplicación de medidas sanitarias (fondo de indemnización).
- ix) Representar a la CE ante la OIE.
- x) Elaborar las inspecciones a terceros estados dirigidas al reconocimiento de la equivalencia.
- xi) Reconocimiento y verificación de las declaraciones de zona libre, zona de riesgo, o zona de especial protección, así como la notificación obligatoria de enfermedades por parte de los Estados.

Figura 1



4.2.2. MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

Esta estrategia integradora surge por razones de índole política y económica, en un contexto mundial de globalización y proliferación de espacios integrados dentro del ámbito multilateral de comercio.

Nace con la suscripción del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, el cual fue ratificado legislativamente por los Gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay.

Se inserta en el marco del Tratado de Montevideo, suscrito el 12 de agosto de 1980, incorporado como Acuerdo de Alcance Parcial a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), constituida actualmente por 12 países.

Desde el punto de vista jurídico es un acuerdo intergubernamental regido por el Derecho Internacional, según la definición de “Tratado” establecida en el literal a) del apartado 1 del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Conforman las fuentes jurídicas principales del MERCOSUR: i) el Tratado de Asunción y sus cinco Anexos; ii) el Protocolo de Brasilia; iii) el Protocolo de Olivos y el Protocolo de Ouro Preto (diciembre de 1994); iv) Acuerdos referidos a ALADI y los suscritos en el marco del relacionamiento externo con Países Asociados y bloques económicos. En cuanto al derecho derivado o secundario, las decisiones, resoluciones y directivas emitidas por los órganos con potestad decisoria (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del MERCOSUR, respectivamente).

En relación a los países asociados, que conforman el llamado MERCOSUR ampliado¹⁰, la República de Chile se vincula a través del Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (Acuerdo de Alcance Parcial en materia específica económica y comercial) en el marco de ALADI (suscrito entre el Gobierno de Chile y la institución MERCOSUR) y Anexos, como marco jurídico de cooperación e integración económica y física, con vigencia al 1 de octubre de 1996, a partir de la Decisión N° 3/996 del Consejo Mercado Común. Desde el punto de vista institucional, se crea la Comisión Administradora del Acuerdo con representantes del Gobierno chileno y el Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR.

Por su parte, la República de Bolivia se vincula mediante el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 suscrito entre los Gobiernos de los Estados partes del MERCOSUR y el Gobierno de Bolivia, en diciembre de 1996, en el marco jurídico de la ALADI. En cuanto al marco institucional, se crea, al igual que con el Gobierno de Chile, una Comisión Administradora del Acuerdo, de similares características y alcance.

Por Decisión Consejo del Mercado Común (CMC) N°18/04 de 7 de junio de 2004, se regula la participación de los “Estados Asociados al MERCOSUR”, en forma general. A partir de dicha norma, y cumpliendo con ciertos requisitos, los Estados podrán participar en calidad de invitados a las reuniones de los órganos del MERCOSUR.

¹⁰ Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay

4.2.2.1 Personería Jurídica

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 34 y 35 del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur tiene personería jurídica de Derecho Internacional, lo cual implica atribuirle la calidad de sujeto titular de derechos y obligaciones, diferente de los Estados Partes que lo integran.

Según la opinión de Mario Midón, la personería jurídica internacional supone la existencia de un ente conformado por varios Estados vinculados a través de un Tratado; que el mismo está dotado de órganos propios que exteriorizan una voluntad autónoma, y se acredita que dicho ente tiene objetivos específicos por realizar.¹¹

La representación del MERCOSUR es ejercida por el Consejo del Mercado Común, a través del Presidente Pro Tempore.

4.2.2.2 Estructura institucional

Los órganos constitutivos del MERCOSUR se pueden agrupar, a los fines de este trabajo, en:

Órganos con capacidad de decisión: i) Consejo del Mercado Común (CMC), de conducción política, integrado por los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores de los Estados partes; ii) Grupo Mercado Común (GMC), como órgano ejecutivo integrado por los Ministros de Economía, Relaciones Exteriores, representantes de los Bancos Centrales, y un representante entendido en los temas a tratar, y iii) la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), como órgano subordinado al GMC y a su vez jerarca de otros órganos, y con competencia propia en áreas específicas tales como asistir al GMC y crear grupos técnicos en materia comercial y aduanera.

Órganos consultivos: i) el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), órgano representativo de la sociedad civil, y ii) el Parlamento del MERCOSUR, que constituye la representación y el nexo con los Parlamentos de los Estados Partes. Le compete acelerar los procedimientos internos en los Estados Partes para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria, y coadyuva en la armonización de normas.

Órgano de apoyo administrativo: Secretaría del MERCOSUR (SM), como órgano comunitario y sede permanente, con un Director de Secretaría elegido por el CMC a propuesta del GMC, con mandato por dos años. Si bien su competencia es de carácter meramente administrativo, existe una clara inclinación a otorgarle también alcance técnico con la incorporación de consultores técnicos.

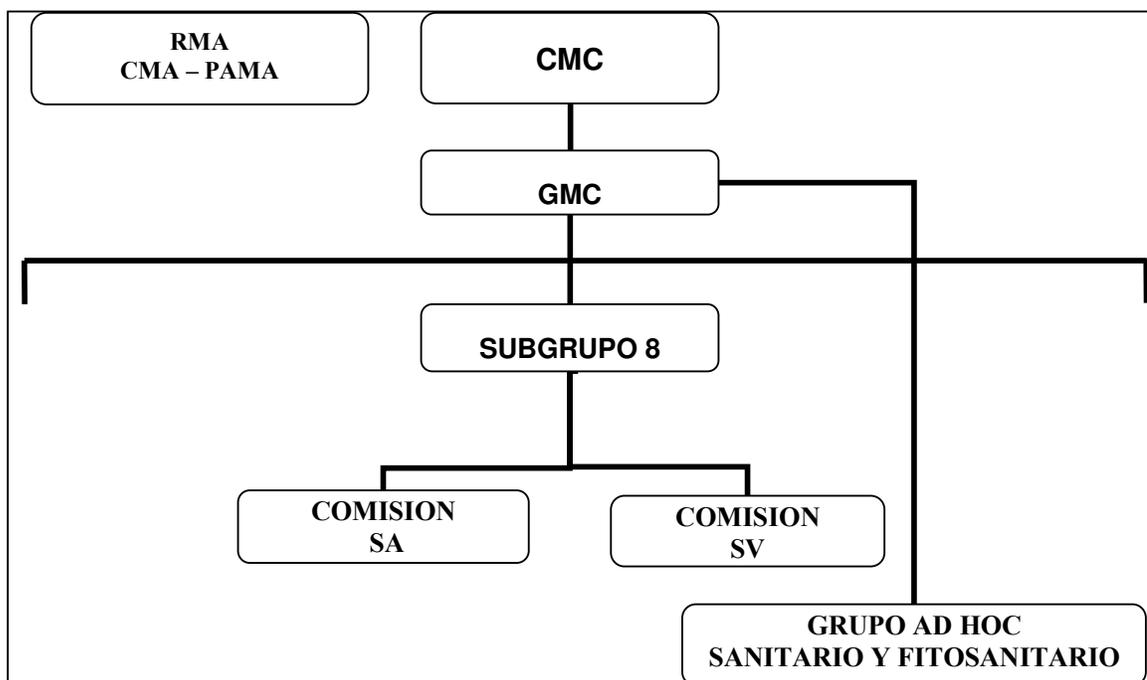
Órganos Auxiliares: son aquellos que dependen de los órganos principales.

¹¹ Midón, Mario, obra citada ut supra.

4.2.2.3 Órganos del Mercosur con competencia en sanidad animal

A los efectos de este trabajo resulta conveniente detenerse fundamentalmente en el análisis de los órganos auxiliares creados por el CMC y GMC que tienen competencia en el ámbito de la sanidad animal, destacándose: la *Reunión de Ministros de Agricultura*, conjuntamente con el *Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (CMA)*, y el *Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 8 “Agricultura”* (Figura 2).

Figura 2



i. *Reunión de Ministros de Agricultura (RMA)*

En tal sentido, por Decisión N° 5/991 del CMC se crea la Reunión de Ministros o funcionarios de jerarquía equivalente del MECOSUR, y por Decisión N° 11/992 del CMC se establece: "Créase la Reunión de Ministros de Agricultura o funcionarios de jerarquía equivalente que tendrá como objetivo proponer a este Consejo, a través del Grupo Mercado Común, las medidas necesarias para la armonización de las políticas agrícolas de los Estados Partes". Asimismo, la Decisión CMC N° 25/05 crea el "Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa" (CMA).

La RMA se reunió 8 veces desde su creación, siendo la última en Santa Cruz de la Sierra el 21 de julio de 2006. Los Ministros de Chile y Bolivia, al amparo de la Decisión N° 18/004, eran invitados a la RMA. Entre los años 1999 y 2005, los Ministros no se reunieron en el ámbito del MERCOSUR.

Inicialmente, la RMA analizaba cuestiones de relevancia en el ámbito de su competencia, tales como negociaciones sobre agricultura en la OMC, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, entre otras. A la vez, ejercía la supervisión del SGT N° 8 "Agricultura", como jefes naturales.

Entre los años 2005 y 2006 la RMA se reunió en cuatro oportunidades, pero no en el ámbito del MERCOSUR sino en el marco de las reuniones del Consejo Agropecuario del Sur (CAS)¹². Uno de los temas tratados consistió en la búsqueda de mecanismos de relacionamiento entre el CAS y el MERCOSUR, en especial en aquellas actividades que se realizaban en la órbita del CVP y del SGT N° 8.

La RMA se pronuncia mediante Acuerdos, que no necesitan ser incorporados a los ordenamientos jurídicos nacionales, o puede formular Proyectos de Decisiones del CMC, las cuales, una vez emitidas por este cuerpo, requerirán la incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de cada Estado Parte. Por ejemplo, la Decisión CMC N° 6/996 que incorporó al MERCOSUR el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

ii. *Sub Grupo de Trabajo (SGT) N° 8 “Agricultura”*

Es uno de los 15 Sub Grupos de Trabajo creados en el marco del Tratado de Asunción, inicialmente con la denominación de “Política Agrícola”, actualmente denominado “Agricultura”, dependiente del GMC. Dentro de este Sub Grupo, integrado por los Ministros de Agricultura de los Estados Partes, funcionan la Comisión de Sanidad Animal y la Comisión de Sanidad Vegetal, integradas por representantes de las autoridades de mayor jerarquía en el área de la sanidad animal y vegetal respectivamente, de los Estados Partes (réplica del CAS, CVP y COSAVE).

Entre otras actividades, el SGT 8 incluyó la armonización de normas sanitarias y fitosanitarias, análisis de políticas agrícolas, intercambio de información y legislación nacional, articulación con el sector privado a través de seminarios, etc.

Teniendo en cuenta su estructura sencilla, la frecuencia de las sesiones y las funciones que ha cumplido principalmente de armonización de normas, no es un órgano que le compete ejecutar acciones relativas a programas sanitarios.

iii. *Comité Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (CMA)*

Por Decisión CMC N° 25/05, se crea el CMA, órgano de carácter ejecutivo encargado de la aplicación y seguimiento del “Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa” (PAMA). Dicho Programa tiene como objetivo sanitario principal la erradicación de la fiebre aftosa para el año 2009, en los países miembros del Mercosur ampliado. El PAMA pretende complementar los programas nacionales, garantizando su desarrollo, abreviando los tiempos de aplicación y uniformizando las acciones entre los diferentes países de la región.

El PAMA es financiado por el “Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur” (FOCEM), creado por las Decisiones N° 45/04 y 18/05 del CMC. El FOCEM se financia con aportes diferenciales de los Estados Partes y realiza desembolsos de fondos en base a proyectos elaborados por los mismos.

No obstante la fecha de creación del CMA y del FOCEM (2004 y 2005), los países se encuentran actualmente en distintas etapas de ejecución de los proyectos del PAMA, ya

¹² Referente al CAS, véase Capítulo siguiente.

que los mismos se ejecutan de acuerdo a los procedimientos de contratación administrativa e ingresan a los sistemas de contabilidad y administración financiera de cada uno de ellos, enlenteciendo los mecanismos de ejecución de actividades.

Cabe mencionar por último, la creación del *Grupo Ad Hoc Sanitario y Fitosanitario*, dependiente del GMC, con el fin de intervenir en las negociaciones del capítulo de medidas sanitarias y fitosanitarias en el ámbito MERCOSUR-UE.¹³

4.2.2.4 Solución de conflictos

Los mecanismos de resolución de conflictos permiten asegurar la imperatividad de la normativa (derecho original y derivado), otorgándole credibilidad al proceso y certeza jurídica a los actores involucrados (particulares y privados). Se encuentra regulado actualmente por el Protocolo de Olivos, vigente desde el 2 de enero de 2004, y sus reglamentaciones.

Someramente, ya que no es el objeto de este trabajo, se dirá que el procedimiento referido se aplica a las controversias entre los Estados Partes sobre interpretación, aplicación o incumplimiento del derecho originario y derivado (Tratados y normas emitidas por los órganos derivados de los Tratados), y a reclamos de particulares con motivo de la aplicación de sanciones o medidas legales o administrativas restrictivas, discriminatorias o de competencia desleal por parte de los Estados Partes (aunque los particulares no poseen legitimación para comparecer directamente).

En cuanto al procedimiento, existe una primera etapa previa y necesaria de negociaciones directas; una segunda etapa optativa y de acuerdo entre Partes, de consulta al GMC, y una tercera etapa de sometimiento a un Tribunal Arbitral Ad Hoc, cuyos laudos son obligatorios para los Estados Partes. Se prevé asimismo una instancia de alzada ante el Tribunal Permanente de Revisión.

En caso de incumplimientos de laudos arbitrales, se prevé un sistema de aplicación de medidas compensatorias por parte del Estado perjudicado, tales como la suspensión de concesiones u obligaciones equivalente tendientes a obtener el cumplimiento del fallo (medidas sancionatorias).

4.2.3. Ámbitos de Coordinación Regional en Sanidad Animal

En este numeral se pretende realizar una breve reseña de las principales instancias regionales que coexisten en América, cuya misión y objetivos se relacionan con la sanidad animal, con especial énfasis en la fiebre aftosa. La descripción de la integración, objetivos y funciones de cada una revela la complejidad de la situación actual, advirtiendo la superposición de funciones y multiplicación de esfuerzos en cuanto a la aplicación de recursos humanos y económicos, con fines similares, no obstante abarcar ámbitos territoriales más amplios (con integración de países extra región).

¹³ Los datos incluidos han sido extraídos del Memo N° 59/007 de la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay, proporcionado por la Dra. María Amelia de León

A estos deben agregarse los organismos citados en el numeral anterior, creados en la órbita del MERCOSUR, así como también el CAS y CVP, los cuales serán objeto de análisis en el numeral siguiente.

4.2.3.1 Reunión Interamericana (a Nivel Ministerial) de Salud y Agricultura (RIMSA)

Foro de máximo nivel político y técnico para la colaboración, cooperación técnica, coordinación y seguimiento de las políticas regionales de salud animal, salud pública veterinaria e inocuidad de alimentos. Integrada por los Ministros de Agricultura y de Salud Pública de los países integrantes de la Organización Panamericana de la Salud. Se reúne cada dos años.

4.2.3.2 Comisión Sudamericana de Lucha contra la Fiebre Aftosa (COSALFA)

Creada por decisión de los Ministros de Agricultura en la V Reunión Interamericana a Nivel Ministerial, sobre el control de la fiebre aftosa (1972). El propósito fundamental de esta Comisión se orienta al desarrollo y consolidación de la prevención, control y erradicación de la fiebre aftosa, así como a evitar la introducción de enfermedades exóticas en Sudamérica. Integrada por los Directores de los Servicios de Sanidad Animal de los Ministerios de Agricultura y un Representante de las organizaciones de ganaderos de cada uno de los países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay). El “Centro Panamericano de Fiebre Aftosa” (PANAFTOSA) de la OPS/OMS actúa como Secretaría de la COSALFA, y el Director de PANAFTOSA es el Secretario *ex officio* de la misma. Las funciones de esta Comisión se desarrollan en el marco del Programa Hemisférico de Erradicación de la Fiebre Aftosa (PHEFA), en cuyo ámbito se inscriben los Proyectos de Erradicación de la Fiebre Aftosa de Sudamérica: Proyecto andino, Proyecto del Cono Sur, y Proyecto Amazónico de Fiebre Aftosa. Se reúne con una frecuencia anual.

4.2.3.3 Comité Hemisférico de Erradicación de la Fiebre Aftosa (COHEFA)

Creado en la Reunión de RIMSA en 1987, con el propósito de actuar como mecanismo de coordinación para promover líneas de acción y definir aspectos técnicos de prevención, control y erradicación de la fiebre aftosa en las Américas. Es el organismo rector del PHEFA. Depende de RIMSA y está integrado por un representante de los Ministerios de Agricultura (sector público) y un representante de las asociaciones pecuarias (sector privado) de las subregiones: Cono Sur, Amazónica, Meso América, Andina, Caribe y Norteamérica. PANAFTOSA actúa como Secretaría de la COHEFA, y el Director de PANAFTOSA es el Secretario *ex officio* de la misma. Se reúne cada dos años.

4.2.3.4 Grupo Interamericano de Erradicación de la Fiebre Aftosa (GIEFA)

Creado por la “Conferencia Hemisférica a nivel Ministerial sobre Erradicación de la Fiebre Aftosa” de marzo de 2004 (Declaración de Houston). Tiene como objetivo integrar los sectores público y privado de las Américas para posibilitar la erradicación de la fiebre aftosa antes del 2010, con la aplicación de recursos principalmente provenientes del sector privado, para la atención de áreas críticas o epidemiológicamente importantes de América del Sur, tales como la región del Chaco

(abarcando parte de los territorios de Argentina, Bolivia y Brasil) y las zonas fronterizas de Brasil, Paraguay, Bolivia, o Ecuador y Venezuela.

4.2.4. Organizaciones de Referencia Regional e Internacional de Cooperación Técnica y Científica en el Ámbito de la Sanidad Animal e Inocuidad de los Alimentos

4.2.4.1 Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)

Es la organización internacional de referencia en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Creada en 1924, con la misión de garantizar la transparencia de la situación sanitaria en el mundo mediante los compromisos de los países miembros, de declarar la detección de enfermedades en sus territorios y la transmisión por el sistema de información multilateral para la toma de medidas de protección. La OIE elabora normas y estándares mundiales, mediante los cuales se definen reglas que deben observar los países miembros (162 países, a mayo de 2002), para protegerse contra las enfermedades, sin establecer barreras sanitarias injustificadas que puedan obstaculizar el comercio. Los principales cuerpos normativos son: el Código Sanitario para los animales terrestres; el Manual de Normas para pruebas de Diagnóstico y las Vacunas; el Código Sanitario Internacional para animales acuáticos, y el Manual de diagnóstico para enfermedades de animales acuáticos.

4.2.4.2 Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Es un organismo internacional de salud pública con 100 años de experiencia, dedicado a mejorar la salud y las condiciones de vida de los pueblos de las Américas. Goza de reconocimiento internacional como parte de los Sistemas de la Organización de Estados Americanos y de Naciones Unidas. Dentro de la Organización, la División de prevención y control de enfermedades, cuyas funciones son promover, coordinar y ejecutar las actividades de cooperación técnica dirigidas a la prevención, control y erradicación de enfermedades transmisibles y no transmisibles, cuenta con cuatro programas y tres centros panamericanos. Entre ellos, se destaca el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA), organismo de referencia regional de dicha enfermedad.

4.2.4.3 Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFTOSA)

Fue creado en 1951, como un programa de cooperación técnica de la Organización de Estados Americanos (OEA), administrado por la Organización Panamericana de la Salud. Su estatuto establece como miembros principales los Directores de sanidad animal o de los programas de control de fiebre aftosa de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El objetivo general de PANAFTOSA es cooperar con los países miembros de las Américas, afectados por la fiebre aftosa, para el desarrollo y fortalecimiento de los programas nacionales y regionales para la erradicación de la enfermedad, y apoyar a los países en la promoción de sistemas de prevención de introducción. En 1968 el Centro pasó a ser un programa de la OPS, financiado por el sistema de cuotas de los países miembros de la OEA. Actúa como laboratorio de referencia regional para el diagnóstico de fiebre aftosa y control de vacunas contra la enfermedad.

