



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE



CBTF

Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad
en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo

Mejores Prácticas para el Desarrollo de Políticas en Agricultura Orgánica

Recomendaciones para estimular el sector de la agricultura orgánica en países en desarrollo



NACIONES UNIDAS



Conferencia de las Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo

Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente



CBTF

*Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad
en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo*

Mejores Prácticas para el Desarrollo de Políticas en Agricultura Orgánica

**Recomendaciones para estimular
el sector de la agricultura orgánica
en países en desarrollo**

Elaborado dentro del proyecto del CBTF
"Promoción de las Oportunidades de Producción y Comercialización de
Productos Orgánicos en África Oriental"



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2008

NOTA

Los símbolos de los documentos de las Naciones Unidas están compuestos por letras mayúsculas en combinación con figuras. La mención de tales símbolos indica una referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas en relación al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o en relación a la delimitación de sus límites o fronteras.

Las opiniones expresadas en este volumen son las de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de las secretarías de UNCTAD y el PNUMA.

El material de esta publicación se puede citar o reproducir libremente, pero se solicita hacer el reconocimiento de la fuente, así como una referencia al número de documento. Una copia de la publicación que contiene la cita o de la reproducción del material se debe enviar a la secretaría de UNCTAD (c/o Secretaría Administrativa, División de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza).

UNCTAD/DITC/TED/2007/3

PUBLICACION DE NACIONES UNIDAS

Copyright © Naciones Unidas, 2008
Derechos reservados

Prólogo

La agricultura orgánica es un sistema productivo que se basa en un enfoque de manejo del agro-ecosistema que utiliza tanto conocimientos tradicionales como científicos.

La agricultura orgánica ofrece una amplia gama de beneficios económicos, ambientales, sociales y culturales para los países en desarrollo. Durante las últimas dos décadas, los mercados globales para productos orgánicos certificados han venido creciendo de manera acelerada. En el 2006 se estimó que las ventas alcanzaron cerca de 30 mil millones de euros, lo que representó un 20% más que en el 2005, y se espera que para el 2012 las ventas aumenten hasta alcanzar los 52 mil millones de euros. Si bien las ventas se concentran en Estados Unidos y Europa, la producción es global y los países en desarrollo producen y exportan proporciones cada vez mayores. Estudios recientes realizados en África, Asia y Latinoamérica indican que, debido a la expansión de los mercados y a los sobreprecios, los productores orgánicos por lo general obtienen ingresos superiores que sus contrapartes convencionales.

Las técnicas orgánicas modernas tienen el potencial de mantener y hasta incrementar los rendimientos en el largo plazo, mejorando a la vez la fertilidad del suelo, la biodiversidad y otros servicios de los ecosistemas, en los cuales se apoya la agricultura. La rotación de cultivos en la agricultura orgánica pone a disposición más hábitats para la biodiversidad, ya que de esta técnica resulta una oferta más variada de hospederos, espacios para la reproducción y elementos para la nutrición. Puesto que en la agricultura orgánica los agroquímicos sintéticos están prohibidos, su adopción puede ayudar a prevenir la recurrencia de los casos de envenenamiento severo agudo y muertes por pesticidas, los cuales se estiman en 3 millones y 300,000, respectivamente, por año, y son el resultado del uso de los agroquímicos en la agricultura convencional. Los sistemas orgánicos tienen tasas de lixiviación de nitratos 57% menores en comparación con otros sistemas agrícolas, así como cero riesgo de contaminación de aguas superficiales. En cuanto a los beneficios relacionados con el cambio climático, varios estudios han encontrado que la producción orgánica usa de 20 a 56% menos energía por unidad de materia cultivada seca que la agricultura convencional, y que los campos orgánicos secuestran de tres a ocho toneladas más de carbono por hectárea. A manera de ejemplo, se estima que si se convirtieran a producción orgánica los 160 millones de acres de maíz y soya que se producen actualmente en Estados Unidos, se secuestraría suficiente carbono como para cumplir con el 73% de la reducción de CO₂ que se fijó como meta para ese país en el protocolo de Kyoto.

La agricultura orgánica se adapta particularmente bien a los pequeños agricultores, quienes constituyen la mayoría de los pobres del mundo. Este tipo de agricultura hace que los agricultores que carecen de recursos puedan ser menos dependientes de insumos externos y les ayuda a disfrutar de rendimientos e ingresos más elevados y más estables, con lo que se fortalece su seguridad alimentaria. Más aun, la agricultura orgánica de los países en desarrollo se basa en la rica herencia de conocimientos y variedades agrícolas tradicionales, la cual ayuda a conservar viva. Por otro lado, también se ha observado que la agricultura orgánica fortalece a las comunidades y les brinda a los jóvenes un incentivo para continuar haciendo agricultura, reduciendo así la migración del campo a la ciudad.

Esta evidencia muestra claramente que la agricultura orgánica representa una oportunidad de comercio y desarrollo sostenible prometedor, así como una herramienta poderosa para lograr alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular las que se relacionan con la reducción de la pobreza y con el medio ambiente.

Es precisamente en reconocimiento de este potencial de la agricultura orgánica que la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) la han seleccionado como tema prioritario en el marco del Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo (CBTF). Desde 2004 los esfuerzos del CBTF se han concentrado en la promoción de las oportunidades de producción y comercialización de productos orgánicos en África Oriental, incluyendo el apoyo para el desarrollo y la adopción de la norma de productos orgánicos de África Oriental (EAOPS), en colaboración con la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM). La EAOPS es la segunda normativa orgánica de carácter regional, después de la Unión Europea, y la primera en desarrollarse por medio de un proceso regional que involucró una alianza de los sectores público, privado y ONG.

Una pregunta medular, desde el punto de vista del CBTF, es: ¿qué pueden hacer los autores de las políticas de los países en desarrollo para sacar el mejor provecho de los beneficios multifacéticos de la agricultura orgánica? Este estudio se propone responder a esta pregunta. El mismo destila las lecciones aprendidas del análisis profundo de los estudios de caso de siete países, entre otras fuentes, y realiza una serie de recomendaciones claras y aplicables. Entre los principales retos identificados se encuentran: demostrar el cumplimiento con las normativas orgánicas (tanto gubernamentales como privadas) de los países importadores, en forma eficiente desde el punto de vista de costos; cumplir con los requisitos de calidad y volumen de los compradores; desarrollar el mercado orgánico interno; y aumentar las capacidades de los productores, tanto a nivel de las técnicas de producción como de los requisitos de documentación necesarios para demostrar el cumplimiento con las normas.

El presente estudio recomienda que los gobiernos de los países en desarrollo debieran enfocarse sobre todo en jugar un papel de facilitadores más que de controladores. Deberían establecer canales de diálogo con los sectores orgánicos para identificar sus necesidades más apremiantes y tomar en consideración la posibilidad de llevar a cabo un diagnóstico integral del sector. El integrar la agricultura orgánica a las políticas agrícolas generales, así como a las estrategias de reducción de la pobreza, y el fortalecer la capacidad de oferta de la agricultura orgánica por medio de la educación, la investigación, los servicios de extensión y del desarrollo de los mercados locales y regionales y de la facilitación de las exportaciones, son aspectos cruciales para poder hacer realidad los beneficios que la agricultura orgánica ofrece.

El CBTF esta fuertemente comprometido a ayudar a los países en desarrollo para que aprovechen plenamente esta emocionante oportunidad de comercio y desarrollo sostenible. Esperamos que este estudio se convierta en una herramienta valiosa para ese fin.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de UNCTAD



Achum Steiner
Director Ejecutivo de PNUMA

Reconocimientos

Este estudio fue elaborado por Gunnar Rundgren de Grolink AB de Suecia, bajo la supervisión de Sophia Twarog (UNCTAD) y Asad Naqvi (PNUMA/CBTF). Los estudios de caso nacionales fueron elaborados por los siguientes autores:

Patricio Parra C., consultor (Chile)
Felicia Echeverría, consultora (Costa Rica)
Mette Meldgaard, consultora (Dinamarca)
M. Yousri Hashem, Centro para la Agricultura Orgánica en Egipto (Egipto)
Ong Kung Wai, Consultoría Humus (Malasia)
Raymond Auerbach, Fundación Rainman Landcare (Sudáfrica)
Vitoon Panyakuul, Green Net (Tailandia)

Colaboraron con comentarios al estudio Daniele Giovannucci (Banco Mundial), Abner Ingosi (Ministerio de Agricultura de Kenia) y Prabha Mahale (Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica – IFOAM).

Este estudio fue editado por Sophia Twarog (UNCTAD), Asad Naqvi (PNUMA/CBTF) y Anna Griggs (CBTF). Michael Gibson realizó la revisión del lenguaje. Rafe Dent realizó la diagramación del manuscrito. Felicia Echeverría hizo la traducción del original inglés al español, y Eduardo Escobedo (UNCTAD), Lorena Jaramillo (UNCTAD) y Miriam Romero apoyaron en la revisión del documento en español, sin que éste haya sido editado formalmente. Diego Oyazún-Reyes (UNCTAD) diseñó la portada, y Sophia Twarog (UNCTAD) supervisó el proceso de publicación.

La Iniciativa para la Agricultura Orgánica de África Oriental, del CBTF, fue concebida e iniciada bajo la supervisión general de Hussein Abaza (PNUMA), Ulrich Hoffmann (UNCTAD) y Rene Vossenaar (anteriormente de UNCTAD). El equipo de implementación del proyecto estuvo compuesto por Sophia Twarog (UNCTAD), Ben Simmons (PNUMA), Fulai Sheng (PNUMA), Asad Naqvi (CBTF) y Anna Griggs (UNCTAD/CBTF). Karim Ouahid (PNUMA), Desiree Leon (PNUMA), Sheila Addy (UNCTAD) y Angela Thompson (UNCTAD) brindaron la asistencia administrativa. Rafe Dent administra la página web del CBTF (www.unep-unctad.org/cbtf).

Los Gobiernos de Kenia, Uganda y la República Unida de Tanzania brindaron apoyo para el desarrollo conceptual del proyecto, así como también miembros de la Red de Agricultura Orgánica de Kenia (KOAN), del Movimiento Nacional de Agricultura Orgánica de Uganda (NOGAMU), del Movimiento de Agricultura Orgánica de Tanzania (TOAM), representantes de otros sectores interesados de los tres países, Gunnar Rundgren (Grolink), Eva Mattson (Grolink), Nadia Scialabba (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO), y el personal de IFOAM. IFOAM, los movimientos orgánicos nacionales, los Gobiernos de los tres países, el Centro de Comercio Internacional (UNCTAD/OMC), el programa de Promoción de Exportaciones de Productos Orgánicos de África (EPOPA) y Grolink, han sido socios valiosos de este proyecto. Las actividades del proyecto se pudieron implementar gracias a la generosa contribución financiera de la Unión Europea, el Gobierno de Austria, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y el Gobierno de Noruega.

Tabla de contenidos

Prólogo.....	iii
Reconocimientos.....	v
Acrónimos y abreviaciones.....	ix
Términos.....	xi
Resumen ejecutivo.....	xii
Resumen de recomendaciones.....	xiii
I. Introducción y alcance.....	1
II. Agricultura orgánica.....	3
El mercado orgánico.....	4
Certificación.....	5
El marco de políticas y el desarrollo del sector orgánico.....	5
III. Resumen de estudios de caso de los países.....	7
Introducción.....	7
Chile.....	7
Costa Rica.....	7
Dinamarca.....	8
Egipto.....	8
Malasia.....	9
Sudáfrica.....	9
Tailandia.....	9
IV. Experiencias de estudios de caso y de otros países – recomendaciones.....	11
El desarrollo inicial de la producción orgánica.....	11
Políticas agrícolas generales.....	12
Políticas para el sector orgánico.....	14
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica.....	19
Desarrollo del mercado.....	30
Producción.....	36
Capacitación y educación.....	40
Investigación.....	41
Programas de desarrollo.....	42
Cooperación regional e internacional.....	42
Referencias.....	45
Anexos	
1. Chile.....	49
Condiciones de la agricultura.....	49
Agricultura orgánica.....	49
Política agrícola.....	51
Oportunidades y retos.....	53
Lecciones aprendidas.....	53

2. Costa Rica	55
Condiciones de la agricultura.....	55
Agricultura orgánica	55
Política agrícola	59
Oportunidades y retos	62
Lecciones aprendidas	62
3. Dinamarca.....	65
Condiciones de la agricultura.....	65
Agricultura orgánica	65
Política agrícola	69
Oportunidades y retos	71
Lecciones aprendidas	72
4. Egipto.....	73
Condiciones de la agricultura.....	73
Agricultura orgánica	73
Política agrícola	74
Oportunidades y retos	76
5. Malasia.....	79
Condiciones de la agricultura.....	79
Agricultura orgánica	79
Política agrícola	82
Oportunidades y retos	83
Lecciones aprendidas	85
6. Sudáfrica	87
Condiciones de la agricultura.....	87
Agricultura orgánica	87
Política agrícola	90
Oportunidades y retos	91
Lecciones aprendidas	92
7. Tailandia	93
Condiciones de la agricultura.....	93
Agricultura orgánica	93
Política agrícola	97
Oportunidades y retos	99
Lecciones aprendidas	99
8. Opciones regulatorias para el mercado orgánico	101
Los componentes de las regulaciones para la producción orgánica	102
Las opciones regulatorias.....	103

Acrónimos y abreviaciones

ADPIC	Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
AO	agricultura orgánica
APEDA	Autoridad para el Desarrollo de las Exportaciones de Productos Agrícolas y Alimentos Procesados (India)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBTF	Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo (<i>UNEP-UNCTAD Capacity Building Task Force on Trade Environment & Development</i>)
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
EPOPA	Promoción de Exportaciones de Productos Orgánicos de África
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
I&D	investigación y desarrollo
IFOAM	Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica ¹
IOAS	Servicio Internacional de Acreditación Orgánica (<i>International Organic Accreditation Service</i>)
ISO 65	Guía ISO/IEC 65: 1996(E), Requisitos generales para organismos que operan servicios de certificación
ITF	Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica (UNCTAD/FAO/IFOAM)
KOAN	Red de Agricultura Orgánica de Kenia
NOGAMU	Movimiento Nacional de Agricultura Orgánica de Uganda
NOP	Programa Nacional Orgánico (Estados Unidos)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGM	organismos genéticamente modificados
ONG	Organización no gubernamental (también el plural)
Organic-AIMS	Sistema de Gestión de la Información sobre Agricultura Orgánica (FAO)
OTC	El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (parte de los acuerdos de la OMC)
PAC	Política Agrícola Común (UE)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD-GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TOAM	Movimiento de Agricultura Orgánica de (la República Unida de) Tanzania

¹ Una organización sectorial con 750 organizaciones miembros en 108 países (www.ifoam.org).

UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos
USDA	Secretaría de Agricultura de Estados Unidos

Términos

Los siguientes términos se utilizan en este informe y en el sector orgánico:

acreditación: reconocimiento formal por parte de una tercera parte de que un organismo o persona es competente para llevar a cabo una labor específica de evaluación de la conformidad (certificación, en el ámbito de este documento).

certificación: garantía por escrito, otorgada por una tercera parte, de que un proceso claramente identificado ha sido evaluado metódicamente, de tal manera que se brinda la confianza adecuada de que los productos especificados están en conformidad con los requisitos especificados

reglamento 2092/91 de la Unión Europea (UE): el reglamento para la comercialización de productos orgánicos en la Unión Europea, Reglamento del Consejo (EEC) no. 2092/91, con sus respectivas modificaciones y reglamentos adicionales

acreditación de IFOAM: Acreditación de un organismo de certificación, por parte del Servicio Internacional de Acreditación Orgánica (IOAS) y bajo las normas de IFOAM, a cuyo estatus comúnmente se conoce como “acreditado por IFOAM”

acreditación ISO 65: acreditación por un organismo de certificación para el cumplimiento de la norma ISO 65, comúnmente conocido como “acreditado bajo ISO 65”

reglamentos orgánicos: reglas gubernamentales para productos que se comercializan como orgánicos (Cuando existe un reglamento orgánico obligatorio, la venta de productos orgánicos que no cumplen con los requisitos de dicho reglamento es contra la ley. Si el reglamento es voluntario, los productores pueden declarar que se adhieren a dicho reglamento y, por lo tanto, deben seguir sus indicaciones, pero no se impide que otros productores orgánicos puedan vender su producción como orgánica.)

acreditación NOP: acreditación de un organismo de certificación por parte la Secretaria de Agricultura de Estados Unidos (USDA), habiendo cumplido con los requisitos del Programa Nacional Orgánico de los Estados Unidos (NOP), comúnmente conocido como “acreditado por NOP”

reglamentación: el paquete reglamentario completo, es decir, leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, y normas públicas, con el debido reconocimiento de que las prácticas reglamentarias varían

lista de países terceros: países no pertenecientes a la Unión Europea que han sido reconocidos por tener reglamentaciones orgánicas equivalentes a las de la Unión Europea de acuerdo al Artículo 11.1 del reglamento 2092/91 de la UE

Nota: Los términos “acreditado por IFOAM”, “acreditado por NOP” y “acreditado bajo ISO 65” se utilizan a lo largo de este informe como formas abreviadas de las formas más completas de expresión, tales como “Acreditado por el USDA para NOP”. Este tipo de expresión se usa ampliamente, no solo en el sector orgánico sino en otros sectores, por ejemplo, “certificado ISO 9001”.

Resumen ejecutivo

La meta de este informe es proporcionar orientación para el desarrollo de políticas apropiadas para el sector orgánico. Su enfoque es sobre todo en países en desarrollo, particularmente en África Oriental, pero mucho de su contenido también es aplicable para países desarrollados. El informe habla sobre el contexto general de la agricultura orgánica y sobre las razones para apoyar su desarrollo. Entre otras, estas son algunas razones:

- Protección de los recursos naturales (por ejemplo, agua) y biodiversidad;
- Mejoramiento de la calidad de los suelos y, por ende, una alta productividad en el largo plazo;
- Mejora en el acceso al mercado;
- Mejora en la rentabilidad de la producción agrícola; y
- Mejoramiento de la salud o reducción de los riesgos de salud para agricultores, trabajadores agrícolas y consumidores.

El informe relata experiencias basadas en los casos de siete países: Chile, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Malasia, Tailandia y Sudáfrica, así como de otras partes del mundo. Muestra que la agricultura orgánica se está desarrollando con fuerza en los siete países mencionados, a pesar de que en todos se dan diferentes condiciones, así como niveles y formas de participación del gobierno muy distintas. La mayor parte de la producción orgánica es para la exportación pero países como Egipto, Malasia y Sudáfrica han desarrollado mercados internos importantes. Malasia es incluso un importador neto de alimentos orgánicos.

En casi todos los países con un sector orgánico, los primeros motivadores fueron las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado; los gobiernos rara vez jugaron algún papel importante en las primeras etapas. Los países que cuentan con un movimiento orgánico unificado desarrollan el sector con mayor rapidez. Esos factores se deben tomar en cuenta cuando los Gobiernos empiezan a involucrarse en el sector, y la recomendación es que los Gobiernos trabajen en estrecha cooperación con los grupos interesados y sus organizaciones a la hora de desarrollar políticas para la agricultura orgánica.

Toda política o plan de acción para la agricultura orgánica debe estar vinculada a los objetivos generales de las políticas agrícolas del país, de manera que estos se apoyen mutuamente. Es necesario resaltar la contribución de la agricultura orgánica a estos objetivos. De igual manera, se deberían evaluar las políticas actuales con el fin de comprender cuál es su impacto sobre la agricultura orgánica, lo que idealmente debería llevar a la eliminación de todos los obstáculos y posiciones parcializadas en contra de la agricultura orgánica.

El punto de partida cuando los gobiernos se involucren es el reconocimiento y estímulo al sector orgánico. Esto también incluye el reconocimiento de la importancia de las organizaciones del sector orgánico y de una cooperación estrecha entre estas y los Gobiernos. Los Gobiernos deberían desempeñar un papel facilitador y de apoyo, más que de control. En particular, los Gobiernos deberían evitar involucrarse en una reglamentación prematura de los mercados domésticos, lo cual podría reprimir su desarrollo en lugar de estimularlo.

El proceso de desarrollo de las políticas debe ser participativo y estar basado en objetivos claros. Los planes de acción, programas y proyectos se deberían desarrollar a partir de las políticas generales. Algo crítico para el desarrollo es la identificación de los cuellos de botella y que se tomen en cuenta todos los distintos aspectos del desarrollo – producción, comercialización, cadenas productivas, capacitación, investigación, etc. Se debe dar una alta prioridad a la capacitación, tanto de los empleados públicos como de los actores privados. La mayoría de los países en desarrollo cuentan con recursos limitados que tienen que balancear

ante sus necesidades. Por lo tanto, la priorización es importante. La adaptación de las medidas de política a las condiciones y a la etapa de desarrollo del país, y la aplicación de las medidas en una secuencia adecuada son aspectos vitales para el desarrollo exitoso de la agricultura orgánica.

El informe brinda una serie de recomendaciones, las cuales se enumeran abajo y se dividen en recomendaciones para:

- Políticas Generales;
- Normas y reglamentos;
- Mercados;
- Producción; y
- Otras, incluyendo capacitación, educación e investigación.

Además de las recomendaciones resaltadas, hay muchas otras recomendaciones contenidas en este informe.

Resumen de recomendaciones

Políticas generales

1. Un país que desea desarrollar su sector orgánico necesita llevar a cabo una evaluación profunda e integral de sus planes, programas y políticas agrícolas generales, con el fin de comprender cómo estos afectan la competitividad y las condiciones del sector orgánico.
2. Es necesario tener claro cuales son los objetivos de intervención del gobierno en el desarrollo del sector orgánico antes de que se inicie la implementación de acciones. En el desarrollo de políticas, planes y programas se debe involucrar a todos los sectores interesados.
3. Hasta donde sea posible, las políticas agrícolas generales y las de agricultura orgánica se deberían apoyar mutuamente con el fin de promover que exista una efectiva coherencia en las políticas, en especial si se promueve la agricultura orgánica como una solución prevaleciente.
4. Se debería desarrollar un plan de acción para el sector orgánico, basándose en el análisis de la realidad del sector, en consultas participativas, y en una evaluación de las necesidades, así como en una apropiada planificación secuencial de acciones. Con el fin de ayudar a las agencias y a los sectores involucrados a enfocar sus esfuerzos, dicho plan de acción debería establecer metas para el sector orgánico cuyos resultados sean sujetos de medición.
5. Debería asignarse un rol de liderazgo a un ministerio o agencia gubernamental y se deberían establecer encargados del tema orgánico en otros ministerios y agencias relevantes.
6. Los gobiernos deberían reconocer la diversidad de intereses representados en el sector orgánico y asegurar que todos ellos sean tomados en cuenta de forma apropiada, así como también dirigir una atención especial hacia los grupos en desventaja.
7. Se debería establecer un ente permanente para las consultas entre el Gobierno y el sector privado.
8. Los gobiernos deberían contribuir en forma activa a la concientización sobre la agricultura orgánica a todo nivel.
9. Es necesario recopilar, a través de los años, datos sobre producción y mercados orgánicos, analizarlos y ponerlos a disposición del sector y de los autores de las políticas.

Normas y reglamentos

10. Por medio de una estrecha cooperación entre el sector privado y el gobierno, se debería desarrollar una normativa nacional o regional para la producción orgánica. La misma debería estar debidamente adaptada a las condiciones del país y enfocarse sobre todo en el mercado local.
11. Los gobiernos deberían facilitar el acceso a los servicios de certificación, ya sea mediante el estímulo para que los organismos extranjeros de certificación establezcan oficinas locales, o mediante el apoyo para que se desarrollen proveedores locales de estos servicios. En algunos países, especialmente donde el sector privado sea débil, el Gobierno podría considerar el establecimiento de un servicio de certificación gubernamental.
12. Se debería evitar el requisito de obligatoriedad de la certificación de tercera parte, ya que esto impedirá que surjan otras alternativas. Se deberían explorar otros procedimientos de evaluación de la conformidad, tales como los sistemas de garantía participativos.
13. La reglamentación obligatoria se debería considerar solo cuando exista una necesidad claramente establecida y cuando se hayan descartado otras opciones más simples. En las primeras etapas de desarrollo, no es de esperarse que la reglamentación obligatoria de la producción orgánica sea una prioridad. La reglamentación para los mercados internos debería estar basada en las condiciones locales, y no principalmente en las condiciones de los mercados de exportación.
14. Se deberían de tomar en consideración las recomendaciones del Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica (ITF por sus siglas en inglés) sobre soluciones regulatorias, particularmente aquellas que se refieren al acceso de las importaciones.
15. Se debería apoyar a los productores, en especial a los pequeños, para que puedan cumplir con las normas, reglamentos y procedimientos de certificación. Se deberían contemplar consideraciones especiales para la certificación de los pequeños productores. Se deberían apoyar programas de capacitación para el establecimiento de los sistemas internos de control por parte de los grupos de pequeños agricultores.
16. Antes de establecer reglamentos, el Gobierno debería tener claridad sobre los objetivos. Los gobiernos que pretenden regular el sector deberían desarrollar la reglamentación en estrecha consulta con los actores del sector y asegurarse de que los reglamentos son de naturaleza facilitadora, más que controladora.

Mercados

17. Se deberían estimular las compras estatales de productos orgánicos, incluyendo la presentación de alimentos orgánicos en eventos públicos de importancia.
18. Se debería promover activamente la concientización y educación al consumidor.
19. Se debería establecer y promover un sello común (nacional, regional o internacional) para productos orgánicos.
20. Las estrategias para el desarrollo del mercado interno deberían incluir medidas tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, incluyendo el papel de las importaciones.
21. Se debería apoyar la organización de los agricultores en relación a aspectos de comercialización, distribución y almacenamiento conjuntos.
22. Se deberían establecer sistemas de información de mercados.
23. Se deberían apoyar actividades de promoción de las exportaciones, reconociendo la naturaleza especial de los mercados orgánicos. Se debería fomentar la unión de esfuerzos por parte de los exportadores orgánicos para la comercialización y promoción de sus productos.

24. Los productos orgánicos se deberían eximir de tratamientos fitosanitarios obligatorios con sustancias que no son permitidas para los productos orgánicos. Se deberían apoyar alternativas para la fumigación.

Producción

25. Las medidas de apoyo directo al productor necesitan estar adaptadas tanto a los pequeños agricultores como a las grandes operaciones comerciales.
26. Es necesario establecer servicios de extensión para la producción orgánica y capacitar a su personal. La extensión para la producción orgánica se debería desarrollar e implementar bajo una metodología participativa, teniendo a la finca y al agricultor como centro de atención.
27. Se debería contemplar el conocimiento tradicional sobre tratamientos de control de plagas y otros, incorporarlo a los servicios de extensión, así como a otras formas de diseminación.
28. Se debería promover el reciclaje de los desechos agrícolas y alimenticios hacia los sistemas agrícolas orgánicos.
29. El Gobierno (u otros) deberían establecer controles básicos sobre los insumos biológicos tales como agentes de control de plagas y fertilizantes orgánicos.
30. La reproducción de semillas y los ensayos con semillas se deberían orientar hacia la producción orgánica. Se debería eximir a los agricultores orgánicos del tratamiento obligatorio de las semillas y se deberían ofrecer semillas sin tratamiento. Se deberían desarrollar y promover tratamientos alternativos para semillas.
31. Es necesario que las políticas para los organismos genéticamente modificados (OGM) aseguren que las semillas OGM no son distribuidas o utilizadas en formas que puedan causar contaminación a otras semillas.

Otros

32. Se debería integrar la agricultura orgánica al currículo de las escuelas primarias y secundarias. Se debería apoyar a las instituciones especializadas que estén involucradas en la capacitación para la agricultura orgánica. Se debería desarrollar la educación superior en agricultura orgánica.
33. Se deberían establecer programas especiales de investigación en agricultura orgánica, y se debería involucrar al sector en el establecimiento de las prioridades. Los programas de investigación y desarrollo en agricultura orgánica deberían ser participativos, partir de e integrar el conocimiento tradicional (cuando sea relevante) y estar basados en las necesidades de los productores.
34. Los gobiernos y el sector privado deberían participar en foros internacional relevantes, tales como los del Codex Alimentarius, IFOAM y el ITF.
35. Se debería promover la cooperación regional en aspectos de comercialización, normativas, evaluación de la conformidad, e investigación y desarrollo.

I. Introducción y alcance

Este documento identifica las mejores prácticas y lecciones aprendidas en varios países alrededor del mundo, con relación a las políticas y acciones gubernamentales que han resultado ser efectivas y eficientes en la promoción de la producción y comercialización de productos orgánicos. El primer propósito de este informe es servir como insumo al proyecto del CBTF “Promoviendo las Oportunidades de Producción y Exportación de Productos Agrícolas Orgánicos en África Oriental”. En ese contexto, se desarrollaron recomendaciones de políticas nacionales para la agricultura orgánica para su posible implementación por parte de los Gobiernos de Kenya, Uganda y la República de Tanzania, respectivamente. De igual manera, las recomendaciones elaboradas podrían ser relevantes para otros países.

El alcance de este informe abarca la producción agropecuaria orgánica y sus productos, mas no aborda directamente temas relacionados con la recolección de productos orgánicos silvestres², acuicultura u otras ramas del sector orgánico. Sin embargo, muchas de las recomendaciones y observaciones tienen relevancia para estas otras áreas.

Los países son diferentes y tienen diferentes prioridades, por lo tanto, sus escogencias en cuanto a políticas serán diferentes. Sin embargo, existen elementos comunes, tanto en una buena política como en una mala. En algunos casos es quizás más fácil recomendar que *no* hacer que *qué* hacer. Las recomendaciones se basan en el supuesto de que los Gobiernos ya han identificado la necesidad de promover la agricultura orgánica. Sin embargo, luego de esta introducción se presenta una visión general sobre la agricultura orgánica y se indican algunas razones por las cuales los Gobiernos deberían apoyar las políticas para este sector. A esto le sigue la introducción de los estudios de caso de Chile, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Malasia, Sudáfrica y Tailandia. Otras experiencias y documentos conforman la base del análisis y subsecuentes recomendaciones estructuradas alrededor de las principales áreas de políticas.

Naturalmente, la voluntad para invertir en la agricultura orgánica también está vinculada al interés general que tengan los Gobiernos y sus aliados para el desarrollo en el sector agrícola, el cual se ve estimulado por la creciente demanda en los mercados. En muchos países, y en la cooperación para el desarrollo, el sector agrícola ha sido relegado en términos de las necesarias inversiones, políticas, participación del sector privado, etc., aún a pesar de que la agricultura representa la mayor fuente de empleo en la mayoría de los países en desarrollo. Hay algunas señales positivas que sugieren que los autores de las políticas están tomando conciencia, una vez más, sobre el enorme potencial que tiene la agricultura para el alivio de la pobreza en los países en desarrollo. Para los países menos desarrollados, en particular, las experiencias indican que la agricultura debe jugar un papel protagónico para el desarrollo y crecimiento. En 2003 en Maputo, los líderes de la Unión Africana acordaron “adoptar políticas sólidas para la agricultura y el desarrollo rural, y comprometernos a asignar por lo menos el 10% de los recursos en el presupuesto nacional para su implementación durante los próximos cinco años”. Se recomienda que una porción de esos recursos se utilice para promover un mayor desarrollo del sector agrícola orgánico.

² La recolección de productos orgánicos silvestres es una actividad bastante importante en varios países. Para mayor información, por favor refiérase a las memorias de la primera Conferencia de IFOAM sobre la Producción Orgánica Silvestre, llevada a cabo en Bosnia y Herzegovina el 4 y 5 de mayo de 2006, disponible en www.ifoam.org

II. Agricultura orgánica

La agricultura orgánica se orienta a lograr un sistema de producción sostenible basándose en los procesos naturales. Las principales características son que la agricultura orgánica:

- Depende primordialmente de recursos locales, renovables;
- Hace un uso eficiente de la energía solar y del potencial de producción de los sistemas biológicos;
- Conserva y mejora la fertilidad del suelo;
- Maximiza la recirculación de los nutrientes de las plantas y de la materia orgánica;
- No utiliza organismos o sustancias ajenos a la naturaleza (p. ej. OGM, fertilizantes químicos o pesticidas);
- Conserva la diversidad en el sistema productivo así como en el paisaje agrícola; y
- Brinda a los animales de la finca condiciones de vida que correspondan con su rol ecológico y les permitan una conducta natural.

