



Regulación de los Sistemas Participativos de Garantía en Brasil *Estudio de caso*

Laércio Meirelles

Marzo 2010

Estudio de caso comisionado por IFOAM

pgs@ifoam.org

Introducción

En el año 2004, las personas representantes de varias iniciativas de certificación de la producción ecológica no adscritas a la certificación por tercera parte, se reúnen en un seminario internacional de “certificación alternativa”, organizado por MAELA e IFOAM en Torres (Rio Grande do Sul, Brasil). Provenientes de 21 países y con contextos diferentes, estas iniciativas, convergen, no obstante, en unos principios y valores comunes. Desde entonces, estos sistemas de certificación de la producción ecológica pasan a compartir un marco de trabajo y reciben la apelación de “Sistemas Participativos de Garantía” (SPG en adelante).

A partir de ese encuentro, se inicia un trabajo de cooperación en red entre los distintos SPG con el objetivo de fortalecer estos sistemas y, por ende, el sistema ecológico de producción y la estrategia de comercialización, prioritariamente local, en los que se desarrollan. Este fortalecimiento de dichos sistemas pasa también por el reconocimiento legal de los mismos.

Brasil, pionero en los SPG, ha sido también el primer país en incorporarlos en su legislación relativa a la producción orgánica, otorgándoles el mismo rango de validez que al sistema por tercera parte.

A continuación se realiza una breve sistematización del proceso desarrollado en Brasil para la inclusión de los SPG en la regulación de la producción orgánica. Este estudio de caso tiene como objetivo destacar los elementos claves del proceso con el objetivo de permitir eventuales extrapolaciones y adaptaciones a otras iniciativas de regulación que surjan en otros países.

Antecedentes Background

Cuando, en 1994, el gobierno de Brasil (a través del Ministerio de Agricultura – MAPA) toma las primeras iniciativas para la regulación de la producción orgánica, el sector orgánico del país cuenta con varias voces cuya discordancia principal se centra alrededor de los sistemas de garantía:

- Una parte del sector solo reconoce como válida la certificación por tercera parte ya que duda de la validez de la certificación participativa como sistema de garantía.
- La otra parte exige la incorporación de los demás esquemas de garantía existentes en la legislación nacional y se apoya en la base social de miles de agricultores que los defienden.

La relevancia y trascendencia del debate generado en torno al sistema de certificación de la producción orgánica es tal que estimula la organización de la parte del sector orgánico propulsora de otros sistemas de evaluación de la conformidad. En diferentes regiones del país

surgen experiencias de certificación participativa¹. La mayoría en el sur del país. La articulación entre esas diferentes experiencias lleva a la conformación de la Red Ecovida de Agroecología, en 1998, formada por agricultores familiares, asesores y consumidores de los tres estados localizados en el Sur.

- ▶ El desencuentro entre ambos sectores sobre el/los sistemas de certificación a regular impide llegar a un acuerdo por lo que la regulación del marco legal global del sector, la ley de agricultura orgánica, no ve la luz y el proceso de regularización para por algunos años.

Actores

En octubre de 2002, se realiza el primer ENA - Encuentro Nacional de Agroecología, con el objetivo de dar mayor visibilidad a la agroecología, bien como integrar los distintos actores de ese campo. A partir de este encuentro, una parte representativa del sector orgánico nacional crea un grupo de trabajo, el **Grupo de Agricultura Orgánica (GAO)**, formado por productores, comercializadores, ONGs, certificadoras y sectores de la administración federal.

- ▶ El GAO surge para buscar un consenso que permitiese crear y redactar la ley de la agricultura orgánica.

Proceso

Para sobrepasar el “statu quo” generado por la falta de acuerdo en los sistemas de certificación a regular, el Estado delega en el GAO la búsqueda del necesario consenso del sector orgánico global que permitirá definir la ley de Agricultura Orgánica de Brasil. Luego de intensas conversaciones y de más de un año de trabajo ese consenso es alcanzado y la Ley es publicada.

Para la reglamentación de la Ley el Estado (MAPA) invita al GAO para organizar de manera conjunta diversos **grupos de trabajo** organizados por temáticas específicas.

La certificación participativa cuenta con un grupo propio. El objetivo de estos grupos de trabajo es definir el decreto y las instrucciones normativas que especifican los conceptos de la ley.

El MAPA se responsabiliza de la coordinación de los resultados de los diferentes grupos de trabajo, y de darles el formato necesario para constituirse en el marco legal.

Durante los trabajos, tres argumentos principales han sido utilizados a favor de incluir los SPGs en el Marco legal de la Agricultura Orgánica: i) la necesidad de tener un sistema de garantía más acorde con la realidad social, cultural y económica de la agricultura familiar; ii) evitar hacer de la certificación una traba para el desarrollo del mercado local; iii) no haber contra indicaciones al hecho de incluir los SPGs en la legislación.