4.2.4.4 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Creada en el año 1945 en la órbita de la ONU, tiene por objetivos principales elevar los niveles de seguridad alimentaria, de nutrición y expectativas de vida, de mejorar la productividad agrícola y las condiciones de la población en el medio rural. Presta cooperación técnica, de acuerdo con las directrices y prioridades de las políticas gubernamentales de los países miembros.

La FAO cuenta con el *Servicio de Sanidad Animal (AGAH)*, dentro de la “División de Producción y Sanidad Animal”, en la sede de Roma. El Servicio es la fuente de conocimientos técnicos necesaria para el control rápido y efectivo de las emergencias ocasionadas por las enfermedades transfronterizas. Sus actividades en apoyo de los países combinan la detección temprana de las enfermedades con la alerta y respuesta tempranas. Desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en Santiago, se atienden las demandas de los países de la región. Una iniciativa conjunta de la FAO y la OIE es el “Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales” (GF-TAD), que desde 2005 opera en el Continente Americano.

4.3. Aspectos Institucionales y Normativos

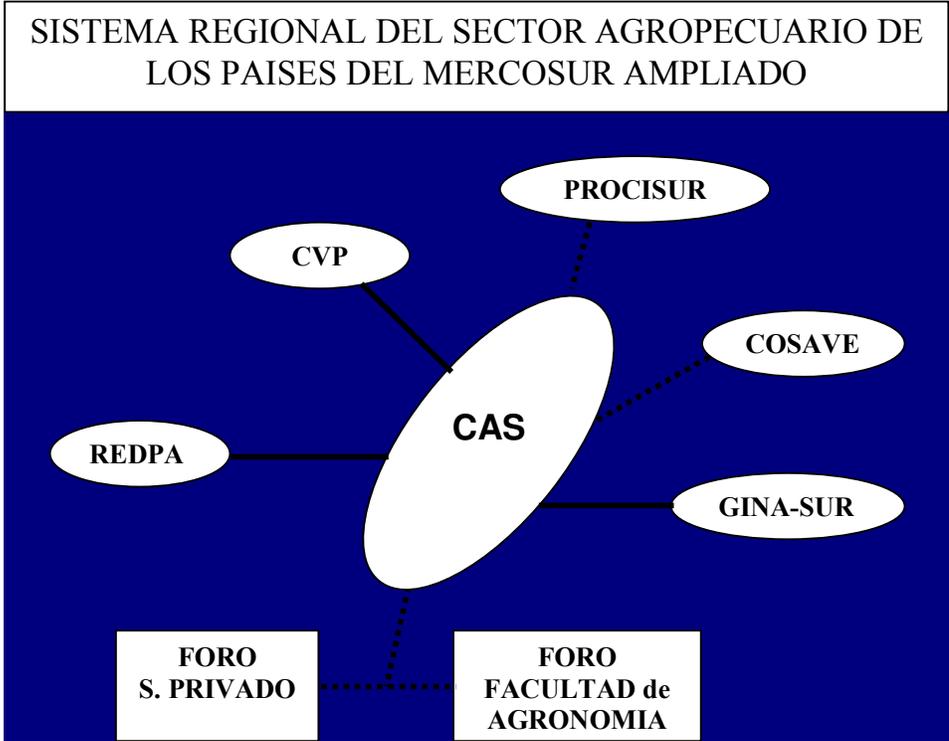
4.3.1. Marco Institucional Actual del CAS y el CVP

El Convenio Constitutivo del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) fue suscrito con fecha 30 mayo de 2003 y protocolizado como *Acuerdo de Alcance Parcial Agropecuario N° 3* en el marco de la ALADI, al amparo del Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980.

Constituido como un “...*mecanismo de diálogo, consulta y concertación de acciones de carácter regional..., en asuntos que conciernen al desarrollo sostenible del sector agropecuario, forestal y pesquero, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad de alimentos, así como a las negociaciones internacionales sobre comercio de productos agropecuarios, pesqueros y forestales*”, es integrado por los Ministros de Agricultura de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Funcionan en la órbita del CAS los Grupos Ad Hoc y Foros Consultivos, según lo previsto en el documento de constitución, y de acuerdo a lo que se muestra en la figura de la página siguiente.

Asimismo, el Convenio de Constitución del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP), fue suscrito en el mes de abril de 2003 e incorporado como *Primer Protocolo Adicional* del Acuerdo de Alcance Parcial Agropecuario N° 3 (CAS) ante ALADI.



El CVP se constituye en la órbita del CAS, según la cláusula primera del Convenio, “...con el objetivo principal de coordinar acciones e incrementar la capacidad regional de prevenir, controlar y evitar los impactos y riesgos sanitarios que afectan la producción y comercialización de animales, productos y subproductos de origen animal en la región”. Integrado por las máximas autoridades en el área de la sanidad animal de los Ministerios de los países suscriptores: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

Ambos instrumentos de protocolización establecen: “*El presente protocolo entrará en vigor a partir de la fecha en que todas las Partes Signatarias lo hayan incorporado a los respectivos ordenamientos jurídicos internos*”. Esta circunstancia aún no ocurrió, ya que ninguno de los países integrantes ha culminado el trámite de incorporación.

Como se puede apreciar, de acuerdo a lo explicado en el numeral 4.2.2.3 de este documento, CAS–RMA (MERCOSUR) por un lado, y CVP–Comisión de Sanidad Animal (SGT N° 8, MERCOSUR) por otro, coinciden en lo sustancial en su integración, jerarquía, cometidos y funciones, dentro de sus respectivos ámbitos de acción. Ocurre lo mismo con COSAVE – Comisión de Sanidad Vegetal, SGT N° 8.

Continuando con las características de los convenios constitutivos del CAS y CVP, en cuanto a su alcance jurídico, ambos carecen de personería jurídica internacional, en virtud de lo cual no son sujetos de derechos y obligaciones y no constituyen sujetos diferentes de los Estados Partes.

Con respecto a las atribuciones previstas en uno y otro convenio, no poseen funciones ejecutivas, sus decisiones no son jurídicamente obligatorias, en mérito a lo cual su acatamiento queda liberado a la voluntad de los Estados Partes.

Se observa asimismo que existe una relación de subordinación de los integrantes del CVP a los integrantes del CAS en sus respectivos ámbitos nacionales. En tal sentido, como se especificó anteriormente (numeral 4.1.3, “Integración Regional”), para desarrollar acciones comunes se requiere necesariamente de una autoridad política, en virtud de lo cual el CAS y el CVP deben actuar también en forma coordinada.

4.3.2. Cuestión Normativa

Anteriormente se hizo referencia a que un proceso de integración requiere una clara evolución en función de un objetivo inicial común, intereses comunes, reciprocidad, graduabilidad, en cuanto exige un proceso de adaptación del ordenamiento jurídico de sus integrantes y flexibilidad referida a la adecuación del proceso, a las realidades de los integrantes. A ello se agrega la voluntad política que debe acompañar a todo proceso de integración.

Se verán a continuación las diferencias en cuanto a la aplicación y alcance de las normas jurídicas emanadas de una institución regional.

4.3.2.1 Derecho Comunitario

El derecho comunitario se basa en una delegación de soberanía de los Estados en las instituciones comunitarias, en una serie de materias reconocidas en los Tratados constitutivos. Las normas comunitarias gozan de primacía sobre las normas nacionales, en base a una cesión parcial de la soberanía en estas materias. Además, las instituciones comunitarias reciben la función de desarrollar estas competencias a través de instrumentos de derecho derivado.

Las normas comunitarias de derecho primario, así como algunas de derecho derivado (Reglamentos y decisiones), gozan de aplicabilidad inmediata, sin necesidad de un proceso interno de incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales, y prevalecen sobre las normas nacionales.

A vía de ejemplo, el artículo 161 del Tratado de la CEEA establece que el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente adoptarán reglamentos y directivas: “El reglamento tendrá alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado Miembro”. En cambio: “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

4.3.2.2 Normas MERCOSUR

Las normas jurídicas que se aprueban dentro de cada Estado se aplicarán dentro de su territorio y serán obligatorias para todas las personas físicas y jurídicas de cualquier naturaleza, y las autoridades públicas tendrán la obligación de hacerlas cumplir y respetar.

Las normas jurídicas pueden a su vez originarse en el exterior, respondiendo a las actividades de que los Estados participan sobre la base de la cooperación y colaboración, constituyendo el Derecho Internacional Público.

La Decisión N°20/002 del CMC (MERCOSUR), establece la obligatoriedad de especificar en la propia norma, si es o no necesaria su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

Las normas MERCOSUR no son de aplicación directa e inmediata en los Estados Partes. En tal sentido, el artículo 38 del Protocolo de Ouro Preto establece: *“Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo”*. Se trata de una obligación de medios: tomar las medidas pertinentes o cumplir con los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico interno, para la incorporación de las normas.

4.3.2.3 Cuestión Constitucional

Tradicionalmente, las Constituciones han establecido la competencia de los órganos del Estado para celebrar Tratados. Sin embargo, se ha creado la necesidad de establecer las bases constitucionales de esa participación en el ámbito internacional, y la adaptación de ciertos procedimientos internos para la incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales del derecho derivado, esto es, el emanado de los órganos creados en el Tratado.

Actualmente, las constituciones de los Estados han venido adaptándose para dar el marco jurídico necesario a fin de ingresar al fenómeno de interdependencia entre Estados, en virtud del cual la idea de soberanía se sustituye por la de cooperación. Asimismo, es necesario resolver los posibles conflictos entre el derecho interno y el derecho de los Tratados.

En tal sentido, a vía de ejemplo, la Constitución Argentina admite que el Tratado delegue competencias y jurisdicción a un órgano supranacional, requiriendo ciertos requisitos de fondo y forma so pena de que el Tratado sea inconstitucional. En cuanto al conflicto de normas, la Corte Suprema de la Nación, en un fallo del año 1992, señaló que los Tratados, por ser actos complejos, son superiores a las leyes.

Principio de soberanía La Constitución de Uruguay, sin perjuicio de reconocer el derecho de los Tratados, expresa esencialmente que la soberanía radica en la nación y que ésta es libre e independiente de cualquier poder extranjero. Ello excluye toda posibilidad de admitir la supremacía de los Tratados respecto de las leyes.

La adecuación de los derechos constitucionales al orden institucional internacional posibilita la implementación de acciones de cooperación técnica, socioeconómica y cultural a nivel regional, en beneficio común, independientemente de la ideología política de los gobiernos de turno.

Asimismo, resulta imprescindible la adecuación del derecho constitucional y legal, si fuere necesario, en caso de implementación de un programa para la erradicación de la fiebre aftosa, a corto plazo, el cual requiere la aplicación de medidas que limitan los derechos individuales consagrados constitucionalmente (a vía de ejemplo: muestreos serológicos en los establecimientos, mantenimiento de centinelas, declaración de

predios de vigilancia prioritaria en zonas de frontera, programas de vacunación restringidos a zonas, regiones o países; control de movimiento de animales, etc).

4.4 Opciones que permitan desarrollar un Programa de Sanidad Animal a Nivel Regional

De acuerdo al análisis realizado precedentemente, es posible extraer ciertas características generales que debería observar una institución regional para el desarrollo de un programa de sanidad animal, considerando la importancia de dicho emprendimiento para el desarrollo económico de los países integrantes del CVP.

- a) La constitución de una institución regional debe partir de un acuerdo intergubernamental instrumentado mediante un Tratado, instrumento de Derecho Internacional Público adecuado para documentar el relacionamiento entre Estados. (Aclaración: los Convenios constitutivos del CAS y del CVP son acuerdos interministeriales; no obstante, la protocolización mediante la intervención de los ministros plenipotenciarios representantes de los gobiernos ante ALADI, les confiere carácter intergubernamental).
- b) Desde el punto de vista formal, la instrumentación mediante un tratado específico en la materia confiere mayor jerarquía a la institución, y resulta pertinente como instrumento reconocido por el Derecho Internacional.
- c) La Institución debe ser reconocida como persona jurídica de derecho internacional, titular de derechos y obligaciones, lo cual debe constar en el Tratado de constitución.
- d) Se prevé la creación de un marco regulatorio propio a partir de las normas emanadas de los órganos comunes, respetando las normas constitucionales y legales de los Estados Partes.
- e) Las decisiones emanadas de los órganos constitutivos deben ser tomadas por consenso de sus miembros.
- f) Las decisiones deben ser obligatorias para los Estados Partes, y debe constar en el instrumento constitutivo la obligación de incorporar las mismas al derecho positivo interno.
- g) Las sesiones del órgano técnico especializado en sanidad animal (autoridades de mayor jerarquía en dicha materia, en los respectivos ámbitos internos), deben fijarse por intervalos no mayores a tres meses, en forma obligatoria. Ello permitiría mantener la continuidad de las acciones y celeridad en la aprobación y aplicación de las resoluciones, de acuerdo a la dinámica de la sanidad animal, así como también, contribuiría a fortalecer los lazos de cooperación entre los países, facilitando la evolución en el proceso de integración.
- h) La estructura institucional debe contemplar las funciones ejecutivas, técnicas, administrativas y consultivas en el ámbito público y privado. Asimismo, debe contar con un procedimiento de solución de controversias adecuado a sus objetivos.
- i) Debe funcionar en la órbita de un órgano que ejerza la conducción política del proceso, cuyos integrantes deben ser competentes para la toma de decisiones en el ámbito político en materia de sanidad animal e inocuidad de alimentos en cada uno de los Estados Partes (CAS). Dicha característica resulta imprescindible para llevar adelante los objetivos de la institución. Ello sin perjuicio de la competencia de otros órganos con capacidad decisoria.
- j) Debe contar con una Secretaría Técnica y Administrativa con sede permanente y con una estructura capaz de abarcar las funciones permanentes de apoyo administrativo, logístico, informático, de asesoramiento técnico, jurídico y financiero contable.

- k) Los Estados Partes deben comprometerse a tomar las medidas necesarias a fin de adecuar el ordenamiento jurídico nacional a los requerimientos de los programas de sanidad animal a nivel regional, y ello debe constar en el instrumento constitutivo.
- l) La institución, a través de la creación de Grupos técnicos de trabajo y Foros consultivos, deberá cumplir todas las funciones y actividades técnicas llevadas a cabo por instancias regionales integradas por los miembros del CAS y CVP relativas a fiebre aftosa, desactivando las mismas que hoy coexisten.
- m) Sería deseable la inclusión en el instrumento de constitución, de los Grupos Técnicos de Trabajo creados en la órbita del CVP, formalizando su funcionamiento, y se debe asignar competencia a órganos con capacidad decisoria para la creación de nuevos Grupos de Trabajo.
- n) Se debería formalizar la protocolización (de acuerdo a lo especificado en el literal (a) mediante Acuerdo de Alcance Parcial ante ALADI, e incorporar dicho instrumento a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados partes. Este mecanismo de instrumentación y formalización jurídica, en el marco de ALADI, constituye el ámbito de creación y funcionamiento del MERCOSUR, de los países asociados, del CAS y CVP. Respecto de estos últimos nombrados, aún no han sido internalizados, en virtud de lo cual no han entrado en vigor.

Debe recordarse asimismo que la integración de los Estados con un objetivo específico común, constituye un proceso evolutivo. En la etapa de ese proceso en que se encuentra la región, resulta impensable abordar soluciones de tipo comunitario (supranacional) por el momento.

Sin perjuicio de lo expresado, se plantean posibles opciones desde el punto de vista jurídico para constituir una institucionalidad para el desarrollo de un programa regional de sanidad animal.¹⁴

Dicho programa se regirá por un marco jurídico común (derecho original constitutivo y derecho derivado emanado de los órganos comunes) subsidiario, y por las normas del derecho positivo interno de aplicación en cada uno de los países. Ello supone el desarrollo permanente de una actividad de armonización de normas sanitarias, consensuadas en el ámbito regional.

4.4.1. Mantenimiento de la estructura actual

En el marco jurídico en que se desenvuelven el CAS y el CVP, se deberían culminar las gestiones de incorporación al derecho positivo de cada país de los instrumentos de protocolización del CAS y CVP, para su entrada en vigor (numeral 4.3.1).

En esta opción se observa que la estructura así aprobada presenta debilidades en relación a la integración, estructura y funciones asignadas, tanto al CAS como al CVP.

En tal sentido, el Consejo Agropecuario del Sur (cuyos integrantes son jefes de los integrantes del CVP en sus respectivos países), en cuya órbita funcionan entre otras instancias regionales el CVP y el COSAVE, no es reconocido como persona jurídica internacional, sujeto de derechos y obligaciones, como individualidad diferente de los Estados Partes que la integran. En idéntica situación se encuentra el CVP. Ello significa

¹⁴ Los programas en el marco de estructuras preexistentes, no han arrojado los resultados deseados en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

que no le es posible contraer compromisos (obligaciones) como Institución, frente a otros sistemas de integración u organismos internacionales.¹⁵

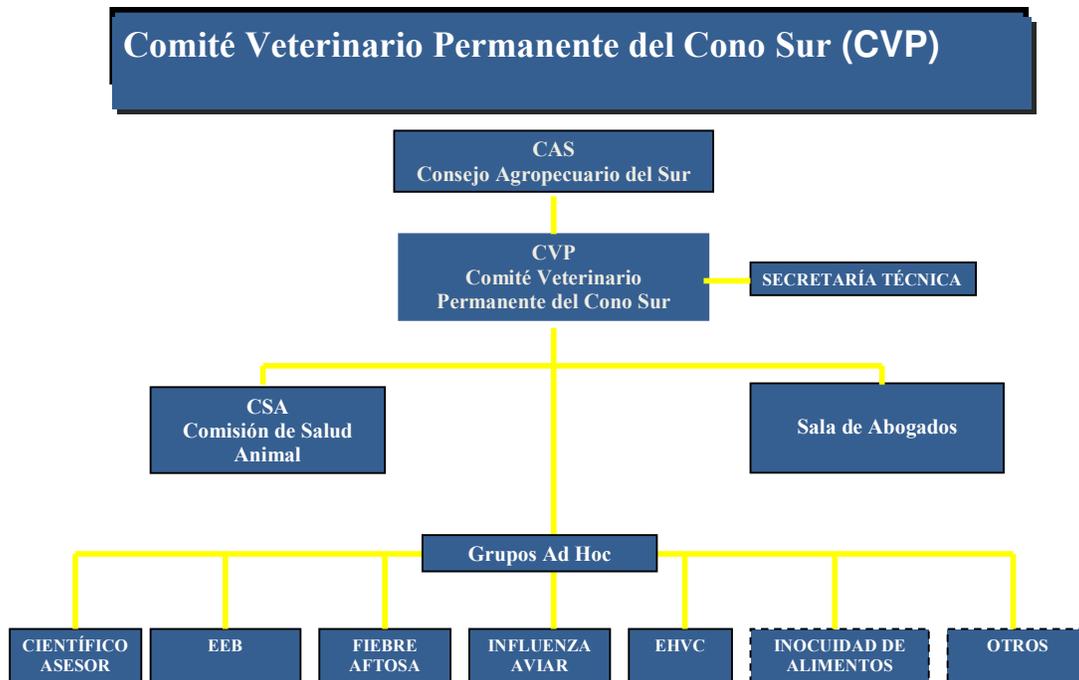
Sus decisiones no devienen obligatorias para los Estados Partes. En tal sentido, el Convenio Constitutivo del CAS no contiene ninguna previsión al respecto. El Convenio Constitutivo del CVP refiere al procedimiento de aprobación de decisiones y su internalización en el derecho positivo de cada país; no obstante, sus normas no tienen carácter vinculante.