La agricultura orgánica está bien definida en dos grupos de estándares o normas internacionales, los del Codex Alimentarius³ y los de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM por sus siglas en inglés). La agricultura orgánica ha crecido de forma impresionante durante las últimas décadas, tanto como producción comercial estimulada por el mercado, como también como un método de producción ambientalmente beneficioso. Varios países europeos han presenciado un aumento considerable en sus áreas de producción agrícola orgánica. Más del 10 de los terrenos agrícolas de Suiza son orgánicos, Suecia alcanzó el 19 por ciento en el año 2005, y aproximadamente el 13 por ciento de las fincas de Austria son orgánicas. Varios países en desarrollo están mostrando tasas de adopción bastante importantes. En Uganda existen actualmente aproximadamente de 35,000 agricultores orgánicos certificados; en México, cerca de 120,000 pequeños agricultores producen café, cacao, frutas, vegetales, especias y alimentos básicos orgánicos certificados (Giovanucci 2006). Uruguay tiene el 5.1 por ciento de sus terrenos agrícolas bajo manejo orgánico (Willer y Yuseffi 2006) y Costa Rica el 2.4 por ciento.

La agricultura orgánica es un método de producción sostenible y ambientalmente amigable, el cual tiene ventajas particulares para los pequeños agricultores de países en desarrollo. Experiencias prácticas, una gran cantidad de informes, y los resultados de muchas reuniones intergubernamentales, han resaltado las oportunidades de comercio y desarrollo sostenible ofrecidas por la agricultura orgánica a los agricultores de los países en desarrollo, particularmente a los pequeños⁴. La agricultura orgánica contribuye a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza por medio de una combinación de muchos factores, sobre todo por:

- aumento, a través del tiempo, de los rendimientos en áreas de bajos insumos;
- conservación de la biodiversidad y los recursos naturales de la finca y las áreas aledañas;
- aumento del ingreso neto y/o reducción de costos por compra de insumos externos;
- producción de una variedad de alimentos inocuos; y
- consecución de la sostenibilidad en el largo plazo.

³ La comisión conjunta de FAO y OMS para normas de alimentos.

⁴ Ver, por ejemplo, *UNCTAD Trade and Development Review 2006* (UNCTAD 2006); *Organic agriculture, environment and food security* (FAO 2002); los resultados de la Comisión de UNCTAD sobre Comercio de Bienes y Servicios, y Productos Básicos en 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002); y la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados (2001).

La mayor parte de estos factores se dan ya sea que la producción se venda como orgánica o no. Por lo tanto, muchas organizaciones y ONG promueven la agricultura orgánica como una actividad adecuada para agricultores, tanto para el autoconsumo como para el mercado local. La agricultura orgánica reconoce las experiencias de las comunidades agrícolas y puede partir de o integrar el conocimiento indígena y tradicional; mostrando así respeto por los agricultores como gestores de su propio futuro, en vez de considerarlos como ejecutores de un sistema de producción impuesto desde arriba o desde fuera.

Adicionalmente, si la producción se dirige al mercado especial de productos orgánicos certificados, existen precios preferenciales. Una evaluación reciente (Forss y Lundström 2005) del programa de EPOPA⁵, así como las evaluaciones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (Giovannucci 2005), muestra que el ingreso de los agricultores involucrados puede aumentar sustancialmente. La producción certificada permite acceder a un mercado con sobre precios o, simplemente, brinda mejor acceso al mercado. La mayor parte de la producción certificada de los países en desarrollo está orientada al mercado de exportación.

El mercado orgánico

El mercado para productos orgánicos ha crecido rápidamente desde 1990. Las ventas globales se estimaron en aproximadamente 30 mil millones de dólares en 2005 y 40 mil millones en 2006 (Sahota 2007). El mercado más grande es el de los Estados Unidos de América, seguido por los de Alemania, el Reino Unido, Francia, Japón e Italia. La proporción de ventas de productos orgánicos en relación al total de las ventas de alimentos excede el 4 por ciento en Dinamarca, Suecia, Austria y Suiza, y en los mercados más grandes está entre 2 y 3 por ciento⁶. En los países en desarrollo los mercados orgánicos son aún pequeños, pero están en crecimiento, sobre todo en los países de mayor ingreso per cápita.

Los primeros mercados orgánicos se desarrollaron en tiendas especializadas de alimentos saludables y en otros puntos de venta menores. Esto ha cambiado durante los últimos 15 años y ahora, en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los supermercados normales, así como los “supermercados orgánicos” (p. ej. Whole Foods en Estados Unidos, Basic y Alnatura en Alemania), venden productos orgánicos. Casi todos los principales minoristas y compañías de alimentos de los países de la OCDE están involucrados en el sector orgánico. En la mayoría de los casos, los productores orgánicos tienen que cumplir con los mismos parámetros competitivos que sus contrapartes convencionales en lo que respecta a precios, logística y presentación. Por la rigurosidad de las normas orgánicas, los productores orgánicos a menudo encuentran menores dificultades para adaptarse a otras normas exigentes tales como las de EurepGAP. Por ejemplo, la trazabilidad ha sido parte del proceso de certificación orgánica desde hace varias décadas y no es percibida como un obstáculo importante para los productores orgánicos; el hecho de que no se utilicen pesticidas facilita el cumplimiento con las exigencias cada vez mayores de que no se detecten pesticidas en los productos⁷. Sin embargo, las exigencias en cuanto a documentación

⁵ Promoción de las Exportaciones de Productos Orgánicos de Africa, www.epopa.info

⁶ Las estadísticas de mercado para productos orgánicos son aún poco confiables en la mayoría de los países.

⁷ UNCTAD ha desarrollado una amplia investigación en el tema de requisitos ambientales y sanitarios y acceso a mercados para los países en desarrollo. Ver, por ejemplo, *Trade and Environment Review 2006* (UNCTAD 2006), *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets – Friend or Foe for Producers of Fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* (UNCTAD 2007), *Codes for good agricultural practices: opportunities and challenges for fruit and vegetable exports from Latin American developing countries: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica* (UNCTAD 2007).

y procedimientos, tanto en orgánico como en otros sistemas, suelen resultar demasiado agobiantes, sobre todo para los pequeños agricultores. En los países desarrollados, últimamente ha habido un movimiento hacia las ventas más directas por parte de los pequeños productores, algo que ha sido favorecido por un creciente interés en los alimentos producidos local o regionalmente y por las discusiones sobre las “millas de los alimentos”⁸ (*food miles*).

A menudo se promueve la agricultura orgánica como una solución particular para los pequeños agricultores. Es cierto que muchas veces los pequeños agricultores tienen un sistema de producción que está más cercano a lo orgánico y, por lo tanto, a menudo adoptan fácilmente los métodos de producción orgánica. Sin embargo, a medida que los mercados se desarrollen y el ambiente de las políticas cambie, los grandes productores también entrarán al mercado, simultáneamente con las grandes industrias de alimentos y las cadenas de minoristas. Cuando esto suceda, caerán sobre las pequeñas fincas orgánicas las mismas presiones de competencia que han soportado sus semejantes convencionales. Las fincas orgánicas en Europa, que originalmente eran fincas pequeñas en áreas marginales, hoy son más o menos del mismo tamaño que las fincas convencionales (en algunos países un poco más pequeñas, en otros, un poco más grandes que el promedio). Por lo tanto, la agricultura orgánica no debería promoverse principalmente como una estrategia para incorporar a los agricultores marginales, que se encuentran en áreas remotas, a los mercados globales. Dicho lo anterior, hay algunos aspectos de la producción orgánica que la hacen particularmente apropiada para las pequeñas fincas, tales como la baja utilización de insumos, la diversidad en los sistemas productivos, etc.

Certificación

Los consumidores quieren seguridad de que los productos cuyas etiquetas dicen “orgánico” en realidad se producen bajo métodos de producción orgánicos, y los productores necesitan saber que otros productores que también ofrecen productos orgánicos están compitiendo en forma justa. La condición de “orgánico” de un producto no se puede establecer al mirar el producto cosechado ni al probarlo. Más bien, ésta se pondera por medio de la documentación e inspección del proceso productivo en su totalidad. Los sistemas de certificación orgánicos fueron desarrollados a principios de la década de 1970 y para la década de 1980 ya existían organismos de certificación en la mayoría de los países de la OCDE. Hoy, existen 70 países que cuentan con una organización interna para la certificación, y una docena de organizaciones activas a nivel internacional brindan servicios de certificación orgánica prácticamente en todos los países del mundo (TOS 2005).

El marco de políticas y el desarrollo del sector orgánico

La agricultura orgánica es oportuna tanto como método de producción certificada orientada a un mercado alternativo, como para la producción de productos no certificados para el consumo de los propios agricultores o de las comunidades locales. En los países pertenecientes a la OCDE, se ha estimado que la actividad agropecuaria genera costos por externalidades en un rango de 30 a 350 dólares por hectárea por año, por causa es la contaminación del agua y el aire, enfermedades, pérdida de biodiversidad, erosión del suelo, costos en salud, etc. (Pretty et al. 2000, Tegtmeyer 2004). Estos costos por externalidades⁹ de la producción agropecuaria moderna no se incorporan a nivel individual en el proceso de

⁸ “Millas de los alimentos o *food miles*” se refiere a el transporte de los alimentos en el sistema global de distribución de los mismos, y a las distancias crecientes entre los consumidores y los productores. Este concepto está impulsado por una mezcla de preocupaciones ambientales, es decir, consumo de energía y contaminación por los transportes, preocupación por la sobrevivencia de los pequeños agricultores, aún en países en desarrollo, y el crecimiento de la brecha entre productores y consumidores.

⁹ Costos que son causados por la producción, pero que no se incluyen en el precio final del producto.

toma de decisiones del agricultor, ni en los precios de los alimentos. Los precios artificialmente altos de algunos productos básicos, tales como cereales estratégicos¹⁰, han desestimado las prácticas de asociación de cultivos, sustituyéndolas por el monocultivo. Los agricultores que producen degradando los recursos no tienen que asumir los costos del daño ambiental o económico, y tampoco se incluyen estos costos en el precio de los alimentos. En contraste, la agricultura orgánica produce menos externalidades negativas, y puede restaurar los ecosistemas, así como brindar servicios ambientales (Pretty et al. 2005).

Los agricultores, en su gran mayoría, lo que hacen es responder racionalmente a las condiciones bajo las cuáles ellos trabajan, incluyendo el marco de políticas. La mayoría de las medidas de políticas utilizadas para apoyar la agricultura desestiman la producción agropecuaria orgánica y sostenible. En el corto plazo, esto significa que los productores que hacen el cambio de las tecnologías de alta utilización de insumos a las de conservación de los recursos, no pueden evitar incurrir en algunos costos de transición. En alguna medida, se podría decir que los sobre-precios presentes en el mercado orgánico permiten que los consumidores asuman la carga del fracaso de las políticas. Si bien el mercado orgánico ha sido esencial como motor del desarrollo, en el largo plazo es cuestionable que los consumidores estén dispuestos a, o que deban, compensar las deficiencias en las políticas a través del pago de precios más altos por los productos orgánicos.

Resumiendo, existen varias razones por las cuales un gobierno debería apoyar el desarrollo del sector orgánico en su país:

- mejora en la salud, o disminución del riesgo en la salud de los agricultores, trabajadores agrícolas y consumidores;
- protección de los recursos naturales (p. ej. agua) y la biodiversidad;
- mejora en la calidad del suelo y, por ende, alta productividad de largo plazo;
- mejora en el acceso al mercado; y
- mejora en la rentabilidad de la producción agropecuaria.

Cada uno de estos por separado se podría lograr también por otros medios diferentes a la producción orgánica, sin embargo, la fuerza de la agricultura orgánica reside en que combina e integra soluciones a tantos de los problemas más apremiantes de la agricultura. No obstante, el marco general también debe ser el correcto para la producción orgánica. Si los agricultores no cuentan con acceso a los recursos, tales como la tierra, la agricultura orgánica no tiene mucho que ofrecer; si la producción agropecuaria es sujeto de impuestos excesivos, no se puede obtener mucho alivio de la producción orgánica; si las mujeres son objeto de discriminación por la legislación o por las costumbres, posiblemente enfrentarán discriminación en un sistema orgánico también. Por lo tanto no se puede ver a la agricultura orgánica como la pomada canaria que resuelve todos los problemas en el sector agrícola.

¹⁰ Los precios se mantienen altos por medio de una combinación de subsidios, tarifas, subsidios a la exportación, pagos directos, etc.

III. Resumen de estudios de caso de los países

Introducción

Se estudió el desarrollo de las políticas para el sector orgánico en siete países. Se seleccionaron los países de manera que reflejaran diferentes condiciones y etapas de desarrollo, así como varios niveles de participación del gobierno en el sector, desde casi nulo (Sudáfrica) hasta profundamente involucrado (Costa Rica y Dinamarca). Primero se presentan brevemente los casos y, luego de esto, se elaboran y agrupan por tema las experiencias de éstos y otros países. Los casos completos se pueden consultar en los anexos 1 a 7, lo mismo que las referencias sobre los datos presentados en cada estudio.

Chile

En Chile, el terreno agrícola destinado a la agricultura orgánica ascendía a 22,000 has. en 2004, lo cual representaba menos de un medio por ciento del total del terreno agrícola. Los principales cultivos eran uvas para vino, frutas, aceitunas y frutillas. La exportación se inició entre 1990 a 2000 y en el 2004 ya había alcanzado la cifra de 12 millones de dólares, siendo los Estados Unidos el principal mercado de exportación, seguido por la Unión Europea. El mercado interno no está tan bien desarrollado y se concentra en la capital, Santiago. Los productos orgánicos se venden en tiendas especializadas, en supermercados y a través de ventas directas. No existen muchas iniciativas gubernamentales directas para el sector orgánico, pero la mayoría de los programas generales y las instituciones atienden también a los productores orgánicos. ProChile, un programa financiado por el gobierno, apoya el desarrollo de las exportaciones de productos orgánicos. Hay dos organismos de certificación nacionales y ocho extranjeros que están activos en Chile. Actualmente existe una estructura para el control voluntario de las exportaciones orgánicas. En 1999 se estableció una normativa gubernamental chilena para la producción orgánica y en 2006 un reglamento obligatorio. Desde 2005 funciona una Comisión Nacional para la Agricultura Orgánica, la cual incluye la participación del sector privado. Hay un organismo chileno para el sector orgánico que unifica a la mayoría de los principales actores del sector privado, y la colaboración entre el sector y el Gobierno está bastante desarrollada.

Costa Rica

Costa Rica, uno de los países en desarrollo con una de las más altas proporciones de producción orgánica, 2.4 por ciento certificada, cuenta con un sector orgánico bien desarrollado. Al igual que en la mayoría de los países, los pequeños agricultores y las ONG fueron los primeros en involucrarse en la agricultura orgánica. El sector académico y los organismos de certificación locales también apoyaron su desarrollo. En 2004 habían 3,500 agricultores que cultivaban 10.800 has. orgánicamente. La mayor parte de la producción orgánica certificada está destinada al mercado de exportación, el cual se estima en un valor de 10 millones de dólares. Los principales productos de exportación incluyen café, banano, cacao, jugo de naranja, moras, piña, azúcar crudo, sábila y otras plantas medicinales. En el mercado local, existe actualmente una oferta de la mayoría de los productos, ya sean certificados o no. Las ventas del mercado interno se estiman en 1.5 millones de dólares. Sin embargo, la ausencia de suficiente producción es un factor limitante para un mayor crecimiento del mercado. Varios programas gubernamentales e instituciones apoyan la mayoría de los aspectos del sector, incluyendo el desarrollo del mercado local y de exportaciones, procesamiento de alimentos, créditos y servicios de extensión. En 1999 se estableció el Programa Nacional de Agricultura Orgánica y, en conjunto con el sector, esta oficina desarrolló lineamientos para una estrategia nacional para la producción orgánica, basada en un proceso participativo de consultas. Desde 2001 se implementó un reglamento nacional obligatorio y Costa Rica es el único país en desarrollo, además de Argentina e India,

al que le ha sido otorgado el reconocimiento de equivalencia para la exportación de productos orgánicos a la Unión Europea. Existe también un logo gubernamental que puede ser utilizado por todos los productores certificados; sin embargo, aún no es ampliamente reconocido. Hay dos organismos de certificación nacionales y cuatro extranjeros activos en Costa Rica, siendo los locales los que tienen la mayoría de los clientes. El sector está organizado en una sola organización y la colaboración entre el sector y el Gobierno está muy bien desarrollada.

Dinamarca

En Dinamarca la producción orgánica se remonta a más de 50 años atrás. Entre 1970 y 1980 el desarrollo del sector se aceleró y durante los años de 1990 a 2000 la cantidad de agricultores orgánicos se incrementó de 500 a 3,000, que cultivaban 150,000 has., equivalentes a casi el seis por ciento de los terrenos agrícolas. Durante los últimos cinco años el desarrollo se hizo más lento y en 2004, 3.166 agricultores cultivaban 160,000 has. El mercado orgánico danés es quizás el más desarrollado del mundo, abarcando una porción del cinco por ciento. El mercado interno ha jugado un papel importante; sin embargo, al 2003, las exportaciones habían llegado a unos 39 millones de dólares (comparados con un mercado interno de cerca de 300 millones de dólares). Las ventas en supermercados comenzaron en 1992 y ahora son el principal punto de venta para los productos orgánicos. También se realizan ventas sustanciales por medio de un gran sistema de distribución de canastas¹¹. En 1987 Dinamarca fue uno de los primeros países en regular su sector orgánico, y desde 1992 ha aplicado el reglamento 2092/91 de la Unión Europea. El sistema de inspección está organizado por el Gobierno y hoy en día está integrado a los servicios regulares de inspección de alimentos. Es gratuito para los agricultores. En 1990 se lanzó una marca pública para productos orgánicos, la cual ha sido respaldada por el sector y actualmente es ampliamente reconocida por los consumidores. La agricultura orgánica fue reconocida por el Gobierno desde sus inicios y las medidas de apoyo se fundamentan en una serie de políticas agrícolas, así como en planes para proteger el ambiente acuático y para reducir el uso de pesticidas. Desde 1987 ha habido varias formas de apoyo directo a la producción orgánica, tales como pagos por área, pero también se han destinado una cantidad importante de recursos a la implementación de medidas para el desarrollo del mercado, las cuales van desde la educación al consumidor hasta el apoyo para las compras estatales de alimentos orgánicos para los comedores escolares y la promoción de las exportaciones. El sector orgánico está bien organizado en la organización llamada Dinamarca Orgánica. El sector orgánico forma parte de la corriente principal en el sentido de que todos los actores comerciales involucrados en lo orgánico están también involucrados en organizaciones del sector agrícola. La colaboración entre el sector y el Gobierno ha sido intensiva y el sector ha implementado muchos programas de apoyo gubernamental. El diálogo sobre políticas entre el sector y el Gobierno ha sido institucionalizado a través del Consejo de Alimentos Orgánicos.

Egipto

La agricultura orgánica empezó en Egipto desde 1976, en la finca SEKEM,¹² con la producción de plantas aromáticas y aceites esenciales para la exportación. A finales de la década de 1980-1990 creció considerablemente el interés y actualmente hay 25,000 has. en producción orgánica, lo cual representa el 0.8 por ciento del total de los terrenos agrícolas. La mayor parte de los productos orgánicos se exportan. Lo exportado en 2004, en total, fueron más de 15,000 toneladas, pero aproximadamente un 40 por ciento de los productos se venden en el mercado local. Hay dos organismos de certificación nacionales que certifican a la mayoría de los productores y unas cuantas ONG que están activamente involucradas en la agricultura orgánica. También hay siete organismos de certificación extranjeros funcionando

¹¹ La distribución de canastas es un sistema de comercialización en el que los consumidores hacen un pedido (casi siempre semanal) de canastas de productos las cuales les son entregadas a domicilio.

¹² Ganadora del premio "Right Livelihood" 2004.

en Egipto. No se ha implementado un reglamento orgánico nacional, pero hay un borrador en proceso. El nivel de participación del gobierno en el sector ha sido más bien bajo, siendo un laboratorio central para la agricultura orgánica la institución más involucrada. Las políticas generales respaldan la reducción en el uso de pesticidas y en cinco áreas del país la utilización de éstos está completamente prohibida. La cooperación entre el sector y el Gobierno aún no está bien desarrollada.

Malasia

La agricultura orgánica ha sido promovida en Malasia por ONG desde mediados de la década de 1990 a 2000 y desde antes de esa fecha ya se habían dado importaciones de productos orgánicos. La primera producción local se comercializaba por medio de un esquema de suscripción que llegó a atender a más de 500 familias. Hoy, los canales de venta incluyen tiendas especializadas y cadenas de supermercados. En 2004, la facturación total de productos orgánicos, en su mayoría importados, se calculó en 20 millones de dólares, y la cantidad de hectáreas en producción, sobre todo de frutas y vegetales, en 900. Una gran proporción de los productos orgánicos son importados, mientras que una pequeña cantidad se exporta a Singapur. El mercado se basa en la confianza y la mayoría de los productores locales no están certificados. Si bien existe una norma oficial nacional para la agricultura orgánica, que es de aplicación voluntaria, y el Departamento de Agricultura opera un servicio de certificación gratuito, ningún productor está certificado aún. La Tercera Política Nacional de Agricultura identificó a la agricultura orgánica como un nicho de mercado que representa una oportunidad, particularmente, para pequeños agricultores. Las proyecciones del Gobierno son que para el 2010 la industria orgánica tendrá un valor total de 300 millones de dólares y comprenderá 20,000 has. La cooperación entre el sector y el Gobierno no está bien desarrollada.

Sudáfrica

El sector orgánico sudafricano tiene una larga historia. En 1970, ya existían agricultores y asociaciones orgánicos en Sudáfrica, y en 1972 la Asociación Biodinámica Sudafricana fue uno de los cinco miembros fundadores de IFOAM. En 1990 el número de fincas orgánicas era de 50 y en 1993 se certificaron las primeras fincas orgánicas para el mercado de exportación. En 2002, el número de productores certificados era de 291, quienes producían en 25,000 has. Últimamente, la producción orgánica ha trascendido sus orígenes iniciales, fundamentalmente de gente blanca, y se está viendo como algo relevante también para los sudafricanos negros. El valor total de la producción orgánica en Sudáfrica se calcula entre 30 y 60 millones de dólares, estando menos de la mitad de esta producción certificada. La mayoría de los productos se exportan y los principales productos son Té Roibos, vino y frutas. El mercado interno se ha desarrollado rápidamente durante los últimos cinco años y varios supermercados están promocionando activamente los productos orgánicos. Hace algunos años hubo un intento para desarrollar un marco reglamentario, sin embargo, esta iniciativa ha sido relegada y existe muy poco apoyo hacia el sector por parte del Gobierno. Muchas ONG y otras organizaciones brindan capacitación y otras formas de apoyo a los agricultores. El sector ha estado dividido por mucho tiempo, pero recientemente ha tenido la capacidad de conformarse en un organismo sectorial unificado. La colaboración entre el sector y el Gobierno no está bien desarrollada.

Tailandia

A principios de 1980 se fundó la Red de Agricultura Alternativa con el fin de promover la agricultura orgánica y sostenible. La agricultura orgánica certificada se ha llevado a cabo desde inicios de la década de 1990 a 2000 y su fuerza motora ha sido una combinación de esfuerzos entre el sector privado y las ONG. A mediados de esa misma década el sector

privado estableció un organismo de certificación nacional. Hay cerca de 14,000 has. bajo manejo orgánico, lo cual representa menos del 0.1 por ciento del total del área cultivable, y hay 2.500 agricultores certificados. El principal cultivo es el arroz, seguido de las frutas y hortalizas. La mayor parte de la producción orgánica, especialmente el arroz, se exporta, sobre todo a Europa, mientras que la mayoría de las hortalizas se venden localmente. En 2004 se encontraban muchas marcas de productos orgánicos en tiendas pequeñas y en los supermercados principales, esto sobre todo en Bangkok en donde se pueden encontrar una amplia gama de productos tanto locales como importados. El mercado local para productos orgánicos certificados se calcula en poco menos de un millón de dólares y el mercado de alimentos saludables y orgánicos no certificados se calcula en 75 millones de dólares. Además del organismo de certificación establecido por el sector privado, el Departamento de Agricultura también ofrece certificación por medio de una agencia gubernamental. La mitad de los productores están certificados por agencias de certificación extranjeras. Existe una norma gubernamental voluntaria para la producción orgánica y un programa para la acreditación de organismos de certificación, también gubernamental. El Gobierno central adoptó recientemente un programa para el desarrollo de la agricultura orgánica, el cual incluye inversiones masivas en la producción de bio-fertilizantes. La familia real ha promovido la agricultura sostenible auto-suficiente y el Proyecto Real ha iniciado recientemente la producción orgánica. Una de las provincias se ha involucrado en un proyecto orgánico a gran escala. El sector cuenta con varias organizaciones pero no con un organismo que las unifique y la colaboración entre el sector y el Gobierno aún es débil.

IV. Experiencias de estudios de caso y de otros países – recomendaciones

En este capítulo se discuten las experiencias de los estudios de caso y de otros países¹³ y se establecen algunas conclusiones. Cuando lo amerita, se han formulado recomendaciones para políticas. Se debe tener en mente que un sector orgánico viable no necesariamente emergerá solo porque exista un marco de políticas adecuado pero que, sin embargo, las buenas políticas brindarán una buena base para que el sector orgánico crezca. Cada país es único y, por lo tanto, las medidas políticas no se pueden copiar de un país a otro. Las recomendaciones tratan de mantener un balance entre la necesidad de orientación y la necesidad de conservar la flexibilidad. A la hora de desarrollar la mayoría de las políticas, el proceso en sí mismo es importante, tanto para producir las políticas adecuadas, como para obtener la energía y apoyo necesarios para las políticas seleccionadas. Las recomendaciones tienen la intención de enfocarse en las acciones del Gobierno y otras autoridades, pero muchas de ellas, para que puedan ser efectivas, tendrán que llevarse a cabo en concertación con los actores involucrados. Adicionalmente, las agencias internacionales de desarrollo, extranjeras o domésticas, y sus programas ejercen una gran influencia sobre el desarrollo de la agricultura y muchas de las recomendaciones también son aplicables para ellas.

El desarrollo inicial de la producción orgánica

En todos los casos presentados, así como en la mayoría de los países, el desarrollo inicial de la producción orgánica ha sido promovido por las ONG o por las empresas privadas, algunas veces por ambos. En muchos países en desarrollo la agricultura orgánica ha sido promovida por las ONG como una tecnología apropiada para pequeños agricultores, haciendo énfasis en su reducido uso de insumos, su independencia de la agricultura industrial y su interés por la protección de los recursos naturales, más que en su potencial de mercado. Últimamente, muchas ONG han incursionado también en iniciativas de comercialización, probablemente para incluir la sostenibilidad económica en sus estrategias. En algunos pocos países, p. ej., en Europa del Este, la energía para el desarrollo de la agricultura orgánica ha emanado de las universidades e instituciones afines, mientras que en la mayoría de los países la infraestructura de investigación se ha opuesto firmemente a la producción orgánica por verla como un desafío (y algunas veces lo es) al orden establecido en la investigación¹⁴.

Los primeros mercados orgánicos en los países desarrollados fueron desarrollados por cooperativas de agricultores y pequeñas empresas pioneras. En algunos casos, p. ej. Dinamarca, Francia, Japón y Estados Unidos, hubo también una estrecha colaboración con cooperativas de consumidores. Las empresas privadas involucradas en mercados orgánicos en los países en desarrollo representan una mezcla de pequeñas empresas pioneras y compañías más grandes, a menudo multinacionales. En Tailandia la primera producción orgánica a nivel comercial fue iniciada por el exportador de arroz más grande del país. En muchos mercados, son las cadenas transnacionales de minoristas los primeros en vender orgánicos en gran escala, a menudo en la forma de productos importados de los mercados de donde son originarias las cadenas. En la mayoría de los países de la OCDE el mercado interno ha jugado un papel importante, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo el estímulo comercial ha venido de los mercados de exportación, siendo Malasia una excepción.

Con el aumento de la migración masculina hacia zonas urbanas, que se vive en muchas comunidades, la agricultura ha experimentado una creciente “feminización” (Giovanucci

¹³ Particularmente, Uganda, Kenia y la República de Tanzania, los países en los que se focaliza el proyecto del CBTF para el cual se produce este informe.

¹⁴ Los precursores de la producción orgánica cuestionan la investigación orientada al uso de fertilizantes químicos, OGM y pesticidas, la cual frecuentemente constituye una parte importante de la investigación agrícola.

2005). Se conocen informes de que en muchas familias de agricultores, son las mujeres las que han iniciado el proceso de conversión a orgánico, a menudo por preocupaciones de salud en relación al uso de los pesticidas. Alrededor del mundo las mujeres están tomando un papel de liderazgo en el desarrollo de la agricultura orgánica, ya sea como productoras, como consumidoras o en las organizaciones del sector orgánico, p. ej., en Tailandia y Malasia muchas de las pioneras en comercialización han sido mujeres.

El Gobierno ha jugado un papel muy pequeño o nulo en el proceso de desarrollo inicial. En algunos casos, las políticas gubernamentales eran visiblemente perjudiciales para el sector (el cual frecuentemente las cuestionaba), en otros casos, el sector fue simplemente ignorado. En algunos países el Gobierno manifestó un interés relativamente adelantado en el sector, p. ej., en Dinamarca fue a mediados de la década de 1980-1990 o en Cuba¹⁵ desde principios de la década de 1990-2000, mientras que en otros, p. ej. Sudáfrica, aún hay muy poca participación del gobierno. En algunos países de la OCDE, principalmente en Europa, varias formas de “pagos ambientales”, primordialmente en la forma de pagos por área, se han convertido en un factor importante para el crecimiento del sector. Esto ha tenido un impacto importante, particularmente en aéreas donde la agricultura es extensiva. Muchos países han desarrollado un sector orgánico amplio aún cuando lo orgánico haya sido relegado por el Gobierno. Lo anterior parece estar más articulado en países donde los sectores de producción agropecuaria están más “liberalizados”, ya que el desarrollo de la producción orgánica es menos dependiente del respaldo gubernamental, a diferencia de los países donde el Gobierno es un actor fundamental. Por ejemplo, Uganda cuenta con el sector orgánico más grande de África, con un crecimiento anual estimado del 60 por ciento, a pesar de que existe “un aparente vacío de políticas” (Tumushabe et al. 2006), y en Kenia el ambiente de la libre empresa ha creado condiciones favorables para el desarrollo de la producción orgánica desde principios de la década de 1990-2000 (Kimemia y Oyare 2006).

Políticas agrícolas generales

La mayoría de los países han abordado lo orgánico desde el enfoque de un nicho de mercado interesante (p. ej. Malasia), y no han considerado que podría jugar un rol en el desarrollo de la agricultura como un todo. Países que promueven los OGM, p. ej. Estados Unidos o Argentina, pueden asignar al mismo tiempo importantes recursos a lo orgánico¹⁶. Esto es, quizás, un enfoque razonable para un país con ambiciones limitadas en cuanto a la agricultura orgánica. Sin embargo, si el propósito es promover la adopción de la agricultura orgánica a gran escala, entonces se hace necesario valorar hasta qué punto las políticas agrícolas generales están estimulando, dejando de impactar o perjudicando la agricultura orgánica.

A menudo los gobiernos subsidian los sistemas de distribución de insumos y otorgan exenciones de impuestos a los insumos convencionales, lo cual representa un perjuicio contra los métodos orgánicos¹⁷. Por ejemplo, en Zambia el Gobierno gasta 0.7 por ciento del producto interno bruto (PIB) en subsidios para fertilizantes, de los cuales el 70 por ciento es utilizado por los agricultores comerciales del país, quienes estarían en condiciones de pagar los precios normales de mercado de esos insumos (Banco Mundial 2001). En algunos países,

¹⁵ Cuando se terminaron los suministros de insumos sintéticos baratos del bloque soviético (combinado con el bloqueo de Estados Unidos), Cuba se enfrentó a una situación de escasez de alimentos y se embarcó en un ambicioso programa para promover y desarrollar la producción orgánica.

¹⁶ El Gobierno de Argentina ha apoyado la agricultura orgánica desde principios de la década de 1990-2000, en particular varias iniciativas de exportación. También fue uno de los primeros países e negociar un acuerdo de equivalencia para sus productos orgánicos con la Unión Europea.

¹⁷ Actualmente, fuertes negociadores políticos tratan de reintroducir en el África sub-sahariana subsidios para fertilizantes a gran escala, aduciendo que son necesarios para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio.

p. ej. Sudáfrica, se promueve la introducción de los OGM, se orienta la investigación y la extensión a la producción convencional, y representantes prominentes del Gobierno incitan a los agricultores a utilizar más insumos o a “modernizar” su producción. Todo esto tiene un impacto negativo sobre la agricultura orgánica y sobre la introducción de otros métodos ambientalmente beneficiosos. En otros casos, las regulaciones de mercado y los monopolios dificultan la comercialización de los productos orgánicos, tal es el caso de la Junta del Café de Kenia (Kimemia y Oyare 2006).