Resultados

La ley fue aprobada en diciembre de 2003 (Ley 10831 de 23 de diciembre 2003.) y el decreto regulador de la ley – que incluye los SPG – es firmado cuatro años después. Es el Decreto 6323 de 27 de diciembre de 2007. La aplicación para los SPG queda recogida en la Instrucción Normativa n°19, de 28 de mayo de 2009.

¹ Ahora SPG

En ese marco normativo se crea el **Sistema Brasileiro de Evaluación de la Conformidad Orgánica (SisOrg)** que dispone de un sello propio para identificar la producción orgánica y se validan² los sistemas de certificación siguientes:

- la certificación por tercera parte
- los Sistemas Participativos de Garantía

A su vez, la legislación reconoce dos tipos de SPG en Brasil:

- los sistemas formales: **Organismos Participativos de Evaluación de la conformidad (OPAC)** que son los recogidos en el SisOrg.
- los sistemas informales: las **Organizaciones de Control Social³⁴ (OCS)** no integradas en el SisOrg.

La ley entra en vigor en la fecha de su publicación y el plazo máximo para que todos se adapten a ella es diciembre de 2010.

- En Brasil, los productores certificados por un SPG gestionados por OPACs obtienen el mismo sello que aquellos que han elegido ser certificados por Organismos de Certificación que aplican el sistema de certificación por tercera parte.

Metodología

El GAO, tenía como objetivo realizar una propuesta legislativa que atendiese a los distintos intereses/perspectivas del sector orgánico. Es a partir de él que surge el espíritu de la legislación brasileña de AO. El sector interesado en promover los SPGs contó con trabajo de todos los involucrados y algún apoyo financiero del Estado para sufragar los gastos ocasionados por:

- parte del asesoramiento técnico y académico para la sistematización de los SPG.
- parte del asesoramiento profesional en legislación y certificación de procesos industriales.

Las demandas y propuestas del GAO sobre SPGs se basan en una sistematización de tres experiencias de SPG que sirvieron de base para la redacción de los textos legales solicitados.

Claves del proceso

La sistematización del proceso realizada desde una observación participante, permite destacar tres elementos clave para su éxito. Son los siguientes:

- La **capacitación técnica** de las personas encargadas de la negociación. Se realizó mediante la sistematización de los procesos de SPG con la participación incluso de doctorandos⁵ en el tema.

² Párrafo 2º del artículo.3º de la Ley 10831 de Agricultura Orgánica

³ Párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 10831 de Agricultura Orgánica.

⁴ Las OCS:

- son grupos de productores con o sin personalidad jurídica creados para la comercialización directa que se amparan en el artículo 3 que afirma que no es necesario la certificación para la comercialización directa.
- deben declarar su conformidad a la Instrucción Normativa 64 y deben inscribirse en el registro correspondiente, gestionado por el MAPA, donde deben aportar el nombre del OCS, y el nombre y documento de identidad de los participantes, así como incluir una descripción de su mecanismo de control social.

- Una **visión externa** obtenida mediante contratación de consultorías especializadas y ajenas al mundo orgánico. Se contó con la participación de un certificador de procesos industriales y de un abogado de derechos del consumidor.
- Una **comunicación fluida** entre las bases participantes, los asesores y el gobierno coordinador.

El contexto específico en lo cual se desarrolló el proceso de constitución de la Ley de Agricultura Orgánica en Brasil es, obviamente, propio y no puede reiterarse de manera idéntica en otros países. Sin embargo, analizando las circunstancias que rodean este mismo proceso en otros países, cabe señalar que algunas condiciones de ámbito general se han dado en varios procesos. Destacamos tres:

- La necesidad de generar sistemas de certificación más acordes con la realidad de la agricultura familiar/campesina/indígena, desde un punto de vista social, cultural y económico;
- La presencia de sectores de la sociedad dispuestos a colaborar para esa reglamentación en bases más amplias y autóctonas;
- Gobiernos dispuestos a crear leyes que reflejen la realidad existente en la sociedad;

Esas tres condiciones pueden ser consideradas *sine qua non* para un proceso de Reglamentación de la Agricultura Orgánica que incluya los SPGs.

⁵ MEDAETS, JEAN PIERRE PASSOS - A construção da qualidade na produção agrícola familiar: sistemas de certificação de produtos orgânicos, 213 p., 297 mm, (UnBCDS, Doutor, Gestão e Política Ambiental, 2003). Tese de Doutorado – UNB. Centro de Desenvolvimento Sustentável. y FONSECA, Maria Fernanda de Albuquerque Costa. A institucionalização dos mercados de orgânicos no mundo e no Brasil: uma interpretação. Seropédica: UFRural/RJ. ICHS. CPDA. 2005. 476p.