Desde el punto de vista de la estructura, tanto el CAS como el CVP presentan una estructura débil, con escaso personal administrativo y ausencia de una estructura técnica multidisciplinaria permanente, con capacidad de gestión en las áreas requeridas para el cumplimiento de sus objetivos. La Secretaría Técnica y Administrativa es provista actualmente a través de un convenio de cooperación técnica con el IICA; dicha institución proporciona también los recursos para el funcionamiento del CVP.

El CVP funciona actualmente con una Secretaría Administrativa permanente integrada por dos personas; el Secretario Técnico rota con la presidencia y se desempeña en el país que ejerce la misma, cumpliendo simultáneamente las tareas inherentes a su cargo en los Servicios de Sanidad Animal correspondientes, y no percibe remuneración en su función de Secretario Técnico.

Ello significa que no se observan las disposiciones contenidas en el Convenio Constitutivo ni en el Reglamento Interno para el Funcionamiento del Comité; tampoco se cumplieron los procedimientos previstos para la modificación de dichos documentos, si es que existen los proyectos de modificación (relativo a las debilidades del CVP, en cuanto a su estructura y funcionamiento actual, el tema será desarrollado en la Segunda Parte de este documento).

¹⁵ ALADI fue creada por el Tratado de Montevideo suscrito el 12 de agosto de 1980 y es reconocida persona jurídica internacional. Integrada actualmente por 12 países. El CAS y CVP, de entrar en vigor, no resultarían extensivos a todos los países integrantes de ALADI, y sus compromisos se circunscribirían a su ámbito, como Acuerdo de Alcance Parcial y Protocolo Adicional respectivamente (países del MERCOSUR AMPLIADO).



4.4.2. CAS y CVP dentro de la órbita del MERCOSUR

Atendiendo a los objetivos establecidos en el Preámbulo del Tratado de Asunción (tales como: ampliar las actuales dimensiones de sus mercados nacionales; acelerar sus procesos de desarrollo económico; obtener una adecuada inserción internacional; lograr un desarrollo sostenible del punto de vista de la utilización de los recursos disponibles, etc.), las acciones del CVP, a través de la aplicación de una estrategia regional para la prevención, control y erradicación de enfermedades, contribuyen y coadyuvan al logro de los mismos.

Debe tenerse en cuenta que ninguno de los órganos que integran el MERCOSUR y cuyas funciones se relacionan con la sanidad animal, incluye entre sus cometidos la aplicación de un programa regional de sanidad animal común, en coordinación con los países partes.

Asimismo, desde el punto de vista técnico jurídico, existen mecanismos tendientes a la incorporación del CAS y CVP con una estructura fortalecida dentro de la órbita del MERCOSUR, incluyendo los Estados asociados. *Ello depende de la voluntad política e impulso de las autoridades competentes en materia de sanidad animal e inocuidad de alimentos (Ministros de Agricultura y máximas autoridades en materia de sanidad animal de los países involucrados).*

En tal sentido, nunca se consideró a la estructura del MERCOSUR original, ni a las que le fueron sucediendo en el tiempo, como definitivas, sino que la doctrina siempre ha resaltado su carácter transitorio, a fin de ir adecuándose en el proceso de lograr la conformación del Mercado Común.¹⁶

¹⁶ Rotondo Felipe, “Organización del MERCOSUR”, Publicación de la Facultad de Derecho-UM, Año 1999.

En Sesión de la Sala de Abogados del CVP, realizada en Montevideo los días 6 y 7 de diciembre de 2005, se advirtió la duplicación de cometidos y funciones entre el CVP y el SGT N° 8 del MERCOSUR. Por Acta de fecha 7 de diciembre, la Sala de Abogados manifestó lo que a continuación se transcribe textualmente: “... *Los integrantes del CVP, son las autoridades de mayor jerarquía en materia de sanidad animal de los países, en virtud de lo cual se propone que las normas consensuadas en el CVP, sean las mismas normas que proponga la Comisión de sanidad animal (MERCOSUR) al SGT 8, pudiéndose al efecto, en cada reunión del CVP, constituirse simultáneamente la precitada Comisión, cuyos integrantes y actos resolutivos podrían coincidir. C) Consecuentemente sería deseable que las políticas y tareas que los Ministros integrantes del CAS determinen al SGT 8, coincidan con las normas que se consensúen en el marco del CVP. D) Asimismo lo anterior permitiría que las agendas de discusión y prioridades del CAS y CVP, pasen a ser la agenda del SGT 8 y de la Comisión de Sanidad Animal, evitando la duplicación de tareas y favoreciendo la agilidad en el tratamiento de la temática sanitaria en el MERCOSUR. E) Se hace presente que en el caso de las normas MERCOSUR, a diferencia de las normas CAS-CVP, ellas tienen un alcance mayor, en cuanto a sus efectos vinculantes entre los países miembros.*”. Y se agrega: “*Asimismo, esta Sala, por su parte, opina que otra alternativa sería sustituir la intervención de la Comisión de Sanidad Animal (MERCOSUR) por la actuación del CVP, remitiendo los proyectos de normas sanitarias aprobados por el CAS, directamente al SGT 8 o incluso al Grupo Mercado Común (GMC), todo ello, según lo permitan las normas MERCOSUR.*” Hasta la fecha, no existe coordinación en materia normativa entre ambas instancias (CVP y Sub Grupo de Trabajo N° 8).

Esta opción puede instrumentarse con el mantenimiento de la estructura actual del CAS-CVP o con la estructura propuesta para el fortalecimiento de la Institución, descrita a continuación. Asimismo supone que la Comisión de Sanidad Animal del SGT N° 8 sea sustituida por el CVP. Es posible agregar a esta propuesta, que la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) del MERCOSUR también sea sustituida por el CAS, ya que poseen idéntica integración (véase numeral 4.2.2, “MERCOSUR”).

Esta opción tiene la ventaja de aprovechar un sistema de integración ya constituido, con personería jurídica internacional reconocida, y supone un avance en el sistema de integración regional MERCOSUR.

Como inconvenientes, podrían señalarse que el procedimiento de aprobación de normas MERCOSUR, cuando sea necesario en materia sanitaria, es demasiado lento y no se condice con la dinámica sanitaria, y algunos procedimientos no serían aplicables a los países asociados (Chile y Bolivia) sin abordar una modificación a los instrumentos constitutivos del MERCOSUR.

4.4.3. Modificación de la estructura y funcionamiento del CVP en la órbita del CAS como estructura independiente

Se realizaría de acuerdo a las recomendaciones especificadas al inicio del numeral 4.4, las cuales se tienen por reproducidas. Se observa la conveniencia desde el punto de vista jurídico de adicionar la capacidad de administración de fondos y contratación de personal.

Esta opción puede desarrollarse conjuntamente con COSAVE, compartiendo la Secretaría Administrativa.

Sin perjuicio de considerar las opciones planteadas, es condición *sine qua non* para cubrir las necesidades en materia de sanidad animal a nivel regional, evitando gastos innecesarios en reuniones y duplicación de tareas, la desactivación de las instancias relativas a la Comisión de Sanidad Animal del SGT N° 8 y las Reuniones de Ministros de Agricultura del MERCOSUR en asuntos relativos a sanidad animal, manteniendo el CAS y el CVP, en coordinación con el CMC y el GMC del MERCOSUR, respectivamente, en las materias de su competencia (emisión de normas y políticas sanitarias).

En la Segunda Parte (capítulo 5) de este documento se tratarán las funciones y órganos necesarios para el fortalecimiento del CVP, a fin de posibilitar la ejecución de un programa regional de sanidad animal.

5. SEGUNDA PARTE: “ANALIZAR LAS FUNCIONES A NIVEL REGIONAL PARA UN BUEN MANEJO DE LAS ACTIVIDADES EN SANIDAD ANIMAL, INCLUYENDO UN ANÁLISIS DEL CVP COMO ENTIDAD DE COORDINACIÓN Y ACCIÓN PARA UN PROGRAMA REGIONAL DE SANIDAD ANIMAL, ENTREGANDO UNA PROPUESTA PARA SU FORTALECIMIENTO”

5.1 Aspectos Generales

5.1.1. Funciones de un Organismo Regional Especializado en Sanidad Animal

Una función consiste en el ejercicio de los poderes jurídicos necesarios para la concreción práctica de los cometidos esenciales atribuidos a una organización. Su contenido intrínseco es llevar concretamente a los hechos, los cometidos sustantivos de la institución¹⁷.

En tal sentido, una función es: ordenadora de conductas, orientadora de conductas, y tiende a la concreción.

Las funciones deben ser establecidas en una norma objetiva de derecho, dictada por aquel órgano que, dentro del ordenamiento jurídico correspondiente, posea poderes jurídicos para hacerlo.

En este caso, el organismo regional se crea en la órbita del derecho internacional, en virtud de lo cual se nutrirá de éste. A su vez, las normas emitidas por dicho organismo, por consenso de sus miembros, en tanto sean incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales, serán obligatorias en sus respectivos territorios.

Las funciones entonces, deben constar en el instrumento de creación, suscrito por los Jefes de los Gobiernos de los Estados Partes o sus representantes, e incorporado a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante ratificación legislativa, de acuerdo a las sugerencias especificadas en la Primera Parte de este trabajo.

Si esta institución pretendiera crearse en la órbita del MERCOSUR, habría que analizar si el derecho originario o derivado del MERCOSUR confiere poderes jurídicos a los órganos con capacidad de decisión para crear dicha institución; pero desde ya se adelanta que los Estados asociados (Chile y Bolivia) no podrían, mediante este mecanismo, integrar la institución de referencia. Para ello, también debería seguirse el procedimiento especificado anteriormente – esto es – la formalización de un acuerdo intergubernamental con ratificación legislativa en los Estados Partes (o dependería de la voluntad política, para que Chile y Bolivia se constituyeran en Estados Partes del MERCOSUR).

Entonces, las funciones que habrán de asignarse a la nueva institución regional, deben ser las necesarias y suficientes como para posibilitar la aplicación de una estrategia

¹⁷ Sayagués Laso- Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Edición 6ta, año 1988, FCU

regional relativa a sanidad animal, que, para la erradicación de la fiebre aftosa ha sido diseñada en el marco de este Proyecto TCP/RLA/3108.¹⁸

En la estrategia propuesta se sostiene, refiriéndose a fiebre aftosa, que la gestión sanitaria en el plano regional se basa en los planes nacionales de prevención, combate y erradicación de enfermedades de los países. Así, el diseño y aplicación de una estrategia regional, resulta complementario a los planes nacionales.

Gráficamente: “Una estrategia regional de Fiebre Aftosa es en la práctica una gestión de riesgo que se hace cargo del riesgo residual consecuente con la gestión de riesgo que efectúan los países en el combate de la fiebre aftosa”.

En consecuencia, el ejercicio de una efectiva *coordinación de acciones*, a fin de generar políticas sanitarias comunes en la región, establecer términos de intercambio comunes y en condiciones más justas, como base de negociación con terceros países o bloques, constituye una de las funciones básicas y de mayor relevancia en el marco regional, siendo inherente a cualquier institución regional de tal naturaleza.

La función de coordinación debe referirse también a la búsqueda de apoyo científico y técnico, a través de acuerdos de *cooperación* entre los países, con terceros países y con organismos multilaterales de normalización sanitaria y comercial tales como la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), Comisión del Codex Alimentarius y Organización Mundial de Comercio (OMC), y de cooperación técnica, como FAO e IICA.

En tal sentido, la institución regional, en tanto reconocida como persona jurídica internacional, debe representar los intereses de los países de la región en materia de sanidad animal ante los organismos multilaterales (OMC, OIE, etc) y como negociador de los términos de intercambio y equivalencia con terceros países y bloques económicos (UE, NAFTA, etc) (*función de representación*).

Asimismo, *la planificación y el diseño de estrategias* para la gestión de riesgo regional, es una función técnica que debe desempeñar la institución regional.

El documento de trabajo del Proyecto TCP/RLA/3108, antes citado, refiere a la *ejecución* de decisiones y acciones operacionales específicas que son aplicadas en el tiempo y espacio, de acuerdo con la estrategia sanitaria diseñada. Ello implica desarrollar las medidas necesarias para que las actividades y medidas sanitarias acordadas en el ámbito regional, se realicen efectivamente. Supone el establecimiento de los mecanismos adecuados para verificar el grado de desarrollo de los planes y programas sanitarios y aplicación de las normas regionales, para el cumplimiento de los objetivos de la gestión.

La planificación estratégica a corto, mediano y largo plazo, acordada por consenso, el seguimiento y evaluación periódica de su cumplimiento, permite la revisión y ajuste de las actividades y medidas dispuestas, a las necesidades del programa (*control de gestión*).

¹⁸ “Estrategia Regional para la erradicación de la fiebre aftosa en los países del Mercosur ampliado”, Documento de trabajo del Proyecto FAO/TCP/RLA/3108, marzo de 2008.

La planificación de acciones y medidas sanitarias de mitigación de riesgos, anticipada a la ocurrencia efectiva de eventos, previene la aparición de focos, permite el tratamiento del problema de manera oportuna y eficaz y facilita el control de la enfermedad, evitando la difusión de la misma. La gestión de riesgo o estrategia regional requiere la formulación de normas y estándares comunes, a los cuales deben ajustarse los planes nacionales. Las normas regionales contendrán lineamientos mínimos, principios básicos generales, para que las acciones sanitarias desarrolladas en el marco de los planes nacionales, se ejecuten coordinadamente y contribuyan a la gestión de riesgo regional.

En consecuencia, la *elaboración y emisión de normas y estándares* constituye otra función que debe cumplir la institución regional. Las normas y estándares regionales contribuyen a minimizar las asimetrías existentes en los planes nacionales, a armonizar las normas internas y a aplicar medidas sanitarias comunes en las zonas transfronterizas de mayor riesgo sanitario.

Resulta pertinente en este punto, referirse brevemente a la *armonización de normas sanitarias* entre los países de la región, entendiendo que es un factor fundamental para el fortalecimiento de los servicios de sanidad animal de los países-

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término “armonía” significa: “concordancia entre varias partes de un todo”, y el verbo “armonizar”: “poner en armonía o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”.

La armonización de normas a nivel regional, apunta fundamentalmente a: i) homologar términos o conceptos que se usan en diferente sentido; ii) lograr el reconocimiento mutuo que elimine o simplifique las barreras comerciales (no arancelarias) dentro de la región; iii) adecuar la normativa interna a los principios y recomendaciones de los organismos internacionales en materia sanitaria y comercial (OIE, CODEX, OMC). Asimismo, se deberá respetar el derecho positivo interno de los países, y procurar plasmar criterios comunes a ser aplicados en el marco de las negociaciones de animales y productos de origen animal con terceros países.

La institución debe cumplir una función de *comunicación y difusión*, tanto de eventos sanitarios como de aprobación de normas y estándares, a fin de promover la transparencia de la gestión.

La *capacitación y entrenamiento*, en forma continua, de la totalidad de los recursos humanos involucrados en el ámbito público y privado, mediante programas a nivel local y regional, se incluiría como una función muy importante de la institución.

Por último, y sin pretender que la enunciación precedente tenga carácter taxativo ni orden de prelación, se destaca la *función de gestión de recursos* necesarios para el funcionamiento de la institución, para el cumplimiento de sus actividades y para la financiación de proyectos nacionales y regionales, con el objetivo de promover y facilitar acciones específicas a nivel local.

5.1.2. Marco Jurídico: derecho originario y derivado; legislación nacional; efecto vinculante de las normas jurídicas emanadas de la institución regional.

Corresponde recordar que el marco jurídico que nutre la institución regional especializada en sanidad animal, incluiría el derecho originario constituido por el acto fundacional del esquema de integración. En el caso, el acuerdo intergubernamental constitutivo instrumentado mediante un Tratado, según la opinión vertida en la Primera Parte de este trabajo y el derecho derivado, formado por las normas emitidas por el o los órganos con capacidad decisoria (en este caso, el CAS y el CVP, como se verá).

Las normas jurídicas que se aprueban dentro de un Estado, cumpliendo los procedimientos y requisitos establecidos por el derecho constitucional estatal, rigen a partir de su vigencia, dentro del territorio nacional y son obligatorias para todos sus habitantes. El ordenamiento jurídico interno es de alcance nacional, y se aplica sobre la base de la “subordinación”, de acuerdo a un orden jerárquico (constitución, ley, reglamento, resolución).

Las normas jurídicas pueden tener su origen fuera del territorio de cada país y responden a actividades donde los Estados, en forma independiente, basados en la colaboración y cooperación, regulan materias específicas. Dichas normas se aplican sobre la base de la “coordinación” entre Estados.

En virtud del principio de soberanía, ya tratado en este documento, las normas emitidas por la institución regional no tienen aplicación inmediata en los Estados Partes; las mismas, para devenir obligatorias, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos, de acuerdo con los mecanismos previstos en cada país. La obligación de incorporar las normas emanadas de la institución regional a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte, debe surgir del instrumento constitutivo.

5.1.3. Vinculación entre el Ordenamiento Jurídico Interno de cada Estado Parte y las Normas emitidas por una Institución Regional: Medidas Sanitarias.

El ordenamiento jurídico de los Estados democráticos está constituido por normas jurídicas que guardan entre sí un orden jerárquico. Asimismo, la norma constitucional, de rango superior, contiene disposiciones que consagran derechos fundamentales de los individuos, inalienables, inmanentes e imprescriptibles, los cuales no pueden ser restringidos, salvo mediante leyes que se establecieran por razones de interés general (como ejemplo, el artículo 7° de la Constitución de Uruguay). Ello significa que ninguna autoridad estatal puede disponer la limitación de esos derechos que, por otra parte, surgen de compromisos entre los Estados, mediante declaraciones, pactos, protocolos y tratados internacionales, que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad (ejemplo: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948). Pueden citarse a los fines de este trabajo los siguientes derechos fundamentales: propiedad, trabajo, intimidad, libertad.

Este tema incide sustancialmente en la aplicación de normas y estándares sanitarios, acciones y medidas que eventualmente se emitirían por parte de la institución regional,

en el marco de la gestión de riesgo residual, tal como expresa el documento de trabajo antes citado¹⁹.

En tal sentido, se había señalado anteriormente que una estrategia regional de prevención, control y erradicación de enfermedades, debe ser diseñada como complemento a los planes y programas nacionales. Tanto aquella como estos suponen acciones y medidas a desarrollar que limitan sustancialmente los derechos fundamentales consagrados en las normas constitucionales de los Estados Partes.

En efecto, el documento citado precedentemente define la intervención sanitaria como *“el conjunto de acciones y medidas sanitarias que son diseñadas y ejecutadas para alterar significativamente el patrón de presentación de una determinada enfermedad en poblaciones de animales”*.

Entre las acciones y medidas sanitarias que limitan o restringen los derechos individuales se incluyen: sacrificio sanitario y eliminación de animales enfermos y sanos en situaciones emergenciales o en zonas de riesgo; envío a faena obligatoria; decomisos e inmovilización de animales, bienes, maquinarias, herramientas de trabajo, etc; prohibición de traslado de personas, equipajes, vehículos; vacunación o retiro de vacunación compulsiva; interdicción de predios; ingreso a establecimientos con fines de inspección, toma de muestras, control de raciones, etc; control de movimiento de animales; control de productos veterinarios; medidas sancionatorias en caso de incumplimiento de normas sanitarias.

Para el desarrollo de un programa regional de sanidad animal, todas estas medidas deben contar con un respaldo legal o constitucional (Ley dictada por razones de interés general, en caso de que la Constitución lo habilite) en los ordenamientos jurídicos nacionales, de manera de posibilitar la incorporación de las mismas en forma inmediata en los Estados Partes.

En el ámbito regional, las denominadas “Zonas de Alta Vigilancia” (ZAV) constituyen parte de los territorios de cuatro de los seis países integrantes del CVP, en virtud de lo cual sus legislaciones deben adecuarse, si es necesario, a fin de posibilitar la aplicación de las medidas restrictivas señaladas.

Sería deseable que las normas de mayor jerarquía en los Estados Partes, confirieran poderes jurídicos a los responsables de la sanidad animal (integrantes del CVP), para disponer la aplicación de las medidas de referencia a nivel nacional.

Ello será tratado para cada país, en la Tercera Parte de este documento.