Así mismo, de una manera más indirecta, la agricultura orgánica es afectada por cuestiones como la tenencia de la tierra y la segmentación de las propiedades. Producir orgánicamente implica una gran inversión en el terreno que se utiliza y no es común que esto les interese a agricultores que están ocupando terrenos ilegalmente o que mantienen otras formas poco seguras de tenencia de la tierra, tal como se ha reportado desde Malasia. En ese contexto, también se debe tomar en cuenta la situación de las mujeres agricultoras. La implementación a nivel nacional del acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), el protocolo de bio-seguridad, el reconocimiento del valor del conocimiento tradicional y otras políticas también tienen implicaciones para la agricultura orgánica, tanto positivas como negativas. Este informe, sin embargo, no se involucra en detalle en esos aspectos.

En pocos países ha habido una adaptación sistemática de las políticas agrícolas generales para hacer que éstas sirvan al desarrollo de los sectores orgánicos. Por el contrario, la mayoría de los países parecieran avanzar con sus políticas generales en formas que no apoyan lo orgánico. Varios países tienen políticas generales que abordan asuntos de importancia para el sector orgánico, tales como reducción de pesticidas (Dinamarca, Egipto), protección del suelo y biodiversidad, desarrollo de fincas de pequeños agricultores (Costa Rica, Sudáfrica), y reducción de la dependencia en fertilizantes importados (Tailandia). Cuando existe un vínculo claro entre la agricultura orgánica y este tipo de objetivos generales, pareciera ser más fácil que se de un apoyo directo a nivel de políticas, lo cual ha sido documentado en los estudios de caso de Chile, Costa Rica, Sudáfrica y Dinamarca.

Aun cuando un Gobierno no se haya comprometido con una agenda ambiciosa en relación a lo orgánico, el conocimiento de cómo afectan las políticas generales a la agricultura orgánica será de gran utilidad para el diseño de las medidas adecuadas. Por ejemplo, en la Unión Europea la Política Agrícola Común (PAC) ha favorecido claramente a la producción convencional en detrimento de la producción orgánica, a través del apoyo a los precios y del apoyo por cantidades. Las medidas de apoyo especiales para la agricultura orgánica apenas compensaron a los agricultores orgánicos por la discriminación de la PAC¹⁸. Algunos Gobiernos están promoviendo fuertemente otros esquemas de calidad, dirigidos tanto a agricultores como a consumidores, p. ej. China promueve el plan “Green Food” (Alimentos Ecológicos), y en Tailandia se promueve la producción libre de pesticidas. Si bien estos son esfuerzos bien intencionados, en la práctica, a menudo este tipo de iniciativas funcionan en contra de lo orgánico en el mercado (compitiendo por la atención de los consumidores y el espacio en anaqueles), y también compiten por la adjudicación de los recursos gubernamentales.

Recomendación 1. Un país que desea desarrollar su sector orgánico necesita llevar a cabo una evaluación profunda e integral de sus planes, programas y políticas agrícolas generales, con el fin de comprender cómo estos afectan la competitividad y las condiciones del sector orgánico.

¹⁸ El PAC se ha reformado lentamente para disminuir esta discriminación, más recientemente por la Revisión de Medio Término.

Políticas para el sector orgánico

Objetivos para la agricultura orgánica

Los motivos por los cuales los gobiernos apoyan la agricultura orgánica son variados. En algunos casos, p. ej. Chile, es muy claro que se visualiza la generación de ingresos por medio de las exportaciones como el principal objetivo; en Malasia, es más bien el desarrollo de un nicho rentable para el mercado local, así como la sustitución de las importaciones. En Dinamarca, Costa Rica y Sudáfrica, los principales objetivos son la protección del ambiente y el fomento del desarrollo rural por medio de la producción orgánica. En varios países, las razones para apoyar lo orgánico y los objetivos de las medidas políticas no están tan claramente expresados, lo que puede provocar malentendidos y frustraciones entre los responsables y en el sector mismo. Es valioso hacer explícitamente claro lo que se supone que una política para la agricultura orgánica debe lograr – esto, tanto para el sector privado como para el mismo Gobierno. ¿Es para impulsar el mercado de exportaciones? ¿Es para proteger el ambiente? ¿Es para desarrollar el mercado local? Obviamente, las medidas políticas adecuadas van a variar para metas tan diferentes como estas. Los diferentes sectores involucrados tendrán diferentes objetivos y es importante reconciliar éstos tanto como sea posible.

Los estudios de caso, p. ej., de Dinamarca, Costa Rica, Sudáfrica y Tailandia, ponen de manifiesto que es importante vincular el desarrollo de la agricultura orgánica a los objetivos generales de la agricultura de un país. Estos pueden ser temas como:

- Incremento de los ingresos del sector agrícola;
- Protección del medio ambiente, p. ej., agua;
- Protección de la biodiversidad;
- Fortalecimiento de la competitividad de los pequeños agricultores;
- Protección de la salud humana;
- Incremento de las exportaciones; y
- Promoción de calidad vs. cantidad, como estrategia de mercado.

Recomendación 2. Es necesario tener claros cuales son los objetivos de intervención del gobierno en el desarrollo del sector orgánico antes de que se inicie la implementación de acciones. En el desarrollo de políticas, planes y programas se debe involucrar a todos los sectores interesados.

Orgánico como tendencia principal

El marco de políticas más propicio se logra cuando la agricultura orgánica se reconoce e integra dentro de las principales políticas nacionales, p. ej., la política agrícola, las políticas de salud y alimentos, las políticas ambientales y la política para la erradicación de la pobreza. De esta manera la agricultura orgánica pasa a formar parte de la tendencia principal y será tomada en consideración en los principales programas y en la asignación presupuestaria. Sin embargo, aun cuando esa integración se logre, existen justificaciones para formular una política coherente especial para la agricultura orgánica, con el fin de asegurar que todas las necesidades del sector se aborden adecuadamente.

Recomendación 3. Hasta donde sea posible, las políticas agrícolas generales y las de agricultura orgánica se deberían apoyar mutuamente con el fin de promover que exista una efectiva coherencia en las políticas, en especial si se promueve la agricultura orgánica como una solución prevaleciente.

Planes de acción para la agricultura orgánica

Siguiendo la dirección de una política general con objetivos claros, la implementación de un plan de acción orgánico es un paso lógico.¹⁹ El ámbito de los planes es variable, pero usualmente se incluyen aspectos de normas y reglamentos, desarrollo de mercados, temas de producción, capacitación e investigación. El proceso por medio del cual se desarrolle el plan es crucial y tan importante como el plan en sí mismo. Un plan de acción para la agricultura orgánica se debería basar en una evaluación adecuada del estado de situación del sector, en la cuál se identifiquen los cuellos de botella, y debería construirse con una activa participación del sector, tal como se hizo en Costa Rica. Asimismo, es necesario involucrar a varios departamentos u oficinas del estado, tales como los responsables de agricultura, comercio, medio ambiente, etc.

Planes de acción daneses

Dinamarca tiene la historia más amplia en políticas de apoyo a la agricultura orgánica, con las primeras medidas introducidas en 1987. El primer Plan de Acción danés, de 1995, cubría el período hasta 1999. Su meta de 7 por ciento para el año 2000 casi se logró, con un 6 por ciento de los terrenos agrícolas de Dinamarca certificados en 2000. El Plan de Acción II (Ministerio de Alimentos, Agricultura y Pesca Danés, 1999) apuntaba a un incremento de 150,000 has., cerca de 12 por ciento de los terrenos agrícolas, para el 2003. Este plan fue redactado por el Consejo Danés para la Agricultura Orgánica, una alianza entre el Gobierno, organizaciones de productores orgánicos, grupos de agricultores convencionales, uniones de comercio, y grupos de consumidores y ambientalistas. Se caracteriza por un análisis profundo de la situación en Dinamarca y representa el ejemplo mejor desarrollado de abordaje para un plan de acción. Contiene 85 recomendaciones orientadas a oferta y demanda, consumo y ventas, producción primaria, calidad y salud, oportunidades de exportación, así como a los servicios de alimentación a nivel institucional y comercial. El plan tiene un énfasis especial en bienes públicos y políticas, y las recomendaciones se enfocan a mejorar aún más el desempeño de la agricultura orgánica en relación a las metas ambientales y de salud y bienestar animal, incluyendo iniciativas de investigación y desarrollo, racionalización administrativa y desarrollo de políticas. Sin embargo, las metas fijadas para 2003 no se alcanzaron y el área cultivada orgánicamente se ha estabilizado en alrededor del 6 por ciento. (Lampkin, Gonzalvez, Wolfert and Schmid 2004).

En la mayoría de los países miembros de la UE se han desarrollado planes de acción, nacionales o regionales, para la alimentación y producción orgánica (p. ej. Austria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y regiones de Irlanda, Italia, España (Andalucía) y el Reino Unido). En otros países (p. ej. Eslovenia y España en su totalidad), los planes se encuentran en desarrollo. Estos planes por lo general involucran metas de crecimiento y una combinación de medidas específicas, las cuáles incluyen apoyo directo a los ingresos a través de los programas de desarrollo agro-ambiental/rural; apoyo al procesamiento y la comercialización; apoyo a la certificación; iniciativas de información al productor (investigación, capacitación y asesoría); educación al consumidor; y apoyo para infraestructura. Los planes más detallados contienen evaluaciones sobre la situación actual y los problemas que enfrenta el sector, así como recomendaciones específicas para abordar los problemas identificados, incluyendo medidas para aplacar posibles conflictos entre las diferentes políticas (Lampkin, Gonzalvez, Wolfert y Schmid 2004).

¹⁹ El que las políticas incluyan en sí mismas el detalle de las acciones, o que sean más bien de carácter general y las acciones concretas se formulen a nivel de un plan de acción, es un asunto de tradición y estilo de gobernabilidad. También tiene relación con el proceso de toma de decisiones en cuestión. Si las políticas se fijan en el Congreso, seguramente será mejor tener un plan de acción por aparte, el cual sería aprobado por el Ministerio al que le compete o por el Gobierno central.

Metas

De los siete países estudiados, solo Dinamarca y Malasia han formulado metas claras para sus sectores orgánicos. Varios otros países han planteado metas en relación con el área de producción, p. ej. Suecia decidió en 1995 que para el 2000, 10 por ciento de sus terrenos agrícolas deberían ser orgánicos, y cuando eso se logró, fijó una nueva meta del 20 por ciento para el 2005, la cual casi se logró. Alemania ha fijado una meta oficial de que para el 2010, veinte por ciento de su tierra cultivable deberá ser orgánica. El estado de Sikkim, en India se ha fijado la meta de que el 100 por ciento de su agricultura debería ser orgánica. El fijar metas claras servirá para que las agencias responsables se concentren en sus tareas y traerá energía al sector. Sin embargo, las metas y la forma cómo éstas se fijan, algunas veces, pueden implicar efectos secundarios menos deseables. Por ejemplo, las metas en relación a áreas se enfocan en la conversión de los terrenos y no en el desarrollo del mercado o en la producción. Si se combinan con subsidios por hectárea, este tipo de metas suelen tener como resultado altas tasas de conversión de agricultores en áreas de baja productividad, donde se tienen sistemas productivos de por sí muy cercanos a lo orgánico, y en bajas tasas de conversión por parte de productores intensivos, que son los que producen la mayoría de los productos y los que suelen causar problemas ambientales.

El Gobierno brasileño fija la vista en alto para la agricultura orgánica

El ministro de agricultura brasileño, Roberto Rodrigues, en su discurso inaugural en Biofach América Latina 2005, anunció el establecimiento de un sello gubernamental para garantizar el origen y la calidad de los productos agrícolas orgánicos, colocando a Brasil en una posición competitiva para acceder al mercado internacional. Rodrigues dijo que el sello ayudaría a facilitar la identificación de productos orgánicos que actualmente se certifican bajo normas privadas. Según el Ministro, la agricultura orgánica en Brasil representa menos del 3 por ciento del total de la producción agrícola del país. “Hay un potencial de crecimiento enorme (en el sector orgánico), y tenemos la intención de lograr la meta del 20 por ciento para la agricultura orgánica en los próximos cinco o seis años, impulsado sobre todo por los pequeños productores,” afirmó Rodrigues (IFOAM 2005).

Secuencia de las políticas

Una política podría ser excelente en una determinada etapa del desarrollo y podría ser inútil o hasta contraproducente en otra. Esto se evidencia más claramente en relación a la regulación con respecto a las normas y a la infraestructura de evaluación de la conformidad. Establecer un reglamento orgánico similar al de la UE en un país donde no existan organismos de certificación locales, o donde la mayoría de los productores orgánicos no puedan asumir el costo de la certificación, o donde el Gobierno no tenga recursos para ejecutar la supervisión necesaria para aprobar a los organismos de certificación, puede ocasionar que el desarrollo del mercado local se imposibilite en vez de facilitarse. De igual manera, el iniciar campañas de educación al consumidor sobre los beneficios de los alimentos orgánicos, si éstos no están disponibles en el mercado, es muy posible que cause frustración en vez de desarrollo. Así mismo, los esfuerzos para fortalecer la oferta pueden ser perjudiciales si la demanda no existe. La producción comercial de bio-fertilizantes no tendrá sentido si no hay agricultores que los compren, o si no existe la necesidad de utilizarlos. En las etapas iniciales, los esfuerzos se deberían concentrar en temas como producción básica, servicios de extensión y organización de los productores.

Implementación

De tanta importancia como contar con objetivos, políticas y planes apropiados, es el asegurarse que éstos se implementan adecuadamente. La mayoría de los países tienen recursos muy limitados para apoyar al sector orgánico y la mayor parte del tiempo éste no es uno de los primeros en la lista de prioridades de los Gobiernos. También, en algunos países la implementación de muchos programas agrícolas se delega a los niveles regionales. En tales

casos, es importante que estos niveles estén comprometidos y motivados. Asignando el liderazgo a una oficina gubernamental, generalmente dentro del ministerio de agricultura, y teniendo funcionarios responsables en otros ministerios y programas relevantes se conforma un buen marco administrativo para un mayor desarrollo del sector.

Recomendación 4. Se debería desarrollar un plan de acción para el sector orgánico, basándose en el análisis de la realidad del sector, en consultas participativas, y en una evaluación de las necesidades, así como en una apropiada planificación secuencial de acciones. Con el fin de ayudar a las agencias y a los sectores involucrados a enfocar sus esfuerzos, dicho plan de acción debería establecer metas para el sector orgánico cuyos resultados sean sujetos de medición.

Recomendación 5. Debería asignarse un rol de liderazgo a un ministerio o agencia gubernamental y se deberían establecer encargados del tema orgánico en otros ministerios y agencias relevantes.

Participación y organización de los grupos interesados

Los países que más han desarrollado su sector orgánico han tenido un proceso participativo de desarrollo de políticas, con una estrecha interacción entre el Gobierno y el sector. Tanto en Dinamarca como en Costa Rica, el Gobierno ha apoyado activamente la organización del sector así como su participación en el proceso de conformación de las políticas. En varios de los otros casos estudiados pareciera haber poca colaboración, lo que a menudo lleva al fracaso de las políticas. Por ejemplo, las normas oficiales de aplicación voluntaria para la agricultura orgánica de Chile, Tailandia y Malasia no parecieran haber sido de ninguna utilidad.

El sector orgánico se desarrolla por las acciones de individuos y empresarios. Al principio, es usual que ellos cuestionen las políticas oficiales. Una vez que se da la apertura e interés por parte del Gobierno para apoyar la producción orgánica, es esencial que este apoyo se desarrolle en estrecha comunicación con el sector orgánico. No todos los países tienen un movimiento o sector orgánico unificado, y en algunos países existen aparentes conflictos entre grupos orgánicos. Esto reduce la habilidad del mismo sector para trabajar hacia objetivos comunes, y también dificulta las consultas del Gobierno hacia el sector privado. Chile, Costa Rica y Dinamarca han reportado tener una organización que unifica al sector orgánico, que en el caso de Dinamarca y Costa Rica ha obtenido un importante apoyo del Gobierno. Contar con un sector bien organizado y unificado es, por supuesto, responsabilidad del sector mismo, pero el Gobierno puede estimular esta organización y, sobre todo, puede evitar estimular lo opuesto (por favoritismos o simple ignorancia).

El proceso de desarrollo de políticas gubernamentales debería garantizar que se aborden todos los aspectos de la producción orgánica, y que el proceso sea inclusivo. También se deben tomar en consideración las diferentes posibilidades que tienen los involucrados de participar en las consultas, p. ej., lejanía de la capital, recursos económicos para viajar y participar en reuniones, y limitaciones en infraestructura de comunicación. De igual manera, se deben tomar en cuenta aspectos de género y la situación de los indígenas.

En algunos países, p. ej. Dinamarca, el sector orgánico implementa muchos de los programas públicos, lo que fortalece la cooperación. En algunos otros países, p. ej. Chile, Dinamarca y Costa Rica, se han establecido estructuras permanentes de consulta entre el Gobierno y los sectores involucrados, que han demostrado ser muy útiles.

Recomendación 6. Los gobiernos deberían reconocer la diversidad de intereses representados en el sector orgánico y asegurar que todos ellos son tomados en cuenta de forma apropiada, así como también dirigir una atención especial hacia los grupos en desventaja.

Recomendación 7. Se debería establecer un ente permanente para las consultas entre el Gobierno y el sector privado.

Concientización

Aparte de la elaboración de reglas, planes y programas, el Gobierno, y en especial los funcionarios de alto rango, juegan un papel importante como formadores de opinión pública y como concientizadores sobre la producción orgánica en todos los niveles. En Costa Rica y Dinamarca, se han llevado a cabo importantes esfuerzos conjuntos entre el Gobierno y el sector privado para promover la producción orgánica entre los agricultores, consumidores y comercializadores. Cuando los ministerios de agricultura, ambiente o comercio hablan a favor de la producción orgánica, esto representa un importante mensaje que respalda y estimula a aquellos que desean promover la agenda orgánica, a lo interno y a lo externo del Gobierno. Este tipo de declaraciones son también precursores comunes para el verdadero desarrollo de las políticas.

Recomendación 8. Los gobiernos deberían contribuir en forma activa a la concientización sobre la agricultura orgánica a todo nivel.

Datos estadísticos

La demanda de datos sobre el sector orgánico es alta por parte de los comercializadores, investigadores, extensionistas y, en última instancia, de los Gobiernos. En la mayoría de los países, incluso en los países desarrollados como es el caso en los Estados Unidos, no hay una recopilación central de datos, ni aún los datos básicos como por ejemplo el número de agricultores y lo que producen²⁰. Un país con un solo organismo de certificación (p. ej. Dinamarca o Noruega) puede contar, en forma más o menos automática, con una recopilación de datos importantes en un solo lugar, pero el caso es que estos datos no siempre están disponibles. Costa Rica recopila datos sobre producción, pero las cifras sobre el mercado local se basan en estimados elaborados por una ONG. Por lo general, los datos sobre el mercado de exportación son más fáciles de obtener, especialmente porque los organismos de certificación normalmente extienden certificados de exportación para cada lote exportado y, por lo tanto, la comercialización queda documentada. Egipto y Chile pueden producir datos bastante precisos sobre exportaciones, pero no sobre el mercado interno. En mercados que no están regulados, o dónde no existe una definición común sobre lo que es orgánico, tales como el de Tailandia o Malasia, una complicación adicional para la recopilación de datos es la pregunta “Quién es realmente orgánico”. FAO recopila datos por medio del Sistema de Gestión de la Información sobre Agricultura Orgánica (Organic-AIMS) que está disponible en www.fao.org/organicag e IFOAM publica anualmente el estudio “World of Organic Agriculture”, para cuya elaboración ambas organizaciones dependen de los datos que les suministran individuos de los distintos países. Un consorcio de instituciones está intentando desarrollar un Sistema Europeo de Información para Mercados Orgánicos. En última instancia, cualquier Gobierno que desee desarrollar el sector necesita asegurarse de que cuenta con datos básicos, así como con un sistema que le permita monitorear el avance en el desarrollo. Inicialmente, es muy posible que la mejor forma de lograr esto sea a través del movimiento orgánico de cada país y los Gobiernos deberían contemplar el apoyar estos esfuerzos de recopilación de datos. En los casos en que el sector esté más desarrollado, se deberían tomar en cuenta medidas para incluir datos “orgánicos” en las estadísticas agrícolas públicas.

Recomendación 9. Es necesario recopilar, a través del tiempo, datos sobre producción y mercados orgánicos, analizarlos y ponerlos a disposición del sector y de los autores de las políticas.

²⁰ Sobre la cantidad de acres orgánicos en los Estados Unidos, a Febrero de 2006, solo se podían encontrar datos de 1997 y 2003.

Regulación, normas y certificación para la producción orgánica

Normas

Actualmente existen dos normas internacionales para la agricultura orgánica, las Directrices del Codex Alimentarius para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente (GL 32 – 1999, Rev. 1- 2001) - CAC/GL32²¹ - y las Normas Básicas de IFOAM (publicadas como parte de las Normas de IFOAM, última revisión de julio 2005²²). Existen quizás unos 70 países con algún tipo de normativa oficial y otras 100 normas del sector privado. La mayor parte de las normativas son bastante parecidas. Algunas de ellas claramente toman como referencia las normas internacionales mencionadas (p. ej. el reglamento de India es básicamente idéntico a la norma de IFOAM de 2002, el reglamento de Brasil utiliza la lista de insumos del Codex, y la norma de Malasia hace referencia a ambos), pero en varios otros casos, también se toma como referencia las normativas de otros países, en particular el reglamento de la UE (p. ej. en Sudáfrica).

De los estudios de caso, Costa Rica, Chile y Dinamarca tienen normativas para la agricultura orgánica obligatorias, es decir, que tienen que ser observadas por todo aquel que comercialice alimentos orgánicos. En Costa Rica, los organismos privados también tienen sus propias normas. Chile tuvo una norma oficial voluntaria desde 1999, la cual se convirtió en obligatoria en 2006. En Tailandia existen tanto normas privadas como normas gubernamentales voluntarias. En Malasia existe una norma oficial voluntaria, pero la mayoría de los productos certificados son importados y están certificados bajo las normativas del país exportador. No hay evidencia de que las normas oficiales voluntarias se estén utilizando mucho. Al mismo tiempo, la norma para la producción orgánica de Sudáfrica se redactó desde 2001 pero nunca fue aprobada por el Gobierno, sin embargo, se utiliza activamente en el mercado interno sudafricano. En Egipto los productos se certifican bajo el reglamento de la UE y bajo varias normas del sector privado de la Unión Europea – algunos pocos también bajo la norma local. En todos los países, los productores exportadores normalmente cumplen con y se certifican bajo las normativas del mercado de exportación. Aún en Dinamarca, los productores que deseen exportar a Estados Unidos deben seguir el reglamento NOP en lugar del reglamento de la UE. Los casos resaltan el hecho de que el desarrollo de las normativas no puede estar aislado de las realidades de los mercados. Una norma que no tiene demanda a nivel del mercado meta no tiene ningún valor y, más aún, puede crear confusión y convertirse en un impedimento para el desarrollo de la agricultura orgánica.

Un solo estándar o norma que sea aplicado por todos los productores orgánicos, ya sea a través de un reglamento obligatorio, de programas públicos voluntarios o del sector privado, certificándose o no, es algo que ayuda a generar energía y actividades conjuntas en el sector. También facilita la extensión y la información para los productores al igual que para los consumidores. Podría, asimismo, conformar la base para una marca común, que es uno de los factores de éxito para el desarrollo del mercado. Para asegurarse de que la norma se utilizará activamente, es necesario que se dé la plena participación del sector. Además, es preciso que haya claridad sobre el alcance de la norma y para qué se pretende utilizarla: ¿es para el mercado interno, para el mercado de exportación, o para ambos? ¿Cómo se aplicará a los productos importados? Se debe reconocer que, para los mercados de exportación, la solución más simple es seguir las normas de esos mercados; y que las normas de los países importadores pueden ser demasiado exigentes para la situación interna.

Ha sido ampliamente reconocido que, en el caso de la agricultura orgánica, las condiciones locales varían demasiado como para poder tener una sola norma internacional con mucho nivel de detalle (UNCTAD-FAO-IFOAM 2005). La utilización de las normas extranjeras es conveniente para el comercio internacional pero, la mayoría de las veces, definitivamente no

²¹ Disponible en http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032e.pdf

²² Disponible en http://www.ifoam.org/about_ifoam/standards/norms.html

es conveniente para los productores y, en particular, no lo es para los pequeños. Por supuesto, es preferible tener una sola norma que se aplique por igual para el mercado interno o de exportación pero, en la realidad, lo que esto suele significar es que las opciones prácticas son: que la norma nacional se adapta tanto a la de los mercados de exportación que deja de ser apropiada para las condiciones locales, o que se hace imposible el acceso a la exportación porque la norma no cumple con los requerimientos de los mercados importadores²³.

El movimiento orgánico brasileño y el mercado interno

El movimiento orgánico de Brasil se preocupa de que el reglamento orgánico se debería adaptar al ambiente geográfico, climático, social y económico del país. No debería crear barreras internas adoptando normas internacionales que, en su mayoría, han sido establecidas por países con altos niveles de ingresos. En el presente, un productor orgánico brasileño que desee exportar debe cumplir con la normativa del país importador. En consecuencia, no se necesita un reglamento brasileño para las exportaciones. Más bien, su propósito debería ser el desarrollar un mercado orgánico interno fuerte (Fonseca 2006).

El gobierno puede apoyar el desarrollo de una normativa nacional (o regional, como se verá más adelante). La recomendación es que, inicialmente, ésta sea una norma voluntaria. Independientemente de si la normativa es gubernamental o privada, los sectores interesados, y especialmente los que practican la agricultura orgánica, deberían estar fuertemente involucrados en el desarrollo de las normas orgánicas. Si la norma es privada, el Gobierno debe participar como un sector interesado importante. También se recomienda que la norma inicial se redacte teniendo en mente el desarrollo del mercado interno, que ésta no sea demasiado exigente, y que sea relativamente fácil de aplicar para los productores y de verificar por los organismos de certificación o por otros mecanismos. Si se espera que las normativas nacionales también se apliquen a las importaciones, las mismas deberían estar referenciadas en el Codex e IFOAM como base para la aceptación de las importaciones.

Recomendación 10. Por medio de una estrecha cooperación entre el sector privado y el gobierno, se debería desarrollar una normativa nacional o regional para la producción orgánica. La misma debería estar debidamente adaptada a las condiciones del país y enfocarse sobre todo en el mercado local.

Certificación

La certificación de tercera parte ha sido una herramienta muy importante para el desarrollo del mercado orgánico. Por medio de la certificación se le da a los productos orgánicos una imagen distintiva confiable, lo cual es particularmente útil para la comercialización en situaciones donde existe mucha distancia entre los productores y los consumidores, p. ej., en los supermercados y en el comercio internacional. Sin embargo, no existe evidencia de que la certificación de tercera parte sea lo que los mercados o los consumidores realmente piden, y también podrían haber otros mecanismos de aseguramiento de la calidad igualmente útiles. Para los mercados internacionales, la certificación se debe considerar como un requisito indispensable ya que los principales mercados requieren certificación para los productos que se comercialicen como orgánicos.

Hay 70 países que cuentan con organizaciones de certificación locales. La mayoría de los países africanos y muchos de Asia todavía carecen de proveedores locales del servicio. Existen solamente siete organismos de certificación establecidos en África: en Sudáfrica, Kenia, Uganda, la República Unida de Tanzania y Egipto. Asia tiene 117 organismos de

²³ Obviamente depende en gran medida de la actitud del país importador hasta qué punto, aún cuando las diferencias entre la norma del país exportador y el importador sean significativas, se siga o no considerando como equivalente.

certificación, pero 104 de éstos tienen su base en China, India o Japón. La mayoría de los países de América Latina cuenta con organismos de certificación locales (ver tabla 1).

Tabla 1. Organismos de certificación orgánica

Número de organismos de certificación	2005	2004	2003
África ²⁴	7	9	7
Asia	117	91	83
Europa	157	142	130
América Latina y el Caribe	43	33	33
Norteamérica ²⁵	84	97	101
Oceanía	11	11	10

En los siete países de los estudios de caso, existen proveedores locales de servicios de certificación. En todos ellos también ofrecen servicios de certificación organismos extranjeros. Los organismos locales normalmente dominan la certificación para los mercados locales, mientras que los extranjeros se orientan hacia el sector de exportación. Los servicios de certificación están disponibles a nivel global. Si el propósito es la exportación, la solución más simple es contratar los servicios de los organismos de certificación internacionales. Sin embargo, existen ventajas en los organismos de certificación locales. Los organismos establecidos localmente a menudo juegan un papel importante en el desarrollo interno del sector y en la formulación de normativas adaptadas a las condiciones locales. Una subsidiaria de un organismo extranjero rara vez se involucra en el desarrollo del sector local de la misma manera y, puesto que el servicio que ofrecen es sobre todo para el mercado de exportación, tienen muy poco interés en el desarrollo del mercado local. En estos casos, la única certificación que estaría disponible para los productores que deseen acceder al mercado nacional, sería una bajo las normas extranjeras y a un nivel de costo que se adapta más al sector exportador. En cierto sentido, un organismo local puede ejercer controles más eficientes; solo un organismo con presencia local puede darle un seguimiento diario al mercado y reaccionar rápidamente a eventos importantes – tales como epidemias, programas gubernamentales de distribución de pesticidas – los cuáles puede afectar la certificación (Rundgren 2005). El Gobierno puede apoyar el desarrollo de capacidades para los organismos de certificación locales. Esto ha sido llevado a cabo por ejemplo en la India, donde la Autoridad para el Desarrollo de las Exportaciones de Productos Agrícolas y Alimentos Procesados (APEDA por sus siglas en inglés) organiza capacitaciones para los organismos de certificación.

El costo de la certificación a menudo se cita como un obstáculo, especialmente para los pequeños productores, y algunas veces también se mencionan los requisitos, tales como la documentación. Los costos de la certificación frecuentemente representan entre el uno y el cuatro por ciento del valor de los productos, pero puede ser aún más. Más aún, éstos se aplican también al período de transición (conversión) cuando los productores aún no pueden vender sus productos como orgánicos. En muchos proyectos en países en desarrollo los costos de la certificación se pagan en su totalidad, o se subsidian, por medio de proyectos de desarrollo, o en algunos pocos casos son cubiertos por los exportadores o los importadores.

²⁴ El cambio en los distintos años solo refleja una diferencia a nivel de clasificación, con respecto a lo que se consideró como un organismo de certificación o solamente un agente local.

²⁵ Cuando el reglamento NOP de Estados Unidos entró en vigencia, se incrementó el número de organismos de certificación ya que varias organizaciones nuevas comenzaron a ofrecer el servicio. Sin embargo, al tiempo se dieron cuenta de que el mercado de certificación orgánica no era lucrativo y que los requisitos de acreditación eran muy exigentes, así que consecuentemente decidieron abandonar el negocio de la certificación. El mismo patrón se puede observar en Japón en el 2006.

(Damián 2002, Giovannucci 2005, EPOPA 2006). En muchos países de la UE, así como en los Estados Unidos, existen programas gubernamentales para ayudar a cubrir los costos de la certificación. En Dinamarca, Tailandia y Malasia la certificación es gubernamental y es gratuita para los agricultores, y en Túnez el gobierno cubre hasta el 70 por ciento del costo de la certificación (Belkheria y Kheder, 2006). En China las empresas que están certificadas pueden obtener hasta 4.000 dólares del Gobierno estatal²⁶. Si los sobrepagos disminuyeran considerablemente, los costos de la certificación se deberían tomar en cuenta aún más.

¿Certificación privada o gubernamental?

En la mayoría de los países la certificación se brinda como un servicio del sector privado. Sin embargo, en varios estados de Estados Unidos, en Malasia, Tailandia, Dinamarca, Finlandia y China existen servicios gubernamentales de certificación. Las experiencias y éxitos de tales servicios gubernamentales parecieran ser muy diferentes y es difícil hacer alguna aseveración generalizada sobre si este servicio debería ser privado o gubernamental. Existen varias ventajas potenciales en los servicios de certificación privados tales como competencia, orientación hacia el servicio, mejores vínculos con el sector orgánico, etc. Sin embargo, también existen ventajas en un servicio de certificación gubernamental, principalmente, su estabilidad y la “aceptación” automática de su independencia.

Cuando los gobiernos supervisan y aprueban a los organismos privados con el propósito de alcanzar la equivalencia, por ejemplo con la Unión Europea, deben invertir una cantidad considerable de recursos. Tienen que entrenar personal y desarrollar sistemas. Por otro lado, a una organización de certificación gubernamental no le requerirán sus socios comerciales que cuente con una aprobación o acreditación externa²⁷. Si el sector es pequeño y no hay mercado para más de uno o dos organismos de certificación, la cantidad de recursos que se invierta en todo el sistema de garantía será considerablemente menor con una certificación gubernamental directa que con organismos de certificación privados aprobados por el gobierno, ya que ésta última opción crea un estrato adicional de costos.