5.1.4. Capacidad de Decisión; Emisión de Normas Sanitarias Regionales; Normas, Estándares, Recomendaciones

Las decisiones de la institución regional podrán contener el texto de una norma sanitaria con destino a ser incorporada a los ordenamientos jurídicos y aplicada en los territorios de los Estados Partes, tal como ha sido emitida.

¹⁹ -“Estrategia Regional para la erradicación de la fiebre aftosa en los países del Mercosur ampliado”, citado ut supra.

También podrá establecer principios generales y estándares (armonización de normas, para corregir asimetrías en los planes nacionales), con el fin de que los mismos sean aplicados en cuanto a los resultados que deban conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios (procedimiento similar al de la UE). En este caso, uno o más Estados pueden tener incorporados con anterioridad algunos de los principios o estándares dispuestos.

Puede emitir recomendaciones a uno, a algunos o a todos los Estados Partes, las cuales no serán obligatorias; no obstante, servirán para ir preparando y adecuando paulatinamente los ordenamientos jurídicos nacionales al orden regional.

También elaborará y emitirá normas relativas únicamente al ámbito regional, que no necesitan ser incorporadas a los derechos positivos internos, tales como creación de grupos técnicos de trabajo, reglamento interno para el funcionamiento de la institución o de los órganos que integran su estructura, y en general, todas aquellas normas relativas a aspectos organizativos y funcionales de la institución.

5.1.5. Gestión de Recursos y Administración de Fondos

Es posible desde el punto de vista técnico jurídico que la institución regional posea capacidad para administrar fondos por sí. Esta capacidad se obtiene otorgando a dicha institución personería jurídica internacional, lo cual implica atribuirle la “aptitud de ser titular de derechos y obligaciones”. Ello significa reconocerle el mismo tratamiento que a las organizaciones internacionales (al igual que a los Estados).

El alcance de esta función deberá ser establecida en forma expresa en el instrumento de constitución de la institución. Puede citarse como ejemplo, lo dispuesto por el artículo 35 del Protocolo de Ouro Preto, el cual reza: “El MERCOSUR, podrá, en uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias”. En el mismo sentido, el artículo XI, Sección 2 del Estatuto del Fondo Monetario Internacional expresa: “El Fondo tendrá plena personalidad jurídica y, en particular, capacidad para: i) contratar; ii) adquirir y enajenar bienes inmuebles y muebles y iii) entablar procedimientos legales”

Ello implicaría contar con una estructura técnica, administrativa y financiero-contable, un sistema de auditoría interna y patrimonio propio, destinado a su gestión. Se realizaría a través de la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la institución, autorizando a dos personas para operar la misma.

Esta modalidad podría utilizarse sin inconvenientes para actividades realizadas a nivel regional relativas a gastos de funcionamiento de la institución tales como viáticos, pasajes, estadía, contratación de bienes, servicios y recursos humanos, gastos para capacitación, inspecciones, auditorías, etc.

En cambio, en el caso de gastos a ejecutarse en los países, los fondos transferidos por la institución regional ingresarían a la órbita del sistema general de contabilidad y administración financiera y contratación de cada Estado, lo cual enlentecería el proceso de ejecución.

La celeridad de la gestión para el cumplimiento de los objetivos dependería en este caso de la capacidad para gastar y del límite del gasto asignado por el ordenamiento jurídico nacional a cada uno de los integrantes de la institución regional en sus respectivos países, para la contratación directa de bienes y servicios (procedimiento más breve que las licitaciones, en todos los países).

La institución regional también puede encomendar la función de administración de fondos a una organización administradora idónea, mediante convenio de administración, tal como ocurre actualmente entre CVP e IICA.

Dichas alternativas ameritan un estudio de costos comparativos y evaluación desde el punto de vista de la oportunidad y conveniencia, previo a tomar decisión sobre el tema. Sin perjuicio de ello, cabe puntualizar que en caso de optar por la alternativa de intervención de un organismo internacional de administración de fondos, debería preverse en las condiciones del Acuerdo, la posibilidad de supervisión y auditorías periódicas de la gestión de administración por parte de la institución regional.

5.1.6. Acciones en caso de Incumplimiento de Normas emitidas en el Ámbito Regional

Como ya se explicara anteriormente, las normas emitidas en el ámbito regional, para que sean obligatorias en los Estados Partes, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos respectivos.

Una vez incorporadas, devienen obligatorias en los respectivos ámbitos nacionales y su inobservancia por parte de los destinatarios, activará los mecanismos jurídicos previstos para tal circunstancia. En el caso, todos los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes prevén un sistema sancionatorio, de carácter aflictivo y ejemplarizante, tendiente a evitar la reiteración de la conducta infraccionaria.

En otra hipótesis, puede ocurrir que alguno de los Estados Partes no cumpla con la obligación prevista en el acuerdo constitutivo de incorporar una determinada norma al ordenamiento jurídico interno, o no acate la obligación de instrumentar las medidas o acciones dispuestas a nivel regional, en su ámbito territorial.

En tal caso, de acuerdo al grado evolutivo del proceso de integración en que se encuentra la región (a diferencia de la Unión Europea), no existe ningún mecanismo que habilite la aplicación directa de sanciones pecuniarias (multas) a los Estados Partes, similar al que rige en los ámbitos internos.

Ello requeriría una adecuación profunda de las estructuras orgánicas de los Estados Partes a nivel constitucional. Sin perjuicio de lo expuesto, en el ámbito del derecho internacional se utilizan los mecanismos de solución de controversias, tales como negociaciones directas o sometimiento a la decisión de tribunales arbitrales.

En la Primera Parte de este documento se ha descrito someramente el procedimiento de solución de controversias del MERCOSUR establecido en el Protocolo de Olivos, y las medidas compensatorias a aplicarse en caso de incumplimiento de laudos del Tribunal Arbitral o del Tribunal Permanente de Revisión.

En caso de considerar la aplicación del Protocolo de Olivos, dicho procedimiento no es aplicable a los Estados Asociados y no existiría tampoco la posibilidad de que ello ocurriese, según opinión de la doctrina (se entiende que los artículos del Protocolo de Olivos referidos a la composición de los Tribunales y lista de árbitros, entre otros, no pueden ser aplicados a Chile y Bolivia y tampoco el procedimiento, ya que refiere a los “Estados Partes” del MERCOSUR).

Sin perjuicio de lo manifestado, el procedimiento resulta complejo y extenso, consta de varias instancias y no se ajusta al dinamismo de las acciones sanitarias incluidas en una estrategia regional. Asimismo, la aplicación de medidas compensatorias luego de un laudo arbitral, dependería de la voluntad de cada uno de los Estados Partes afectados por el incumplimiento. De todas maneras, sería recomendable que un procedimiento de solución de controversias fuese incluido en el documento de constitución de la institución regional, o posteriormente, observando idénticas formalidades.

Existen mecanismos que contribuirían a disminuir los incumplimientos de los Estados Partes, mediante incentivos a través de la financiación de pequeños proyectos nacionales, utilizando el modelo de PROCISUR.²⁰

En efecto, los proyectos elaborados por los países se presentarían para su evaluación, aprobación y financiación, mediante procedimientos preestablecidos que fijen las pautas de evaluación para obtener la asignación de recursos. Entre los factores de evaluación, podría incluirse el nivel de cumplimiento de normas, acciones y medidas sanitarias dispuestas a nivel local y regional por parte de los Estados.

El procedimiento de selección, evaluación, aprobación y asignación de recursos para proyectos, deberá ser regulado exhaustivamente, aplicando criterios objetivos y verificables, aprobados por la institución regional, e incorporados a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

Asimismo, entre los posibles mecanismos de incentivos para el cumplimiento de normas y medidas sanitarias, podría incluirse la disponibilidad de un fondo de indemnización para los casos de perjuicios ocasionados a los particulares, a causa de la aplicación de medidas sanitarias restrictivas, tales como sacrificio de animales, inmovilización de maquinarias, herramientas de trabajo, pérdida de cosechas, etc. Este mecanismo, estimularía además, la denuncia de sospechas de enfermedades por parte de los productores, contribuyendo a mantener la transparencia entre los países.

En cuanto a las fuentes de financiamiento, las mismas se detallan en el punto 5.3.4.10 del numeral 5.3, “Propuesta de Fortalecimiento del CVP”.

5.1.7. Desarrollo de Acciones para la Gestión del Riesgo a Escala Regional

La institución regional diseñaría las estrategias sanitarias para la prevención, control y erradicación de enfermedades de los animales y aprobaría programas sanitarios anuales (de corto, mediano y largo plazo) correspondientes, complementarios a los planes nacionales. Corresponde establecer los mecanismos adecuados para ejecutar los programas sanitarios aprobados a nivel regional, y un sistema de control de gestión,

²⁰ Ruz-Jerez, Emilio- Secretario Ejecutivo de PROCISUR- Entrevista.

evaluación y seguimiento, por parte de los órganos institucionales a los que se le ha encomendado dicha función.

La aplicación de normas, acciones y medidas sanitarias dispuestas a nivel regional y su efectivo cumplimiento en forma eficiente y eficaz, requiere de la concurrencia de ambos ámbitos normativos: el interno y el regional. Y depende de los poderes jurídicos conferidos a la institución regional mediante el derecho originario (Tratado) y de los poderes jurídicos conferidos a los órganos especializados en sanidad animal de los Estados Partes, para ejecutar y hacer cumplir dichas acciones.

Mientras que en el ámbito regional los destinatarios de las decisiones de la institución regional son los Estados Partes (personas jurídicas sujetos de derechos y obligaciones), en el ámbito interno, los destinatarios son los particulares: productores, veterinarios, etc. De ello se desprende que coexistirán dos niveles o ámbitos de cumplimiento de normas y por ende, debería haber necesariamente dos sistemas de supervisión y control de gestión, y mecanismos a aplicar en caso de incumplimiento en cada uno de dichos ámbitos.

5.1.8. Personería Jurídica Internacional de Derecho Público

La organización internacional que se propone formalizar constituye un sujeto de Derecho Internacional Público de índole intergubernamental, creado mediante un acto jurídico multilateral. Dicho organismo, dotado de personería jurídica, tiene una existencia jurídica propia, diferente de los Estados que la conforman y voluntad autónoma, cuyos efectos le son imputados únicamente a ella.

Resulta pertinente referirse a las características generales, según la doctrina²¹, de esta organización internacional de derecho público a fin de apreciar su alcance:

a) Se rige por el principio de la especialidad, en virtud del cual sus actividades se encuentran limitadas a los objetivos y funciones enunciados o que puedan deducirse de los instrumentos constitutivos; b) constituida por un Tratado o acuerdo multilateral; c) posesión de una estructura orgánica permanente propia; d) los fondos son aportados por los Estados Partes según criterios variables o por otras instituciones públicas o privadas; e) debe insertarse en el territorio de un Estado para establecer sus oficinas y representación. Dicha inserción se realiza mediante un Tratado llamado “Acuerdo de Sede” con el país receptor, por el cual se establecen inmunidades y privilegios que se le reconocen al personal, facilidades que se le otorgan a los representantes de los miembros y el status de sus locales; f) se convierten en creadores de Derecho Internacional; g) gozan de capacidad para adquirir derechos y obligaciones en el plano internacional, para hacer valer los primeros y responder frente a incumplimientos.

En el Derecho Internacional no existe ninguna normativa general que atribuya directamente personería jurídica, sino que ella debe ser otorgada por los Estados Partes, consignándolo en el Tratado constitutivo.

²¹ Manuel Díez de Velasco, La Organización Internacional, Madrid, Editorial Tecnos, 1994

5.2. Análisis Institucional del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur (CVP) como Entidad de Coordinación y de Acción para un Programa Regional de Sanidad Animal

5.2.1. Estructura y Funcionamiento Actual del CVP

El CVP funciona dentro de la órbita del CAS. De acuerdo a la integración de ambos organismos, los miembros del CAS (Ministros de Agricultura) son los jefes naturales de los miembros del CVP (máximas autoridades en materia de sanidad animal) en sus respectivos países. En el marco de este esquema de integración, el CAS es el órgano de decisión política y el CVP constituye el órgano de carácter técnico-ejecutivo en materia sanitaria.²²

Cabe agregar también que existe una propuesta de modificación al Convenio Constitutivo del CVP, aprobada por sus integrantes, con fecha 24 de marzo de 2006, con relación a la rotación de la Presidencia pro-tempore, la cual no fue incluida en el documento de protocolización.

5.2.2. Consideraciones Jurídicas respecto de las decisiones del CVP

De acuerdo con lo establecido en el Convenio Constitutivo del CVP, las decisiones aprobadas por consenso de sus miembros serán elevadas directamente a los órganos competentes de cada Estado Parte, para su incorporación. Las normas aprobadas por mayoría, deberán ser elevadas al CAS para su consideración y decisión.

Sería deseable que las normas jurídicas en materia sanitaria emitidas por el CVP o CAS, en su caso, fueran de competencia de los miembros del CVP en sus respectivos países.

Tal como se ha referido en el Capítulo anterior, en caso de normas regionales limitativas de los derechos individuales, si no existe una norma superior anterior que confiera poderes jurídicos a los miembros del CVP en los respectivos ámbitos internos, la internalización no dependerá de su voluntad sino un órgano superior: Ministro que impulse la norma, Poder Ejecutivo que la emita, o la remita a consideración del Parlamento, si fuere necesario una norma legal.

Los Ministros de Agricultura, órganos políticos, confieren directivas y supervisan las acciones de los miembros del CVP en sus respectivos países. No obstante ello, existen normas, generalmente relativas a fiebre aftosa, que confieren a los miembros del CVP las máximas potestades de decisión.

En estos casos, y ello dependerá de la normativa de cada país, los miembros del CVP pueden incorporar las normas al derecho positivo interno directamente, mediante el dictado del correspondiente acto administrativo.

Como ya se ha manifestado, los órganos multilaterales deben actuar necesariamente por consenso de sus miembros; en caso de no haber consenso en el órgano técnico (CVP) puede haberlo en el órgano político de mayor jerarquía (CAS). En los hechos, aunque

²² Para mayor ilustración, ver el Convenio Constitutivo del CVP y el Reglamento Interno para el funcionamiento del CVP.

las decisiones sean aprobadas por consenso de los miembros del CVP, igualmente son elevadas al CAS para su aprobación.

5.2.3. La estructura y funcionamiento del CVP no se ajustan a las previsiones del Convenio Constitutivo

El CVP, cuyo organigrama actual fue presentado en el numeral 4.4.1, consta de una estructura mínima permanente cuyo personal se encuentra afectado en régimen de dedicación exclusiva, y es remunerado (percibe honorarios por su trabajo, mediante una relación contractual). Tal es el caso de la Secretaría Técnica y Administrativa Permanente, a cargo de un Secretario Técnico, médico veterinario, con las siguientes funciones esenciales: coordinación, asesoramiento y ejecución de las decisiones del Comité; administración de recursos humanos y materiales asignados al Comité; apoyo logístico en la elaboración y seguimiento de agendas y acuerdos; elaboración del programa-presupuesto anual, reglamentos y normas de funcionamiento del Comité.

Actualmente, como ya se indicara en este documento, el Secretario Técnico es funcionario del servicio veterinario del país que ejerce la Presidencia pro tempore; rota con la presidencia cada año y no recibe remuneración por dicho trabajo. Tampoco, en la práctica, cumple ninguna función de las previstas, ya que no se desempeña en el local ni en el país Sede del CVP y sólo se comunica – en el caso que la Presidencia pro tempore no coincida con el país donde se encuentra la Secretaría Técnica – con el personal de la Secretaría Técnica y Administrativa en forma esporádica y a distancia.

Dicha Secretaría funciona en la Sede del IICA en la República Oriental del Uruguay, integrada por una Asistente Técnica y una Asistente administrativa – funciones remuneradas – cumpliendo tareas meramente administrativas. El personal es contratado por IICA, institución que tiene a su cargo la Secretaría Administrativa y la administración de fondos del CVP, de acuerdo con un Convenio de Cooperación Técnica suscrito en mes de agosto de 2005, actualmente en trámite de modificación.

La estructura técnica del CVP no es permanente y consta de los siguientes órganos:

A) *el Comité* propiamente dicho, que según el Convenio Constitutivo se reúne 4 veces al año y le compete sustancialmente: i) elaboración y armonización de normas sanitarias; ii) coordinación de acciones con los Estados Partes y con terceros países para facilitar e incrementar el comercio; iii) coordinar acciones ante organismos multilaterales tales como OIE, FAO, OPS y otros; iv) identificar y gestionar recursos y mecanismos de financiación; v) convocar equipos multiinstitucionales y multidisciplinarios y elaboración de base de datos; vi) implementación de un plan estratégico para asegurar la provisión de vacunas; vii) gestión de recursos; viii) aprobar el programa presupuesto y designar al Secretario Técnico.

B) *La Comisión de Salud Animal*, creada por Resolución del CVP de fecha 27 de abril de 2005 y ratificada por el CAS por Res. 02/05 de la Sexta reunión ordinaria, con la finalidad de asesorar al CVP respecto del fortalecimiento y consolidación de los programas sanitarios de la subregión y generar propuestas para la aplicación de programas sanitarios. Constituye el ámbito de coordinación, concertación y cooperación del sector privado productivo y el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa en materia de sanidad animal. Está Integrada por los responsables del Área de Sanidad Animal de los Servicios Veterinarios Oficiales de los países, un representante del sector productivo

pecuario por cada país miembro, y un representante del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, quien ejerce la Secretaría de la Comisión. No obstante haberse previsto la realización de dos reuniones al año como mínimo, desde su creación la Comisión se ha reunido únicamente en tres oportunidades en el período 2005-2006 (7.7.005, 7.10.005 y 20.2.006) y en una oportunidad en el período 2006-2007 (el 13.6.007). Esta Comisión ha sido considerada de relevancia fundamental por los miembros del CVP, ya que sustituyó en la práctica, respecto a su estructura y funcionamiento, a la Comisión del Convenio Cuenca del Plata (con diferencia en su integración en relación al sector oficial), denunciado por los países en el año 2005. Asimismo, se estableció un reglamento de funcionamiento interno específico para dicha Comisión, a diferencia de los restantes grupos de trabajo creados, los cuales se rigen por un reglamento general.

C) *La Sala de Abogados*, fue creada especialmente por el CVP, convocada para la redacción del Convenio Constitutivo con fecha 11 de abril de 2003. Dicha Sala y sus integrantes han asesorado e intervenido en la generación de documentos, propuestas y actuación del CVP desde su constitución. Se ha reunido en cuatro oportunidades, siendo la última de ellas la celebrada el 6 de diciembre de 2005.

D) El CVP, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el Convenio Constitutivo, ha creado *Grupos Ad Hoc* de funcionamiento permanente y transitorio por área temática. Los Grupos permanentes constan en la estructura funcional del CVP y se regulan por normas de funcionamiento comunes a todos ellos, previstas en el *Reglamento General para el Funcionamiento Interno del CVP*. Dichos grupos son los siguientes: i) Grupo Técnico de Fiebre Aftosa, (el cual elaboró el PAMA, conjuntamente con la Comisión de Salud Animal); se reunió en cuatro oportunidades desde su creación (la última reunión se realizó entre el 28 y 30 de abril de 2008); ii) el Grupo Científico Asesor, creado con la finalidad de armonizar normas sanitarias entre los países, se reunió en una sola oportunidad en junio de 2005; iii) el Grupo Técnico de Encefalopatía Espongiforme Bovina, se reunió en dos oportunidades; iv) el Grupo Técnico de Influenza Aviar y de EHVC, se reunieron una sola vez en el año 2006, y v) el Grupo Técnico de Inocuidad de Alimentos, que se reunió en dos oportunidades. Se creó también por Resolución del CVP de fecha 18 de junio de 2006, el Grupo Técnico de Bienestar Animal, el cual hasta la fecha no se ha reunido.

Entre los Grupos de trabajo no permanentes, fueron creados para casos puntuales: la Comisión Técnica Permanente, en el mes de febrero de 2006, con el fin de atender e informar sobre el brote de fiebre aftosa en la República Argentina (reunida en una sola oportunidad), y la Comisión Técnica Especial, también reunida en una sola oportunidad con fecha 10 de enero de 2007, con la finalidad de analizar el cuestionamiento de la OIE acerca de la aparición esporádica de brotes de fiebre aftosa en la región, no obstante mantener la condición de libre con vacunación. Esta Comisión determinó las Zonas de Alta Vigilancia (ZAV)²³.

5.2.4. Debilidades y Fortalezas

5.2.4.1 Debilidades

En la práctica, el CVP no actúa sobre la base de una planificación estratégica para la prevención, control y erradicación de enfermedades; desarrolla actividades a demanda e impulso de los actores involucrados, de presiones de organismos internacionales (ejemplo: OIE) o en ocasión de emergencias sanitarias. No existe registro de normas

²³ Los datos relativos al funcionamiento del CVP, fueron proporcionados por la Secretaría Administrativa.

emitidas y/o internalizadas en los derechos positivos de los países a instancias del CVP, ni consta el cumplimiento de la función de armonización de normas, no obstante la creación de un grupo de trabajo específico para ello.

Lo precedentemente expresado se manifiesta en función de la creación de grupos de trabajo para atender hechos concretos, tales como emergencias sanitarias o demandas de organismos internacionales, siendo efímera su permanencia. La atención de los hechos nunca sigue una estrategia predeterminada y la función y actividades del grupo se agotan en la solución parcial y momentánea del caso concreto.

Se observa asimismo la creación de grupos paralelos y simultáneos para solucionar temas puntuales, al margen de los grupos permanentes creados a tales fines.

La Secretaría Técnica y Administrativa Permanente no funciona adecuadamente sin la figura de un Secretario Técnico en régimen de dedicación exclusiva, ejerciendo la supervisión de las actividades dispuestas en los programas anuales aprobados por el CVP. Actualmente el Secretario Técnico actúa como asistente del Presidente del CVP y no como Secretario Técnico de la entidad.

De acuerdo con la Cláusula Cuarta del Convenio Constitutivo, el Presidente del CVP cumple funciones operativas de carácter administrativo que deberían ser ejercidas por el Secretario Técnico, con apoyo administrativo de la Secretaría. Concretamente: la convocatoria a las sesiones del Comité, la elaboración del orden del día; la canalización de las inquietudes de los miembros del Comité y de organismos nacionales e internacionales. Otras tareas pueden ser compartidas por el Secretario Técnico y el Presidente, tales como representar al organismo, velar por el cumplimiento de las disposiciones comunes, promover y difundir el valor de la institución, elevar al CAS las resoluciones aprobadas.

El cúmulo de tareas y responsabilidades que asume el Presidente, como autoridad de mayor jerarquía en materia de sanidad animal en su respectivo país, impide que destine el tiempo necesario para cumplir dichas tareas para el CVP, considerando además el lugar de trabajo, cuando la presidencia no es desempeñada por el país Sede.

Sería deseable la designación de un funcionario por cada país que cumpliera la función de nexo y enlace entre dicho país y la Secretaría Técnica, a fin de lograr una vinculación permanente entre ambos organismos y aliviar la carga de actividades que poseen los integrantes del CVP en sus respectivos países.

No existen mecanismos de seguimiento de la incorporación y cumplimiento de las resoluciones emanadas del CVP.

La institución carece de funciones ejecutivas y de control de la gestión realizada, y como ya se señalara, carece de personería jurídica.

En suma, al incumplimiento de los términos del Convenio Constitutivo respecto del funcionamiento del organismo, se agrega una estructura y asignación de funciones inadecuadas, que no se ajustan a las necesidades operativas y a la dinámica que requiere el funcionamiento de la institución.

5.2.4.2 Fortalezas

El CVP ha sido reconocido por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) como el organismo de referencia en materia de sanidad animal de la región. En tal sentido, el CVP actúa en representación de los países de la región, en la elaboración de informes y levantamiento de observaciones realizadas por dicho organismo internacional.

Asimismo, a través de la Comisión de Salud Animal y el Grupo Técnico de Fiebre Aftosa, el CVP ha diseñado el *Programa de Acción Mercosur Libre de Fiebre Aftosa* (PAMA) actualmente en ejecución, financiado por el FOCEM en la órbita del MERCOSUR.

Se reconocen además las acciones para incentivar la participación del sector privado, conformando grupos de trabajo permanentes con integración mixta, tales como la Comisión de Salud Animal.

El CVP ha contribuido al mejoramiento de las relaciones entre los países de la región; ha llevado a cabo acciones a nivel de fronteras, conformando grupos de trabajo a tales efectos.

5.3. Propuesta de Fortalecimiento del CVP

5.3.1 Introducción

La sanidad animal es considerada un “bien público” y como tal debe asumirse como una política de Estado.

Se ha expresado anteriormente que en el ámbito nacional de cada Estado Parte, los Ministros de Agricultura o sus equivalentes, integrantes del Consejo Agropecuario del Sur, son los órganos de conducción política en materia agropecuaria y a su vez, jefes naturales de los miembros del CVP.

El CVP debería funcionar como institución regional especializada en sanidad animal, en el ámbito del CAS, formando parte del sistema de integración regional en materia agropecuaria.

Se propone una estructura funcional capaz de cumplir en forma eficiente y eficaz con las acciones inherentes a un programa regional de sanidad animal, formando parte de las políticas agropecuarias regionales.

El Convenio interministerial de creación del Consejo Agropecuario del Sur fue protocolizado a través de ALADI, como el Acuerdo de Alcance Parcial Agropecuario N° 3, al amparo del Tratado de Montevideo, de fecha 12 de agosto de 1980.

Al efecto, dicho documento fue suscrito por los Ministros Plenipotenciarios acreditados ante la ALADI por los Gobiernos de los Estados Partes, con poderes suficientes como para otorgarle validez y eficacia a nivel intergubernamental. En consecuencia, desde el

punto de vista jurídico, una vez incorporado a los ordenamientos internos, dicho Acuerdo entrará en vigor y tendrá carácter vinculante para los Estados Partes.

No obstante, el texto del Acuerdo adolece de limitaciones en cuanto a su contenido y alcance, las cuales fueron señaladas, para el CVP, en la Primera Parte de este documento.

En tal sentido, no es posible soslayar la necesidad de emprender el fortalecimiento institucional del CAS, lo cual contribuiría además a fortalecer las instancias regionales que funcionan a su amparo (COSAVE, PROCISUR, REDPA, GINA-SUR y Foros Consultivos).

De las instancias regionales señaladas, resulta pertinente hacer una breve reseña del COSAVE. En tal sentido, con relación a la sanidad vegetal – al igual que en materia zoonosológica – los problemas que se suscitan en ese ámbito impactan desfavorablemente en la producción y comercialización de productos agrícolas y forestales, lo cual redundaría en perjuicio de los países de la región, cuya producción agrícola constituye y contribuye al sustento de sus economías.

Asimismo, el control de los productos agrícolas resulta imprescindible para evitar la posible vehiculización de enfermedades en los animales, ya sea por ingestión o por transmisión mecánica.

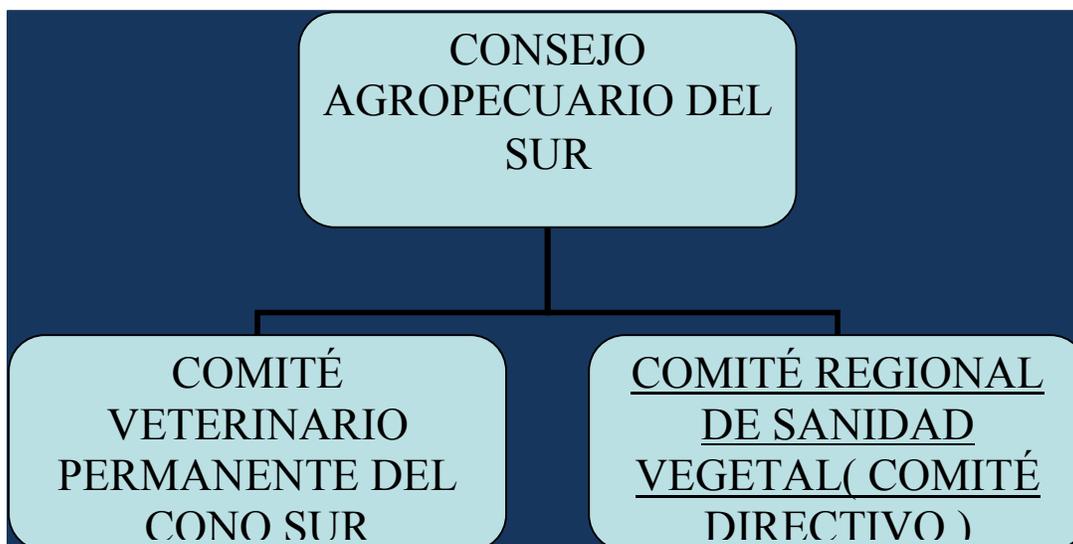
En tal sentido, el Comité de Sanidad Vegetal (COSAVE) ha cumplido un rol fundamental a nivel regional, mediante el desarrollo de acciones coordinadas tendientes a resolver problemas fitosanitarios de interés común, y la elaboración de estándares a nivel regional.

Cabe describir someramente las características fundamentales de esta institución, constituida por un acuerdo intergubernamental suscrito entre los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay el 9 de marzo de 1989 y ratificado por todos los países mediante acto administrativo (Bolivia se ha incorporado recientemente al COSAVE).

Está integrado por el Consejo de Ministros de Agricultura o equivalentes, y consta del Comité Directivo (integrado por las máximas autoridades en sanidad vegetal de los países miembros), la Secretaría de Coordinación y los Grupos de Trabajo Permanentes. La presidencia rota cada dos años y la Sede de la Secretaría de Coordinación rota con la presidencia.

En caso de integrar este organismo a la estructura propuesta, el CAS debería sustituir al Consejo de Ministros del COSAVE, incorporando al Comité Directivo, integrado por los Directores Nacionales de Sanidad Vegetal de los países miembros. La personería jurídica internacional podría recaer en el CAS, y luego éste podría conferir poder de representación y administración a los órganos subordinados, en el marco de sus respectivas competencias.

En consecuencia, la propuesta incluye también el fortalecimiento institucional del COSAVE, con similares características y alcance que la propuesta para el CVP, en la órbita del CAS.



Sin perjuicio de ello, a los efectos del presente trabajo, la propuesta de fortalecimiento será acotada únicamente al sistema de integración regional en materia de sanidad animal, sin perjuicio de recomendar la integración en términos similares, del COSAVE: ambos – CVP y COSAVE – dentro del marco del CAS como órgano conductor y representante de las políticas agropecuarias de la región. .

5.3.2. Misión, Visión y Objetivos Estratégicos del CVP²⁴

Misión. Coordinar acciones e incrementar la capacidad regional de prevenir, controlar y evitar los impactos y riesgos sanitarios que afectan la producción y comercialización de animales, productos y subproductos de origen animal en la región.

Visión. Institución con excelencia técnica, con credibilidad regional e internacional, con capacidad de anticipación y de respuesta a los nuevos desafíos en materia de salud animal, bienestar animal e inocuidad de los alimentos.

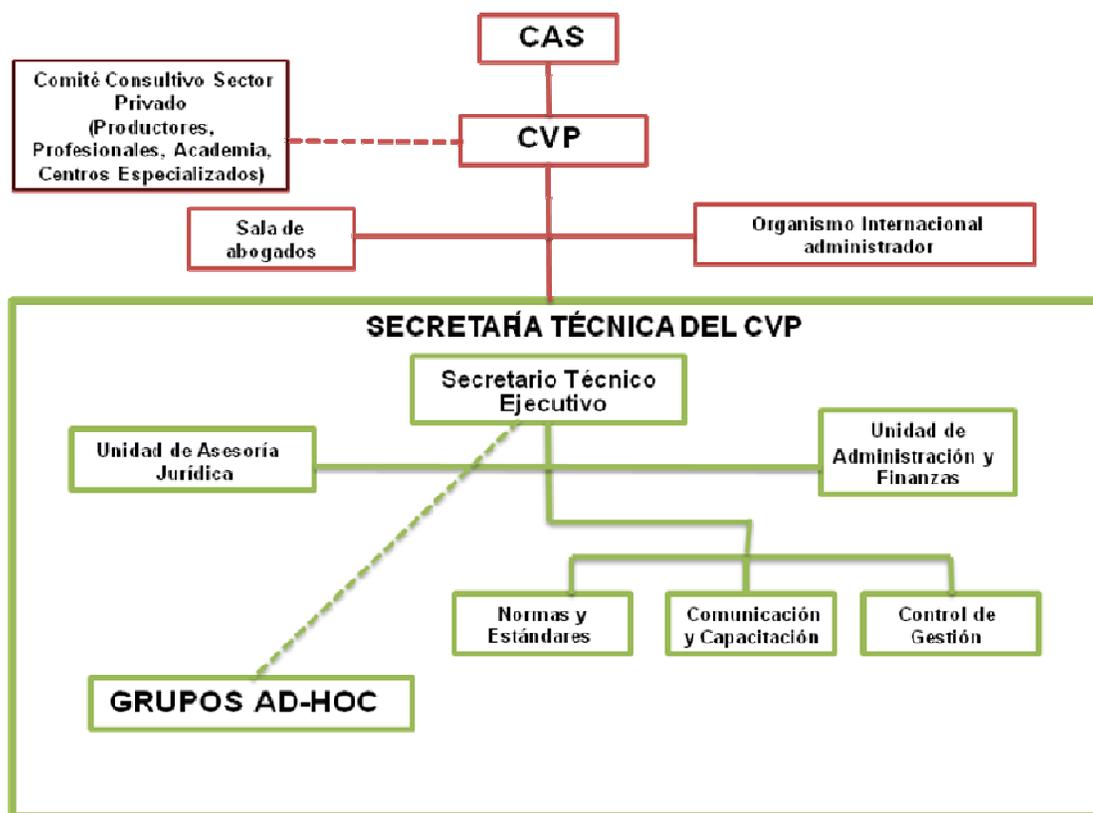
Objetivos estratégicos.

- 1) Detectar, evaluar y mitigar los riesgos para la salud de las personas y los animales en la región, a través del análisis continuo y la gestión consecuente de los riesgos sanitarios regionales.
- 2) Comunicar los riesgos en forma efectiva mediante la implementación de mecanismos de diálogo y consulta entre los países miembros, coordinando y articulando las acciones en sanidad animal.
- 3) Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de los servicios veterinarios de los países para la prevención, control y erradicación de enfermedades transfronterizas emergentes y reemergentes, incrementando su gobernabilidad y transparencia.
- 4) Actualizar y armonizar la normativa nacional y regional con las recomendaciones de los organismos internacionales de referencia.
- 5) Promover la participación activa del sector privado en el mejoramiento del status sanitario, estableciendo mecanismos de comunicación, consulta e intercambio de informaciones de manera transparente.

²⁴ Dogliotti, Juan, “Planificación estratégica, lineamientos”.

- 6) Coordinar las estrategias y acciones de los países ante los organismos multilaterales y ejercer su representación, promoviendo la actualización permanente de las normas sanitarias y su uso restringido como barreras al comercio.
- 7) Promover el intercambio, transferencia y desarrollo de tecnología.

5.3.3. Estructura Orgánica propuesta



5.3.4. Contenido General del Acuerdo entre los Estados Partes: Cometidos y Funcionamiento del CVP

En este numeral se tomarán como base, en cuanto no contradigan las pautas de la propuesta, el texto del Convenio Constitutivo del CVP, modificado por resolución del CVP de fecha 24 de marzo de 2006, y el Proyecto de Reglamento interno para el funcionamiento del CVP y Grupos de trabajo.

La institución de la referencia deberá ser formalizada mediante la comparecencia de los Estados Partes, manifestando la voluntad política de constituir una institución regional de coordinación, cooperación, concertación y ejecución de políticas y acciones tendientes al cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos especificados precedentemente.

El CAS, cuya naturaleza e integración ya se han explicado en este documento, es el órgano de conducción política y de toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados para el CVP.

5.3.4.1 Naturaleza

El Comité Veterinario Permanente del Cono Sur es un organismo técnico regional especializado en sanidad animal e inocuidad de alimentos, constituido en la órbita del CAS, con el objetivo principal de diseñar estrategias, concertar, coordinar y desarrollar acciones para la prevención, control y erradicación de enfermedades que afectan la producción y comercialización de animales y productos pecuarios en la región.

5.3.4.2 Integración

Estará integrado por las autoridades de mayor jerarquía en el área de la Sanidad Animal de los Ministerios de Agricultura de los Estados Partes. La Presidencia del Comité será ejercida por uno de sus miembros, en forma rotativa, de manera tal que coincida con el país que ejerza la Presidencia del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) en el período correspondiente.

5.3.4.3 Funcionamiento

El Comité sesionará en forma ordinaria con intervalos máximos de 90 días, y en forma extraordinaria a solicitud del Presidente, de al menos dos de sus miembros, o del CAS.

5.3.4.4 Decisiones

El Comité es un órgano con capacidad decisoria. Adoptará sus decisiones por consenso de sus miembros, las que serán obligatorias para los Estados Partes, cuando así lo establezca expresamente.

Los Estados Partes se obligan a tomar las medidas pertinentes a fin de incorporar al ordenamiento jurídico interno las decisiones de carácter obligatorio adoptadas por el CVP y a velar por el cumplimiento en sus respectivos territorios.

En aquellos casos en que no se obtenga el consenso pero sí la mayoría, o que obtenido el consenso, alguno o algunos de los miembros no posean en sus respectivos países los poderes jurídicos suficientes para tomar la decisión de que se trata, la misma será elevada al CAS para su consideración y decisión.

El CVP se pronunciará mediante Resoluciones, Directivas y Recomendaciones. Las Resoluciones contendrán el texto de una norma sanitaria con destino a ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes tal como ha sido emitidas; las Directivas establecerán principios generales o estándares sanitarios con el fin de que los mismos sean aplicados en cuanto a los resultados que deban conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios; las Recomendaciones serán sugerencias, opiniones, no obligatorias para los Estados Partes.

5.3.4.5 Personería Jurídica

El Comité Veterinario Permanente del Cono Sur es persona jurídica de Derecho Público Internacional. Podrá, en uso de sus atribuciones, practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, entre los cuales se incluyen: contratar, adquirir y

enajenar bienes muebles e inmuebles; comparecer en juicio como actora, demanda o tercerista; gestionar, mantener y administrar fondos y hacer transferencias.

5.3.4.6 Estructura orgánica

El CVP, como ejecutor de las políticas en materia de sanidad animal e inocuidad de alimentos en el ámbito regional, funciona con los siguientes órganos:

- Comité técnico-ejecutivo
- Comité Consultivo del Sector Privado
- Sala de Abogados

- Secretaría Técnica y Administrativa Permanente, integrada por las siguientes unidades:
 - Unidad de Asesoría Jurídica
 - Unidad de Administración y Finanzas
 - Unidad de Normalización y Estandarización
 - Unidad de Control de Gestión
 - Unidad de Comunicación y Capacitación
- Grupos de trabajo

i) Secretaría Técnica, con Sede fija y personal rentado de carácter permanente. Está dirigida por un Secretario Técnico Ejecutivo e integrada por las siguientes unidades de apoyo: Unidad de Asesoría Jurídica, Unidad de Administración y Finanzas; y las unidades operativas de: Normas y Estándares, Control de Gestión, y Comunicación y Capacitación

El Secretario Técnico Ejecutivo, médico veterinario (como condición necesaria pero no suficiente) cumple funciones de gestión administrativa y ejecutivas a nivel gerencial. En tal sentido, le compete la elaboración y ejecución de los planes y programas operativos anuales aprobados por el CVP. A tal efecto, dirige las unidades operativas a su cargo, mediante las cuales se realiza la gestión administrativa y técnica operativa para la elaboración, propuesta e implementación de los planes, programas, normas sanitarias y apoyo logístico.

ii) Un Organismo Consultivo con integración del Sector Privado: el Comité Consultivo constituye un foro privado con integración alternativa o conjunta de los diferentes sectores del ámbito pecuario, industrial, profesional, así como también entidades académicas y de investigación especializadas en el tema. La participación del sector privado es imprescindible en el análisis del programa operativo anual y los programas y estrategias a mediano y largo plazo conjuntamente con el CVP. Asimismo, como protagonistas del quehacer agropecuario, le compete participar y colaborar en el seguimiento y evaluación del desarrollo de los programas.

iii) La Sala de Abogados, órgano de asesoramiento jurídico no permanente, integrada por asesores legales delegados de los Servicios Veterinarios Oficiales nacionales; sesiona dos veces al año, a instancias del CVP o del Secretario Técnico Ejecutivo.

iv) *Grupos Técnicos de Trabajo*, creados por el CVP según áreas temáticas, tales como fiebre aftosa, influenza aviar y EEB. Dependen funcionalmente del Secretario Técnico Ejecutivo.