Se debe tomar nota de que los organismos de certificación gubernamentales a menudo tienen problemas para establecer cooperación con organismos del sector privado en otros países, es decir, frecuentemente es difícil, a nivel formal pero también a nivel conceptual, que los organismos gubernamentales establezcan acuerdos, por ejemplo, acuerdos multilaterales de reconocimiento, con entidades privadas en otros países o que se sometan ellos mismos a un programa de acreditación del sector privado, como el de IFOAM. Algunos Gobiernos podrían también tener problemas de credibilidad, es decir, que los países importadores en realidad podrían tener menor confianza en un servicio gubernamental que en uno del sector privado, por ejemplo por miedo a que exista corrupción. Las situaciones en las que hay un espacio importante para la certificación gubernamental son, particularmente, aquellas en las que el Gobierno tiene una agenda fuerte en agricultura orgánica pero el sector privado es débil, y donde no haya servicios de certificación para productores para el mercado local. La certificación gubernamental le permitiría al sector privado enfocarse en el desarrollo del mercado y otros asuntos urgentes. Los Gobiernos deben ser conscientes de que existen expectativas más grandes de que la certificación se ofrezca gratuitamente o por un costo muy bajo (para el agricultor), si ésta se lleva a cabo por parte del Gobierno, algo que también se refleja en el hecho de que la mayoría de los países que tienen certificación gubernamental la ofrecen en forma gratuita o a un costo subsidiado.

²⁶ Wei Hua, mensaje personal febrero 2006.

²⁷ Sin embargo, muchos países con certificación gubernamental escogen establecer también mecanismos de acreditación, p. ej. Estados Unidos, Tailandia y China.

Garantía participativa y otros sistemas de garantía (no de tercera parte)

Brasil y Bolivia aceptan la llamada “certificación participativa” dentro de sus sistemas regulatorios (Fonseca 2006, TOS 2006). Esto también está pendiente de aprobación en Costa Rica. Se trata de un sistema de certificación que enfatiza la participación de los sectores interesados, incluyendo a los productores, a diferencia del enfoque “objetivo e independiente” que se favorece en las normas internacionales (IFOAM 2004). IFOAM utiliza el término “Sistema de Garantía Participativa” para establecer una distinción aún más clara. Usualmente son sistemas diseñados especialmente para pequeños productores. Las normas utilizadas, frecuentemente, son las mismas que se utilizan para la certificación de tercera parte²⁸. Estos y otros sistemas de garantía de la calidad, que no se basan en la certificación de tercera parte, se están ahora extendiendo rápidamente tanto en países desarrollados como en desarrollo. Estos sistemas no solamente abordan la garantía de la calidad del producto, sino que también están vinculados a enfoques alternativos de comercialización (distribución a domicilio, grupos de apoyo comunitario a la agricultura, mercados de agricultores, ferias populares) y ayudan a educar al consumidor sobre los productos cultivados y procesados con métodos orgánicos. También se ha reportado la existencia de estos sistemas alternativos en Tailandia y en Sudáfrica (EPOPA 2006c). Es importante que los Gobiernos no inhiban, a través de regulaciones excesivamente rigurosas, el desarrollo de estas alternativas, ya que la certificación formal puede no ser lo que el mercado local demande.

Recomendación 11. Los gobiernos deberían facilitar el acceso a los servicios de certificación, ya sea mediante el estímulo para que los organismos extranjeros de certificación establezcan oficinas locales, o mediante el apoyo para que se desarrollen proveedores locales de estos servicios. En algunos países, especialmente donde el sector privado sea débil, el Gobierno podría considerar el establecimiento de un servicio de certificación gubernamental.

Recomendación 12. Se debería evitar el requisito de obligatoriedad de la certificación de tercera parte, ya que esto impedirá que surjan otras alternativas. Se deberían explorar otros procedimientos de evaluación de la conformidad, tales como los sistemas de garantía participativa.

Reglamentos para la agricultura orgánica

En algunos países y en algunos estados de Estados Unidos, en los años 1980s los Gobiernos se involucraron en el establecimiento de un marco regulatorio para el mercado orgánico, con el fin de proteger a los consumidores de ofertas engañosas y a los productores de la competencia desleal. La Unión Europea estableció un reglamento orgánico en 1991²⁹ y los Estados Unidos en 2002³⁰. Para el 2005, 70 países tenían ya reglamentos orgánicos en distintas etapas de implementación (ver la tabla 2). Los primeros reglamentos normalmente contenían algunas normas básicas de producción y reglas muy simples, si es que las tenían, para la certificación. Otros objetivos regulatorios tales como el fortalecimiento de la competitividad de los productores locales, el aumento de los ingresos agrícolas, y la protección del ambiente, se han agregado a los primeros objetivos que se referían sobre todo a la veracidad en el etiquetado. Es importante hacer notar que en la Unión Europea el reglamentación para la comercialización de productos orgánicos también conforma la base para el apoyo directo a los agricultores orgánicos, en el marco de los programas agro-ambientales de la Política Agrícola Común.

²⁸ Por el momento, no existen normas internacionales para tales sistemas de garantía participativa, y la variabilidad con la que los mismos operan es alta.

²⁹ Reglamento de la Unión Europea (CEE) 2092/91.

³⁰ Programa Nacional Orgánico de Estados Unidos (7 CFR Parte 205)12.

Tabla 2. Países con reglamentos orgánicos

Región	Implementado	Final sin implementar	En redacción
EU-25	25		
Resto de Europa	6	5	1
Asia y Pacífico	7	1	5
Américas y Caribe	3	5	7
África	1	1	2
Medio oriente	1	-	1
Total: 60	43	12	16

Fuente: Commins 2004 y Kilcher et al. 2006.

Tan pronto como empiezan a interesarse en la agricultura orgánica, la mayoría de los Gobiernos se involucran en una “regulación orgánica”. De los siete estudios de caso, Dinamarca ha tenido un reglamento orgánico obligatorio desde 1987 y Costa Rica desde 2001. Chile y Egipto están en proceso de establecer sus respectivos reglamentos, también obligatorios. En Tailandia y Malasia, los Gobiernos están apostándole a la reglamentación voluntaria, mientras que en Sudáfrica aún no existe ninguna actividad regulatoria. Estos reglamentos son normalmente reglamentos para la comercialización, los cuales tratan de limitar el uso de la palabra “orgánico” para solo sea utilizada en aquellos productos producidos de acuerdo a las normas fijadas por el Gobierno, y certificados por una organización igualmente aprobada por el Gobierno. En los países de la OCDE, estos reglamentos a menudo, pero no necesariamente siempre, han sido motivados por la preocupación por el mercado local, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo se han establecido principalmente, y en algunos casos aplican solo, para las exportaciones. Los que usualmente empujan los reglamentos orgánicos son los productores o los organismos de certificación quienes desean tener competencia justa; los consumidores rara vez se involucran.

Las principales razones que se han citado de por qué los reglamentos obligatorios se consideran una medida de política adecuada para desarrollar el sector orgánico son:

- brindar a la agricultura orgánica una imagen más respetable y confiable;
- brindar acceso al mercado de exportación; y
- desarrollo del mercado local.

Brindar credibilidad al sector

Es muy obvio que la introducción de una reglamentación para la agricultura orgánica significa un reconocimiento oficial para esta actividad, lo cual fortalecerá al sector, lo visibilizará y le brindará credibilidad, eliminando algunos prejuicios sobre lo orgánico, tanto en el sector público como en el privado. Una vez que el Gobierno ha reconocido la producción orgánica por medio de una reglamentación, es difícil que ésta sea ridiculizada o ignorada. Sin embargo, una reglamentación obligatoria no es la *única* forma en la que el Gobierno puede lograr esto.

Acceso al mercado de exportación

La Unión Europea, Japón y Estados Unidos han implementado sistemas de aprobación de importaciones para productos orgánicos. Puesto que éstos se basan en reglamentos gubernamentales obligatorios, se podría asumir que la forma más fácil de acceder a estos mercados es mediante la implementación de sistemas similares en los países exportadores y,

por medio de la equivalencia, lograr acceso al mercado. Sin embargo, muy pocos productos³¹ ingresan al mercado por medio de un acuerdo de equivalencia en cualquiera de estos tres mercados. Ni siquiera existen acuerdos de equivalencia entre estos tres mercados: Japón ha otorgado un estatus de equivalencia limitada a la Unión Europea y a los Estados Unidos, mientras que ni la Unión Europea ni los Estados Unidos han otorgado ningún tipo de equivalencia a los otros. La Unión Europea ha otorgado estatus de equivalencia a algunos países basándose en reglamentos para la exportación, es decir, países donde el uso de la palabra “orgánico” no ha sido regulado para el mercado local. Australia y Argentina son dos ejemplos de esto. Negociar acuerdos de equivalencia es costoso en términos de tiempo y recursos (UNCTAD-FAO-IFOAM 2007). De los países estudiados, solo Costa Rica³² ha logrado obtener aprobación limitada³³ por parte de la Unión Europea y Dinamarca ha logrado obtener reconocimiento limitado por parte de los Estados Unidos³⁴.

La principal forma en la que los productos pueden tener acceso al mercado de Estados Unidos o de la UE es certificándose por un organismo de certificación que haya sido aceptado en esos mercados (Bowen 2004)³⁵.

Los estudios de caso también muestran que las exportaciones de productos orgánicos están fluyendo desde países que no cuentan con reglamentos, p. ej. Chile, Egipto, Tailandia y Sudáfrica. Además, existen mercados para productos orgánicos prometedores en países en donde no hay reglamentación obligatoria, tales como Sudáfrica, Nueva Zelanda, los Estados del Golfo, Malasia, Singapur y la Federación Rusa. Los cambios³⁶ recientes en el reglamento orgánico de la UE también harán que sea más fácil para los organismos de certificación el obtener reconocimiento directo de la Unión Europea, independientemente de que exista o no un reglamento en el país en que operan.

La reglamentación oficial se visualiza como una herramienta para ayudar a que los productores orgánicos accedan a los mercados de exportación por medio de los acuerdos de equivalencia, pero la necesidad real de esto no es obvia. En cualquier caso, esta no es una solución rápida (p. ej. Chile solicitó el reconocimiento de la UE en 2000 y la resolución está aún pendiente) y consume muchos recursos. A menudo ocurre que el resultado de tener un reglamento nacional es solo un nivel más de complicación para los productores, quienes además de tener que cumplir con los requisitos para la exportación, tienen ahora que cumplir con el reglamento nacional.

Finalmente, si la meta es apoyar al sector exportador, no hay necesidad de hacer una reglamentación obligatoria; es suficiente con desarrollar un sistema supervisado por el gobierno para la exportación de productos orgánicos. La clave para el acceso al mercado de exportación radica en la existencia de organismos de certificación competentes y bien calificados y los esfuerzos para fortalecerlos deberían tener la prioridad.

³¹ En la UE se estima que menos del 20 por ciento de los productos importados provienen de países aprobados como equivalentes, y en Japón es aún menos.

³² De los países en desarrollo, desde 1994 la UE solo ha aprobado a Argentina, Costa Rica y, recientemente, a la India.

³³ Esta aprobación es parcial, es decir, no todos los productores certificados en Costa Rica son aceptados, solo aquellos certificados por dos organismos de certificación (de un total de seis que operan en el país).

³⁴ Las autoridades Danesas tienen el mandato de certificar a los productores bajo el reglamento NOP, es decir, el sistema danés en sí mismo no está reconocido – únicamente se reconoce la habilidad del servicio de inspección para controlar que la producción se lleve a cabo bajo las reglas de Estados Unidos.

³⁵ El detalle de los reglamentos para la importación de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón es complicado pero ya ha sido abordado en otros informes y, por lo tanto, no se explicará aquí. Además, los sistemas de la UE y Japón se encuentran actualmente en un proceso de cambio.

³⁶ Reglamento del consejo (EC) No. 1977/2006, del 19 de Diciembre de 2006.

Desarrollo de los mercados locales

La demanda para que exista un reglamento nacional para la producción orgánica debería surgir de algunas de las siguientes situaciones, o de una combinación de ellas:

- La comercialización de muchos productos orgánicos diferentes que al aducir adherencia a diferentes normas creen confusión en el mercado;
- La venta generalizada en el mercado de productos convencionales como orgánicos, es decir, fraude o engaño al consumidor;
- Falta de confianza en la credibilidad de los productos orgánicos por parte de los consumidores; y
- Falta de confianza en la credibilidad de los productos orgánicos por parte de los productores, temor de que estén compitiendo con otros productores orgánicos que no están siguiendo las mismas normas.

Algunos creen que los consumidores no tendrán confianza en los productos orgánicos a menos que el Gobierno haya fijado normas y un sistema obligatorio de certificación; esto también se ha expresado en los estudios de caso. Sin embargo, existe muy poca evidencia empírica para esta suposición. Hasta el 2001, el mercado de productos orgánicos de los Estados Unidos se desarrolló hasta alcanzar un valor de siete mil millones de dólares sin que existiera un reglamento federal implementado (sin embargo, sí habían varios reglamentos estatales). Asimismo, los países de la UE ya habían desarrollado un mercado orgánico considerable a principios de los años 1990s, cuando únicamente Dinamarca y Francia tenían reglamentos nacionales. Al analizar los promedios de la Unión Europea (EU-12) para los períodos 1989-1991 (cuando no existía reglamentación), 1992-1994 (justo después de que entrara en vigencia el reglamento de la UE) y 1995-1997 (cuando se asignaron amplios subsidios a la producción orgánica), vemos que el crecimiento total de terrenos manejados orgánicamente durante estos períodos de tres años fue el siguiente:

- 1989-1991 107 por ciento;
- 1992-1994 60 por ciento; y
- 1995-1997 70 por ciento.

Debido a la debilidad de los datos, es difícil sacar conclusiones contundentes pero, en todo caso, tampoco se podría concluir que, a nivel de toda la Unión Europea, la introducción de la reglamentación generó cambios dramáticos en las condiciones del mercado o en la diseminación de la producción orgánica. Una comparación entre Dinamarca y Francia, que tuvieron reglamentos más temprano (mediados de los 1980s), con Suecia e Italia (cuyos reglamentos son de 1995 y 1992, respectivamente) tampoco muestra un impacto positivo directo de los reglamentos en el desarrollo del sector (Rundgren 2002).

De la información en los estudios de caso, es difícil llegar a alguna conclusión sobre las ventajas de una regulación obligatoria para el desarrollo del mercado local. Solo Dinamarca y Costa Rica tienen reglamentos obligatorios y no hay nada que indique que el mercado local de Costa Rica es más dinámico que los de Egipto, Tailandia, Malasia o Sudáfrica. No obstante, en una situación en la que exista el fraude generalizado y una gran confusión a nivel del mercado, suena lógico suponer que una reglamentación del mercado local sería útil, sobre todo en países en donde exista un alto nivel de confianza en el Gobierno. Aunque, también en países en los que se han implementado reglamentos oficiales desde hace 10 años, hay consumidores escépticos sobre la confiabilidad de los productos orgánicos y también se da el fraude. En países en los que existe desconfianza generalizada hacia el Gobierno, se podrían incluso dar reacciones negativas hacia una reglamentación gubernamental³⁷.

³⁷ En los Estados Unidos, recientemente ha habido expresiones de activistas orgánicos indicando que el Departamento de Agricultura (USDA) “vendió” la producción orgánica a la gran industria, etc.

Un aspecto más, vinculado al desarrollo del mercado, con respecto a la reglamentación para productos orgánicos ha sido que en algunos países otras regulaciones podían haber limitado el derecho de vender un producto como orgánico. Por ejemplo, el sistema de clasificación de vinos de Francia, la clasificación de la pasta en Italia y las reglas de etiquetado de la carne en Estados Unidos, no permitían que se hiciera ninguna declaración adicional sobre la calidad del producto que no fuera la que estaba definida por ley. Contar con un reglamento para productos orgánicos ha sido importante para eliminar esos obstáculos. Obviamente, existen también otras soluciones regulatorias como, por ejemplo, que se hicieran modificaciones a los reglamentos que causaban el problema.

Alternativas a la reglamentación obligatoria para la producción orgánica

Existen varias opciones regulatorias para proteger a los consumidores y productores orgánicos de los engaños en la comercialización. La mayoría de los países cuentan con regulaciones en relación a la veracidad del etiquetado y a la prevención del engaño al consumidor. Tales reglas también se pueden aplicar a lo orgánico. Puesto que existen las normas internacionales del Codex Alimentarius y de IFOAM, es bastante simple hacer la aclaración (ya sea por medio de una modificación a las regulaciones existentes o por medio de instrucciones a las autoridades de supervisión) de que para que un producto se pueda vender como “orgánico”, tiene que haberse producido de acuerdo a normas internacionalmente reconocidas. Otra opción es utilizar la reglamentación para respaldar una norma nacional voluntaria (privada o pública). Este tipo de opción regulatoria puede incluir requisitos para la certificación u otros métodos de evaluación de la conformidad, o dejarlo abierto. Esta opción también es “amigable” para el comercio internacional y permitirá las importaciones con un mínimo de procedimientos oficiales.

Si un país decide involucrarse en la reglamentación obligatoria, es crucial que esta reglamentación sea “amigable” para los agricultores y para el comercio. En algunos países que tienen reglamentos obligatorios, hay disposiciones especiales para pequeños agricultores, por ejemplo, en el reglamento NOP de Estados Unidos los agricultores que venden menos de 5.000 dólares al año están exentos de la certificación, es decir, pueden utilizar la palabra “orgánico”, tienen que cumplir con las normas, pero no tienen que estar certificados. Un reglamento para la producción orgánica que esté mal redactado seguramente hará más daño que bien. Es muy posible que el “importar” un reglamento para la agricultura orgánica, por ejemplo el de la Unión Europea, no sea algo exitoso, tal como queda de manifiesto en el estudio de caso de Tailandia. En el Anexo 8 se desarrollan aún más otras opciones regulatorias.

Recomendación 13. La reglamentación obligatoria se debería considerar sólo cuando exista una necesidad claramente establecida y cuando se hayan descartado otras opciones más simples. En las primeras etapas de desarrollo, no es de esperarse que la reglamentación obligatoria de la producción orgánica sea una prioridad. La reglamentación para los mercados internos debería estar basada en las condiciones locales, y no principalmente en las condiciones de los mercados de exportación.

Implementación

Existe una subestimación generalizada sobre la cantidad de tiempo y recursos que se necesitan para implementar la reglamentación para la agricultura orgánica. En muchos países (por ejemplo, Brasil y Estados Unidos), el proceso desde que se aprobó la ley o norma original hasta que se logró juntar todas las piezas para implementarla tomó 10 años. Muchos países han aprobado reglamentaciones obligatorias para la agricultura orgánica, pero luego no han tenido éxito en su implementación. Esto es peor que no tener ningún tipo de reglamentación, puesto que un reglamento obligatorio que no se ha implementado crea una situación de limbo. Si existe una ley que exige que haya certificación obligatoria para los productos orgánicos, normas gubernamentales y la aprobación de los organismos de certificación por parte del gobierno, no puede llevarse a cabo ninguna comercialización de

productos orgánicos hasta que todos estos componentes se implementen. Un organismo de certificación local no puede desarrollar su trabajo si no está aún aprobado, los productores no puede solicitar certificación si las normas no están aún definidas, y el Gobierno no puede aprobar a los organismos de certificación hasta que no haya establecido su sistema de aprobación y supervisión. Todas estas cosas también requieren de la adjudicación de recurso y de personal debidamente entrenado. La falta de implementación se reporta como la causa principal por la que los países fracasan en obtener la aprobación como país tercero por parte de la Unión Europea (Crucefix 2007).

Los Gobiernos también deberían tomar en cuenta la posibilidad de trabajar con y utilizar instituciones existentes, por ejemplo, en vez de establecer un costoso sistema de acreditación para la agricultura orgánica, los Gobiernos podrían decidir trabajar con el Servicio Internacional de Acreditación Orgánica (IOAS por sus siglas en inglés), organización nacida de IFOAM. Esto podría ser para todo el servicio de acreditación o para la parte de evaluación técnica del proceso de acreditación. Este tipo de cooperación con organizaciones internacionales también podría contribuir a mejorar el acceso a mercados de exportación.

Importaciones

Tan pronto como se establece un mercado orgánico, habrá también importaciones de productos orgánicos³⁸. Se recomienda a los Gobiernos que tomen medidas para asegurar que los requisitos para las importaciones cumplen con el acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). El Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica (ITF por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta de UNCTAD, FAO e IFOAM, está en proceso de desarrollar recomendaciones útiles de cómo desarrollar reglamentos para la producción orgánica, basándose en normas internacionales y favoreciendo tanto el comercio local como el internacional. Algunas de estas recomendaciones son:

- Las normas para la producción orgánica deberían ser equivalentes a una sola norma internacional de “referencia” (tales como las de IFOAM o las del Codex Alimentarius);
- Esta norma debería utilizar requisitos (estándares) internacionales para la evaluación de la conformidad;
- En los sistemas regulatorios se debe aceptar el mutuo reconocimiento entre certificadores y acreditadores; y
- Se pueden reducir considerablemente las redundancias en la evaluación de la conformidad (certificación y acreditación) mediante un sola auditoría/inspección/evaluación que sirva para múltiples aprobaciones.

Los productores de los productos importados casi nunca son consultados como partes interesadas en el proceso regulatorio y, en muchos casos, los productores locales son completamente hostiles a las importaciones. Por lo tanto, existe un riesgo manifiesto de que en las normas haya discriminación hacia los productos importados. Algunos reglamentos nacionales que parecieran haberse desarrollado sobre todo para favorecer el acceso al mercado de exportación pueden, a su vez, convertirse en grandes obstáculos para la importación. Por ejemplo, el reglamento para la agricultura orgánica de China ha fijado sus estándares para la producción tan altos que deben cumplir con todos los requisitos de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Sin embargo, esto también se aplica a las importaciones hacia China, lo que en este caso establece la barrera más alta de entrada que existe (Ong 2006). En el caso de las importaciones, en lugar de instituir complicados procedimientos para la aprobación de las importaciones, se puede confiar a los organismos de certificación la

³⁸ Ver, en la sección sobre desarrollo de mercados, más sobre algunas de las ventajas de las importaciones de productos orgánicos.

evaluación de hasta qué punto las importaciones cumplen con requisitos equivalentes a los nacionales.

Recomendación 14. Se deberían de tomar en consideración las recomendaciones del Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica (ITF) sobre soluciones regulatorias, particularmente aquellas que se refieren al acceso de las importaciones.

Ayudando a los productores a cumplir con los requisitos

A menudo, la habilidad de los agricultores para cumplir con las normas y los requisitos de certificación es escasa. El Gobierno o las ONG deberían desarrollar “instrucciones” simples en las que se presenten los “sí y no” de la producción orgánica de una manera que sea accesible para los pequeños productores (muchas veces iletrados), por ejemplo, en forma gráfica. El asegurarse de que los agricultores de escasos recursos tienen la comprensión adecuada y reciben asistencia para la implementación seguramente contribuirá a un mercado orgánico de más credibilidad, ya que muchas de las violaciones a las normas orgánicas emanan de malentendidos o falta de información.

La certificación de grupos es un concepto que ha sido desarrollado durante los últimos 10 o 15 años para permitir que los productores se organicen en grupos con un sistema interno de control. No está formalmente reconocida en la mayoría de los reglamentos, sin embargo, gracias a un proceso de consulta de IFOAM, ha alcanzado aceptación “de facto” a nivel más o menos global, al menos para los productores de países en desarrollo. En la certificación grupal, el papel de la certificadora externa es principalmente verificar que el sistema interno de control del grupo funcione bien, y no inspeccionar a cada uno de los agricultores individuales. Todos los casos estudiados, excepto Chile y Dinamarca, tienen sistemas de certificación de grupos. A través de la certificación grupal los productores pueden obtener asistencia y acceder al complicado proceso de la certificación orgánica. También puede significar ahorros considerables, por ejemplo, en Costa Rica la diferencia de costos para una finca pequeña puede ser de varios cientos de dólares. No obstante, hay bastantes exigencias para el grupo en términos de calificación y recursos, lo cual impone limitaciones para la aplicación del sistema. IFOAM desarrolló una guía para la administración de los sistemas internos de control, así como manuales de capacitación³⁹. En algunos lugares, por ejemplo en Sudáfrica, se han fusionado estos sistemas internos de control para certificación orgánica con otros sistemas de manejo de la calidad (p. ej., EurepGAP) y se han desarrollado programas de capacitación.

Recomendación 15. Se debería apoyar a los productores, en especial a los pequeños, para que puedan cumplir con las normas, reglamentos y procedimientos de certificación. Se deberían contemplar consideraciones especiales para la certificación de los pequeños productores. Se deberían apoyar programas de capacitación para el establecimiento de los sistemas internos de control por parte de los grupos de pequeños agricultores.

Supervisión del mercado

Asumiendo que la principal razón para regular el sector orgánico es reducir el fraude a nivel del mercado, así como evitar la mala utilización de la palabra “orgánico” por parte de productores que no lo son, es sorprendente que la mayoría de los reglamentos orgánicos tienen el énfasis de regulación en los agricultores certificados y no establecen claramente quien tiene la responsabilidad de la supervisión del mercado. Asimismo, en relación con la implementación, en la mayoría de los países el grueso de los recursos se invierten en supervisar a los agricultores orgánicos y a las certificadoras, y muy pocos en supervisar el mercado. El conocimiento del mercado queda principalmente en manos del sector mismo y,

³⁹ Disponibles en www.ifoam.org

en la mayoría de los casos, serán los individuos orgánicos los primeros en detectar un engaño o falsa declaración de “orgánico”. Por lo tanto, se recomienda que el Gobierno coordine estrechamente con el sector privado para desarrollar la supervisión del mercado, independientemente de cuál marco regulatorio se seleccione.

Planteando los objetivos – consensuando los problemas

Antes de involucrarse en iniciativas de regulación, los Gobiernos y el sector privado deberían analizar cuidadosamente la situación para identificar cuál es el valor agregado que la reglamentación aportaría. Es importante que existan objetivos comunes previamente acordados y que se de un análisis conjunto sobre cuáles son los principales problemas a resolver, así como de hasta qué punto estos problemas se resolverán por medio de normativas o por otros medios. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, el acceso al mercado de exportación en la mayor parte de los casos no se logra solamente con desarrollar un reglamento. Otro ejemplo es que, a menudo, existe la percepción de que se dan muchos fraudes o de que se venden muchos productos orgánicos falsos, pero la pregunta es si, en realidad, es éste el caso o si esta percepción es más bien el resultado de la falta de cooperación y transparencia en el sector. Más aún, obviamente es una ilusión creer que el fraude vaya a desaparecer solamente porque exista un reglamento en vigencia⁴⁰. Es importante que se evalúe el impacto que tendrá la reglamentación en todos los sectores orgánicos interesados y no solamente en los grupos negociadores más fuertes, así como que todos los sectores interesados participen en las consultas.

Recomendación 16. Antes de establecer reglamentos, el Gobierno debería tener claridad sobre los objetivos. Los gobiernos que pretenden regular el sector deberían desarrollar la reglamentación en estrecha consulta con los actores del sector y asegurarse de que los reglamentos son de naturaleza facilitadora, más que controladora.

Desarrollo del mercado

Si bien en la mayoría de los países se da, y se ha venido dando por un largo período de tiempo, un crecimiento subyacente de entre 10 y 30 por ciento, algunos países, por ejemplo, Inglaterra, experimentan incrementos acelerados, de hasta 50 o 60 por ciento, por varios años – por lo general vinculado a algún escándalo alimenticio - y luego algunos años de estancamiento. A veces la gente tiene expectativas poco realistas sobre el mercado orgánico. El mercado orgánico es un mercado de calidad en el sentido de que las calidades inferiores a menudo son imposibles de vender como “orgánico” (a menos que sea para el mercado de alimento animal o para uso industrial). Al mismo tiempo, los productos de más altas calidades (por ejemplo, los vinos, café, té y quesos más finos) se venden bajo otros parámetros de calidad que no son la condición de orgánico y el valor agregado por ser orgánicos certificados es bastante bajo.

Algunos cultivos son muy fáciles de convertir a la producción orgánica; puede que ya se produzcan en sistemas muy cercanos a lo orgánico, por ejemplo, el café de pequeños agricultores en la mayor parte de África o las plantaciones extensivas de aceituna en el Mediterráneo. En esos casos, la oferta se puede incrementar rápidamente y la demanda no crece al mismo ritmo. Sin embargo, después de algún tiempo, los precios pueden bajar, o nuevos o más grandes actores se suman al mercado, y se alcanza un nuevo equilibrio. Algunos mercados, como el de algodón orgánico, se mantuvieron sin movimiento por casi 10 años pero recientemente han repuntado⁴¹. Con todo y todo, los mercados orgánicos no se deberían tomar como algo dado y se debería llevar a cabo suficiente investigación y

⁴⁰ Es claro que existen incidentes de fraude también en los mercados que están regulados.

⁴¹ En 2004 la producción orgánica de algodón era más o menos la misma que a mediados de los 1990s.

planificación de actividades de comercialización, antes de embarcarse en grandes iniciativas para aumentar la oferta.

Mercados locales

Todos los países estudiados, excepto Dinamarca, tienen un mercado local orgánico que representa mucho menos del 1 por ciento del mercado total de alimentos. En los países en desarrollo, uno debería mantener expectativas realistas en relación al mercado nacional de alimentos orgánicos o de cualquier otro alimento que involucre sobreprecios. Sin embargo, se puede ver claramente que es un mito el que en los países en desarrollo *todos* los consumidores optimicen sus gastos en alimentos, con el fin de obtener la mayor cantidad posible de energía y nutrientes por unidad monetaria. Un vistazo al nivel de ventas de gaseosas, cerveza, café, azúcar y otros productos de lujo, o al sector de alimentos saludables, muestra con claridad que, aún en los países más pobres, existe suficiente gente con capacidad adquisitiva para gastar un poco más en su alimentación, quienes podrían apoyar el desarrollo de un mercado orgánico con precios preferenciales.

La experiencia muestra que los primeros mercados para los productos orgánicos se encontrarán en el sector más elevado del mercado. ¿Significa esto que los productos orgánicos se deberían reservar para una minoría opulenta? Los precios de los productos orgánicos son altos principalmente por el hecho de que existe una oferta muy limitada y de que la distribución es ineficiente, más que porque el costo de producción sea elevado. Cuando la oferta aumente, los precios al consumidor disminuirán. Asimismo, tal como se mencionó en la introducción, el nivel de precios es influenciado por las políticas agrícolas, esencialmente por los subsidios a los productos convencionales. La producción orgánica no es necesariamente más costosa que la producción convencional. Si se toma en consideración que normalmente los alimentos orgánicos tienen un valor nutricional y un contenido de materia seca más elevados, los productos orgánicos podrían resultar ser más baratos. Por lo tanto, los alimentos orgánicos no deben verse como alimentos para los ricos, aún si el punto de partida de la comercialización a menudo implica el proveer a los sectores más altos del mercado.

En Dinamarca el 5 por ciento de las ventas de alimentos son de productos orgánicos, mientras que en Chile las ventas locales son muy reducidas. En Costa Rica las ventas locales tuvieron un valor de 1.3 millones de dólares en 2003 y en Egipto el 40 por ciento de la producción orgánica se vende en el país. En Malasia, Tailandia y Dinamarca se reporta importación de productos orgánicos. Frecuentemente, las tiendas especializadas y las ventas en puerta de finca son las primeras formas de comercializar lo orgánico. Los supermercados jugaron un rol importante en el desarrollo de los mercados orgánicos, especialmente en Europa del norte, y también en la mayoría de los países en desarrollo los supermercados están interesándose en los productos orgánicos. En África Oriental, China y muchos otros países en desarrollo se reporta también esto mismo. Los mercados internos se están desarrollando en todos los países en donde la producción orgánica está establecida y, usualmente, existe una división en relación a productos y productores que es similar a la de la producción convencional, por ejemplo, las fincas más grandes con producción especializada son para la exportación, y las más pequeñas con producción diversificada son para los mercados locales. Los estudios de caso muestran para los países en desarrollo un patrón similar al del mercado orgánico de Europa en sus inicios, con la diferencia de que ahora los supermercados juegan un papel más importante que el que jugaron en Europa hace 20 años. En Kenia se pueden encontrar actualmente productos orgánicos en unos once puntos de venta y existe un restaurante orgánico en la capital, Nairobi. El sector turístico también es un sector clave para la comercialización de productos orgánicos en países en desarrollo, incluyendo pero no limitándose al eco-turismo.