5.3.4.7 Atribuciones y funciones

Son atribuciones y funciones del CVP:

- a) Velar por el cumplimiento del Acuerdo Constitutivo y de las normas (Resoluciones, Directrices y Recomendaciones) emitidas por el Cuerpo y por el CAS en materia sanitaria, estructural y funcional.
- b) Diseñar las estrategias regionales para la gestión de riesgo regional.
- c) Planificar acciones y medidas sanitarias regionales.
- d) Coordinar los planes y acciones con los servicios veterinarios oficiales nacionales.
- e) Elaborar, armonizar y emitir normas y estándares sanitarios de acuerdo con las normas y recomendaciones de los organismos internacionales competentes.
- f) Ejecutar planes y programas sanitarios en el marco de las políticas y estrategias aprobadas por el CAS y CVP.
- g) Representar a la institución ante foros, organismos internacionales, países y bloques económicos y comerciales, pudiendo delegar dicha función en el Presidente del Cuerpo o Secretario Técnico Ejecutivo.
- h) Coordinar un sistema de información, diagnóstico y alarma entre los Estados Partes.
- i) Establecer convenios de cooperación técnica y científica con organismos especializados.
- j) Gestionar y promover la comunicación y difusión de planes, programas, normas y estándares sanitarios, eventos, etc, mediante sistemas informáticos en red.
- k) Gestionar una base de datos de técnicos expertos en emergencias y vigilancia epidemiológica.
- l) Promover, programar y organizar cursos, talleres y seminarios de educación continua, para la capacitación y entrenamiento a nivel nacional y regional.
- m) Crear Grupos de trabajo para el cumplimiento de sus cometidos.
- n) Gestionar y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la organización.
- ñ) Promover, facilitar y profundizar las relaciones horizontales entre el sector público y privado, a nivel local y regional.
- o) Aprobar el Programa y Presupuesto anual, reglamentos y normas de funcionamiento de la organización.
- p) Aprobar proyectos de normas, planes y programas elevados a su consideración por el Secretario Técnico Ejecutivo.
- q) Supervisar las actividades del Secretario Técnico Ejecutivo.
- r) Promover y gestionar acciones específicas en los Estados Partes, para la financiación de proyectos nacionales y regionales.
- s) Designar al Secretario Técnico Ejecutivo y al personal de apoyo técnico y administrativo, de acuerdo a los procedimientos que establezca a tales efectos.

El CVP quedará facultado para asignar la administración de todos o parte de los recursos materiales propios y externos a una organización administradora idónea pública o privada. En dicho caso, la supervisión de la ejecución del Convenio de Administración será ejercida por el Secretario Técnico Ejecutivo.

Los miembros del CVP designarán en sus respectivos países un técnico coordinador que oficie de nexo y enlace permanente entre el Secretario Técnico Ejecutivo y el Servicio Veterinario del país respectivo.

5.3.4.8 Funciones del Secretario Técnico Ejecutivo

Son funciones principales del Secretario Técnico Ejecutivo:

- Representar al Comité cuando el mismo lo requiera.
- Convocar a las reuniones del Comité, tanto ordinarias como extraordinarias.
- Elaborar el orden del día, coordinar y asistir al desarrollo de las reuniones.
- Dirigir la Secretaría Técnica.
- Elaborar y elevar al CVP para su aprobación, el Programa y Presupuesto anual y los reglamentos internos para el funcionamiento de la organización.
- Proponer y elevar al CVP los programas, planes de acción, normas, estándares, directrices y recomendaciones, elaborados por las unidades operativas, Comisiones y Grupos de Trabajo, en cumplimiento del Programa Anual aprobado.
- Realizar tareas de negociación, coordinación y asesoramiento para atender la ejecución de las decisiones del Comité.
- Gestionar y negociar la obtención de recursos financieros necesarios para el cumplimiento de los cometidos del CVP, por mandato específico del Cuerpo.
- Dar apoyo logístico a través de la Secretaría Administrativa, al funcionamiento del CVP en la preparación y seguimiento de las agendas y acuerdos.
- Administrar los recursos humanos y materiales propios y externos que se asignen al Comité o supervisar la administración de los mismos.

5.3.4.9 Procedimiento de solución de controversias

En la Primera Parte de este documento se ha sostenido que el procedimiento de solución de controversias previsto en el Protocolo de Ouro Preto, no es aplicable a los Estados Asociados al MERCOSUR.

Es oportuno y conveniente entonces establecer un procedimiento de solución de conflictos adecuado, incluyendo medidas compensatorias de naturaleza aflictiva, en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas por el sistema.

Se sugiere incluir esta cláusula: “Las controversias que pudieren surgir entre los Estados Partes en la aplicación del presente Acuerdo o derivadas del mismo, serán resueltas mediante negociaciones directas. En caso de no lograr una solución al conflicto, se recurrirá a un Tribunal Arbitral. Dentro de los...días de la entrada en vigor del presente Acuerdo (Protocolo o Tratado), los Estados Partes adoptarán un procedimiento de solución de controversias permanente para el CVP.”

El procedimiento a elaborarse podrá incluir el sometimiento a un Tribunal Arbitral, de acuerdo a los mecanismos de elección que se prevean en el mismo. Los mecanismos de exigibilidad, podrán establecerse mediante la aplicación de medidas compensatorias. No existiría la posibilidad de aplicar sanciones pecuniarias en esta etapa del proceso de integración en América Latina, ya que los órganos con potestad sancionatoria pertenecen a la estructura interna de cada Estado.

5.3.4.10 Fuentes de Financiamiento

El CVP dispondrá de los siguientes recursos para financiar el desarrollo de sus actividades:

- Contribuciones de los Estados Partes, de acuerdo a los criterios fijados por el Comité.
- Convenios de cooperación y de financiamiento no reembolsables, auspiciados por organismos o agencias nacionales o internacionales o por instituciones privadas.
- Legados y donaciones u otras contribuciones, previa consideración del Comité.

5.3.4.11 Acuerdo de Sede

El CVP podrá celebrar Acuerdos de Sede. Esta previsión se plantea como opcional. Los acuerdos podrán celebrarse únicamente con el país sede al inicio, y luego analizar la posibilidad de mantener representaciones en cada Estado Parte.

5.3.4.12 Vigencia

El presente Acuerdo (o Protocolo) tendrá duración indefinida y entrará en vigor luego de su ratificación mediante acto legislativo por todos los Estados Partes.

El presente Acuerdo y sus instrumentos de ratificación, serán depositados en el país sede de la Secretaría Técnica y Administrativa permanente.

5.3.4.13 Denuncia

El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Partes, comunicando al Gobierno Sede de la Secretaría Técnica y Administrativa permanente, la cual informará a los demás países mediante notificación de la comunicación de denuncia recibida. Transcurrido un año de la comunicación al Gobierno Sede el Acuerdo dejará de aplicarse al país denunciante, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones pendientes de ejecución.

5.3.4.14 Adhesión

El presente Acuerdo estará abierto a la adhesión de los países integrantes de la ALADI, cumpliendo con las exigencias técnicas dispuestas por el CVP, por consenso de sus miembros.

5.3.4.15 Derecho aplicable

El derecho aplicable a los actos externos al organismo, tales como compra-ventas, contratos de personal, entre otros, se rigen por el principio de “autonomía de la voluntad de las partes que inspira a los contratos”, de acuerdo a la Convención Interamericana de Derecho Internacional Privado (CIDIP) de 19 de junio de 1980, de regulación de las obligaciones contractuales.

Sin perjuicio de ello, es posible que el Acuerdo de Constitución establezca normas especiales, respetando los principios establecidos en las normas y declaraciones de

derechos individuales y organizaciones internacionales en materia laboral, civil y comercial.

Lo enunciado precedentemente constituye el contenido esencial que – se entiende – debería incluirse en el Acuerdo Constitutivo del CVP, para su fortalecimiento institucional y operativo.

5.3.5. Marco Jurídico Institucional

5.3.5.1 Instrumentación Jurídica

Se considera conveniente que la estructura propuesta (CAS, CVP y COSAVE) sea instrumentada mediante un nuevo acuerdo de índole intergubernamental (Tratado) cuyo órgano de conducción política sea reconocido como persona jurídica internacional de derecho público.

En dicho marco, el CAS podrá otorgar poderes jurídicos suficientes de representación y administración de recursos a sus órganos subordinados, recayendo dicha responsabilidad en las personas que ejerzan la Presidencia y la Secretaría Técnica Ejecutiva.

En caso de no emprender una solución conjunta (nueva formalización de las tres instancias), es posible que el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur, modificado en su estructura y funcionamiento, sea instrumentado mediante un Tratado protocolizado en el marco de ALADI.

En esta modalidad, no existiría inconveniente desde el punto de vista jurídico para otorgar la personería jurídica internacional y conferir la capacidad para administrar fondos al CVP, incluyendo dichos extremos en el instrumento constitutivo.

5.3.5.2 Vinculación con el MERCOSUR

Como ya se ha explicado en la Primera Parte de este documento, el MERCOSUR es un sistema de integración regional de naturaleza comercial, cuyo órgano superior, el Consejo Mercado Común (CMC), es integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los cuatro Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Los Ministros de Agricultura, integrantes del CAS, se encuentran en el mismo nivel de jerarquía en las estructuras de los respectivos ámbitos nacionales que los integrantes del CMC; no obstante, poseen competencias y atribuciones diferentes en razón de materia. En efecto, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados no poseen competencias, ni por ende poderes jurídicos, en la regulación de la materia zoonosanitaria relacionada con la prevención, control y erradicación de enfermedades de los animales e inocuidad de alimentos.²⁵

²⁵ Se hace la salvedad, que el SENASA de Argentina funciona en el ámbito del Ministerio de Economía de dicho país, sin perjuicio de señalar la autonomía de SENASA respecto a las materias relacionadas con la sanidad animal e inocuidad de alimentos.

En consecuencia, las normas emitidas y las estrategias, programas y planes sanitarios regionales, aprobados por el CAS y CVP en el ámbito de sus respectivas competencias, no requerirían, en el esquema institucional propuesto, la aprobación de los órganos superiores del MERCOSUR.

En este marco, la estrecha relación que existe entre esta materia y el comercio internacional, amerita que el MERCOSUR y el CAS establezcan relaciones horizontales de coordinación de políticas sanitarias y comerciales. A tales efectos, bastaría que se constituyera un ámbito de coordinación entre ambos marcos institucionales.

6. TERCERA PARTE: “APOYAR A LOS EQUIPOS NACIONALES EN LA PREPARACIÓN DE LOS COMPONENTES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS PROYECTOS NACIONALES DE SANIDAD ANIMAL QUE SE INCORPORARÁN AL PROYECTO REGIONAL”

6. 1. Consideraciones Generales

El tratamiento del tema se organizará de manera de establecer lineamientos generales, sugerencias y recomendaciones desde el punto de vista jurídico- institucional, en apoyo a los proyectos nacionales de fortalecimiento, siguiendo los aspectos señalados como carencias y debilidades por parte de los consultores nacionales en sus países respectivos.

Considerando a la sanidad animal, así como a la salud pública, como un bien público y por tanto incluido en la formulación de políticas de Estado, se advierte que algunos de los aspectos a tratar dependen de las normas generales, constitucionales y legales que determinan la organización y funcionamiento de cada Estado. En tal sentido, la estructura, sistema orgánico (centralización, desconcentración, descentralización, etc), los sistemas de gestión administrativa, financiero-contable, de información, de recursos humanos y financieros, así como también aspectos que atañen a la redistribución del ingreso, las características socioeconómicas y culturales, el índice de subdesarrollo entre otras, que pautan los hitos del quehacer estatal para el cumplimiento de sus objetivos, inciden sustancialmente en la estructura, organización y funcionamiento de los servicios de sanidad animal de cada Estado. Las recomendaciones que se enunciarán en el presente trabajo para cada uno de los servicios de sanidad animal, se adecuarán a las características precedentemente enunciadas de cada Estado.

Sin perjuicio de advertir las diferencias comparativas entre los países de la región, tales como superficie, número de habitantes, población pecuaria, producción, exportaciones, nivel de desarrollo, status sanitario, organización estatal, entre otras, según el análisis de la información recabada, es posible identificar cuestiones en común, que no dependen de la decisión de las autoridades técnicas en materia sanitaria y muchas veces no acompañan o dificultan el logro del máximo de eficiencia, eficacia y calidad de los Servicios de sanidad animal. Ello depende en gran medida de las necesidades y prioridades identificadas por el sistema político de cada país, teniendo en cuenta las características enunciadas en el párrafo anterior.

Es posible citar las materias cuya regulación depende de normas y principios generales atinentes al ordenamiento y administración financiera del Estado: asignación de recursos presupuestales, montos límites de autorización para el gasto público por parte de los ordenadores de gastos, régimen de recursos humanos y evaluación del desempeño (ingreso de personal al régimen estatutario del Estado), centralización o grado de descentralización por servicios, entre otros, generalmente de fuente constitucional y/o legal previstas, modificadas o derogadas por leyes de presupuesto o normas especiales que rigen para toda la Administración Pública.

Existe también un denominador común, respecto a que todas las legislaciones nacionales contemplan exhaustivamente la materia relacionada a la fiebre aftosa; no obstante, existen en general escasas regulaciones en relación a otras enfermedades de importancia económica, productiva y para la salud pública (IA, EEB, etc.).

Asimismo, a excepción del proyecto de fortalecimiento de Bolivia, cuya propuesta incluye una descentralización a nivel de Sanidad Animal (excluyendo el tema de inocuidad de alimentos), las propuestas de fortalecimiento analizadas no se basan en una modificación profunda de las estructuras organizacionales o modalidades de funcionamiento y niveles de jerarquía de los servicios, sino fundamentalmente en una mejora de la gestión.

Cabe agregar que la coyuntura política, social y económica de cada Estado influye sustancialmente en la toma de decisiones, afectando (en forma positiva o negativa) a todas las áreas objeto de regulaciones (en el caso, fortalecer los servicios de sanidad animal e inocuidad de alimentos).

Para formular las recomendaciones requeridas en esta Tercera Parte, acotadas a la materia jurídica, se tendrá en cuenta:

- a) en primer lugar, las competencias (atribuciones, potestades o poderes jurídicos) conferidas por las normas legales y/o reglamentarias internas, a los integrantes del CVP (máximas autoridades en materia de sanidad animal e inocuidad de alimentos de los países), para la regulación de la materia en sus respectivos ámbitos nacionales. Dichas competencias en materia sanitaria permitirán que las decisiones adoptadas (por consenso) en el seno de la institución regional, sean incorporadas con facilidad y rapidez al derecho positivo interno de cada país, ya que ello dependerá de la voluntad de dichas autoridades. Idéntica consideración podrá establecerse respecto de las normas cuyo dictado y/o incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales depende de los Ministros o equivalentes, integrantes del CAS. En este caso, requerirán además la aprobación (por consenso) por parte de dichas autoridades para su incorporación.
- b) En segundo lugar, las normas cuya incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales no depende de dichas autoridades sino de aquellas de mayor jerarquía (normas constitucionales, legales o decretos del Poder Ejecutivo); se recomendará que las mismas sean propuestas por dichas autoridades (integrantes del CVP) a través de los respectivos Ministerios (CAS), a fin de posibilitar su incorporación a los derechos internos.
- c) En tercer lugar, serán considerados exclusivamente los temas no previstos por la normativa interna, cuya regulación resulta imprescindible para el fortalecimiento de los servicios de sanidad animal e inocuidad de alimentos de cada país, según los proyectos nacionales. Se entiende además que dicha regulación coadyuvará al sustento de la institución regional, capaz de desarrollar un programa regional de sanidad animal en el marco del proceso de integración regional.

6.2. Análisis y Recomendaciones por Países

6.2.1. República de Bolivia

La Ley N° 2.061 de 16 de marzo de 2000, crea el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), órgano de derecho público, desconcentrado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Poder Ejecutivo). Posee estructura propia, competencia de ámbito nacional y dependencia

funcional del Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (artículo 2º del Decreto citado a continuación).

El Decreto Supremo N° 25.729 del 7 de abril de 2000, regula la organización, funcionamiento y atribuciones del SENASAG.

Se establecen niveles de organización en Unidades técnico operativas y de apoyo, tales como la Unidad Nacional de Asuntos Administrativos y de Asuntos Jurídicos. A nivel departamental existen Jefaturas Distritales, con competencias de ejecución y supervisión técnico-operativas dependientes del nivel central, y se confieren facultades para crear otras unidades de acuerdo a las necesidades del servicio.

Se determinan como fuentes de financiamiento: los ingresos por prestación de servicios (tasas), asignaciones presupuestarias (dependiente de la voluntad del Poder Ejecutivo y Ministerio de Hacienda que remitan la propuesta al Poder Legislativo y que éste apruebe dicha asignación) y recursos provenientes de multas y sanciones por contravención a las normas sanitarias (sistema sancionatorio con base legal). Se faculta al SENASAG a establecer mecanismos de financiamiento y a suscribir convenios interinstitucionales para el desarrollo de sus atribuciones (por Resolución Administrativa del SENASAG).

Se reconoce la independencia de gestión técnica y administrativa; no obstante, no existe independencia de gestión financiera (el gasto depende de la aprobación de los niveles centrales estatales competentes).

En tal sentido, existen problemas graves – que señala el consultor – respecto a que el personal es insuficiente y eventual (contratos por un año), y las condiciones salariales no son adecuadas; no obstante, los niveles salariales son superiores a los montos percibidos en las demás dependencias estatales. En tal sentido resulta pertinente especificar que hasta el mes de diciembre de 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financió contrataciones de personal técnico y de apoyo, que ya han concluido. Asimismo, existían funcionarios contratados con recursos de las Prefecturas, cuyos contratos han sido rescindidos, debido a la coyuntura política con respecto a las autonomías provinciales.

Actualmente el SENASAG funciona con escaso personal, de acuerdo a las asignaciones presupuestales otorgadas por el Gobierno Nacional. Sin perjuicio de ello, por Resolución Bi Ministerial N° 004/008, se aprueba una nueva escala y niveles salariales de 97 funcionarios eventuales, que ingresan a los cuadros funcionales permanentes del SENASAG.²⁶

Respecto a los problemas señalados en relación a las condiciones de infraestructura, falta de electricidad, agua potable, mobiliario, comunicación logística en los pasos de frontera, dependen de la asignación de recursos financieros y de una gestión adecuada, mediante la contratación de bienes y servicios a tales fines.

La base legal y reglamentaria especificada precedentemente, en general se considera satisfactoria. En tal sentido, confiere poderes jurídicos suficientes para regular la

²⁶ Datos aportados recientemente por el Dr. Ever Mérida, Jefe de la Unidad Nacional de Asuntos Jurídicos de SENASAG.

materia relativa a sanidad animal e inocuidad de alimentos mediante Resoluciones emitidas por el propio Servicio (autoridades integrantes del CVP y del CAS).

Problemas políticos y de gestión de recursos humanos y financieros, así como dificultades en el funcionamiento del servicio y falta de regulación en algunas áreas específicas, señalados por el consultor nacional, son ajenos al tema jurídico institucional, como se acaba de expresar.