Las investigaciones en Europa han logrado identificar seis condiciones críticas para el desarrollo de los mercados orgánicos⁴² (Hamm y Michelsen 2000):

- Fuerte demanda por parte de los consumidores;
- Alto nivel de participación de las compañías de alimentos;
- Ventas a través de supermercados convencionales;
- Sobre precios moderados (menos del 50 por ciento);
- Un sello o marca dominante; y
- Promoción profesional a nivel nacional.

Una marca (sello) común, que se promoció activamente, tiene mucho más impacto que una norma común o un reglamento gubernamental (aunque es obvio que pueden apoyarse mutuamente), ya que la mayoría de los consumidores pueden reconocer fácilmente una marca, mientras que normalmente no tendrán conocimiento, y menos aún interés, en las normas o reglamentos. Este tipo de marca orgánica puede tener muchas formas. Puede ser un sello gubernamental accesible para los productores certificados por un organismo aprobado (USDA, JAS o Dinamarca); puede ser una marca de la asociación orgánica, la cual esté disponible para sus miembros; puede ser una marca que es propiedad del comercializador; o puede ser el sello de un organismo de certificación (por ejemplo, BioSuisse o Demeter). En Dinamarca, el 92 por ciento de los consumidores reconocen el sello gubernamental para productos orgánicos; en Suecia, el 96 por ciento de los consumidores reconocen la marca privada de KRAV (KRAV 2005). Inicialmente, la propiedad o la construcción subyacente en torno a una marca no tiene mucha importancia. Lo más importante es que ésta se utilice ampliamente en todos los productos orgánicos. Por lo tanto, una “marca de comercialización” accesible, tiene más posibilidades de tener éxito⁴³. Si la propiedad de la marca es pública o colectiva (por ejemplo, de una organización o asociación del sector orgánico), en el futuro se pueden adaptar las políticas para su utilización a las distintas etapas de desarrollo.

En Europa, algunos países han aplicado una estrategia de empujar para la expansión del mercado orgánico y otros una estrategia de tirar. Una estrategia de empujar pone el énfasis en medidas para hacer crecer la producción, asumiendo que una vez que exista más oferta, la demanda surgirá en el mercado. En la estrategia de tirar se tiene a la demanda del mercado como la fuerza generadora. La estrategia de empujar se basa en generosos pagos (subsidios) a las fincas orgánicas, algo que está fuera del alcance de la mayoría de los países en desarrollo. Asimismo, la estrategia de empuje tiene el potencial de hacer mucho daño a un mercado orgánico pequeño y volátil, por lo menos en el corto plazo. Por otro lado, los esfuerzos demasiado dinámicos de mercadeo podrían ser un fracaso si no existen suficientes productos para vender. Una medida que combine el estímulo de la oferta y la demanda es más prometedora (Hamm, Groenfeld y Halpin 2002). En África Oriental (Taylor 2007), Tailandia, Costa Rica y Malasia se menciona la falta de oferta como un factor limitante para el desarrollo del mercado interno. Es bastante claro que las políticas que pretendan influenciar el mercado requieren de un cuidadoso diseño y adaptación.

El precio de los productos orgánicos, tal como se mostró anteriormente, es un factor relevante. También en países en desarrollo, algunas veces se citan sobre precios muy elevados para los productos orgánicos, frecuentemente de hasta el doble del precio de los productos convencionales, y en el caso de Malasia de hasta 400 por ciento más – mucho más elevado que los sobrepagos en los países de la OCDE. Por otro lado, también hay varios ejemplos donde no se cobra ningún sobrepago por los productos orgánicos (Rundgren 2007). En gran medida, los precios más altos de lo orgánico son el resultado de la distribución ineficiente de

⁴² Basado en las condiciones en Europa a mediados de los 1990s. Puede haber otros factores críticos para las etapas tempranas, los cuáles no han sido identificados en esta investigación ya que algunas cosas pueden haberse dado por sentadas.

⁴³ Para mayor información, ver la sección sobre regulación y certificación.

pequeñas cantidades, más que de precios altos en puerta de finca. Probablemente, lo más importante para lograr un nivel de precios aceptable, es organizar la oferta y la distribución, lo cual requiere de la colaboración de los actores. Si se dan volúmenes crecientes, la distribución puede ser más eficiente y los precios al consumidor final seguramente bajarían, sin que sea necesario ejercer ninguna presión en los precios a nivel de finca. La distribución de los productos orgánicos a través de los canales masivos, tales como los supermercados, puede ayudar en este sentido. Sin embargo, los supermercados son también clientes muy exigentes y un sector orgánico emergente puede no estar en capacidad para cumplir con sus estrictas exigencias de calidad y puntualidad. En varios de los estudios de caso se resalta la necesidad de contar con mejor información de mercado.

Gestión de la cadena de suministro y procesamiento

Las organizaciones de productores a menudo carecen de suficientes recursos, y la falta de una infraestructura de distribución adecuada puede resultar fatal tanto para las exportaciones como para el mercado local. Esto no es algo particular de la producción orgánica, pero como sector “nuevo” es factible asumir que los productores orgánicos enfrentarán más obstáculos que sus colegas convencionales, especialmente puesto que las normas orgánicas requieren que haya una adecuada separación de los productos y los mercados orgánicos son, por lo general, más exigentes. La capacitación puede ser útil, así como también el apoyo directo del gobierno (donaciones o créditos) a los esfuerzos conjuntos entre productores, tales como el establecimiento de locales apropiados para el empaque, etiquetado y envíos conjuntos, y la compra de cierta maquinaria para seleccionar calidades.

Producción orgánica en KwaZulu-Natal

En Sudáfrica grupos de productores orgánicos han comenzado a trabajar juntos y el primer grupo de agricultores Zulu se certificó en 2001. Este grupo ha crecido de 27 miembros a más de 200 en la actualidad. Varios otros grupos se han establecido desde entonces, todos en KwaZulu-Natal, y están en proceso de organizarse como cooperativas primarias, a la vez que están conformando Zulu Orgánico como una cooperativa secundaria para establecer un sistema de manejo de la calidad, coordinar la logística y el empaque, y apoyar con la comercialización (estudio de caso de Sudáfrica).

Hay muchos obstáculos técnicos para los procesadores orgánicos emergentes. Algunos son tecnológicos, por ejemplo, el procesamiento orgánico puede necesitar soluciones tecnológicas distintas del convencional. Otros se relacionan con los ingredientes en la mezcla de los productos procesados. Por ejemplo, es común que haya producción local de frutas, pero puede no haber azúcar orgánica disponible para elaborar conservas tales como mermelada. Los canales de comercialización para la importación de azúcar a países en desarrollo no están apropiadamente desarrollados y, algunas veces, existen cuotas, impuestos y otros obstáculos para las importaciones. Por lo tanto, se necesita que cada norma de procesamiento orgánico reconozca y se adapte al nivel de desarrollo del sector.

Las importaciones de productos orgánicos pueden jugar un papel importante en el desarrollo del mercado orgánico interno, tal como se ha mostrado en Malasia y en otros países, tanto desarrollados como en desarrollo. Las importaciones pueden exponer a los consumidores locales a productos orgánicos de alta calidad, pueden ser necesarias como materias primas para el procesamiento orgánico, y pueden tener un efecto demostrativo (alimentos procesados) o fijar puntos de referencia para la industria local. Una tienda orgánica en Kenia informa que solamente el 1 por ciento de los productos vendidos son de origen nacional (Kimemia y Oyare 2006). En Filipinas, la industria orgánica doméstica es de 2.5 millones de dólares y las importaciones de alimentos orgánicos procesados están estimadas en otros 3 millones de dólares (USDA 2002).

En las etapas iniciales, la oferta interna es muy pequeña, las cantidades no son constantes y el nivel de procesamiento es muy bajo. En ese escenario, el sector orgánico como un todo puede experimentar un empujón con la importación de productos – más productos harán que los minoristas y consumidores se interesen más. Puesto que los consumidores modernos están acostumbrados a la disponibilidad durante todo el año de la mayoría de los productos, las importaciones de los productos que están fuera de estación también pueden estimular al mercado. Esta oportunidad a menudo se pierde cuando el incipiente mercado orgánico está manejado por organizaciones de productores y ONG, quienes rara vez tienen a las importaciones en su lista de prioridades y algunas veces más bien rechazan en el acto las importaciones por considerarlas competencia para los productores locales. También existe un espacio para el desarrollo del comercio orgánico intra-regional. En gran medida, las importaciones de productos orgánicos en países en desarrollo vienen de países de la OCDE en lugar de venir de otros países en desarrollo. Aún productos que se producen en un país vecino, bien puede que se exporten a Europa, se procesen o se empaquen y luego se importen⁴⁴. Además, hay importaciones de materias primas para el procesamiento, por ejemplo, tanto en la República Unida de Tanzania como en Uganda se importa azúcar orgánica de Europa (la que a su vez es importada de Latinoamérica) para el procesamiento de frutas para la exportación.

Certificados, no certificados y sistemas alternativos de garantía

En varios de los estudios de caso (Malasia, Tailandia y Sudáfrica) se informa sobre una cantidad considerable de ventas de productos orgánicos no certificados. En algunos casos esto se visualiza como un gran problema y en otros no se le da mayor importancia. También existe una cantidad, probablemente en aumento, de productores orgánicos en mercados que están obligatoriamente regulados, quienes venden alimentos orgánicos pero que, por causa de la reglamentación, no se les permite declarar que lo son (pues no están certificados). Esto se reporta también desde Costa Rica: “Así pues, muchos agricultores escogen vender sus productos en sus comunidades, donde pueden obtener mejores precios de las ventas directas al consumidor final y no necesariamente tienen que invertir en certificación”. Si a los agricultores orgánicos no se les permite vender sus productos como orgánicos, lo que sucederá es que ellos introducirán otros términos en sus mercados, lo cual puede aumentar la confusión del consumidor y debilitar el mercado orgánico. Además, existen productos que se venden con sistemas alternativos de garantía (ver Sistemas de Garantía Participativa arriba). Si bien la certificación probablemente continuará siendo un mecanismo muy importante para el desarrollo del mercado orgánico, estos otros enfoques no se deben pasar por alto y, particularmente, podría ser contraproducente convertirlos en ilegales por medio de la legislación.

El papel de Gobierno

El Gobierno normalmente no se involucra demasiado en los mercados internos, y probablemente no debería, aparte de fijar el marco regulatorio general. Sin embargo, cuando se trata de educación al consumidor sí es bastante común que los Gobiernos promuevan el consumo de ciertos alimentos, ya sea por razones comerciales o de salud. La educación al consumidor sobre una dieta saludable también podría incluir la promoción de los alimentos orgánicos. En Costa Rica, Dinamarca y muchos otros países se han apoyado actividades de promoción general. Los Gobiernos locales también pueden promover los alimentos orgánicos por medio de la asignación de espacios en mercados abiertos o en ferias comerciales. Los factores más importantes en las etapas iniciales de desarrollo de un mercado, donde los Gobiernos pueden jugar un papel importante, son: disponibilidad de productos, presentación y distribución adecuadas, y una clara comunicación al consumidor. Se puede apoyar a las organizaciones de productores para que organicen una oferta común, empaques atractivos y canales de distribución eficientes. El Gobierno puede tomar la iniciativa de convocar a los

⁴⁴ Observaciones de varios países y recientemente confirmadas en una capacitación con participantes de 10 países asiáticos, en Tailandia en febrero de 2006.

actores de la cadena de suministro. Finalmente, los sistemas apropiados de información de mercados pueden resultar de utilidad para todos los involucrados y, en particular, para los productores. Tales sistemas deberían incluir un directorio de proveedores y compradores, reportes de precios y cantidades, y también podrían incluir pronósticos para la producción futura. Es muy importante que la información de mercado llegue hasta el productor, por ejemplo por medio de programas de radio.

El integrar los productos orgánicos en la compras del Estado estimula la demanda del mercado y mejora la información pública y la exposición del consumidor al concepto de lo orgánico. En Dinamarca y otros países europeos el Gobierno ha estimulado las compras estatales de productos orgánicos para escuelas y hospitales. Cuando el Gobierno selecciona productos orgánicos para los eventos de alto nivel envía un mensaje fuerte a los mercados internos y contribuye grandemente a la aceptación de la producción orgánica.

Recomendación 17. Se deberían estimular las compras estatales de productos orgánicos, incluyendo la presentación de alimentos orgánicos en eventos públicos de importancia.

Recomendación 18. Se debería promover activamente la concientización y educación al consumidor.

Recomendación 19. Se debería establecer y promover un sello común (nacional, regional o internacional) para productos orgánicos.

Recomendación 20. Las estrategias para el desarrollo del mercado interno deberían incluir medidas tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, incluyendo el papel de las importaciones.

Recomendación 21. Se debería apoyar la organización de los agricultores en relación a aspectos de comercialización, distribución y almacenamiento conjuntos.

Recomendación 22. Se deberían establecer sistemas de información de mercados.

Exportaciones

Los mercados de exportación han jugado un rol preponderante en cinco de los seis países en desarrollo de los estudios de caso, especialmente en el desarrollo inicial de la producción orgánica. La mayoría de las exportaciones en un principio se desarrollaron sin ninguna participación significativa del Gobierno. La participación del Gobierno se ha dado primordialmente a dos niveles: promoción de actividades de exportación (por ejemplo, Chile, Costa Rica y Tailandia), y los esfuerzos para obtener el reconocimiento de acuerdo a las regulaciones de los países importadores, los cuáles han sido exitosos en el caso de Costa Rica con la Unión Europea. Únicamente Argentina, Costa Rica e India han obtenido reconocimiento de la Unión Europea, e India tiene reconocimiento limitado por parte de los Estados Unidos. Los productores orgánicos en países en desarrollo también han recibido apoyo de organizaciones de desarrollo (por ejemplo, GTZ, USAID, SIPPO, Sida, y CBI) para actividades de promoción de sus exportaciones. La Agencia para la Promoción de las Exportaciones de Brasil ha invertido más de 800.000 dólares en el proyecto Brasil Orgánico, en parte para aumentar la participación de compañías orgánicas brasileñas en las ferias comerciales orgánicas como BioFach en Alemania, Estados Unidos y Japón, y en vincular compradores y periodistas a proyectos orgánicos en Brasil financiando su participación en BioFach América Latina (IFOAM 2005).

A la hora de diseñar programas para la promoción de las exportaciones, es necesario comprender la naturaleza especial de los mercados orgánicos: los puntos de venta o programas diseñados para los productos convencionales pueden no ser los más adecuados para los orgánicos; los exportadores acostumbrados a vender productos básicos en bulto a menudo tienen dificultad para comprender los mercados orgánicos que son más exigentes y concientes de la calidad; los tratamientos y prácticas de manejo se deben adaptar. El contacto personal entre el comprador y el vendedor, importante en todo negocio, es aún más importante para las exportaciones orgánicas. Es necesario que los exportadores orgánicos cooperen en sus actividades de mercadeo de las exportaciones. Por medio de una promoción conjunta, con el apoyo del Gobierno, pueden proyectar una buena imagen país como oferente de productos orgánicos de calidad. Se deben desarrollar soluciones técnicas especiales para resolver los problemas. Por ejemplo, muchos cultivos de exportación se fumigan regularmente con químicos que son prohibidos para la producción orgánica, sin embargo, existen tratamientos alternativos tales como dióxido de carbono o el congelamiento. El Gobierno puede apoyar el establecimiento de centros para este tipo de tratamientos en localidades centrales o en los puertos de exportación.

Las exportaciones de productos orgánicos también representan mayores exigencias para los organismos de certificación. Ellos deben proveer el servicio de certificados de exportación, enviar reportes de inspección a otras organizaciones de certificación, y responder a preguntas de los importadores, autoridades u organismos de certificación de los países importadores. También puede que tenga que buscar acreditaciones directas para mercados de exportación, por ejemplo, acreditación NOP y acreditación IFOAM. Los organismos de certificación internacionales tienen rutinas establecidas para esto. Los organismos nacionales necesitarán apoyo para capacitar al personal y para establecer sus procedimientos con el fin de poder brindar un servicio eficiente. Lo más probable es que también necesiten apoyo financiero para las acreditaciones.

Recomendación 23. Se deberían apoyar actividades de promoción de las exportaciones, reconociendo la naturaleza especial de los mercados orgánicos. Se debería fomentar la unión de esfuerzos por parte de los exportadores orgánicos para la comercialización y promoción de sus productos.

Recomendación 24. Los productos orgánicos se deberían eximir de tratamientos fitosanitarios obligatorios con sustancias que no son permitidas para los productos orgánicos. Se deberían apoyar alternativas para la fumigación.

Producción

Las condiciones de producción para la agricultura orgánica son importantes para el desarrollo del sector. La mayor parte del éxito o fracaso de una finca orgánica se debe a las actividades del agricultor más que a las del Gobierno. Sin embargo, los Gobiernos tienen influencia directa sobre la producción en muchos casos e indirectamente por medio del apoyo a servicios tales como educación, extensión e investigación. Se debe reconocer que la investigación dirigida hacia la agricultura orgánica ha sido muy escasa y existen buenas razones para creer que, si se adjudicaran más recursos a esto, se podría lograr un salto en la productividad de las fincas orgánicas.

En este contexto, vale la pena llamar la atención sobre el potencial de la integración de la producción orgánica y el conocimiento tradicional, tanto para la extensión como para la investigación. La relación entre las técnicas de la agricultura orgánica moderna y los conocimientos agrícolas tradicionales y las variedades criollas de los agricultores, representa un suelo fértil para la innovación y el mejoramiento de la productividad agrícola local. El

conocimiento tradicional puede mejorar la implementación exitosa de la producción orgánica, mientras que las técnicas de la agricultura orgánica moderna pueden mejorar la productividad de los sistemas de producción tradicionales (Twarog 2006). Simultáneamente, también existe un gran potencial en la bio-ciencia y tecnologías modernas para hacer aportes a la agricultura orgánica⁴⁵.

Apoyo directo a la producción

Una forma importante de promover la producción orgánica es mediante la eliminación de incentivos negativos, tales como los subsidios para fertilizantes químicos, que causan distorsiones. El apoyo directo a la producción orgánica se ha implementado en la Unión Europea desde 1994 y algunos países, por ejemplo, Dinamarca, Suecia y Alemania, apoyaban a los agricultores orgánicos aún antes de esa fecha. Esto se debe ver en el contexto de que, en la Unión Europea, solo una pequeña fracción de la población está involucrada en el sector agrícola. Esto significa que unas pocas personas reciben apoyo de muchas. En la mayoría de los países en desarrollo, la situación es justamente al contrario, las familias de agricultores representan la mayoría de la población, y existen muy pocas posibilidades de tener un sistema de subsidios como el europeo. También se debe tomar en cuenta que los programas de apoyo especial para la agricultura orgánica en la Unión Europea, en la mayor parte de los casos, apenas compensan a los agricultores orgánicos por las desventajas causadas por las políticas agrícolas generales (Pretty y Dobbs 2004).

También en algunos países en desarrollo hay ejemplos de apoyo directo a los agricultores orgánicos, principalmente como apoyo a las inversiones, p. ej., en Túnez (Twarog 2006) y Malasia; o apoyo para los costos de la certificación, p. ej., en China e India; certificación gratuita, p. ej., en Tailandia y Malasia; o incentivos de crédito, p. ej., en Costa Rica. El apoyo para la inversión y el crédito, frecuentemente no están al alcance de los pequeños agricultores, quizás porque carecen de información o porque no tienen la capacidad de realizar las contribuciones requeridas para las inversiones, o no son sujetos de crédito porque no tienen título de propiedad o por la pobreza en general. Si ese es el caso, los esquemas de apoyo para la inversión o el crédito pueden sumarse a la discriminación que “de facto” sufren los productores en desventaja. Se deberían diseñar medidas de apoyo especiales para el sector de pequeños agricultores, tal vez organizándolas a través de sus organizaciones.

Recomendación 25. Las medidas de apoyo directo al productor necesitan estar adaptadas tanto a los pequeños agricultores como a las grandes operaciones comerciales.

Servicios de extensión

Los servicios de extensión frecuentemente se concentran en la producción convencional, a veces por razones de políticas, a veces porque no existe suficiente conocimiento sobre la agricultura orgánica. Más aún, en la mayoría de los países en desarrollo estos servicios siempre carecen de suficientes recursos. En muchas ocasiones, reciben posters, desplegados, y otros materiales de los comercializadores de agroquímicos. Finalmente, sus metodologías de capacitación son débiles y basadas en un enfoque de arriba hacia abajo, en el que los agricultores reciben instrucciones de utilizar ciertos insumos o hacer ciertas cosas. Esto casi nunca es eficiente para la producción convencional, y es aún menos eficiente para el sistema de producción orgánica, el cual está basado en el aprendizaje continuo por parte del agricultor, así como del extensionista. En la mayoría de los casos, los intercambios de agricultor a agricultor, los aprendizajes participativos, las escuelas de campo para agricultores y otros sistemas similares son más apropiados para los productores orgánicos.

⁴⁵ Aparte del uso de OGM, no existe nada en los conceptos o reglas de la agricultura orgánica que rechace las bio-tecnologías modernas.

En gran medida, la extensión puede partir del conocimiento tradicional o indígena. Esto se enfatiza en los estudios de Costa Rica, Tailandia y Egipto. Un reto particular para la extensión en agricultura orgánica es el capacitar de nuevo a los extensionistas, tanto a nivel de temas como de las formas de trabajar. Las ONG por lo general tienen una vasta experiencia en trabajar con la extensión participativa en producción orgánica y los Gobiernos podrían considerar apoyar estos esfuerzos. Otra opción es apoyar la extensión para la producción orgánica integrada a actividades comerciales por parte de una organización de productores o de empresas privadas. En Chile, Costa Rica y Egipto los Gobiernos han establecido programas especiales para la extensión en agricultura orgánica. En Dinamarca existe un servicio especial de extensión para la producción orgánica, pero también está integrado lo orgánico en los servicios generales de extensión.

Recomendación 26. Es necesario establecer servicios de extensión para la producción orgánica y capacitar a su personal. La extensión para la producción orgánica se debería desarrollar e implementar bajo una metodología participativa, teniendo a la finca y al agricultor como centro de atención.

Insumos (semillas, plántulas, control de plagas y abonos orgánicos)

Para muchos, la producción orgánica es la sustitución de agro-químicos por productos naturales, por ejemplo, en vez de utilizar pesticidas químicos, se utiliza un extracto de plantas; en vez de utilizar fertilizantes químicos, se utilizan estiércoles o compost. Bajo esa perspectiva, el asegurar que los insumos apropiados estén disponibles para los agricultores orgánicos, o hasta proporcionárselos a los agricultores, parecieran ser buenas maneras de promover la producción orgánica. Tailandia e India están planificando el establecimiento de fábricas para la producción de fertilizantes orgánicos a gran escala. Sin embargo, en gran medida, la producción orgánica utiliza recursos de la misma finca o que son específicos para las condiciones locales. En la mayoría de los casos, un pesticida químico no se reemplaza con un pesticida orgánico, sino con rotación de cultivos, siembra diversificada o la utilización de variedades resistentes. De igual manera, la necesidad de utilizar fertilizantes externos usualmente no es muy grande para los agricultores que tienen un sistema diversificado con buena rotación de cultivos, con utilización de abonos verdes, etc. Más aún, los pequeños agricultores no tienen mucha capacidad para comprar insumos, ya sean orgánicos o químicos. Por lo tanto, un enfoque de sustitución de insumos para la producción orgánica no es un buen punto de partida para la intervención del Gobierno.

No obstante, existen varios sistemas de producción orgánica que son bastante dependientes de los insumos externos, especialmente en el sector hortícola. La integración de la producción vegetal con la cría de animales, que es un aspecto fundamental de la producción orgánica europea, no es necesariamente la regla en la mayoría de los sistemas productivos tropicales. Además, algunas plagas representan amenazas reales para los agricultores orgánicos y, por lo tanto, podría ser un buen “seguro” el que haya insumos apropiados disponibles. Se debe reconocer que existe un amplio conocimiento tradicional sobre la utilización de plantas y otras sustancias naturales en el control de plagas. Este conocimiento tradicional ha sido frecuentemente desacreditado o ignorado por el sistema agronómico vigente. El apoyar la disseminación, así como el ulterior desarrollo, del conocimiento tradicional puede ser de gran importancia.

Recomendación 27. Se debería contemplar el conocimiento tradicional sobre tratamientos de control de plagas y otros, incorporarlo a los servicios de extensión, así como a otras formas de disseminación.

Hay muchos residuos del proceso agro-industrial que se pueden utilizar como fertilizantes o mejoradores de suelo, por ejemplo, la cascarilla del café y la granza de arroz. Los Gobiernos

pueden investigar dónde se encuentran estos recursos y pueden hacer recomendaciones sobre el proceso adecuado para devolverlos al sistema agrícola. Es importante que se dirija el reciclaje apropiado de la materia orgánica, por ejemplo, los residuos y desechos de los mercados y de las viviendas, hacia el sector agrícola. Esto tiene el beneficio adicional de contribuir con el saneamiento y la protección ambiental. Finalmente, el tratamiento adecuado de los desechos humanos y su integración al sistema productivo puede proveer nutrientes que son altamente necesitados en las fincas⁴⁶.

Recomendación 28. Se debería promover el reciclaje de los desechos agrícolas y alimenticios hacia los sistemas agrícolas orgánicos.

La producción industrial de los insumos, ya sean orgánicos o convencionales, no se debería subsidiar en el largo plazo⁴⁷, a menos que esta además provea servicios adicionales; por ejemplo, el establecimiento de una fábrica de compostaje en una ciudad podría tener un doble propósito de ser una forma eficiente e higiénica de manejar los desechos y, a la vez, proveer compost de buena calidad a los agricultores periurbanos. Quizás, el Gobierno puede estimular la producción de insumos necesarios por medio de intervenciones puntuales, por ejemplo, apoyando la introducción de nuevas tecnologías de procesamiento y apoyando a grupos de agricultores para que establezcan un centro de compostaje. Los Gobiernos debería apoyar el desarrollo (incluyendo la investigación y las pruebas de campo) de insumos útiles, por ejemplo, controladores biológicos. Los agricultores pueden ser presa fácil de engaños de algunos comercializadores de insumos y los Gobiernos podrían apoyar el desarrollo de pruebas de campo apropiadas o de otra medidas de control de calidad, por ejemplo, verificar que el contenido de nutrientes de un fertilizante que se venda sea, en efecto, lo que se indica en la etiqueta, o que los insumos no contenga niveles peligrosos de sustancias dañinas, tales como metales pesados. Se debe tener cuidado, sin embargo, de que tales controles no se tornen demasiado complicados o costosos, ya que esto daría al traste con su propósito inicial. Otra complicación es que muchos países manejan los insumos orgánicos bajo el mismo marco regulatorio de los insumos sintéticos, por ejemplo, productos de control biológico se tienen que registrar como pesticidas, con los mismos requerimientos y tarifas que los pesticidas sintéticos (TOS 2004, Envirocare 2006).

Recomendación 29. El Gobierno (u otros) deberían establecer controles básicos sobre los insumos biológicos tales como agentes de control de plagas y fertilizantes orgánicos.

Los reglamentos en los países importadores son cada vez más exigentes en el sentido de que los productos orgánicos deberían producirse con semillas orgánicas, aunque existen excepciones. Un estudio reciente llevado a cabo en tres países de África⁴⁸, muestra que las semillas orgánicas son básicamente inexistentes en el sector formal. En los sistemas informales de semillas, existen pero, aunque sean orgánicas, no están certificadas como tales. El estudio concluye que, en la actualidad, no es realista exigir el uso de semillas orgánicas en estos tres países (EPOPA 2006b). La utilización de semillas tratadas representa otro obstáculo. En muchos países el tratamiento de la semillas está prescrito por las autoridades o simplemente se utiliza como una medida general. Las semillas tratadas se aceptan en la agricultura orgánica únicamente bajo condiciones excepcionales y la ausencia de semillas sin tratar puede plantear inmensos problemas para los productores. Se están desarrollando muchos tratamientos alternativos para semillas, por ejemplo, agua tibia, o utilización de

⁴⁶ Algunas normas para la producción orgánica rechazan o limitan de manera tajante la recirculación de los desechos humanos, y en algunas culturas hay una fuerte resistencia a su utilización.

⁴⁷ El subsidio de los insumos podría generar resultados por debajo de lo óptimo (p. ej. sobre utilización de un determinado insumo) así como a una utilización económicamente insostenible.

⁴⁸ República Unida de Tanzania, Zambia y Uganda.

microorganismos, pero la mayoría de ellos no están disponibles o son desconocidos en los países en desarrollo.

Recomendación 30. La reproducción de semillas y los ensayos con semillas se deberían orientar hacia la producción orgánica. Se debería eximir a los agricultores orgánicos del tratamiento obligatorio de las semillas y se deberían ofrecer semillas sin tratamiento. Se deberían desarrollar y promover tratamientos alternativos para semillas.

Otro tema urgente es la disponibilidad de variedades que estén bien adaptadas a la producción orgánica. La reproducción de semillas no ha sido diseñada tomando en consideración las condiciones de los agricultores orgánicos, y las variedades disponibles pueden no funcionar muy bien bajo un manejo orgánico. Finalmente, la posibilidad de que las semillas se contaminen con OGM es un riesgo a la vista, el cual podría afectar seriamente a los agricultores orgánicos. En Costa Rica, una red de semillas, conformada por agricultores, recibe apoyo para ayudar a los agricultores a enfrentar los retos relacionados con las semillas para la agricultura orgánica. Un paso importante podría ser organizar al sector informal de semillas para la producción orgánica.

Recomendación 31. Es necesario que las políticas para los organismos genéticamente modificados (OGM) aseguren que las semillas OGM no son distribuidas o utilizadas en formas que puedan causar contaminación a otras semillas.

Capacitación y educación

La educación, a todo nivel, juega un papel muy importante en el desarrollo del futuro. En muchos países en desarrollo, la escuela primaria es la única educación a la que tendrán acceso los niños de las comunidades agrícolas. ¿Se abordan las prácticas agrícolas en esta educación, y de ser así, de qué forma se hace? ¿Qué imagen se transmite? En Costa Rica se introdujo un programa en 2002 para incluir la agricultura orgánica y los huertos orgánicos en algunas escuelas. No existen indicios de que otros países hayan introducido la producción orgánica en escuelas o colegios en forma sistemática.

Dinamarca estableció una institución de educación superior dedicada a la producción orgánica en 1981. El Instituto Nacional de Aprendizaje, en Costa Rica, tiene un centro especializado para la agricultura orgánica. En la mayoría de los países la capacitación en agricultura orgánica la llevan a cabo las ONG. En Sudáfrica el Gobierno se involucra en la acreditación de las instituciones y los currículos. En la República Unida de Tanzania el Gobierno le brinda a las instituciones de capacitación un currículo para agricultura orgánica y provee los certificados de desempeño para los cursos (Envirocare 2006). Algunas pocas instituciones de capacitación en África han estado involucradas en agricultura orgánica por un período extenso, por ejemplo, el Instituto Keniano para la Producción Orgánica ha estado capacitando agricultores y extensionistas en producción orgánica desde 1986, y ahora existen 35 instituciones de capacitación involucradas en agricultura orgánica (Kimemia y Oyare 2006). En Egipto, dos universidades tienen un departamento de agricultura orgánica y ofrecen cursos de grado. En Uganda, la Universidad de los Mártires tiene cursos en agricultura orgánica y la Universidad Agrícola de Sokoine en la República Unida de Tanzania está planeando hacer lo mismo. En Costa Rica, dos universidades ofrecen maestrías en agricultura orgánica o agroecología. En Tailandia se están gestando cursos para maestrías y bachillerato. Es necesario desarrollar programas de capacitación para empleados gubernamentales y otros miembros del personal del gobierno. Los institutos regionales también pueden representar una opción eficiente para desarrollar y transmitir conocimientos en agricultura orgánica, compartiendo los costos entre naciones que tienen condiciones similares, por ejemplo, el Instituto para la Agricultura Mediterránea cubre el Medio Oriente, el Sur de Europa y el Norte de África.

Recomendación 32. Se debería integrar la agricultura orgánica al currículo de las escuelas primarias y secundarias. Se debería apoyar a las instituciones especializadas que estén involucradas en la capacitación para la agricultura orgánica. Se debería desarrollar la educación superior en agricultura orgánica.

Investigación

En los países de bajos ingresos, los gastos públicos en investigación agrícola generalmente son menos del 0.5 por ciento del producto interno agrícola. En comparación, los países en desarrollo de mayores ingresos gastan aproximadamente el 1 por ciento y los países industrializados gastan del 2 al 5 por ciento. No solamente es necesario que se invierta más, sino también que se redirija la investigación. Actualmente, la mayoría de los recursos invertidos en investigación se gastan en tecnologías para la aplicación de agroquímicos e ingeniería genética, y muy poco se gasta en áreas de utilidad para la agricultura orgánica o sostenible. Cuando se espera que sea el sector privado el que financie la investigación, la situación es complicada ya que, usualmente, esto significa que son los proveedores de insumos los principales aportadores y a ellos no les conviene apoyar la investigación que es para desarrollar un método de producción agrícola que enfatiza la auto-suficiencia y la disminución en el uso de los insumos. Otra complicación es que la naturaleza holística de la agricultura orgánica requiere de más investigación en sistemas y no tanto en temas aislados, como el control de una determinada plaga o la función de un fertilizante biológico.

Puesto que la agricultura orgánica es intensiva en conocimiento, uno pensaría que la investigación habría jugado un papel importante en su establecimiento, pero en realidad no hay muchos indicios de que la investigación haya sido importante en las etapas tempranas de su desarrollo. No obstante, es obvio que el sector orgánico depende ahora de la inversión en investigación para su futuro desarrollo a fin de que se puedan alcanzar mejores niveles de productividad, se puedan resolver ciertos problemas de plagas, etc.

Existe una gran inercia y, algunas veces, una resistencia rotunda por parte de la investigación institucionalizada hacia la investigación en agricultura orgánica. Por lo tanto, a menudo se necesitan fondos y programas dedicados especialmente a la investigación en producción orgánica para asegurar que este sector reciba suficiente atención. Esta ha sido la estrategia en la mayoría de los países de la UE y, aún después de 10 o 15 años de investigación en producción orgánica, los Gobiernos continúan adjudicando fondos especiales para programas de investigación en lo orgánico. En Dinamarca la investigación en producción orgánica ha sido, desde 1995, deliberadamente descentralizada hacia todos los institutos de investigación agrícola y es coordinada por DARCOF, un centro de investigación que colabora transversalmente con los institutos. Ha habido tres programas principales de investigación en producción orgánica con un presupuesto total de 80 millones de dólares. De Costa Rica y Egipto se reportan enfoques similares. Adicionalmente, existe una necesidad de que la investigación orientada a la producción esté a tono con las necesidades de los productores. Por lo tanto, las prioridades de investigación se deben desarrollar en estrecha consulta con el sector.

Tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea están aumentando los fondos públicos para programas e investigaciones en temas relacionados con la producción orgánica, aunque en la Unión Europea se están financiando más programas y con un espectro más amplio. Los fondos europeos apoyan la innovación en técnicas de producción, procesamiento de alimentos, mercadeo y comercialización al detalle, y se estiman en 70 a 80 millones de euros anuales desde 2003 hasta 2005. Alemania, Holanda, Suiza y Dinamarca aportaron el 60 por ciento de esta suma. Durante el año fiscal 2005, el Gobierno de los Estados Unidos puso a disposición aproximadamente 4.7 millones de dólares exclusivamente para un programa de

subvención a la investigación en producción orgánica. Esta cifra se complementa con otros programas que benefician a los productores orgánicos, incluyendo financiamiento para investigación y asistencia técnica de agencias federales, estatales y locales que están enfocadas en la agricultura orgánica (Dimitri y Oberholtzer 2005). En Dinamarca existe un programa llamado investigación de base, una colaboración participativa entre investigadores y agricultores, el cual ha sido generosamente financiado. En Costa Rica, asimismo, el Gobierno apoya la investigación participativa. El estudio de caso de Egipto hace un llamado enfático a incluir a los pequeños agricultores y al conocimiento tradicional en la investigación.

Recomendación 33. Se deberían establecer programas especiales de investigación en agricultura orgánica, y se debería involucrar al sector en el establecimiento de las prioridades. Los programas de investigación y desarrollo en agricultura orgánica deberían ser participativos, partir de, e integrar el conocimiento tradicional (cuando sea relevante), y estar basados en las necesidades de los productores.

Programas de desarrollo

En muchos países en desarrollo, la asistencia extranjera para el desarrollo juega un papel bastante importante en la formación del sector agrícola, ya sea a través del apoyo presupuestario o de programas y proyectos especiales. La mayoría de las recomendaciones en este informe son aplicables también a estos esfuerzos. Egipto reporta 5 de estos proyectos. En Uganda, el programa de Promoción de las Exportaciones de Productos Orgánicos de África ha trabajado con más de 30,000 pequeños productores en ocho años (EPOPA 2006). FAO brinda asistencia técnica a los Gobiernos, por ejemplo, en Túnez. El Programa I-GO de IFOAM ha organizado capacitaciones y actividades de fortalecimiento de capacidades en varios países. Las intervenciones de las agencias externas para el desarrollo a menudo cubren temas como subsidios de costos de certificación, facilitación de asesoría técnica para agricultores o extensionistas, actividades de promoción de las exportaciones y apoyo al desarrollo de las organizaciones de agricultores o de las agencias de certificación locales. Últimamente, existe un mayor interés en el diálogo político, por ejemplo, el proyecto CBTF de PNUMA-UNCTAD en África Oriental. En muchos países en desarrollo, la cooperación ha apoyado el desarrollo de un marco regulatorio para la agricultura orgánica. Muchos programas de desarrollo trabajan en sociedad con el sector privado o con las ONG. De Uganda se reporta que “las iniciativas del Gobierno, que reciben financiamiento del presupuesto nacional, y los esfuerzos de la sociedad civil, que reciben financiamiento de donantes, parecen estar bastante desvinculados”. (Tumushabe 2006). Es necesario que los donantes identifiquen las iniciativas existentes y que especifiquen, a la hora que se diseñan los proyectos, que deben haber vínculos o intervenciones directas entre éstas, para asegurar un desarrollo más efectivo del sector orgánico y evitar fricciones competitivas innecesarias o que los proyectos traten de “reinventar la rueda”.

Cooperación regional e internacional

Existen muchos campos en los que la cooperación regional o internacional puede ser muy importante:

- Investigación;
- Comercio regional;
- Armonización de normativas;
- Acuerdos de comercio regionales e internacionales;
- Políticas para apoyar el desarrollo del sector orgánico;
- Bio-seguridad; y
- Conocimiento tradicional.

Participando en la comisión del Codex Alimentarius para el etiquetado, los Gobiernos pueden contribuir al desarrollo de una base para el establecimiento de la equivalencia. Asimismo, pueden asegurarse de que las normas internacionales incorporen adecuadamente la consideración de las condiciones, así como las expectativas de los productores y consumidores, de sus respectivos países. Los Gobiernos también pueden contemplar el participar en el trabajo de IFOAM y apoyar la participación de sus sectores privados en IFOAM. También existen otros tratados y procesos internacionales que, directa o indirectamente, impactan al sector orgánico, tales como el ADPIC, CBD y CMNUCC. Si un Gobierno se plantea como una de sus metas el llevar la agricultura orgánica a un nivel masivo, es necesario que evalúe de qué forma estos procesos afectarán a la producción orgánica.

FAO, UNCTAD e IFOAM se han involucrado en una iniciativa muy ambiciosa para reducir las barreras al comercio de los productos orgánicos. En el Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica (ITF por sus siglas en inglés), las tres organizaciones invitaron a Gobiernos, organismos del sector privado y organizaciones internacionales (por ejemplo, la OCDE, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)) a analizar la situación actual (fase de estudio) y a buscar soluciones (fase de propuestas). El ITF se inició en 2002 y desde entonces ha llevado a cabo varios estudios y reuniones. Es aún prematuro estimar cuáles acuerdos concretos podrían generarse directamente como resultado del trabajo del ITF⁴⁹, pero lo que sí es ya evidente es que se ha creado un dialogo que ha influenciado tanto a actores del sector privado como a las autoridades de control. Actualmente el ITF está en proceso de desarrollar dos herramientas: 1) un conjunto de Requisitos Internacionales para Organismos de Certificación Orgánica (IROCB por sus siglas en inglés) los cuáles servirían de punto de referencia para la equivalencia, una especie de catalizador para que se de la homologación de requisitos y la acreditación directa donde sea posible y 2) los Lineamientos del ITF para la Equivalencia. Los Gobiernos y el sector privado deberían contemplar el participar en este proceso y utilizar los resultados y herramientas del ITF. (UNCTAD-FAO-IFOAM 2006 y 2007).

Recomendación 34. Los gobiernos y el sector privado deberían participar en foros internacional relevantes, tales como los del Codex Alimentarius, IFOAM y el ITF.

Al no haber ningún acuerdo internacional de carácter general sobre normas y certificación en agricultura orgánica, los Gobiernos de los países en desarrollo podrían evaluar la posibilidad de incluir las normativas y los servicios de certificación para la producción orgánica en los acuerdos regionales. Aprendiendo de otras experiencias en el campo regulatorio, deberían tratar de ensamblar procedimientos simples que no creen obstáculos innecesarios para el establecimiento de organismos locales, o que no entorpezcan el comercio regional. El desarrollo de normas regionales podría constituir la base para el comercio regional. También es más probable que existan mayores posibilidades de negociar acuerdos de equivalencia (con los países importadores de la OCDE) sobre la base de normativas regionales que sobre la de una multitud de normas nacionales. En África Oriental se desarrolló una norma regional para la agricultura orgánica, con la participación de los sectores orgánicos interesados, incluyendo el Gobierno, y la misma fue adoptada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Africana Oriental en 2007⁵⁰. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) está apoyando un proceso similar en las Islas del Pacífico, en cooperación con IFOAM. También, es factible que haya más cooperación técnica a nivel regional. En Centroamérica, existe cooperación en

⁴⁹ Los acuerdos del ITF no son vinculantes para las organizaciones participantes, pero se pueden ver como propuestas negociadas.

⁵⁰ Este proceso fue apoyado por el CBTF de PNUMA-UNCTAD y por IFOAM.

el tema de la reglamentación entre las autoridades competentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Alonso 2005). FAO apoya un proyecto regional para Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, el cual cubre las áreas de legislación, armonización, certificación y desarrollo de los mercados locales.

Recomendación 35. Se debería promover la cooperación regional en aspectos de comercialización, normativas, evaluación de la conformidad, e investigación y desarrollo.

Referencias

- Alonso N (2005). "Central American competent authorities establish regional commission for organic agriculture". *The Organic Standard*, issue 46, February 2005.
- Ben Kheder M, y Maamer Belkheria S (2006). En Trade and Environment Review 2006. UNCTAD/DITC/TED/2005/12, Ginebra.
- Bowen D (2004). Current mechanisms that enable international trade in organic products. En Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. UNCTAD-FAO-IFOAM (2005). En http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.
- Commins K (2004). Overview of current status of standards and conformity assessment systems. En Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. UNCTAD-FAO-IFOAM (2005). En http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm
- Crucefix D (2005). Experience of equivalence and recognition mechanisms in the regulation of organic agriculture. Reporte presentado en la reunión del ITF del 5 al 7 de diciembre en Hammamet, Túnez. Available from http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.
- Damiani O (2002). Small farmers and organic agriculture: lessons learned from Latin America and the Caribbean. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma.
- Dimitri C and Oberholtzer L, (2005). Market-Led versus government-facilitated growth: development of the U.S. and EU organic agricultural sectors. WRS-05-05, USDA, Economic Research Service.
- Envirocare and Ministry of Agriculture and Food Security (2006). The status of organic agriculture production and trading opportunities in Tanzania. En <http://www.unep-unctad.org/cbtf>.
- EPOPA (2006a). Export promotion of organic products from Africa. En <http://www.epopa.info>.
- EPOPA (2006b). Organic, non treated and non GMO seed and planting material in Tanzania, Uganda and Zambia. En <http://www.epopa.info>.
- EPOPA (2006c). South African organic market study. En <http://www.epopa.info>.
- FAO (2002). Organic agriculture, environment and food security. Scialabba N and Hattam C, eds. Roma.
- Fonseca MF (2006). Meandering consensus building in Brazil. In *The Organic Standard*, Issue 58, February 2006. En <http://www.organicstandard.com>.
- Forss K and Lundström M (2005). An evaluation of the programme "Export Promotion of Organic Products from Africa". Phase II, Sida. En <http://www.epopa.info>.
- Giovannucci D (2005). Organic agriculture and poverty reduction in Asia. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: Roma.

- Giovanucci D (2006). Salient Trends in organic standards: the opportunities and challenges for developing countries. In *Standards and Trade: Challenges and Opportunities for Developing Country Agro-Food Trade*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial–USAID, Grupo de Trabajo sobre Normas de Comercio.
- Hamm U and Michelsen J (2000). Analysis of the organic food markets in Europe. En *Proceedings of the 13th International Scientific Conference, IFOAM & FIBL*. Basilea, Suiza, pp. 507–510.
- Hamm U, Gronefeld F and Haplin D (2002). Analysis of the European market for organic food. OMIaRD, Aberystwyth, Reino Unido.
- IFOAM (2004). Workshop on alternatives on certification for organic production. Abril 2004. En <http://www.ifoam.org>.
- IFOAM (2005). Press release, Bonn, Germany, 15 diciembre, 2005 de Biofach America Latina.
- Kilcher L, Huber B and Schmid O (2006). Standards and certification. In *The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends*. Helga W and Yussefi M (Eds), Bonn: IFOAM.
- Kimemia C, Oyare E (2006). The status of organic agriculture, production and trade in Kenya, Enero 2006. En <http://www.unep-unctad.org/cbtf>.
- KRAV (2005). Comunicado de Prensa, 19 enero 2006, Uppsala. En <http://www.krav.se>.
- Lampkin N, Gonzalez V, Wolfert J, Schmid O (2004). Overview about national action plans for organic food and farming. Enero 2004.
- Ong Kung Wai (2006). Equalising export rules in China. In *The Organic Standard*, Número 59, marzo 2006. En <http://www.organicstandard.com>.
- Pretty J, Brett C, Gee D, Hine R, Mason CF, Morison JIL, Raven H, Rayment M and van der Bijl G. (2000). An assessment of the total external costs of UK agriculture. En *Agricultural Systems* 65 (2), pp. 113–136.
- Pretty J and Dobbs TL (2004). Agri–environmental stewardship schemes and multifunctionality. En *Review of Agricultural Economics*, Volumen 26, pp. 220–237.
- Pretty J, Ball AS, Lang, T, and Morison JIL (2005).
- Rundgren G (2002). Is there a need for a regulatory framework? En *The Organic Standard*, Número 11 marzo. En <http://www.organicstandard.com>.
- Rundgren G (2005). Certified organic: reducing barriers to developing-country exports of conformity assessment services. OCDE, Paris.
- Taylor A (2007). Overview of the current state of organic agriculture in Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania and the opportunities for regional harmonization. (UNCTAD/DITC/TED/2005/16). Estudio comisionado por el Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo (CBTF). Naciones Unidas, Ginebra. En <http://www.unep-unctad.org/cbtf>.
- Tegtmeier EM, Duffy MD, (2004). External costs of agricultural production in the United States. En *International Journal of agricultural sustainability*. Vol. 2, No. 1, 2004.

- TOS (2004). How to get biological controls approved. En *The Organic Standard*, Número 43, diciembre 2004. En <http://www.organicstandard.com>.
- TOS (2005). The organic certification directory. En *The Organic Standard*, Número 52, Agosto 2005, En <http://www.organicstandard.com>.
- TOS (2006) Bolivia sets up organic development. En *The Organic Standard*, Número 59, marzo 2006, En <http://www.organicstandard.com>.
- Tumushabe GW, Naluwairo R, Mugenyi O (2006). The status of organic agriculture, production and trade in Uganda. Febrero 2006. En <http://www.unep-unctad.org/cbtf>.
- Twarog S (2006). Organic agriculture: a trade and sustainable development opportunity for developing countries. En *Trade and Environment Review 2006*. (UNCTAD/DITC/TED/2005/12), Ginebra.
- UNCTAD (2006). *Trade and Environment Review 2006* (UNCTAD/DITC/TED/2005/12), Ginebra.
- UNCTAD (2007a). Food safety and environmental requirements in export markets – friend or foe for producers of fruit and vegetables in Asian developing countries? Ginebra.
- UNCTAD (2007b). Codes for good agricultural practices: opportunities and challenges for fruit and vegetable exports from Latin American developing countries: experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica. Ginebra.
- UNCTAD–FAO–IFOAM (2005). Harmonization and equivalence in organic agriculture, Volume 1. Background papers on the International Task Force on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture. Michaud J, Wynen E y Bowen D, eds. Revisión marzo 2005. Bonn, UNCTAD, FAO, IFOAM. (UNCTAD/DITC/TED/2005/4.m) En http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.
- UNCTAD-FAO-IFOAM (2006). Strategy on Solutions for Harmonizing International Regulation of Organic Agriculture. Volumen 2, Antecedentes del Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica. Nueva York y Ginebra (UNCTAD-FAO-IFOAM. UNCTAD/DITC/TED/2005/15). En http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm
- UNCTAD–FAO–IFOAM (2007). Harmonization and equivalence in organic agriculture. Volumen 3, Antecedentes del Grupo Especial Internacional sobre Armonización y Equivalencia en la Agricultura Orgánica. Nueva York y Ginebra, UNCTAD–FAO–IFOAM. (UNCTAD/DITC/TED/2007/1). En http://r0.unctad.org/trade_env/itf-organic.htm.
- USDA (2005). Philippines organic products. En Organic Market Brief, Washington DC.
- Willer H and Yussefi M (2006). The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2006. IFOAM, Bonn y FIBL, Frick 2006.
- Banco Mundial (2001). Zambia public expenditure review. Banco Mundial, Washington DC, citado en *Growth and poverty reduction: the role of Agriculture*. DFID, Glasgow, 2005.

Anexo 1. Chile

Condiciones de la agricultura

Chile se extiende a todo lo largo de norte a sur y, por tanto, sus paisajes van desde el desierto árido en el norte hasta los fiordos y glaciares ventosos en el sur. El país se puede dividir en 7 zonas de norte a sur: Gran Norte (horticultura, cría de camélidos); Pequeño Norte (horticultura, producción de pisco, cría de cabras, producción de frutas); Centro (horticultura, producción de frutas, viticultura y producción de vinos, silvicultura); la Frontera (cereales, ganadería: de cría y engorde, silvicultura); Sur: la Zona de los Lagos (ganado vacuno: producción de leche, silvicultura); y el Sur Extremo (ovejas y ganado vacuno, silvicultura).

Durante la última década, la economía chilena ha experimentado un proceso de transformación importante en los sectores de producción y comercio. La agricultura representa el 4.5 por ciento del PIB. En los últimos 8 años Chile ha duplicado sus exportaciones de alimentos, las cuales alcanzaron más de 7 mil millones de dólares en 2004. En 15 años, el área dedicada a la producción de cultivos anuales disminuyó un 25 por ciento, mientras que las áreas dedicadas a frutales y viñedos se incrementaron en un 40 por ciento, y la superficie de horticultura y flores aumentó un 79 por ciento. El sector agrícola presenta aún dos realidades, una asociada con las exportaciones y otra orientada hacia el mercado interno, esta última generalmente representada por pequeños agricultores.

Agricultura orgánica

No existen estadísticas oficiales para el sector orgánico, sin embargo, es posible obtener información de instituciones gubernamentales, agencias certificadoras y de estudios realizados por la Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile. El área dedicada a la producción orgánica representa el 0.44 por ciento del total de la tierra cultivable del país (5.1 millones de hectáreas). En 2004, el área bajo cultivo orgánico llegó a las 22,489 hectáreas, incluyendo las zonas de recolección silvestre. La producción de miel de abeja también es un sector importante y existen 18,844 colmenas orgánicas.

Tabla 3. Evolución del área orgánica

Sector	1997/98 (ha.)	1999/00 (ha.)	2002/03 (ha.)
Frutas	566	683	2 311
Viñedos	44	437	1 914
Cultivos anuales y hortalizas	132	139	1 169
Plantas medicinales, rosa mosqueta	123	121	358
Otros			55
SUBTOTAL	1 813	1 920	5 806
Pastizales	245	370	2 016
Área de recolección silvestre	1 568	1 550	17 968
TOTAL	2 678	3 300	25 790

Fuente: ODEPA 2005.

Mercados orgánicos

Los actores en el mercado orgánico son muy heterogéneos. Si bien los productores pequeños están asociados con el mercado local y los grandes agricultores lo están con el mercado de exportaciones, existen diferentes combinaciones. El mercado local es pequeño y la mayoría de la producción orgánica está orientada a la exportación. El mercado interno está centralizado en la capital, Santiago. Los obstáculos más importantes para el desarrollo del mercado interno son la falta de información al consumidor y las dificultades para disponer de

una amplia gama de productos que se ofrezcan por distintos canales y en forma permanente. Los principales productos en el mercado local son frutas, hortalizas y vino.

Unos pocos supermercados han incorporado productos orgánicos, sin embargo, la diversidad y cantidad es aún limitada. Las tiendas especializadas, la mayoría de las cuales se encuentra en Santiago, no venden productos orgánicos en un 100 por ciento, también venden productos considerados como naturales. Algunos productores orgánicos tienen sus propias tiendas. La más conocida de éstas es Tierra Viva, de un grupo de pequeños productores orgánicos que venden sus productos a través de su propia tienda en Santiago. Por último, hay productores que venden sus productos directamente a los consumidores finales, ya sea en la finca o por medio de un sistema de entregas a domicilio.

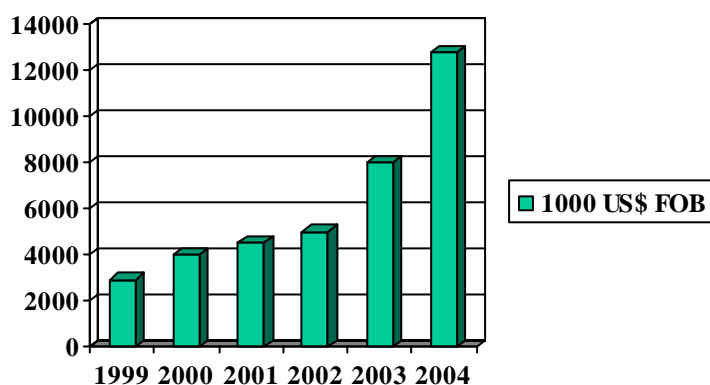
Mercados de exportación

El valor de las exportaciones de productos orgánicos en 2004 llegó a 12.722.978 dólares (FOB), distribuidos de la siguiente manera: (productos frescos (51.1 por ciento), productos congelados (28.2 por ciento), productos con algún nivel de procesamiento (13.5 por ciento), y productos deshidratados (7.2 por ciento). Los principales productos de exportación, de acuerdo al valor de las exportaciones, son manzanas frescas, frambuesas congeladas, vino tinto, kiwi, aguacates y moras frescas.

En 2004, los países de destino de las exportaciones chilenas fueron:

- Estados Unidos (58.4 por ciento);
- Europa (29.4 por ciento);
- Japón (5.7 por ciento);
- Canadá (4.9 por ciento); y
- Otros (1.6 por ciento).

Figura 1. Evolución de las exportaciones chilenas (1999–2004)



Fuente: ProChile, 2005.

Estructuras de apoyo

Existen estructuras generales para apoyar el desarrollo de la agricultura, las cuales el sector orgánico puede utilizar para desarrollar sus propias actividades. Los principales servicios que el sector orgánico requiere están relacionados con promoción, mercadeo, apoyo a la asociación y fuentes de información. La educación, capacitación y extensión se llevan a cabo por medio de iniciativas privadas y públicas, en la forma de seminarios, cursos, programas específicos, publicación de materiales de capacitación, visitas de estudio en Chile y en el exterior, y participación en ferias. La investigación la realizan las universidades y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias. En comparación con la investigación en temas relacionados con la agricultura convencional, la investigación en agricultura orgánica es muy pequeña.

Organización sectorial para la producción orgánica

La Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile (AAOCH)⁵¹ se creó en 1999 para la promoción del sector orgánico en Chile. Hoy día, esta organización cuenta con aproximadamente 90 miembros, incluyendo agricultores, certificadores, comercializadores, consultores, estudiantes, profesionales y otros. Desde su creación, AAOCH ha sido reconocida por las autoridades gubernamentales como un representante válido para el sector orgánico. Otra iniciativa interesante es la red de pequeños productores orgánicos creada por el INDAP (la institución del Ministerio de Agricultura que se encarga de apoyar a los pequeños agricultores).

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

La certificación la llevan a cabo agencias certificadoras nacionales y extranjeras. Existe un sistema de control gubernamental vigente, el cual es voluntario y solamente para los productos primarios que se exportan. Los productos de exportación cumplen con las normas requeridas en los mercados de destino (NOP, Unión Europea, JAS, etc.).

La Ley de Agricultura Orgánica chilena fue aprobada en el Parlamento en enero de 2006 y el sistema vigente cambiará. La ley establece el sistema nacional para la certificación de productos orgánicos; requiere la elaboración de reglamentos específicos; protege el etiquetado bajo las denominaciones de orgánico, biológico y ecológico; reconoce a una autoridad competente; evalúa y autoriza a las agencias certificadoras que trabajen en el país; crea un sello oficial; y establece sanciones. Las agencias certificadoras que operan en Chile son:

- Organismos nacionales: Agroeco, CCO; y
- Organismos extranjeros: Argencert, Letis, Lacon, BCS, CERES, IMO, Biocertificación, Ecocert.

En Chile no se da la certificación de grupos. Sin embargo, el acceso a la certificación para los pequeños agricultores es un asunto que está en discusión y una de las opciones puede ser la certificación de grupos de pequeños agricultores como un todo. Este tema ha sido considerado dentro de la nueva ley.

Política agrícola

En 2001 el Ministerio de Agricultura publicó el documento de políticas estatales para la agricultura chilena, período 2001-2010. El documento enfatiza la importancia de la calidad y sostenibilidad de la agricultura. Algunos aspectos importantes en este sentido son: la implementación de programas de buenas prácticas agrícolas; la modernización de los sistemas de inspección (o sea, HACCP); regulación para la utilización de los OGM; mejora de la política nacional de pesticidas; fortalecimiento de los mecanismos de trazabilidad; programa nacional para el control de los residuos; y consolidación del sistema de producción animal bajo control oficial. En la política, el ministerio también enuncia el establecimiento de un sistema de indicación de la calidad, el cual permite el desarrollo de iniciativas relacionadas con producción orgánica, producción integrada, denominación de origen u otras denominaciones vinculadas con prácticas ambientalmente amigables, consideraciones sociales y temas de bienestar animal. Con el fin de lograr este objetivo, la política propone tener un grupo de normativas, procedimientos de certificación y acreditación, verificación, y un sistema de trazabilidad. Este documento de políticas ha jugado un papel importante como referencia para el desarrollo de la ley para la producción orgánica y el establecimiento del sistema nacional para la certificación obligatoria de productos orgánicos.

⁵¹ Sitio Web: www.agrupacionorganica.cl

Chile ha tomado medidas precautorias para la utilización de los OGM, los cuales se permiten únicamente para la reproducción de semillas para la exportación y en algunos cultivos solo con fines de investigación. Se prohíbe el cultivo de plantas transgénicas para otros fines.

Tabla 4. Visión general de las políticas y programas para la agricultura orgánica

Tema	Programas y políticas gubernamentales
Desarrollo general de la agricultura orgánica y coordinación	El Ministerio de Agricultura ha constituido un grupo en el que están involucrados actores públicos y privados del sector orgánico, con el fin de coordinar acciones para desarrollar la agricultura orgánica. Esta es una instancia básicamente para discusión y coordinación.
Información	La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias maneja información y estadísticas sobre la agricultura orgánica en el país. Esta información es útil para visualizar las tendencias, pero los datos no son aún completamente precisos, ya que no se toman en cuenta todas las fuentes de información.
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	El Ministerio de Agricultura ha trabajado en conjunto con el sector privado (AAOCH) para tener una ley para la agricultura orgánica en Chile.
Desarrollo del mercado de exportación	ProChile, una agencia perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores ha apoyado durante muchos años la participación de Chile en BioFach. Asimismo, provee información de mercados.
Insumos (semillas, plántulas, control de plagas, abonos orgánicos, riego)	El Servicio Agrícola y Ganadero orienta sus acciones a apoyar a los agricultores en la recuperación de la fertilidad y productividad de los suelos. Recientemente, ha incorporado fertilizantes orgánicos y prácticas recomendadas en las normas para la producción orgánica. La Comisión Nacional de Riego ha incorporado un área especial de trabajo sobre calidad del agua y agricultura sostenible, en la que se incluye la agricultura orgánica.
Investigación	El Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) lleva a cabo algunos pocos proyectos de investigación. La Fundación para la Innovación Agraria financia proyectos del sector privado.
Servicios de Extensión	El INDAP estableció una red de pequeños agricultores orgánicos y les brinda asistencia técnica por medio de los servicios de extensión.
Otros	La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) ofrece varias líneas de apoyo institucional relacionadas con el fomento de la inversión, financiamiento, innovación, calidad y productividad. No existen líneas específicas para la producción orgánica pero los productores orgánicos pueden utilizar los servicios de CORFO.

Otros proyectos, programas e influencias sobre las políticas

Existe un acuerdo entre los gobiernos de Chile y Suiza para desarrollar un proyecto en dos regiones de Chile. El objetivo del proyecto está orientado principalmente a obtener información técnica, así como la validación de los sistemas orgánicos en viñedos y producción de lácteos. Hay un proyecto regional de FAO (Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay), el cual cubre áreas como legislación, armonización, certificación, comercialización y promoción de los productos orgánicos para los mercados locales.

El proceso de desarrollo de las políticas para la agricultura orgánica

Las ONG fueron los primeros actores involucrados en el fomento de la agricultura orgánica a través de varios programas de desarrollo sostenible. Estos programas se concentraron sobre todo en temas relacionados con la auto-subsistencia y la seguridad alimentaria en zonas rurales. Desde la perspectiva del Gobierno, la agricultura orgánica no era considerada como

actividad importante y se creía que era apropiada únicamente para los pequeños agricultores. En concordancia, no se implementaron políticas para apoyar al sector orgánico durante la década de 1980 y la mayor parte de la de 1990. Las primeras políticas fueron implementadas cuando el área bajo cultivo orgánico y las exportaciones se incrementaron. Aparecieron nuevos sectores interesados (agricultores medianos y empresas) y el sector privado comenzó a organizarse.

- (a) En 1999 se publicó la Norma chilena NCh 2439, para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente. Esta norma fue desarrollada por una comisión técnica con gente tanto del sector público como privado. Esta norma de producción se actualizó en 2004. La norma ha sido de aplicación voluntaria, pero con la nueva ley se convertirá en la base para los requisitos técnicos de la regulación obligatoria.
- (b) En 1999 se estableció una nueva comisión con el fin de redactar la norma Chilena sobre requisitos para los organismos de certificación que certifiquen productos orgánicos, NCh 2079.
- (c) En 1999 se creó la Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile, AAOCH.
- (d) En 2000 se creó el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas. Durante este año Chile solicitó el reconocimiento como “país tercero” ante la Unión Europea (aún pendiente).
- (e) En 2003 el Ministerio de Agricultura empezó a redactar la ley chilena para la agricultura orgánica y la propuesta de ley se envió al Congreso en 2004.
- (f) En 2005 se creó la Comisión de Agricultura Orgánica. Esta es una comisión público-privada para discutir y coordinar acciones y políticas para el apoyo a la producción orgánica. Este fue un paso importante, ya que permite guiar las acciones gubernamentales a través de un canal de comunicación directo. Los miembros del sector público pertenecen a diferentes instituciones y el sector privado está representado por AAOCH. El presidente de esta comisión es el vice-ministro de Agricultura.
- (g) En enero de 2006 se publicó la ley aprobada por el Congreso.

Oportunidades y retos

La agricultura orgánica tiene una gran oportunidad de crecer en los años venideros porque ha demostrado ya su viabilidad técnica y económica. La nueva ley para la agricultura orgánica le permitirá al Gobierno jugar un rol fundamental en el control de las agencias certificadoras, mejorará la transparencia y el mercado local estará regulado, con lo que habrá mayor claridad. Sin embargo, Chile tiene aún muchos retos: operar el nuevo sistema de control con una institución gubernamental como autoridad competente; desarrollar el mercado interno; mejorar la información al consumidor, la investigación y la asistencia técnica; elaborar estadísticas precisas sobre el sector orgánico; aumentar el área de cultivo orgánico e involucrar a más pequeños agricultores. Desde el punto de vista de las políticas, es necesario contar con instrumentos más específicos para apoyar a los productores orgánicos.

Lecciones aprendidas

La principal lección aprendida durante el proceso fue sobre la importancia de contar con un sector privado organizado, ya que entonces se pueden expresar claramente las necesidades y hacer propuestas consensuadas. Asimismo, es importante crear plataformas de discusión a fin de establecer una agenda común entre los actores de los sectores público y privado. Los sectores pequeños no obtienen tanto apoyo a nivel de políticas como los sectores más grandes. Una forma de atraer el interés del sector político es vinculando la agricultura orgánica a la agenda agrícola general y a temas como el medio ambiente, la agricultura sostenible y la calidad de los alimentos.