En tal sentido, cabe referirse a la competencia de las Prefecturas, en el marco de la descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental prevista por la Ley N° 1.654 de fecha 28 de julio de 1995. Estos órganos dependientes del Poder Ejecutivo no poseen atribuciones en materia de prevención, control y erradicación de enfermedades de los animales (sanidad animal), sino en temas distintos, relacionados con el Desarrollo Agropecuario.

Si bien el SENASAG se encuentra habilitado para suscribir convenios con las Prefecturas en materia financiera y de cooperación para el cumplimiento de sus cometidos (personal capacitado, financiación, vacunaciones, etc.), la competencia respecto a la dirección, administración, aplicación y control de planes en materia sanitaria y de inocuidad de alimentos corresponde a dicho Servicio Nacional (SENASAG), Y en este sentido, los problemas que pudieren suscitarse (supuesta superposición de competencias) no corresponden al ámbito jurídico.

Respecto a la descentralización como modalidad más conveniente para la administración del servicio de sanidad animal, propuesta por el consultor nacional, se estima que no existirían ventajas respecto al sistema actual centralizado (Poder Ejecutivo) en la modalidad de desconcentración de funciones en forma privativa y exclusiva en materia sanitaria, en virtud de las atribuciones legales conferidas al SENASAG.

Se recomienda en consecuencia, para el fortalecimiento de los servicios de sanidad animal, de acuerdo al proyecto nacional:

a) Lograr la estabilidad laboral de los recursos humanos, mediante el dictado de un Decreto Supremo que incluya al personal del SENASAG dentro de los cuadros funcionales del Estado, con derecho a carrera administrativa, según Ley N° 2024 de 1999 (Estatuto del funcionario público), en aplicación de lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto Supremo N° 25729, ya citado. El ingreso a la función pública se establece mediante selección por concurso de méritos y oposición o competencia.

b) Lograr el nivel técnico específico en materia de su competencia, respecto de los cargos de jerarquía. Ello requiere el dictado de un Decreto Supremo que establezca el mecanismo de designación del Director del SENASAG, con perfil adecuado (Médico Veterinario o Ingeniero Agrónomo) y de los jefes de los distintos niveles de la organización (ingeniero agrónomo, veterinario, abogado, contador, técnico en administración, según área). Establecer el sistema de selección mediante la propuesta de una terna con el perfil requerido en el caso del Director de Servicio Nacional (artículo 10 del decreto Supremo N° 25729 ya citado).

- c) Implementar e implantar un Sistema de Gestión de la Calidad según Normas ISO 9001-2000 y Norma ISO 17025 para laboratorios, mediante la contratación de un servicio de consultoría para realizar un diagnóstico del Servicio Nacional (selección mediante los procedimientos de contratación administrativa establecidos legalmente). Ello facilitará la identificación de puntos críticos en los procesos, fallas en los procedimientos y debilidades en la cadena de mando (observación realizada por el consultor).
- d) Establecer legalmente un sistema de incompatibilidades, para funcionarios públicos y personal afectado a las tareas de control sanitario.
- e) Reglamentar el sistema de acreditación de personas físicas (tales como veterinarios de libre ejercicio) y jurídicas para la prestación de servicios, de acuerdo a lo previsto como atribución del SENASAG por la ley de creación (establecer condiciones, requisitos y procedimientos para la habilitación, registro y control de actividades de dichas personas).
- f) Estructurar un sistema de información en red, para todas las dependencias de la institución, estableciendo actividades, derechos y obligaciones de los usuarios tanto públicos como privados (garantizando, cuando la circunstancia lo requiera, la confidencialidad de la información).
- g) Establecer legalmente potestades al SENASAG a través de sus dependencias competentes, para disponer medidas sanitarias tales como interdicción de predios, inmovilización de animales, vacunación obligatoria, extracción de muestras, decomiso y sacrificio de animales, ingreso a los establecimientos, para todas las enfermedades (existen únicamente para fiebre aftosa).
- h) Disponer legalmente la denuncia obligatoria de enfermedades o sospechas de enfermedades de los animales, estableciendo un mecanismo de control mediante inspecciones y notificación de sospechas, y sanciones en caso de incumplimiento.
- i) Establecer mediante Decreto Supremo, un procedimiento de registro, habilitación y control de establecimientos de faena e industrialización de productos y subproductos de origen animal, control de residuos biológicos, registro y control de productos veterinarios en aplicación de lo establecido en la Ley N° 2061 y Decreto Supremo N° 25729. Los mismos incluirán medidas preventivas y sancionatorias (intervenciones preventivas, retiro y comiso de mercaderías y productos veterinarios).
- j) Definir programas de prevención contra enfermedades exóticas tales como Influenza Aviar y Encefalopatía Espongiforme Bovina, a nivel de campo e industria (prohibición de alimentar con harinas de carne a rumiantes, obligación de separar líneas de producción de bovinos y aves, control de alimentos para rumiantes a nivel industrial y en establecimientos).
- k) Establecer normas que prohíban mantener suinos en basurales y animales sueltos en la vía pública, incluyendo planes preventivos y medidas sancionatorias.

l) Establecer planes de emergencia sanitaria para todas las enfermedades, determinando los niveles jerárquicos de conducción, de control y operativos, derechos y obligaciones a nivel oficial y privado.

m) Establecer un sistema sancionatorio por violación de normas sanitarias (existe sólo para fiebre aftosa y según algunos entrevistados, el mismo no se aplica).

n) Establecer, a nivel operativo, manuales de procedimiento para las actividades de prevención, control y vigilancia de enfermedades e inocuidad de alimentos con destino al sector público y privado.

ñ) Regulación del sistema de tributos (tasas) por prestación de servicios. Existen normas legales y reglamentarias que establecen y regulan las relaciones de coordinación y participación del sector privado en los programas sanitarios; no obstante, se mantienen situaciones conflictivas y de enfrentamientos entre las autoridades oficiales y el sector privado.

o) Establecer un fondo de indemnización de base legal, en caso de perjuicios sufridos por los productores en virtud de la aplicación de medidas durante emergencias sanitarias. Dicho fondo podría integrarse mediante un tributo (tasa o impuesto).

Bolivia no se encuentra habilitado para la exportación de animales y productos pecuarios hacia mercados de altas exigencias (EEUU, UE, etc).

6.2.2. República del Paraguay

El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) se crea por la Ley N° 2.426 de 28 de julio de 2004, como ente autárquico y autónomo, con patrimonio propio, responsable de la elaboración, reglamentación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión nacional de calidad y salud animal. Incluye la sanidad animal, inocuidad de alimentos, y pesca. Es declarado servicio nacional de interés prioritario.

Dicho sistema se complementa mediante normas legales especiales, Decretos del Poder Ejecutivo y Resoluciones emanadas del Presidente del SENACSA.

Paraguay es reconocido “país de riesgo insignificante” en relación a Encefalopatía Espongiforme Bovina”, “país libre de fiebre aftosa con vacunación”, y ha obtenido recientemente la apertura del mercado de la Unión Europea para la carne vacuna.

En virtud de estas consideraciones y del análisis de la legislación vigente, el sistema de sanidad animal de Paraguay posee una regulación adecuada al status sanitario señalado. La base legal y reglamentaria confiere al SENACSA los poderes jurídicos necesarios y suficientes para la aplicación de las medidas sanitarias requeridas, en el desarrollo de un programa de sanidad animal a nivel nacional y regional.

Las debilidades señaladas por el consultor nacional, en su mayoría, dependen del cumplimiento efectivo de normas ya existentes, de la regulación de aspectos previstos legalmente por parte del propio organismo y de una mejora de la gestión técnica, administrativa y financiera.

Sin perjuicio de ello, y en base al proyecto de fortalecimiento elaborado para el Proyecto TCP/RLA/3108, se realizarán las recomendaciones desde el punto de vista jurídico que se detallan a continuación:

- a) Establecer un sistema de evaluación de veterinarios privados para la habilitación e inclusión en el registro; actualizaciones periódicas obligatorias (capacitación continua) y la posibilidad de suspensión en el registro en caso de incumplimiento de requisitos de mantenimiento en el mismo, como medida técnico-sanitaria preventiva (se estima necesario la instrumentación de este aspecto mediante una norma legal, en virtud de la restricción a un derecho individual no prevista).
- b) Mediante Resolución del SENACSA, establecer un manual de procedimientos de contingencia y atención de sospechas de EEB a nivel oficial y privado.
- c) Implementar la delegación de atribuciones o desconcentración no privativa de tareas y toma de decisiones a nivel operativo (del nivel central o Direcciones Generales, hacia las Coordinaciones regionales), definiendo las mismas de acuerdo a las necesidades del servicio.
- d) Elaborar un manual de procedimiento de actuación administrativa, estableciendo el procedimiento a nivel de campo relativo a la documentación a generar en inspecciones y constatación de infracciones, incluyendo modelos de actas, procedimiento de notificaciones y vistas, plazos y trámite posterior.
- e) Elaborar manuales de procedimientos para la aplicación de los programas de vigilancia, control y prevención de enfermedades para el sector oficial y privado, así como también elaborar manuales de procedimientos para auditar la actuación de veterinarios oficiales y privados.
- f) Crear un fondo de indemnización para enfermedades exóticas (excepto para fiebre aftosa) o incluir las mismas en el fondo para fiebre aftosa (requiere previsión legal).
- g) Implementar e implantar (con el objetivo de certificación y acreditación) un Sistema de Gestión de la Calidad según Normas ISO 9001-2000 y Norma ISO 17025 para laboratorios, mediante la contratación de un servicio de consultoría para realizar un diagnóstico del Servicio (selección mediante los procedimientos de contratación administrativa establecidos legalmente). Ello facilitará el desarrollo de las actividades, la identificación de puntos críticos en los procesos y fallas en los procedimientos, contribuyendo a la mejora de la gestión.
- h) Regular mediante resolución de SENACSA, medidas sanitarias y de control de movimientos y tenencia de animales susceptibles a la fiebre aftosa, adecuadas (más severas) al riesgo existente en la zona de frontera.
- i) Constituir comisiones interinstitucionales con cometidos de asesoramiento y apoyo con integración oficial y privada, relativa a los sectores de lácteos, aves y suinos. En relación a este tema, se ha percibido que las relaciones entre el sector público y privado son excelentes.

Los temas relativos a la insuficiencia de recursos humanos, falta de vehículos e infraestructura inadecuada señalados por el consultor nacional, dependen de la voluntad política y de la mejora de la gestión. Se recomienda realizar un estudio técnico de diagnóstico y necesidades del servicio, mediante un análisis comparativo de las actividades que demanda el servicio y los puestos de trabajo y perfiles necesarios para cubrir las mismas, a fin de justificar el incremento de recursos humanos en cada unidad organizativa.

6.2.3. República Federativa del Brasil

A la Secretaría de Defensa Agropecuaria (SDA) del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), dependiente del Poder Ejecutivo, le compete prevenir y controlar enfermedades y plagas en animales y vegetales de interés económico e importancia para la salud pública, asegurar el origen e inocuidad de productos de origen animal y vegetal y fiscalizar los insumos de uso agropecuario.

En el marco de un sistema descentralizado territorialmente en Estados federados, la Secretaría de Defensa Agropecuaria se regula básicamente mediante la Ley N° 10.683 de 28 de mayo de 2003 y decretos reglamentarios relativos a la estructura regimental, cuadro de cargos y funciones, y régimen interno (decretos del Poder Ejecutivo N° 5.351 de 21 de enero de 2005, N° 5.741 de 30 de marzo de 2006 y N° 6.348 de 8 de enero de 2008). Los laboratorios oficiales y privados acreditados integran la Coordinación General de Apoyo Laboratorial, como unidad descentralizada dentro de la órbita Ministerial.

La federación implica la descentralización de la gestión administrativa y financiera. Ello significa que depende de cada Estado la asignación de partidas presupuestales, recursos humanos y financieros, acondicionamiento de infraestructura, logística, etc., para desarrollar las actividades en materia sanitaria.

La SDA establece los lineamientos, estrategias, diseño de programas y directivas en las materias de su competencia, ejercida a nivel federal (nacional). A nivel de cada Estado existe un Servicio Veterinario Estadual (SVE), encargado de ejecutar los programas sanitarios establecidos a nivel Federal (DSA) mediante las actividades operativas a nivel de campo. Asimismo, existe un representante del Servicio Veterinario Federal que ejerce las funciones de coordinación y supervisión, auditando las actividades a nivel operativo en el ámbito estadual.

Se han percibido dificultades de coordinación entre el nivel federal y estadual, y diferencias de criterios en la formulación y ejecución de los programas sanitarios entre los Estados. Ello responde a problemas de gestión de la información, integración del sistema informático, y diferencias técnicas y/o políticas entre las autoridades del nivel estadual y federal o entre Estados. Se recomienda uniformizar criterios, conceptos y definiciones acordes con la normativa internacional, y establecer a nivel federal un sistema de auditorías periódicas en los Estados, de aplicación y control del cumplimiento de procedimientos y actividades requeridas en los programas sanitarios.

Tanto los programas de vigilancia y control de enfermedades como los planes de contingencia, deben incluir normas de procedimiento y directivas (instrucciones) para su aplicación y ejecución por parte de los Servicios Veterinarios Estaduales. La gestión

de la información por parte de los operadores estatales y federales, debe realizarse en tiempo y forma a fin de lograr la eficacia y eficiencia del sistema.

En cuanto a la necesidad de recursos humanos, problemas de infraestructura y gastos de funcionamiento, las mismas se cubren con recursos presupuestales que dependen de provisiones anuales, en base a estudios técnicos de diagnóstico y necesidades del servicio, a ser incluidos en las leyes generales de presupuesto nacional.

La base legal y reglamentaria que sustenta el servicio de sanidad animal de Brasil resulta adecuada para la aplicación eficaz y eficiente de programas sanitarios a nivel interno y regional.

Los problemas señalados por la consultora nacional y que se percibieron en las entrevistas, dependen del cumplimiento efectivo de normas ya existentes, de la regulación de aspectos ya previstos legalmente y de una mejora de la gestión técnica, administrativa y financiera.

Sin perjuicio de lo precedentemente señalado, es posible realizar las siguientes recomendaciones para su instrumentación normativa:

a) Implementar e implantar un sistema de gestión de la calidad en base a la norma ISO 9001-2000, en la Secretaría de Defensa Agropecuaria y en los Servicios Veterinarios Estadales y locales, incluyendo la gestión administrativa y de información entre ambos niveles. Implementar e implantar un sistema de gestión de calidad en base a la norma ISO 17025 en laboratorios, si fuere necesario.

b) Crear un fondo de indemnización en caso de perjuicios ocasionados por enfermedades exóticas o bajo campaña sanitaria, tales como brucelosis (excepto para fiebre aftosa). Ello estimulará las denuncias de sospechas o focos.

c) Regular las condiciones y requisitos de habilitación y registro de veterinarios privados (acreditación). Establecer un sistema de capacitación continua y evaluaciones periódicas, previendo la suspensión del registro en caso de no mantenerse las condiciones de ingreso al mismo (mediante norma legal).

d) Establecer manuales de procedimientos de actuación técnica y administrativa de veterinarios oficiales y privados en sus distintas actividades.

e) Establecer manuales de procedimientos de auditorías de la actividad de oficiales y privados.

f) Establecer un sistema de control obligatorio de productos veterinarios a nivel de establecimientos, con intervención del veterinario particular, a fin de hacer constar los medicamentos prescritos o efectivamente suministrados a los animales y los tiempos de espera. La norma puede establecer la responsabilidad compartida del productor y veterinario interviniente.

g) Establecer medidas de control sanitario más severas en las zonas de frontera. Las barreras sanitarias móviles pueden constituir una herramienta eficaz para reforzar acciones en las fronteras entre Estados.

6.2.4. República Argentina

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), fue creado como organismo autónomo dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos en la órbita del Ministerio de Economía de la Nación (Poder Ejecutivo), competente en las áreas de sanidad animal, sanidad vegetal e inocuidad de alimentos. La base normativa está constituida por la Ley especial de Policía Sanitaria N° 3.959 de 1906, leyes especiales tales como la relativa a fiebre aftosa, N° 24.305 de 1993 y a brucelosis, N° 24.696 de 1993, decretos reglamentarios y resoluciones de SENASA. En el marco de la descentralización administrativa territorial del Estado, el SENASA posee competencia nacional para implementar políticas, normar, orientar, capacitar y auditar en materia sanitaria. El nivel federal (provincias), se encarga de ejecutar las acciones de prevención, control y erradicación de enfermedades.

Se destaca el Sistema Nacional de Información Sanitaria, a través de una red informática con conexión en todas las dependencias a nivel central y regional, mediante el cual se ingresa toda la información relativa a los programas sanitarios, movimiento de animales, establecimientos, vacunaciones, catastro, trazabilidad, etc. La información captada a nivel regional y local se transmite hacia el nivel central, a fin de monitorear, analizar y ejecutar acciones correctivas.

La Ley de Policía Sanitaria delegó en el SENASA los poderes o potestades jurídicas suficientes, para declarar emergencia sanitaria a nivel nacional o regional y tomar todas las medidas sanitarias necesarias, relacionadas con enfermedades de los animales en situaciones de emergencia. En materia de fiebre aftosa además, el SENASA tiene amplios poderes jurídicos, en materia de prevención, control, vigilancia y erradicación de la enfermedad.

Con respecto a otras enfermedades, la competencia en situaciones normales recae en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, a excepción de las atribuciones conferidas a SENASA en leyes especiales. En caso de Influenza Aviar, en virtud de haberse declarado estado de alerta, el Servicio mantiene las atribuciones relativas a la prevención y vigilancia de la enfermedad.

Se estima que el marco regulatorio del servicio de sanidad animal de Argentina resulta adecuado para la implementación de planes, programas y proyectos relativos a la sanidad animal e inocuidad de alimentos, a nivel interno y regional.

No obstante ello, se han identificado una serie de aspectos que ameritan las siguientes recomendaciones:

a) Establecer la facultad de SENASA de tomar medidas preventivas y de vigilancia epidemiológica en relación a enfermedades exóticas, excepto fiebre aftosa (el asesor letrado aclaró que el proyecto de norma que regula este aspecto, se encuentra en trámite de sanción).

- b) Establecer un marco legal general y uniforme para la acreditación de veterinarios privados, en base a requisitos, capacitación, evaluación y registro, así como también la previsión de medidas preventivas y sancionatorias en caso de pérdida de las condiciones de ingreso al registro e incumplimiento de dicha normativa (se aclara que ya existe un proyecto de norma relativo a este tema).
- c) Elaborar un manual de procedimiento de auditorías para evaluar la actuación de públicos y privados.
- d) Crear y mantener un fondo para emergencias sanitarias y un fondo de indemnización en caso de perjuicios sufridos por los productores en dichos casos y para enfermedades bajo campañas sanitarias, tales como brucelosis (ello estimularía la denuncia de sospechas).
- e) Establecer controles en la aplicación de productos veterinarios a nivel de establecimientos, mediante la actuación de un profesional veterinario, a fin de certificar la aplicación de los productos y los tiempos de espera de los mismos.
- f) Establecer la capacitación obligatoria y actualizaciones periódicas para el personal oficial y privado.
- g) Implementar e implantar (con el objetivo de certificación y acreditación) un Sistema de Gestión de la Calidad según Normas ISO 9001-2000 y Norma ISO 17025 para laboratorios, si fuere necesario. Ello facilitará el desarrollo de las actividades, la identificación de puntos críticos en los procesos y de fallas en los procedimientos, contribuyendo a la mejora de la gestión.

6.2.5. República Oriental del Uruguay

La Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) es una unidad organizativa de carácter técnico, dependiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Poder Ejecutivo), competente en la prevención, vigilancia, control y erradicación de enfermedades de los animales e inocuidad de productos, subproductos y derivados de origen animal. El marco legal y reglamentario relativo a su estructura, cometidos y funciones, se basa en la Ley de Policía Sanitaria N° 3.606 de 13 de abril de 1910, Decreto del Poder Ejecutivo N° 24/998 de 29 de enero de 1998, reglamentario de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, Leyes especiales, Decretos Reglamentarios y Resoluciones emitidas por dicho organismo. Ejerce funciones en las materias de su competencia, en todo el territorio nacional, y se organiza en el ámbito territorial, en 5 Coordinaciones Regionales, 19 Jefaturas Departamentales (una por departamento) y varias Jefaturas locales.