Anexo 2. Costa Rica

Condiciones de la agricultura

Costa Rica cuenta con un territorio de 51.100 km², del cual un 25.2 por ciento (1.288.565 has.) se dedica a áreas protegidas y reservas ecológicas y un 25.6 por ciento (1.308.160 has.) a la producción agropecuaria. Costa Rica es un país bien conocido por su enorme biodiversidad (alrededor del 4 por ciento del total mundial), lo que facilita la producción de una amplia variedad de cultivos, desde granos hasta hortalizas y frutas, la mayor parte de los cuáles son producidos por pequeños agricultores y se venden en el mercado nacional.

En 2003 la producción agropecuaria representó directamente un 10.2 del PIB, y un 32.5 por ciento si se considera la contribución real⁵². Durante ese año, los cultivos de exportación representaron un 76 por ciento del valor total de la agricultura. Los principales productos de exportación fueron banano, piña, café, alimentos procesados, plantas ornamentales, melón, aceite de palma, mariscos, carne de ganado bovino y azúcar. Tanto los grandes productores como los pequeños agricultores (usualmente organizados en asociaciones) participan en la producción de cultivos para la exportación, pero la actividad de la exportación está sobre todo en manos de los grandes productores.

Agricultura orgánica

En relación a la agricultura orgánica, en 2004 habían 10.800 has, pertenecientes a unos 3.495 agricultores, certificados y registrados como orgánicos en el registro oficial de la Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Esta área representaba el 2.42 por ciento del área total cultivable. Durante los cinco años anteriores, esta proporción se mantuvo en crecimiento constante.

Tabla 5. Área agrícola bajo producción orgánica en Costa Rica, en relación con el área total agrícola, 2000–2004

Año	Has orgánicas certificadas	Área agrícola Porcentaje	Total orgánico
2000	8 606	448 453	1.92%
2001	8 870	440 435	2.01%
2002	9 003	435 514	2.06%
2003	9 100	438 967	2.07%
2004	10 800	444 783	2.42%

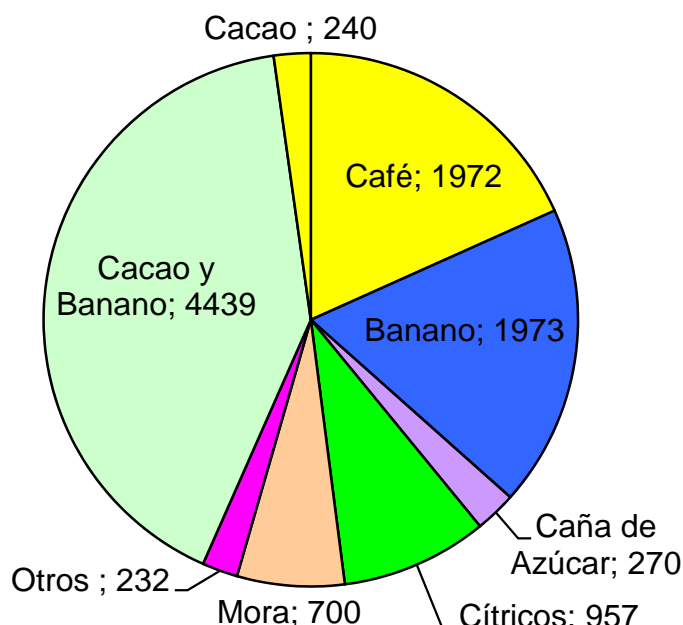
Fuente: PNAO-MAG, 2005.

En Costa Rica la agricultura orgánica comercial ha venido creciendo lentamente desde finales de la década de 1980. Alrededor del 85 por ciento de los productores orgánicos certificados, y probablemente el 100 por ciento de los no certificados, son pequeños y medianos productores (en promedio 2-3 has. por productor). La mayor parte de ellos, apoyados por ONG u organizados en asociaciones de agricultores y cooperativas, controlan toda la cadena de producción (desde la finca hasta el mercado), con algunas excepciones en el mercado de exportación. Muchos pequeños agricultores orgánicos trabajan bajo el enfoque de la “finca integral”, con un fuerte énfasis en seguridad alimentaria familiar y auto-suficiencia, y

⁵² IICA, 2003. La Contribución Real de la Agricultura a la Economía. En este estudio, se utilizó una matriz de contabilidad social para determinar los efectos, tanto los directos como los indirectos, de la actividad agrícola en otros sectores de la economía nacional.

normalmente venden sus excedentes en las ferias de productores más cercanas. Actualmente no existen productos orgánicos de origen animal certificados.

Figura 2. Distribución de la producción orgánica certificada en Costa Rica (en has)



Mercados orgánicos

Los primeros productos orgánicos fueron las hortalizas para el mercado local y el puré de banano exportado a Alemania. Aparte de las hortalizas, tubérculos, arroz y plantas medicinales, los cuales representaron menos del 1 por ciento del total de los productos certificados en 2004, la mayoría de los productos orgánicos certificados son para el mercado de exportación. Los principales productos orgánicos que se exportan en la actualidad incluyen café, banano (en puré para alimentos infantiles y deshidratado), cacao, jugo y concentrado de naranja, moras, piñas, azúcar rubio, sábila y otras plantas medicinales. Además de los productos antes mencionados, en el mercado nacional es posible encontrar prácticamente cualquier alimento que se consuma regularmente, incluyendo productos de origen animal, aunque muchos de estos no están certificados pero están respaldados por ONG o se venden a nivel de las comunidades rurales. Puesto que la regulación para el mercado orgánico requiere la certificación obligatoria, estos productos no se anuncian o etiquetan como orgánicos. La mayoría de ellos se venden en espacios de comercialización directa.

Los principales mercados de exportación son Estados Unidos, Europa y Japón. No existen datos oficiales sobre el tamaño del mercado de exportación, pero una de las principales agencias certificadoras (Eco-LOGICA) calculó que las exportaciones a Estados Unidos y Europa, para el año 2003, tuvieron un valor de 10 millones de dólares. Los actores en el mercado de exportación son tanto pequeños agricultores, organizados en asociaciones de agricultores o en cooperativas, como grandes productores o incluso corporaciones transnacionales (como es el caso de las exportaciones de piña, jugo de naranja y parte del banano, azúcar y cacao). Los grandes productores o empresas que exportan productos orgánicos pueden o no tener alguna producción propia pero, usualmente, compran la mayor parte del producto a pequeños y medianos productores. Algunas veces, estas grandes empresas exportadoras pagan la certificación y, por tanto, los agricultores no pueden vender a otros compradores.

En cuanto al mercado interno, las ventas a nivel de las comunidades locales, las ferias del agricultor semanales, en diferentes regiones, y los supermercados son los principales puntos de venta. El mercado nacional es aún muy pequeño pero ha venido creciendo rápidamente durante los últimos cinco o seis años. No existen datos confirmados disponibles, pero se puede afirmar que el mercado nacional de productos orgánicos se encuentra actualmente en franca expansión. En 2003, Eco-LOGICA calculó que las ventas de productos orgánicos a nivel nacional alcanzaron 1.5 millones de dólares. Hace unos tres o cuatro años, existían únicamente tres lugares donde los consumidores nacionales podían comprar productos orgánicos y todos estaban localizados en la capital. Hoy, existen por lo menos 15 puntos de venta y muchos de éstos están en otras ciudades o pueblos en zonas rurales.

La principal limitante para el crecimiento del mercado interno es la escasa oferta. Una de las principales cadenas de supermercados que ofrecen productos orgánicos ha expresado que su demanda está cubierta únicamente en un 50% pero no ha podido encontrar nuevos proveedores. Una de las razones para que esto suceda es que muchos productores orgánicos, no solo son demasiado pequeños, sino que se encuentran dispersos por todo el país y, por lo tanto, no es rentable hacer el acopio y distribución de esta producción a los principales puntos de venta. Así pues, muchos productores deciden vender sus productos en sus mismas comunidades, donde obtienen mejores precios por vender directamente a consumidores finales y no necesariamente tienen que incurrir en gastos de certificación.

Estructuras de apoyo

En Costa Rica existen varias opciones de capacitación para productores. El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), un centro de formación técnica que pertenece al estado y tiene cobertura a nivel nacional, ofrece cursos teórico-prácticos gratuitos en una amplia gama de temas relacionados con la agricultura. Este instituto tiene un centro especializado para la agricultura orgánica en el que, desde 1989, se han estado capacitando agricultores tanto en tecnologías básicas como avanzadas, tales como la elaboración de abonos orgánicos y métodos de control biológico desarrollados por medio de investigaciones en finca. A nivel universitario, la Universidad Nacional ofrece una maestría en Agroecología y la Universidad de Costa Rica ha desarrollado un Programa de Agricultura Orgánica, por medio del que se realizan investigaciones, y se enseña un curso básico opcional para los estudiantes de ingeniería agrícola. Esta misma universidad está en proceso de implementar una maestría en agricultura orgánica la cual se lanzaría en 2006. La Escuela Agrícola para la Región del Trópico Húmedo (EARTH), una universidad semi-privada especializada en agricultura sostenible, cuenta con una granja orgánica didáctica y brinda cursos de agricultura orgánica para los estudiantes de ingeniería agrícola y, ocasionalmente, para agricultores. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) desarrolla un programa de caficultura orgánica, que involucra tanto investigación como formación, y el Instituto Tecnológico de Costa Rica también lleva a cabo investigación y capacitación en uno de sus centros regionales, en el que se da énfasis a métodos de fertilización orgánica.

A nivel del sector gubernamental agrícola, el Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA), de reciente creación, es ahora el encargado de toda la investigación agropecuaria. Aún cuando la mayoría de los investigadores del INTA no han recibido formación para investigar en agricultura orgánica y no existe aún un programa específico para este fin, hay interés en el tema y se han realizado algunas investigaciones a pequeña escala. Durante los últimos dos años se han producido algunas publicaciones.

Dentro del MAG, existen dos oficinas especializadas en servicios para la agricultura orgánica: el Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO), encargado de ofrecer servicios de apoyo y promoción; y la Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica (GTARAO), encargada de administrar el sistema nacional de garantía para la producción orgánica. Ambas instancias se encuentran bajo la Dirección de Protección Fitosanitaria del MAG. En 1999, el PNAO estableció un grupo de trabajo intersectorial en

investigación y transferencia de tecnología para la agricultura orgánica, el PITTA-P.O.⁵³ en el que participan representantes de las principales universidades, de asociaciones de productores, ONG, y el sector público. El PITTA-P.O. promueve un enfoque de investigación participativa en finca y entre sus principales actividades se encuentra la organización de los encuentros anuales de agricultores experimentadores e investigadores en agricultura orgánica, que se realizan a nivel nacional.

La extensión está primordialmente en manos del Programa Nacional de Extensión Agropecuaria del MAG, el cual provee servicios de extensión en más de 90 localidades en todo el país. El PNAO cuenta con un coordinador de agricultura orgánica en cada una de las ocho regiones en que está dividido políticamente el país, y durante los últimos dos años ha realizado esfuerzos para capacitar a un grupo de 25 extensionistas de diferentes regiones. Estos esfuerzos son aún insuficientes comparados con la demanda actual de servicios de capacitación y extensión en agricultura orgánica que expresan los agricultores.

Organización sectorial para la producción orgánica

Los pequeños agricultores y las ONG fueron los primeros en involucrarse en la agricultura orgánica. El movimiento nacional de agricultura orgánica, ahora organizado bajo la estructura de MAOCO (Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense), se ha venido desarrollando durante los últimos 10 o 15 años. Algunos actores del sector académico, así como de los sectores de exportadores y certificadoras también han jugado roles importantes. La coordinación entre los diferentes sectores y el poco apoyo por parte de las instituciones gubernamentales fueron los principales retos desde finales de la década de 1990. Sin embargo, durante los últimos siete años, ha habido una participación más activa del sector público, y más apertura hacia las alianzas entre los diferentes sectores involucrados, lo que ha facilitado el fortalecimiento del movimiento orgánico, en el que el gobierno participa como uno más de los actores interesados.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

El sistema nacional de garantía para la producción orgánica es administrado por la Gerencia Técnica de Acreditación y Registro de Agricultura Orgánica (GTARAO). Las principales funciones que lleva a cabo GTARAO son: (a) acreditación de los organismos de certificación; (b) registro de los organismos de certificación, inspectores, productores certificados, procesadores y otros; y (c) supervisión y auditoría de todo el sistema. Para llevar a cabo su trabajo, la GTARAO se basa en la legislación nacional incluida en las siguientes leyes y reglamentos: Ley del Ambiente No7554 de 1995; Ley de Protección Fitosanitaria No. 7664 de 1997 y su Reglamento; y la normativa nacional para la producción orgánica contenida en el Decreto Ejecutivo No. 29782 de 2001⁵⁴. Para la acreditación se requiere el cumplimiento con los procedimientos de la norma ISO 65.

Costa Rica fue incluida en la lista de “países terceros” de la Unión Europea en marzo de 2003. Cuenta también con la aprobación del gobierno de Suiza y ha iniciado los procesos para el reconocimiento de la equivalencia con Estados Unidos y Japón

En la actualidad, hay dos organismos de certificación nacionales (Eco-LOGICA y AIMCOPOP) y cuatro internacionales (BCS Oko Garantie, OCIA, Ecocert y SKAL) que están debidamente acreditados ante la GTARAO. Los organismos de certificación tienen que certificar tomando el reglamento nacional como base de cumplimiento obligatorio pero también se permite que utilicen otras normas más estrictas para certificar. Tomando en consideración el número de clientes, Eco-LOGICA es la principal agencia certificadora, con aproximadamente un 65% de los clientes del país. Eco-LOGICA y BCS son las únicas dos agencias acreditadas por el Gobierno para las exportaciones a la Unión Europea y todas,

⁵³ Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuario de Producción Orgánica.

⁵⁴ Este decreto deroga y modifica a los decretos No. 25834 de 1997 y 29067 de 2000.

excepto AIMCOPOP, han obtenido la acreditación directa de los Estados Unidos para NOP. La GTARAO ha desarrollado un sello nacional para respaldar la certificación debidamente acreditada en el país, y éste puede ser utilizado en forma gratuita por agricultores, procesadores y exportadores. Aún no está ampliamente reconocido.

Para el mercado interno se requiere, obligatoriamente, certificación bajo el reglamento nacional la cual puede ser otorgada por cualquiera de las agencias acreditadas. En Costa Rica la mayor parte de la certificación de pequeños y medianos agricultores se lleva a cabo por medio de la certificación grupal⁵⁵. Esta es casi la única opción viable para los pequeños agricultores desde el punto de vista del costo, y aún así, no es siempre una opción de “bajo costo”, ya que implica una serie de costos indirectos, tales como capacitación y administración del sistema interno de control, los cuáles se suman a los costos directos, que pueden ser demasiado altos especialmente si el grupo es pequeño. Como un ejemplo de los costos directos, si Eco-LOGICA certificara a un grupo de 1.000 agricultores, cada uno tendría que pagar aproximadamente 10 dólares, pero si el grupo fuera solamente de 10 agricultores, cada uno tendría que pagar aproximadamente 150 dólares y, además, ambos grupos tendrían que pagar el 0.25 por ciento del valor de las ventas brutas por año.

Una comisión, que involucra a miembros de MAOCO y a agricultores en varias regiones, está en proceso de desarrollar otras alternativas, tales como los sistemas de garantía participativa.

Política agrícola

General

Los pesticidas en Costa Rica pagan impuestos desde hace muchos años y los ingresos generados por esos impuestos se destinan a cubrir un alto porcentaje del presupuesto de la Dirección de Protección Fitosanitaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Con relación a los OGM, las políticas nacionales son, de cierta manera, prudentes y en ellas se expresa algún nivel de preocupación por los posibles impactos negativos sobre la biodiversidad, el ambiente y la salud. En la práctica, sin embargo, la Gerencia Técnica de Biotecnología de la Dirección de Protección Fitosanitaria está en proceso de implementar los mecanismos para el desarrollo de actividades con OGM (investigación, liberación, producción de semillas, comercialización, etc.).

El principal documento oficial de políticas vigentes para el sector agropecuario se llama “Políticas para el Sector Agropecuario Costarricense 2002-2006” y contiene un amplio rango de políticas orientadas a apoyar el desarrollo de cuatro áreas prioritarias: (a) fortalecimiento de la competitividad del sector agropecuario; (b) desarrollo de las capacidades humanas y de las oportunidades para la agricultura y las áreas rurales, (c) agricultura en armonía con el medio ambiente; y (d) modernización de los servicios institucionales.

Políticas y programas para la agricultura orgánica

En el documento de políticas mencionado anteriormente, por primera vez, las políticas oficiales incluyen varias acciones para promover y apoyar el desarrollo de la agricultura orgánica, las cuales están contenidas en el capítulo sobre agricultura en armonía con el medio ambiente. Algunas de éstas actividades incluyen el fomento de las prácticas locales (o indígenas) de producción agropecuaria, el mejoramiento y la protección de la agrobiodiversidad, desestimular la utilización de pesticidas contaminantes, promoción de la producción de semillas criollas, apoyo a las alternativas para la certificación y apoyo para la conversión de la producción. En la práctica, la implementación de estas políticas generales ha sido limitada por la escasez de recursos disponibles en el sector público.

⁵⁵ Los agricultores están organizados en grupos y tienen un sistema interno de control.

Los programa y políticas gubernamentales para la agricultura orgánica los promueve principalmente el Programa Nacional de Agricultura Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (PNAO). Esta es una oficina de coordinación cuyo objetivo primordial es promover y apoyar la producción, procesamiento, y comercialización de productos orgánicos tanto para el mercado local como para la exportación. El PNAO, contando con un equipo central y un presupuesto muy pequeños y con ocho coordinadores regionales de agricultura orgánica, pertenecientes al sistema nacional de extensión, realiza actividades de diagnóstico a nivel nacional con el fin de identificar las necesidades de los agricultores orgánicos. Esta oficina coordina con instituciones del sector público y privado, así como con las organizaciones de cooperación técnica y financiera que apoyan al sector agropecuario, para asegurar que los productores orgánicos tienen acceso al menos a los mismos servicios que los agricultores convencionales.

Desde 1999, algunas de las tareas más importantes que ha desarrollado el PNAO han sido el apoyo y fortalecimiento del movimiento orgánico nacional (MAOCO), la difusión de información sobre la importancia de la agricultura orgánica tanto dentro de las estructuras gubernamentales como a nivel del público en general, el fomento del desarrollo de políticas. El resultado de estos esfuerzos ha sido que las políticas agrícolas oficiales incluyen ahora a la agricultura orgánica como uno de sus temas prioritarios, y MAOCO es actualmente reconocido, tanto por el Gobierno como por la prensa, como el principal referente en relación con los intereses de desarrollo de la agricultura orgánica.

Tabla 6. Visión general de los programas gubernamentales para la agricultura orgánica

Tema	Políticas y programas gubernamentales
Conocimiento general sobre los méritos de la agricultura orgánica	El PNAO desarrolla y distribuye materiales, artículos, presentaciones e informes, tanto para tomadores de decisión como para la prensa. Se han organizado talleres de capacitación para la prensa nacional.
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	Se ha establecido un sistema nacional de garantía y el mismo es administrado exitosamente por la GTARAO.
Mercado interno	El PNAO coordina acciones con supermercados y mercados de agricultores para ayudar a que se incluyan nuevos proveedores en estos mercados. También existe apoyo financiero sustancial para actividades de promoción tales como ferias nacionales y festivales.
Mercado de exportaciones	Tanto PROCOMER (la oficina de promoción de las exportaciones) como el PNAO apoyan la participación de los agricultores orgánicos en Biofach.
Procesamiento de alimentos	El Consejo Nacional de la Producción (CNP), en alianza con el Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos (CITA) de la Universidad de Costa Rica, brinda apoyo a los productores orgánicos en el desarrollo de métodos sencillos de procesamiento de alimentos.
Producción	La información sobre métodos de producción orgánica está disponible a través del PNAO y sus coordinadores regionales en todo el país. El congreso nacional aprobó recientemente un proyecto denominado Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS), el cual cuenta con un fondo de 14 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el MAG para brindar incentivos de crédito, y desarrollar capacitación y estudios destinados a la agricultura sostenible y a la agricultura orgánica.

Tema	Políticas y programas gubernamentales
Insumos (semillas, plántulas, control de plagas y abonos orgánicos)	En el laboratorio de control biológico del INTA, así como en el INA, se brinda asistencia técnica en temas relacionados con el control natural de plagas. El PNAO brinda información sobre métodos de control biológico y abonos orgánicos. El PNAO apoya el desarrollo de redes locales de intercambio de semillas entre agricultores.
Investigación	El INTA ha desarrollado algunos proyectos de investigación pequeños. El PITTA-P.O. promueve actividades de intercambio de conocimientos entre pequeños agricultores experimentadores.
Servicios de extensión	El PNAO ha apoyado la capacitación en métodos de producción orgánica para un grupo de aproximadamente 25 extensionistas. Algunos de ellos brindan asistencia técnica y capacitación a pequeños agricultores y a otros colegas.
Otros	Gracias a una alianza entre el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, durante los últimos tres años se ha puesto en marcha un programa para desarrollar huertas hortícolas orgánicas e incorporar la agricultura orgánica en la enseñanza en escuelas primarias.

Otros proyectos, programas e influencias sobre las políticas

El sector de cooperación internacional en general, y específicamente por medio de ONG como VECO de Bélgica o HIVOS de Holanda o por medio de programas de Naciones Unidas, como el Programa de Pequeñas Donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (GEF-PNUD), apoyan proyectos para asociaciones de pequeños agricultores u ONG locales. Recientemente, estas organizaciones han apoyado el proceso de fortalecimiento organizacional de MAOCO. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha brindado cooperación técnica para actividades de información y organización del sector. A nivel nacional, la Pastoral Social, el programa social y ambiental de la Iglesia Católica, lleva a cabo capacitaciones, produce material informativo y apoya las actividades de coordinación a nivel de comunidades de base en diferentes partes del país. A nivel del sistema bancario nacional, recientemente se ha gestado una alianza entre MAOCO y el Banco Popular, un banco estatal, con el fin de desarrollar productos financieros que se ajusten a las necesidades del sector orgánico.

El proceso de desarrollo de las políticas para la agricultura orgánica

En el proceso de desarrollo de las políticas gubernamentales para la agricultura orgánica en Costa Rica ha habido impulsores tanto “internos” como “externos” trabajando en conjunto. Los impulsores internos fueron principalmente los miembros del personal del Programa Nacional de Agricultura Orgánica, quienes desde 1999 podían contar con apoyo político al más alto nivel y con unos cuantos aliados dentro del sector público (sobre todo profesionales del sector agrícola y extensionistas que estaban interesados en la agricultura orgánica a nivel personal). Los impulsores externos fueron las ONG, los grupos de agricultores y el sector de cooperación internacional, quienes estuvieron dispuestos a desarrollar una alianza informal con el PNAO con el fin de trabajar en conjunto para desarrollar objetivos y propuestas comunes.

Un grupo de ONG, asociaciones de productores y representantes del sector público, con el apoyo de la cooperación internacional, llevó a cabo un proceso de consulta para desarrollar un plan de acción concertado a nivel regional y nacional. Este proceso, en el que participaron más de 1.500 agricultores y unas 50 organizaciones de todo el país, tuvo como resultado final la Estrategia Nacional para la Promoción de la Agricultura Orgánica y sentó las bases para la construcción del MAOCO. Esta organización “sombrilla” ha tenido la capacidad de

influir las políticas regionales y nacionales. MAOCO también llevó a cabo un proceso participativo para la redacción de una propuesta de ley para el apoyo y fomento de la agricultura orgánica, la cual se discute actualmente en la Asamblea Legislativa.

El plan de acción propuso alianzas entre instituciones del sector público y privado para tratar de abordar las principales limitaciones identificadas. En términos de implementación, algunas de las actividades prioritarias bajo la coordinación del PNAO incluían:

1. Desarrollo y difusión de información general para los tomadores de decisión por medio de materiales impresos, presentaciones y una página web;
2. Fortalecimiento del PNAO mediante el nombramiento de coordinadores regionales y la inclusión de la agricultura orgánica en las prioridades y los procesos de planificación del gobierno;
3. Apoyo a la investigación, experimentación campesina y transferencia de tecnología a través del establecimiento del PITTA-P.O.;
4. Promoción a través de los medios de comunicación, de reuniones con tomadores de decisión y de actividades con consumidores;
5. Apoyo al MAOCO y el proceso de desarrollo de la estrategia nacional;
6. Apoyo a los proyectos productivos en las regiones a través de la coordinación con las agencias de cooperación nacionales e internacionales;
7. Desarrollo de la agricultura orgánica en iniciativas de escuelas; y
8. Apoyo para la participación en Biofach, Alemania.

Oportunidades y retos

Algunas de las oportunidades más interesantes para el desarrollo de la agricultura orgánica en Costa Rica representan también los principales retos. Dos de estas oportunidades y retos son el poder aprovechar las ventajas del reconocimiento internacional del sistema nacional de garantía de la producción orgánica, para poder tener más acceso al mercado internacional; y también poder aprovechar la ventaja de un mercado nacional en rápido crecimiento, con el fin de fomentar la comercialización de productos orgánicos a nivel local.

El reto es desarrollar las condiciones adecuadas para incrementar la producción actual. Esto, por supuesto, está relacionado con otros retos tales como el fortalecimiento de la capacidad técnica de los servicios de extensión, el desarrollo de productos financieros e incentivos apropiados, el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños y medianos agricultores, y el encontrar soluciones efectivas para apoyar a los agricultores durante el período de transición. En general, las políticas vigentes, así como las que actualmente están siendo propuestas por MAOCO, parecen estar orientadas en la dirección correcta. La principal limitante pareciera ser la ausencia de recursos humanos y financieros disponibles, lo que obstaculiza la plena implementación de las políticas al ritmo rápido y constante requerido.

Lecciones aprendidas

Aunque los sectores público, privado y de cooperación internacional han invertido algunos recursos para el desarrollo de políticas de apoyo a la agricultura orgánica en Costa Rica (especialmente para la implementación del sistema de garantía de la producción orgánica y, más recientemente, para el fortalecimiento del MAOCO), hasta la fecha, los logros relacionados con el desarrollo de las políticas para el sector orgánico se han debido sobre el todo a las alianzas público-privadas más que algún proyecto de desarrollo de políticas que disponga de grandes fondos. El proceso para el desarrollo de las políticas puede ser más lento pero ciertamente es más participativo y concertado. La mayoría de los actores interesados ha participado en los procesos y, por lo tanto, estos actores están dispuestos a defender y respaldar estas políticas, lo que debería traducirse en sostenibilidad y estabilidad para las propuestas, así como para los procesos organizacionales relacionados. Esto es especialmente importante en el caso del desarrollo de las políticas para la agricultura orgánica, ya que,

puesto que ésta se desarrolló primero en el sector privado, muchos temen que si el Gobierno se involucra, las metas y orientación originales se podrían perder. El proceso de desarrollo de las políticas en Costa Rica muestra que eso no tiene, necesariamente, que suceder, siempre que se puedan desarrollar las alianzas adecuadas entre los actores del sector público y privado, y que se dé suficiente tiempo al proceso de desarrollo de las políticas para facilitar un abordaje transparente y ampliamente participativo.

Anexo 3. Dinamarca

Condiciones de la agricultura

Dinamarca cuenta con un clima templado, especialmente apropiado para el cultivo de granos (trigo y cebada), lo que se hace en el 60 por ciento de su territorio agrícola. La mayor parte de los granos son utilizados en la industria de los cerdos. Anualmente se producen 23 millones de cerdos para el sacrificio, de los que se exportan tres cuartas partes. Los lácteos conforman otro sector importante, tanto para el mercado interno como para la exportación. En total se exportan dos tercios de toda la producción agrícola, lo que constituye un siete por ciento del total de las exportaciones danesas. La producción agropecuaria representa el 2.7 por ciento del PIB⁵⁶, 62 por ciento de la superficie de Dinamarca se cultiva y la proporción de terrenos marginales es baja.

Durante siglos la producción agropecuaria ha sido la principal industria en Dinamarca y, si bien el impacto de la misma en la economía danesa está declinando, aún juega un papel vital. La cantidad de fincas ha disminuido rápidamente a medida que las fincas se han hecho más grandes y la forma de empleo se ha trasladado de la agricultura primaria a la industria de procesamiento. Se ha extendido ampliamente la práctica de que los dueños vivan en sus fincas y la mayoría de las empresas dentro de la industria alimenticia danesa son cooperativas bajo la propiedad y control de los mismos agricultores⁵⁷.

Agricultura orgánica

El seis por ciento del terreno cultivable se maneja en forma orgánica. El tamaño promedio de una finca orgánica (50.6 has.) es ligeramente menor que el de las fincas convencionales (54.5 has), pero también existen muchas fincas pequeñas, así como grandes (>100 has). Hay pocos productores de cerdos orgánicos en comparación con los productores convencionales, pero la proporción en el caso de la producción de lácteos es grande.

Tabla 7. Desarrollo de fincas orgánicas y área de producción, 1989–2004⁵⁸

Año	Cant. de fincas	Área orgánica	Porcentaje del convencional
1989	401	9 554	0.4%
1990	523	11 581	0.4%
1991	672	17 963	0.7%
1992	675	18 653	0.7%
1993	640	20 090	0.8%
1994	677	21 145	0,8%
1995	1 050	40 884	1.5%
1996	1 166	46 171	1.7%
1997	1 617	64 329	2.4%
1998	2 228	99 163	3.7%
1999	3 099	146 685	5.5%
2000	3 466	165 258	6.2%

⁵⁶ *Statistisk tiårsoversigt 2005. Danmarks Statistik 2005. DK.*

⁵⁷ *Danish Agriculture at home and abroad. (Agricultura danesa en casa y en el exterior). Concejo Agrícola Danés 2005 (www.landbrugsraadet.dk)*

⁵⁸ *Statistik over økologiske jordbrugsbedrifter 2004. Plantedirektoratet juli 2005. DK.*

2001	3 525	173 497	6.5%
2002	3 714	178 359	6.6%
2003	3 510	168 022	6.3%
2004	3 166	160 209	6.0%

Mercados orgánicos

La producción orgánica en Dinamarca se desarrolló originalmente para el mercado interno. Al principio se trataba sobre todo de hortalizas orgánicas que se vendían en puerta de finca o en los mercados de agricultores. La situación es muy diferente hoy en día, en donde el 85 por ciento de los productos orgánicos se venden a través de los supermercados. Las primeras hortalizas orgánicas se vendieron en el comercio minorista Coop en 1982 y el lanzamiento de la primera leche fresca orgánica lo organizaron en 1988 agricultores biodinámicos y orgánicos. La ventas crecieron lentamente hasta 1993, que fue un año crucial para el sector orgánico, en el que por la combinación de esfuerzos intensivos de mercadeo con una baja en los precios de los productos orgánicos, y reforzado por una mayor toma de conciencia sobre los problemas ambientales por parte del público y los sectores políticos, se dio una explosión del mercado. En años recientes se han desarrollado nuevas formas de llegar a los consumidores; en particular, ha tenido mucho éxito un gran esquema de ventas de cajas de productos por Internet.

Desde entonces, el mercado interno ha crecido rápidamente, alcanzando un 5 por ciento⁵⁹ del total de las ventas de alimentos en Dinamarca, y algunos productos orgánicos se pueden encontrar en casi todas las tiendas de alimentos del país. El sello orgánico danés es reconocido por el 93⁶⁰ por ciento de los consumidores y 81 por ciento de ellos le tienen confianza. Sin embargo, el crecimiento ha sido más lento en años recientes. La proporción del mercado varía considerablemente entre los diferentes productos.

Tabla 8. Proporción del Mercado de los principales productos orgánicos (2004)⁶¹

Producto	Porcent. de orgánico en rel. al mercado total
Hojuelas avena	26.6%
Leche	27.9%
Huevos	17.2%
Pasta fresca	17.2%
Zanahorias	16.5%
Harina de trigo	9.6%
Mantequilla	5.8%
Café	3.2%
Papas	3.0%
Carne de res	1.7%
Cerdo	0.4%

Mercado de exportación

A medida que la producción fue creciendo, se fue pronunciando la necesidad de exportar productos orgánicos daneses. La asociación orgánica, exportadores y negocios iniciaron un

⁵⁹ En 2002. Fuente: *GfK ConsumerScan 1999-2002*, GfK Dinamarca.