La centralización respecto del Ministerio (Poder Ejecutivo), implica que la asignación de recursos humanos y financieros depende de partidas previstas en la normas de presupuesto nacional. El sistema de remuneraciones de los funcionarios oficiales se rige por las normas generales de distribución del ingreso a nivel estatal y resultan insuficientes e inadecuadas en relación a las tareas que desempeña el personal. En tal sentido, las diferencias salariales entre funcionarios que desempeñan similares tareas y responsabilidades, provocan conflictos internos entre grupos de trabajadores. Si bien se estima que los recursos presupuestales y extra presupuestales (recaudación por tributos,

tarifas por servicios, multas generadas por la organización y asignación presupuestal) son suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento, inversión y retribuciones personales, existe una mala distribución de los mismos, dependiendo de la voluntad política, a nivel del Poder Ejecutivo y/o del Parlamento, la solución del tema.

La auditoría de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), solicitada por Uruguay y realizada en el mes de diciembre de 2007, manifestó textualmente en su informe final: “Los SV de Uruguay son de un nivel muy avanzado en cuanto al acceso a recursos, capacidad técnica, interacción con partes interesadas y acceso a mercados internacionales”. Luego se señala: “...los evaluadores consideran importante que se evalúe los presentes niveles de salarios de veterinarios y para-profesionales del sector público...”

Cabe agregar también que los evaluadores han calificado en un nivel de progresión de 5/5 respecto de la “...elaboración de la legislación y las reglamentaciones pertinentes y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias”.

Al respecto se estima que la regulación normativa de los servicios de sanidad animal de Uruguay, así como las atribuciones conferidas a las autoridades, resultan adecuadas, suficientes y satisfactorias para la aplicación de programas de sanidad animal a nivel nacional y regional.

Sin perjuicio de lo manifestado, se sugiere desde el punto de vista jurídico:

- a) Establecer una mayor participación de veterinarios privados en los planes y programas sanitarios llevados a cabo por el Servicio Oficial (de acuerdo a la ley de acreditación de veterinarios de libre ejercicio y su decreto reglamentario, es potestad de la Dirección General de Servicios Ganaderos, delegar actividades al sector privado, teniendo en cuenta aquellas consideradas indelegables²⁷).
- b) Crear una base de datos de veterinarios privados, clasificados geográficamente y por especialización (por resolución de la DGSG).
- c) Implementar un sistema de evaluación y auditorías (auditoría interna) de la actuación de los veterinarios oficiales y privados, incluyendo un sistema de evaluación del cumplimiento de normas.
- d) Establecer un sistema único de recaudación por prestación de servicios, mediante el establecimiento de un tributo (tasa), calculando el costo de la actividad que se presta, incluyendo las retribuciones personales correspondientes (horas extras). Ello se instrumentaría a propuesta de la DGSG, por iniciativa ministerial y decreto del Poder Ejecutivo, ya que existe la base legal pertinente, Con respecto al incremento del presupuesto, resulta necesario asignar el crédito correspondiente mediante Ley de Rendición de Cuentas o de Presupuesto.
- e) Fortalecer y formalizar la estructura de la DGSG, adecuándola al funcionamiento actual, mediante un decreto de reestructura de los servicios.

²⁷ OPS-FAO, Reunión Regional sobre modelos alternativos para la organización de los servicios veterinarios oficiales, Acapulco, Méjico, octubre 1994.

- f) Redistribuir las asignaciones presupuestales y extra presupuestales destinadas a retribuciones personales, en base a un régimen a la orden y de dedicación exclusiva (opcional), estableciendo turnos de 12 horas (incluyendo 4 horas extras) y 25 % de incremento en horario nocturno rotativo, para todo el personal afectado al servicio (se requiere una previsión en Ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas).
- g) Modificar la integración y funcionamiento de la CONAHSA (Comisión Nacional Honoraria de Salud Animal), mediante la modificación del Decreto del Poder Ejecutivo de creación de dicha comisión.
- h) Incrementar las medidas de control sanitario en las zonas de frontera a nivel de establecimientos (en aplicación de la ley de trazabilidad individual en bovinos, mediante Resolución de la DGSG).
- i) Reestablecer el impuesto a las exportaciones que nutre el Fondo de Indemnización para fiebre aftosa y enfermedades exóticas, así como también para financiar actividades conexas (vacunas, gastos de funcionamiento, etc., excepto retribuciones personales), mediante decreto del Poder Ejecutivo a iniciativa del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (esto fue propuesto por la DGSG en el mes de mayo de 2006 y aún no se concretó).
- j) Formalizar los manuales de contingencia existentes (fiebre aftosa, influenza aviar) estableciendo derechos, obligaciones y responsabilidades a los actores involucrados (veterinarios oficiales, privados, productores, Gobiernos Departamentales, Ministerios, productores, gremiales, etc).
- k) Elaborar y formalizar planes de contingencia para todas las enfermedades.
- l) Consolidar un sistema integrado de información, (SNIG, SIRA, SISA, DICOSE), formalizando su funcionamiento mediante decreto de reestructura de los servicios.
- m) Implementar e implantar un sistema de gestión de calidad según la norma ISO 9001-2000 para la DGSG a nivel nacional.
- n) Para el control sanitario de animales de traspatio de riesgo sanitario, tales como cerdos y aves, al ser competencia de los Gobiernos Municipales, se requiere una norma legal que confiera facultades a los servicios veterinarios en coordinación con otras dependencias del Estado (persona pública mayor).
- ñ) Se sugiere también implementar e implantar un sistema de planificación y control de gestión a través de evaluaciones y auditorías periódicas.

6.3. Recomendaciones Generales

Sin perjuicio de considerar las recomendaciones particulares señaladas en el numeral anterior, especificando que su enunciación no es taxativa, resulta pertinente establecer sugerencias generales para todos los países. Dichas recomendaciones generales se basan en datos recogidos en informes, interrogatorios y observaciones realizadas por parte de misiones internacionales, que han realizado auditorías sanitarias en la región.

i) Adecuar la normativa nacional a las recomendaciones, principios y definiciones contenidas en el Código Sanitario para los animales terrestres de la OIE y las establecidas por la Comisión del CODEX ALIMENTARIUS, y mantener una actualización permanente.

ii) Adecuar las normas nacionales a lo establecido en los Acuerdos Sanitarios y Fitosanitarios de la OMC, instrumentando su cumplimiento efectivo. Participar en forma activa y continua en el proceso normativo de la OIE.

iii) Elaboración y cumplimiento efectivo de manuales de procedimiento tanto a nivel técnico como administrativo, y de auditorías de la actuación de los veterinarios oficiales y privados.

iv) Establecer programas efectivos de notificación, comunicación y difusión de normas y manuales de procedimiento.

v) Armonizar principios, exigencias básicas, definiciones y conceptos para un plan de contingencia para fiebre aftosa de los países de la región. Sin perjuicio de considerar la armonización a nivel regional como una necesidad requerida en todas las áreas atinentes a la sanidad animal e inocuidad de alimentos (otras enfermedades exóticas, medicamentos, sistemas de control en frontera, rendering, bienestar animal, entre otras áreas), se sugiere que las recomendaciones señaladas en materia de fiebre aftosa, tengan carácter de urgente y especial diligenciamiento.

Sin perjuicio de lo especificado precedentemente, priorizar las acciones de prevención, control y erradicación de las zoonosis.

vi) Integrar y mantener equipos técnicos constituidos por personal oficial y privado a nivel nacional, previa capacitación, a fin de atender emergencias sanitarias en coordinación con los equipos constituidos en los países de la región. Dicho personal cumplirá funciones en emergencias sanitarias, sin perjuicio de las actividades inherentes a las funciones en sus respectivos ámbitos.

7. CONCLUSIONES

El sector pecuario tiene una importancia económica, social y cultural de primer nivel para los países de la región, tanto por su participación en el producto interno bruto como por el perfil de las exportaciones regionales.

En este contexto, existen dos aspectos fundamentales por los cuales se debe mejorar la condición sanitaria de la región: a) la preocupación por la salud humana, como un derecho fundamental de los individuos consagrado en las Constituciones de los países, considerando como prioridad la prevención y combate de las zoonosis, y b) el mantenimiento e incremento de mercados internacionales, compradores de productos pecuarios, dependiendo de las exigencias cada vez mayores en relación a la calidad y seguridad alimentaria por parte de los consumidores.

La experiencia en materia de fiebre aftosa en la región, en virtud de la reaparición de la enfermedad en forma recurrente entre la segunda mitad del siglo XX y principios del presente, y la imposibilidad de enfrentar individualmente la situación, demostraron la necesidad de emprender planes y estrategias comunes para lograr el control y erradicación de la enfermedad.

A raíz de las sucesivas epidemias, surgieron en la región varios organismos multilaterales de cooperación, coordinación y concertación de acciones y estrategias para el combate y erradicación de la fiebre aftosa; no obstante ello, no se ha logrado aún el objetivo.

Las diversas situaciones en el plano económico, social y cultural de los países, las asimetrías en los status sanitarios, las rivalidades y necesidad de supervivencia, impiden superar las individualidades y la falta de confianza entre los países.

Los intentos integracionistas en América Latina han alcanzado poco más que institucionalidades vacías de contenido o procesos informales que funcionan a impulsos de los gobernantes de turno. En el plano comercial, el MERCOSUR nace con una historia rica en expectativas, pero con limitados resultados y manteniendo el marco de relaciones entre Estados independientes. Sin perjuicio de ello, aún con debilidades y anomalías, ha sido el proceso de integración más exitoso de América Latina, permaneciendo vigente y válido como instrumento para los Estados Partes y Estados Asociados.

En el mundo, la Unión Europea surge como el paradigma de la integración, sobre la base de otras realidades con más de 50 años de historia, pero como un “ejemplo viviente” de lo que es posible hacer. Los países europeos han venido cediendo parte de sus soberanías, para enfrentar en conjunto los problemas que no se hubiesen podido solucionar individualmente.

En América Latina, los países aún no están preparados a ceder soberanía a una entidad supranacional. En tal sentido, no existen mecanismos jurídicos para la aplicación directa e inmediata de normas emitidas por un organismo regional, en los ámbitos internos, y tampoco un sistema sancionatorio por incumplimiento de las mismas. Ello requeriría modificaciones profundas en las estructuras orgánicas y funcionales de los Estados, a nivel constitucional.

Sin perjuicio de ello, se opera una adecuación progresiva de las Constituciones de los países hacia la integración regional, con diferentes niveles de compromiso, sustituyendo paulatinamente la idea de “soberanía” por la de “interdependencia”. No obstante, en esta etapa del proceso integrativo no es posible aún abordar soluciones de tipo comunitario.

Actualmente se estima que la coyuntura política y económica regional e internacional relativa al comercio creciente de alimentos de origen animal, así como también las exigencias de los mercados o bloques económicos, resulta propicia para avanzar en el proceso de integración. El fortalecimiento del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur, con las características propuestas en el presente documento, así como el fortalecimiento de los Servicios de sanidad animal de los países miembros, son componentes imprescindibles para lograr dicho objetivo en materia sanitaria.

La armonización de normas sanitarias a nivel regional resulta fundamental para la apertura económica y promoción de las exportaciones de productos pecuarios. En tal sentido, el acceso a mercados es directamente proporcional a la habilidad para demostrar la calidad e inocuidad de los productos.

La importancia del comercio de productos agropecuarios para la región, así como la necesidad de contar con mecanismos comunes y/o coordinados de protección sanitaria, ameritaría la formalización de una entidad independiente, capaz de generar un ámbito de discusión, coordinación y concertación, para la armonización de normas sanitarias, para el diseño de estrategias regionales, para la aplicación de planes, programas y proyectos comunes en materia de sanidad animal e inocuidad de alimentos, sin que para ello sea necesario vulnerar, ceder o renunciar al ejercicio de la soberanía de los países.

8. BIBLIOGRAFÍA y TRABAJOS CONSULTADOS

- Fernández Reyes, Jorge, “Curso de Derecho de la Integración”. Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho. Montevideo, Uruguay , 2006.
- Arbuet Vignali, Heber, “Clases Jurídicas de la Integración”. Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fé, Argentina, 2004.
- Dromi, Ekmekdjian, “Derecho Comunitario - Régimen Mercosur”. Ediciones Ciudad, Argentina, 1996.
- Midón, Mario, “Derecho de la Integración. Aspectos Institucionales del Mercosur”. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1998.
- Vachino, Mario, “Esquemas Latinoamericanos de Integración - Problemas y Desarrollos”. Pensamiento Iberoamericano, N° 15,-enero-junio 1989.
- Martins, Daniel Hugo, “Historia y Derecho”. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, N° 2. Montevideo, enero- junio 1992.
- Rodríguez Olivera, Nuri, “Derecho de la Integración en Latinoamérica”. Revista Uruguaya de Derecho Procesal, N° 34. Montevideo, 1992.
- Catalano, Nicola y Scarpa, Ricardo, “Principios del Derecho Comunitario”. Edición Tecnos, 1989.
- Rotondo, Felipe, “Organización del MERCOSUR”. Facultad de Derecho, UM, 1999.
- Sayagués Laso Enrique, “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo II, Ed. 6. FCU, Montevideo, 1988.
- Manuel Diez de Velasco, “La organización Internacional”. Ed. Tecnos, Madrid, 1994.
- Blanco Bustos, “Documento Elaborado en el marco del Proyecto ‘Normas y Reglamentos Técnicos para el comercio sustentable’”, dirigido por el IIDS (Instituto Internacional de Desarrollo Sustentable).
- Rivera Alejandro, “Propuesta de Estrategia Regional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa en los Países del Mercosur Ampliado”. Documento de Campo N° 4, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108. Santiago, marzo de 2008.
- Dogliotti, Juan, “Planificación Estratégica, Lineamientos”. Trabajo elaborado en el marco del proyecto de reestructura organizativa y funcional de la Dirección General de Servicios Ganaderos de Uruguay. Montevideo, septiembre de 2007.

9. ENTREVISTAS Y COLABORACIONES

Secretaría Administrativa del CVP (Ing. Agr. Gabriella Campón).
Secretaría de la Dirección General de Servicios Ganaderos de Uruguay.
Dr Ricardo Pérez Rama, Dirección de Sanidad Animal – DGSG- Uruguay.
Dr. Juan Dogliotti, Asesor de la DGSG de Uruguay.
Dra. María Amelia de León- Asesora Letrada- DGSSAA de Uruguay
Dra. Patricia Lagarmilla- Epidemióloga de la DGSG- Uruguay
Ing. Agr. Eduardo Errea- Asesor de OPYPA, MGAP- Uruguay.
Unidad de Capacitación de la DGSG de Uruguay.
Dr. Francisco Muzio, Director General de Servicios Ganaderos de Uruguay
Dr. José Gallero, Coordinador de la DGSG.
Dr. Carlos Correa, Asesor del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
Dr. Luis E. Días, Asesor de la DGSG.
Dr. Marcelo Rodriguez, Asesor de la DGSG.
Dr. Oscar Caponi, Unidad de Epidemiología de la DGSG de Uruguay
Dr. Erick Eulert, Consultor nacional de Bolivia, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Dr. Ever Mérida, Jefe de Asuntos Jurídicos de SENASAG de Bolivia.
Dr. Juan Alberto Vásquez, Director de la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, Bolivia (FEGASACRUZ).
Dr. Raúl Añez Campos, Gerente General de la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, Bolivia (FEGASACRUZ).
Dr. Dionisio Texeira, Coordinador General de la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, Bolivia (FEGASACRUZ).
Dr. Hugo Corrales, Presidente de SENACSA de Paraguay.
Dr. Darío Caballero, Asesor Letrado, Paraguay.
Dr. Jesús Luis Mieres, Jefe de Jurídica de SENACSA, Paraguay.
Dr. Luis Acuña, Consultor nacional de Paraguay, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Dr. Jorge Caetano, Director de Programas Agropecuarios de la Secretaría de Defensa Aropecuaria (SDA), del MAPA, Brasil.
Dr. Jamil Gomes de Souza, Director del Departamento de Salud Animal de la SDA, Brasil.
Dr. Guilherme Henrique Marquez, Director Sustituto de la SDA, Brasil.
Dr. Abraham Buchastky, Coordinador General de Apoyo Laboratorial, MAPA, Brasil.
Sr. Nelson Suassuna da Moira, Coordinador de Administración de Personal del MAPA, Brasil.
Dr. Silvino Da Silva, Jefe de Jurídica de la SDA, Brasil
Dra. Vera Cecilia Figueiredo, Jefe de División Epidemiología de la DSA, Brasil.
Dra. Lucia Maia, Consultora nacional de Brasil, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Dr. Abraham Falzsuck, Consultor nacional de Argentina, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Dr. Alfredo Echeverry, Dirección de Asuntos Jurídicos de SENASA, Argentina.
Dr. Jorge Dillon, Director Nacional de Sanidad Animal de SENASA, Argentina.
Dr. Pablo Willson, Jefe de Asuntos Jurídicos del Servicio Agrícola y Ganadero de Chile
Dr. Tito Alencastro, Asesor Letrado del MAPA, Brasil.
Dr. Jorge Slavica, Consultor nacional de Uruguay, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Cra. María Sisto, Consultora internacional, Proyecto FAO/TCP/RLA/3108
Ing. Agr. Carlos Peixoto, Consultor Principal, Coordinador del Proyecto FAO/TCP/RLA/3108

ACRÓNIMOS

ALADI- Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
CAN- Comunidad Andina de Naciones
CAS- Consejo Agropecuario del Sur
CCM- Comisión de Comercio del mercado Común
CE- Comunidad Europea
CECA- Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE- Comunidad Económica Europea
CEEA- Comunidad Europea de Energía Atómica
CMA- Comité Mercosur “Libre de Fiebre Aftosa”
CMC- Consejo del Mercado Común
COHEFA- Comité Hemisférico de Erradicación de la Fiebre Aftosa
CONHASA- Comisión Nacional Honoraria de Salud Animal
CORESA- Comité Regional de Salud Animal
COSALFA- Comisión Sudamericana de Lucha contra la Fiebre Aftosa
COSAVE- Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur
CVP- Comité Veterinario Permanente del Cono Sur
DG/SANCO- Dirección General de Sanidad Animal y Protección a los Consumidores.
DGSG- Dirección General de Servicios Ganaderos de Uruguay
DSSAA- Dirección General de Servicios Agrícolas de Uruguay
DICOSE- División Contralor de Semovientes, Frutos del País, Marcas y Señales.
EEB- Encefalopatía Espongiforme Bovina
EEUU- Estados Unidos de América
FAO- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.
FCES- Foro Consultivo Económico y Social
FOCEM- Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur
GIEFA- Grupo Interamericano de Fiebre Aftosa
GINA-SUR- Grupo Informal de Negociaciones Agrícolas
GMC- Grupo del Mercado Común
IA- influenza aviar
IICA- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAPA- Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (Brasil)
MERCOSUR- Mercado Común del Sur
OAV- Oficina Alimentaria y Veterinaria
OIE- Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC- Organización Mundial de Comercio
PAMA- Programa de Acción Mercosur “Libre de Fiebre Aftosa”
PANAFTOSA-Centro Panamericano de Fiebre Aftosa
PROCISUR- Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur
REDPA- Red de Políticas Agropecuarias
RIMSA- Reunión Interamericana, a Nivel Ministerial, de Salud y Agricultura
RMA- Reunión de Ministros de Agricultura
SDA-Secretaría de Defensa Agropecuaria
SENACSA- Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENASA- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SENASAG- Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
SGT- Sub Grupo de Trabajo

SIRA- Sistema de Identificación y Registro Animal
SM- Secretaría del Mercosur
SNIG- Sistema Nacional de Información Ganadera
SV- Servicio Veterinario
SVE- Servicio Veterinario Estadual
UE- Unión Europea
ZAV- Zona de Alta Vigilancia