⁶⁰ *Wier, M. and Andersen, L. Mørch (2003) Amterne og Kommunernes Forskningsinstitut Forbrugernes efterspørgsel efter økologiske fødevarer.*

⁶¹ Source: GfK ConsumerScan consumer panel, published at www.alt-om-okologi.dk.

esfuerzo dirigido para la exportación (el cual fue apoyado con fondos gubernamentales) hacia el Reino Unido, Suecia y Alemania. En 2003 el valor total de las exportaciones de productos orgánicos fue de 39 millones de dólares. Los principales productos incluyen productos lácteos, abarrotos y alimentos gourmet. Los productos orgánicos son más refinados que los productos convencionales para la exportación. A pesar de un gran esfuerzo, las exportaciones han disminuido ligeramente en los últimos años. En particular, se ha encontrado que la dificultad para tener acceso a sellos privados⁶² que se utilizan en los mercados meta constituye una fuerte barrera para las exportaciones, y el Gobierno ha invertido algunos recursos para desarrollar acuerdos de reconocimiento con los sellos privados fuertes. Al no darse ningún acuerdo de equivalencia para las exportaciones de productos orgánicos entre la UE y Estados Unidos, Dinamarca negoció directamente con Estados Unidos y actualmente está reconocida por ese país para la certificación bajo la norma NOP.

Investigación

Investigación y desarrollo han sido las principales prioridades de apoyo gubernamental para el crecimiento de la producción orgánica en Dinamarca. Desde 1995, la investigación en producción orgánica en Dinamarca ha sido deliberadamente descentralizada hacia todos los institutos de investigación agrícola y es coordinada por DARCOF, un centro de investigación que colabora con los institutos. Ha habido tres grandes programas de investigación en agricultura orgánica con un presupuesto total de más de 80 millones de dólares. Recientemente, la Unión Europea ha financiado una cantidad creciente de proyectos⁶³.

Investigación de base

La Asociación Danesa para la Agricultura Orgánica (LOJ) lanzó la idea de desarrollar proyectos más cercanos a las prácticas agrícolas cotidianas. Esto debería constituir una herramienta para estimular a los productores experimentadores a enfrentar los retos que se dan en la producción, por ejemplo en el sector de animales de cría, obteniéndose resultados más rápidos que los de los proyectos tradicionales de investigación. La meta es estimular un ambiente de innovación entre los agricultores orgánicos y asegurar que las ideas y logros que puedan ser de utilidad para otros se describan y examinen con más detalle. Las ideas las lanzan los agricultores pero el proyecto se lleva a cabo en diálogo con los investigadores, quienes a su vez obtienen inspiración para programas de investigación de mayor profundidad. En 1997 se financió la investigación de base por primera vez con un fondo de 3 millones de dólares. En 2000 se le asignaron otros 3 millones de dólares para cuatro años, y en 2001 se implementó un esfuerzo de información para diseminar los resultados⁶⁴.

Capacitación y educación

Dinamarca cuenta con un centro de educación superior para la agricultura orgánica, el cual se fundó en 1981. En este se brinda educación bajo los mismos estándares de la educación tradicional danesa para la producción agropecuaria, pero con una perspectiva orgánica. También ofrece cursos de capacitación tradicionales y servicios de consultorías en administración y asesorías relacionadas con proyectos de producción orgánica. En 2003, inició un curso internacional en producción orgánica de dos años de duración. Otros centros de educación superior para la agricultura en Dinamarca también ofrecen cursos y entrenamiento en agricultura orgánica. Además de los centros de educación superior, asesores agrícolas y asociaciones de agricultores ofrecen cursos de dos o tres días para agricultores orgánicos⁶⁵.

⁶² Por ejemplo, KRAV en Suecia y Soil Association en el Reino Unido.

⁶³ www.foejo.dk, www.vmp3.dk.

⁶⁴ www.eksperimenter.dk.

⁶⁵ www.oekoskolen.dk

Extensión

Existe un sistema de extensión muy sólido que pertenece a los agricultores y es administrado por ellos mismos. En 1985, las Familias de Agricultores Danesas (Danish Family Farmers) y la Asociación Danesa para la Producción Orgánica (Danish Association for Organic Farming), en cooperación con organizaciones biodinámicas, establecieron un servicio especial para productores orgánicos dentro de este sistema. Una red regional de asesores brinda asesoría, en temas que van desde la conversión de la finca, la producción agrícola, la producción animal, hasta las medidas de apoyo de la UE. No todos los asesores se especializan en agricultura orgánica, pero hay una división técnica central de apoyo a la producción orgánica dentro de la organización. En 1998, la Asociación Danesa para la Agricultura Orgánica (“*Organic Denmark*”) estableció un servicio de extensión completamente orgánico y éste ha venido creciendo⁶⁶.

Organización sectorial

Dinamarca tiene una larga tradición en organizaciones de agricultores y una fuerte colaboración entre las asociaciones de agricultores y el Gobierno. La asociación biodinámica ha existido desde la década de 1930, pero actualmente no juega un papel importante. La principal organización es la Asociación Danesa para la Agricultura Orgánica, establecida en 1981. En 2001 se fusionó con varios sub-sectores (leche, huevos, etc.) y con organizaciones comercializadoras y su nombre cambió a Dinamarca Orgánica (*Organic Denmark*)⁶⁷. Hoy en día, Dinamarca Orgánica es la principal asociación sin fines de lucro para los agricultores, procesadores y consumidores orgánicos. Tiene un personal de 30 individuos que trabajan en agricultura, negociación política, relaciones públicas, mercadeo y comercio exterior, y es miembro del Concejo Agrícola Danés⁶⁸. La Casa de los Orgánicos (*House of Organics*) funciona como una organización para proyectos comunes dentro de Dinamarca Orgánica y recibió fondos del presupuesto estatal para su establecimiento en 1999. Desde entonces ha recibido apoyo, tanto directamente del presupuesto estatal, como a manera de receptora de muchos de los proyectos que surgen de las estrategias generales para la agricultura orgánica apoyadas por el Gobierno danés. De tal manera que, Dinamarca Orgánica ha sido el principal actor en la mayoría de las campañas relacionadas con información, mercadeo, exportaciones y demás, a menudo en estrecha colaboración con las principales compañías y comercios minoristas involucrados en la producción y comercialización de productos orgánicos en Dinamarca, pero también en estrecha colaboración con el Concejo Agrícola y con otros. Dinamarca Orgánica también es la principal negociadora de políticas, ya que hay miembros que cooperan con el Concejo Danés de Consumidores, la Organización Danesa de Conservación de la Naturaleza y la Organización para la Protección de los Animales, por ejemplo.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

En 1987, Dinamarca fue uno de los primeros en introducir una regulación para el mercado orgánico y un grupo de normas para la producción orgánica de carácter oficial. A diferencia de la mayoría de los países de la UE, en Dinamarca el Gobierno es el que lleva a cabo las inspecciones directamente, y no las organizaciones privadas. Todos los agricultores que venden sus productos como orgánicos deben estar autorizados. Durante prácticamente todos los años, desde que se inició la inspección estatal, la certificación se ha brindado en forma gratuita. La Dirección de producción vegetal inspecciona las fincas y las compañías productoras de alimentos para animales, y la Dirección de Alimentos inspecciona las procesadoras y exportadoras. Todos los casos de no conformidades con las normas se hacen del conocimiento público.

⁶⁶ http://www.lr.dk/oekologi/diverse/org_agri.htm.

⁶⁷ www.organic-denmark.dk.

⁶⁸ Otros miembros de este concejo son las asociaciones de agricultores convencionales y las cooperativas de procesadores, como por ejemplo, los mataderos y productores de lácteos.

El sello “Ø” es un sello de inspección gubernamental que fue lanzado en 1990 y cuenta con un fuerte apoyo del sector. La regulación asociada con el sello “Ø” está basada en la legislación de la UE, aunque en unas pocas áreas aún se aplican las reglas danesas porque la legislación de la UE todavía no cubre todos los aspectos de la producción orgánica. En muchos productos se pueden observar sellos extranjeros, pero sobre todo junto con el sello danés. En cooperación con las organizaciones danesas, en 2004 el Gobierno lanzó una campaña a favor del logo de la UE, el cual se considera de gran utilidad para utilizarlo contra las barreras internas al comercio en la UE. La Asociación Danesa para la Agricultura Orgánica (LOJ) certificó bajo sus propias normas de 1981 a 2002.



Política agrícola

La producción orgánica surgió a raíz de una conciencia ambiental creciente y se convirtió en parte de un nuevo tipo de política agrícola, en la que había muchas restricciones sobre la producción agropecuaria: para disminuir los niveles de nitratos, reducir la utilización de los pesticidas y poner atención a aspectos de bienestar animal. Los tres planes para el ambiente acuático y los dos planes para reducir la utilización de pesticidas llevados a cabo durante los últimos 10 años, en los que se incluye la producción orgánica como una herramienta para mejorar el ambiente, han constituido una base política muy importante para las medidas de apoyo a la agricultura orgánica. La producción orgánica también es una parte importante de la implementación danesa del esquema agro-ambiental de la UE ya establecido desde 1992, el cual ha financiado apoyo para la conversión así como pagos por área. Los productores orgánicos también reciben el apoyo general (primer pilar) de la UE. En 2001, el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Pesca de Dinamarca inició el proceso para la redacción del Plan de Acción para la agricultura orgánica de la Unión Europea por medio de la conferencia: *Towards Partnership and Action in Europe* (Hacia la Colaboración y Acción en Europa).

En junio de 2004 Dinamarca introdujo una ley sobre la coexistencia de los cultivos genéticamente modificados (GM) y los cultivos producidos en fincas convencionales y orgánicas. Esta ley incluye varias medidas de protección para los agricultores orgánicos, tales como compensaciones por pérdidas de ingresos por causa de la contaminación de cultivos orgánicos con cultivos GM, así como distancias de separación para diferentes cultivos que deben ser observadas por los productores de cultivos GM. Hasta ahora no ha habido producción comercial de cultivos GM en Dinamarca.

Tabla 9. Visión general de las políticas y programas para la agricultura orgánica

Tema	Políticas y programa gubernamentales
Información general sobre las ventajas de la agricultura orgánica	Producción orgánica como una herramienta ambiental y como una oportunidad de mercado
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	Certificación estatal bajo el reglamento de la UE y algunas interpretaciones más estrictas con relación al bienestar animal y al medio ambiente
Desarrollo del mercado interno	Apoyo para información al consumidor desde 1987 y para el mercadeo genérico
Desarrollo del mercado de exportación	Apoyo para acceso a mercados, incluyendo asuntos de certificación
Procesamiento de alimentos	Apoyo para la innovación y el mercadeo
Producción	Apoyo para la conversión y para la producción establecida (apoyo por área)
Investigación	Extensos programas de investigación y desarrollo
Servicios de extensión	Apoyo para la extensión y la capacitación

Desde 1987 ha habido varios programas y políticas gubernamentales para apoyar la producción orgánica. Estos se pueden dividir en las siguientes áreas:

- Pagos por área⁶⁹ a las áreas en conversión y a las áreas ya establecidas (Los pagos por área se han venido dando desde 1987, tanto para los terrenos en conversión como para los ya convertidos. Los niveles han variado, y en algunos períodos ha habido niveles extremadamente altos de apoyo para producciones específicas que necesitan un estímulo adicional, por ejemplo, producción de cerdos y plantas);
- Proyectos de desarrollo e innovación;
- Financiamiento para investigación y desarrollo;
- Inspección y certificación estatal; y
- Utilización de programas que no están específicamente orientados a la producción orgánica pero que son útiles para ésta, por ejemplo, los programas generales de innovación para el desarrollo de productos y el financiamiento distribuido regionalmente bajo el programa de distrito rural de la UE.

Desde 1992, el apoyo a la producción orgánica se convirtió en parte del esquema agro-ambiental de la UE. Además de los pagos por área, se han desarrollado muchas formas de apoyar iniciativas orientadas al desarrollo del mercado. Esto incluye apoyo para la información sobre la producción orgánica y los productos orgánicos para consumidores; apoyo para la conversión de comedores públicos; actividades de innovación de productos, mercadeo y exportación; y apoyo a la Casa de los Orgánicos. Se ha priorizado las formas de construir conocimiento por medio de la investigación y el desarrollo. La mayoría de estos financiamientos se han dado a través de programas con orientación específica a los que han tenido acceso ONG, fabricantes, agricultores e investigadores. En su mayoría, el financiamiento de los principales programas para apoyar la producción orgánica se ha dado en conexión a iniciativas de políticas mayores, tales como los planes de acción para el ambiente acuático y los planes de acción sobre pesticidas.

El proceso de desarrollo de las políticas

Dinamarca tuvo la primera ley sobre la producción orgánica en 1987⁷⁰. Esta incluía apoyo para la conversión y para proyectos de desarrollo, introdujo la certificación pública (basada en las normas privadas existentes) y estableció el Concejo de Agricultura Orgánica (que más tarde se llamó Concejo de Alimentos Orgánicos). Dos planes de acción para la producción orgánica, elaborados por el Concejo (en 1995 y en 1999) han guiado el apoyo para la producción orgánica. El primer plan desarrolló el trabajo de base requerido para establecer una estructura para desarrollar la producción primaria y fomentar la conversión. El segundo plan fue concebido como una extensión del primero, y puso a Dinamarca al frente del desarrollo, producción y comercialización de los alimentos orgánicos. El Plan de Acción II identifica y evalúa iniciativas y acciones que aseguren el crecimiento continuo dentro de la producción de alimentos orgánicos y de las ventas de productos orgánicos dentro de Dinamarca, y que mejoren las oportunidades para los mercados de exportación. La mayoría de las recomendaciones de los planes de acción se han implementado.

Desde el inicio, la cooperación entre el sector y las tiendas de cooperativas de consumidores facilitó el acceso a los productos orgánicos por parte de todos los consumidores, y el rápido crecimiento del mercado interno demostró ser muy importante para que más fincas se convirtieran. Esto fue apoyado por sobrepagos extras para la leche, pagados por las grandes empresas de lácteos para cubrir la creciente demanda de los consumidores, la cual empezó en 1993. La creciente y gran demanda por parte de los consumidores fomentó también el interés político, apoyado por un interés muy positivo de la prensa. Participación y cooperación son las palabras que describen el proceso de desarrollo de las políticas danesas, tanto entre los

⁶⁹ Es decir, pagos por hectárea de producción orgánica.

⁷⁰ Ley No. 363, 10/6 1987. Ley sobre la agricultura orgánica.

diferentes grupos interesados como entre éstos y las autoridades públicas. El sector orgánico ha sido bastante unido y suficientemente fuerte como para iniciar nuevas medidas políticas y presionar con acciones cuando ha sido necesario. Los agricultores convencionales han estado participando con actitud positiva hacia la agricultura orgánica, aún cuando existen diferencias de visión, por ejemplo, sobre si la agricultura orgánica es sobre todo un nicho de mercado o una herramienta ambiental que brinda bienes públicos. El ambiente de las políticas ha sido descrito como de conflicto creativo⁷¹.

El Concejo de Alimentos Orgánicos

El Concejo de Alimentos Orgánicos fue establecido por la primera ley de apoyo a la producción orgánica en 1987. Los miembros son ONG de asociaciones orgánicas y convencionales (pero todos representando únicamente temas orgánicos), representantes de departamentos ministeriales relevantes, y uniones de consumidores y comercializadores. Posteriormente, se amplió la participación a representantes de procesadores orgánicos y del sector de minoristas. El objetivo del concejo es asesorar al Ministro de Agricultura en todo lo referente al sector orgánico; fomentar, monitorear y evaluar las oportunidades para desarrollar la producción orgánica danesa; evaluar el trabajo de extensión e investigación; formular propuestas para otras actividades; y comentar sobre las normas para la producción, mercadeo, almacenaje, transporte, etiquetado, distribución y venta al detalle de bienes orgánicos⁷². El Concejo de Alimentos Orgánicos ha sido importante para fortalecer la coordinación entre sus miembros y ha institucionalizado la conexión con el ministerio. Sin embargo, la Asociación Danesa para la Agricultura Orgánica ha mantenido un contacto cercano y directo con el Ministro de Alimentación y Agricultura a través de reuniones formales.

Oportunidades y retos

El nivel de agricultura orgánica, con relación al área convertida así como con relación a la proporción del mercado interno, es alta comparada con la mayoría de los otros países. El sector orgánico agropecuario y de producción de alimentos se caracteriza por ser un sector de negocios altamente profesionalizado, con capacidad para competir en el mercado interno con organizaciones agropecuarias y de producción de alimentos convencionales, y listo para enfrentar los grandes retos de la exportación. Al mismo tiempo, el área bajo producción orgánica se ha estancado, en mucho por una producción excedente, especialmente en el sector de lácteos. Aún cuando las nuevas fábricas de lácteos han sido muy innovadoras y la leche fresca orgánica tiene una parte bastante grande del mercado en Dinamarca, las posibilidades de exportación no han sido acordes al crecimiento de la producción. Llegar a nuevos grupos de consumidores en el mercado interno es un reto difícil, pero es algo que el sector ha tomado muy en serio. Otras tareas importantes son el superar las barreras a la exportación y encontrar formas de desarrollar productos para los mercados aún crecientes de la Unión Europea y Estados Unidos.

La atención pública hacia lo orgánico está descendiendo; orgánico ya no es sinónimo de “buenas noticias”, es una parte normal del mercado de alimentos. Un nuevo Gobierno, que está menos comprometido con el sector, le transfiere más responsabilidad al sector privado. Hasta ahora, las políticas diseñadas para apoyar y desarrollar la producción orgánica han sido exitosas. Potencialmente, también han logrado fortalecer la base institucional y de conocimientos lo suficiente como para, no solamente mantener el alto nivel actual, sino también para que estén listos para emprender los siguientes pasos para desarrollar aún más al sector.

⁷¹ *Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of 6 countries* (Desarrollo de la Producción Orgánica e Instituciones Agrícolas en Europa: Un estudio de 6 países.) Michelsen et al. Stuttgart-Hohenheim, 2001.

⁷² Dirección Danesa para el Desarrollo, resumen de plan de acción II, 1999.

Lecciones aprendidas

Los siguientes aspectos han contribuido al fuerte desarrollo de la producción orgánica en Dinamarca:

- Un alto nivel de participación de las asociaciones orgánicas y de las organizaciones de consumidores y ambientalistas en las políticas públicas;
- Apoyo focalizado del Gobierno, no solamente para la conversión o para la producción ya establecida, sino también un apoyo muy importante enfocado en la información para los consumidores, la innovación de productos, los servicios de extensión, la conversión de cocinas públicas y el desarrollo de las capacidades (Los programas de apoyo se han implementado con una fuerte participación del mismo sector orgánico);
- Desarrollo de un mercado interno fuerte, lo que ha apoyado la conversión y el desarrollo del sector;
- Los planes de acción para la producción orgánica desarrollados por el Concejo de Alimentos Orgánicos, los cuáles se utilizaron como orientación para el desarrollo de políticas;
- La utilización de la producción orgánica como una herramienta de protección ambiental en varios acuerdos políticos de envergadura;
- Información y atención de la prensa, para la que la producción orgánica ha representado “las buenas noticias” en el sector de “malas noticias” de la agricultura – solo recientemente las noticias sobre producción orgánica podrían ser “no tan buenas”;
- Monitoreo de la prensa por parte de las organizaciones orgánicas (si aparece alguna mala publicidad – fraudes, problemas relacionados con bienestar animal, etc.- las organizaciones reaccionan inmediatamente, a menudo contando con el apoyo de otras organizaciones y algunas veces del ministerio);
- Programas de investigación de gran envergadura, dirigidos a áreas meta y con la participación del sector (incluyendo a los planes de acción).

Anexo 4. Egipto

Condiciones de la agricultura

La principal actividad económica en Egipto es la agricultura, la cual emplea al 35 por ciento de la mano de obra. Hasta la década de 1980, el Gobierno (Ministerio de Agricultura) era el responsable de todo el sector, incluyendo las políticas, planes de siembra, rotación y mercadeo. Hoy día el sector se ha privatizado y el Gobierno solo es responsable de la investigación, la extensión y las políticas generales. Egipto tiene tres diferentes zonas agrícolas y todas ellas son subtropicales. La primera es la región del Delta, en donde en el invierno se cultiva trigo, cebada y papas, y en el verano se siembran cultivos como algodón, arroz y girasol. La segunda es la región media, en donde se cultiva trigo, diferentes hortalizas y plantas medicinales como manzanilla, mejorana e hinojo en el invierno, y algodón, ajonjolí, maíz y girasol en el verano. La tercera zona, el Alto Egipto o la parte del sur de Egipto, en el invierno se cultiva cebolla, ajo y hortalizas y en el verano maíz y ajonjolí. Las regiones del medio y sur prácticamente no reciben lluvia. Cerca del 90 o 95 del terreno agrícola está en manos de pequeños agricultores; el resto, especialmente en las áreas recientemente reclamadas, está bajo el control de grandes haciendas que se dedican a la exportación.

Agricultura orgánica

La agricultura orgánica de Egipto comenzó en 1976 en 17 hectáreas de la finca SEKEM, en donde se producían plantas aromáticas y aceites esenciales para la exportación. La expansión fue muy lenta hasta 1988. De ahí en adelante, se dio un rápido crecimiento en la producción biodinámica de hortalizas, cereales y algodón, además de en la producción de plantas medicinales. En 1996 se estableció la Asociación Bio-Dinámica de Egipto y en 1998 se estableció la unión de productores y exportadores de agricultura orgánica y biodinámica. Los miembros de estas asociaciones producen y comercializan productos orgánicos. Poco después de eso, se establecieron muchas compañías grandes y, también, el movimiento se extendió entre los pequeños agricultores.

El área total de cultivos orgánicos es hoy de 25.150 has. y esto representa un 0.08 por ciento del área agrícola total. La cantidad de compañías registradas que se dedican a la agricultura orgánica (procesadores y/o exportadores) es de 94. Actualmente se produce una gran cantidad de cultivos en forma orgánica, tales como:

- Hortalizas: papas, cebolla, ajo, legumbres, pimientos y chile picante, pepino, melón, fresas, tomate (normal y “cherry”), calabaza, lechuga americana, zanahoria y guisantes;
- Frutas: uvas, albaricoques, melocotón, manzanas, limones, limas, naranjas, mandarinas, peras, granadas y mango;
- Fibras y cultivos de regeneración: algodón, maní, ajonjolí y lino; y
- Plantas medicinales y ornamentales: mejorana, comino de prado, anís, caléndula, menta, yerbabuena, albahaca, tomillo, rosa de Jamaica, comino, apio, perejil, eneldo, puerro, geranios, hinojo, zacate limón, culantro y manzanilla.

Mercados orgánicos

Las exportaciones totales se estiman en 15.542 toneladas (hortalizas, frutas, plantas medicinales, etc.), lo que representa el 50 o 69 por ciento de la producción. El resto (40 o 50 por ciento) se vende en el mercado local. En este mercado se consume una gran cantidad de tes de hierbas orgánicos empacados en bolsitas de té.

Tabla 10. Exportaciones de varios cultivos orgánicos en toneladas 2004/05 (cifras de agencias certificadoras)

	Toneladas métricas
Hortalizas	10 182
Frutas	984
Plantas medicinales	571
Cultivos	485
Aceites esenciales	104
Textiles de algodón orgánico	67
Algodón	13
Total	12 406

Política agrícola

Varios programas y políticas gubernamentales están influenciando al sector orgánico. El Gobierno tiene un programa para reducir la utilización de pesticidas. En 1971 Egipto consumió 34,000 toneladas de pesticidas, lo cual se redujo a 3,000 toneladas en 2004. La política agrícola fomenta el uso de la tecnología de Manejo Integrado de Plagas (MIP) para el control de las plagas. En 1994 el Ministerio de Agricultura estableció un laboratorio para el análisis de residuos químicos (metales pesados y pesticidas) en los alimentos y otros productos básicos. En 2000, prohibió la utilización de pesticidas en cinco zonas.

Programas especiales para la producción orgánica

En octubre de 2002 el Ministerio de Agricultura emitió un decreto para la creación del Laboratorio Central para la Agricultura Orgánica. Las funciones de este laboratorio son:

- Promover la producción orgánica entre los extensionistas, agricultores, procesadores, exportadores y elevar el nivel de concientización;
- Establecer una base de datos de producción orgánica;
- Coordinar el trabajo de los organismos de certificación que trabajan en Egipto;
- Controlar los productos orgánicos que se venden en el mercado local, no como un organismo de certificación sino como una autoridad que ejerce un control sobre el mercado en sí; y
- Llevar a cabo investigación para resolver problemas relacionados con la agricultura orgánica.

Además del Laboratorio Central para la Agricultura Orgánica, existen varios departamentos dentro del Centro Nacional de Investigación Agrícola y en las facultades de agricultura de las universidades, que tienen que ver directa o indirectamente con agricultura orgánica. Estos incluyen:

- El Departamento de Producción Orgánica dentro del Laboratorio Central del Clima Agrícola, el cual lleva a cabo labores de investigación y extensión;
- El Departamento de Microbiología de Suelos dentro del Instituto de Investigaciones del Suelo, Agua y Medio Ambiente, el cual lleva a cabo investigación en abonos orgánicos, organismos fijadores de nitrógeno, etc.;
- El Departamento de Control Biológico dentro del Instituto de Investigaciones de Patología Vegetal, el cual lleva a cabo investigaciones sobre agentes de control de enfermedades vegetales; y
- El Departamento de Control Biológico dentro del Instituto de Investigaciones para la Protección Vegetal, el cual identifica agentes de control biológico contra los insectos.

Organización sectorial

Las ONG juegan un rol muy significativo en el apoyo al movimiento orgánico en Egipto. Algunas de éstas son:

- La Asociación Biodinámica Egipcia (EBDA), establecida en 1997;
- La Unión de Productores y Exportadores de Agricultura Orgánica y Biodinámica (UGEOBA), establecida en 1998;
- La Sociedad de Agricultura Orgánica de Fayoum (FOAS);
- La Asociación para la Protección de la Agricultura Ecológica (EAPA);
- El Centro Egipto de la Sociedad de Agricultura Orgánica (ECOAS);
- La Sociedad Wafaa para el Desarrollo de la Agricultura Orgánica (WSOAD); y
- El Concejo de Agricultura Orgánica dentro de EAGA (Asociación Egipcia de Agronegocios).

Todas estas organizaciones brindan capacitación y servicios de extensión a sus miembros.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

Hay dos organismos nacionales de certificación: el Centro Egipto para la Agricultura Orgánica (ECOA) y el Centro de Agricultura Orgánica en Egipto (COAE). Ambas están acreditadas por un organismo de acreditación europeo y son miembros de IFOAM. Hay siete organismos de certificación extranjeros trabajando en Egipto.

Legislación egipcia para la agricultura orgánica

En Egipto aún no se ha emitido una legislación oficial para la producción orgánica. Sin embargo, existe un borrador llamado “Reglamento para Procesamiento y Manipulación de Productos Orgánicos en Egipto, I Parte sobre Producción Vegetal”. Este borrador fue preparado por un comité designado por el Concejo Agrícola del Ministerio de Comercio. Será presentado a la Asamblea Nacional para su ratificación. Una vez que esta ley se ratifique, será presentada ante la Unión Europea para solicitar la aprobación de Egipto como “país tercero”.

Tabla 11. Visión general de programas y políticas para la producción orgánica

Tema	Programas y políticas gubernamentales
Conciencia general sobre las ventajas de la agricultura orgánica	Existen programas de capacitación para el personal de extensión y para agricultores
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	Existe un borrador de reglamento para la agricultura orgánica
Investigación	El Gobierno apoya la investigación en el Centro de Investigaciones Agrícolas y en las universidades
Servicios de extensión	Algunos miembros del personal de extensión están capacitados en agricultura orgánica
Otros (crédito, educación)	Para todos los agricultores, no solamente los orgánicos: líneas de crédito con bancos para la agricultura y fondos revolventes para ciertos proyectos

Otros proyectos, programas e influencias sobre las políticas

Existen varios programas internacionales que promueven la agricultura orgánica:

- a. Programas de asistencia técnica italianos: se están implementando dos proyectos en Fayoum y en Mersa-Matrouh que ayudan a los agricultores con el establecimiento de asociaciones de agricultores y con capacitación sobre los principios de la agricultura orgánica y su aplicación.

- b. CARE internacional está brindando servicios similares para 750 agricultores en las gobernaciones de Quena, Sohag y Fayoum. CARE también está estableciendo asociaciones para la comercialización de productos orgánicos.
- c. Un proyecto del USAID brinda capacitación en producción orgánica para agricultores en Egipto. También organiza giras de estudio para agricultores seleccionados con el fin de visitar fincas de agricultura orgánica en algunos países desarrollados, por ejemplo, Holanda, Alemania y España.
- d. FAO brinda asistencia técnica al país para apoyar el desarrollo de la agricultura orgánica.
- e. La Unión Europea ha financiado un estudio sobre la agricultura orgánica en Egipto y métodos para fortalecer el sector orgánico.

Oportunidades y retos

Egipto tiene gran potencial para la producción orgánica y ha alcanzado una etapa importante en la implementación de esta práctica en una gran cantidad de cultivos. Las nuevas áreas reclamadas (más de 500,000 hectáreas) están disponibles para expandir el área cultivada con prácticas orgánicas. El Gobierno de Egipto, las ONG y el sector privado deberían desarrollar la agricultura orgánica por medio de:

- Leyes nacionales para la agricultura orgánica para que Egipto ingrese en la lista de países terceros de la Unión Europea;
- Producción de las especificaciones para las normas Egipcias;
- Fortalecimiento del laboratorio central de agricultura como un organismo de investigación y extensión, con el apoyo de las ONG, para facilitar la coordinación del movimiento orgánico y diseminar el conocimiento y la cultura de la agricultura orgánica entre agricultores y el personal de extensión;
- Estimular y apoyar el establecimiento de asociaciones de protección a la agricultura orgánica y al consumidor;
- Establecimiento de una base de datos y de centros de información para la producción orgánica;
- Establecimiento de un centro de información de mercados para productos orgánicos;
- Estimulo de las exportaciones;
- Incrementar la conciencia pública sobre la agricultura orgánica y sobre la necesidad de consumir alimentos seguros; e
- Inversión en educación.

La asociación de exportadores orgánicos ha identificado las siguientes limitantes para la competitividad del sector orgánico en Egipto:

- Limitada disponibilidad de tecnologías que eviten la utilización de sustancias prohibidas para el procesamiento de los alimentos orgánicos;
- Alto costo de los ingredientes orgánicos para productos procesados, algunos de ellos importados, por ejemplo, el azúcar;
- Alto costo de la maquinaria (es decir, maquinaria para la elaboración de abonos orgánicos, o maquinaria para la esterilización por medio de vapor para eliminar hongos y bacterias de los productos, etc.);
- Poca disponibilidad de semillas, plántulas y material vegetativo orgánicos; y
- Elevados costos logísticos, para mantener la separación de los productos orgánicos.

Aprovechando el conocimiento local en desuso y la accesibilidad de los pequeños agricultores

Las personas que hacen agricultura para la subsistencia, que viven bajo condiciones ecológicas variadas, han adquirido un conocimiento invaluable en términos de las reservas

genéticas, técnicas de cultivo y manejo de recursos naturales, las cuáles podrían contribuir al desarrollo de los sistemas de producción orgánica. Sin embargo, muy poco de esta herencia de aprendizajes y descubrimientos se sistematiza y se disemina. Algo crucial para fomentar mayores avances reside en poder construir puentes institucionales entre los agricultores y los servicios de investigación y extensión. El enfoque inicial debe basarse en la sabiduría y conocimientos de los agricultores locales y su capacidad de innovar y desarrollar procedimientos para cultivar, controlar las plagas y cosechar, de forma que se mejore la productividad y la calidad.

Puesto que los pequeños agricultores están bastante aislados, a menudo no reciben la información técnica requerida para poder mejorar sus condiciones de vida. Conectarlos con redes de conocimientos, en particular con aquellas que les permitan aprender unos de otros, es esencial para el desarrollo de los sistemas de producción orgánica. Se pierden muchas oportunidades de incrementar el ritmo del desarrollo porque rara vez se da a los pequeños productores la posibilidad de ser escuchados, de aprender de ellos, y de que se involucren activamente en el proceso de desarrollo. Solamente cuando los involucrados tienen una voz sobre por qué, qué y cómo se puede hacer para que los programas y proyectos les ayuden, ocurre un desarrollo real. Este enfoque participativo puede resultar más lento y difícil, pero funciona mejor.

Anexo 5. Malasia

Condiciones de la agricultura

Malasia se divide en Malasia Peninsular (oeste) y Malasia Oriental (este), y tiene un área total de 330.000 km². El clima es caliente y húmedo durante todo el año. La temperatura promedio es de 26°C y la humedad promedio es del 80 por ciento (con extremos de 94-100 por ciento). La temperatura diaria varía entre 21 y 32°C en la costa y entre 13 y 27°C en las montañas. El promedio anual de lluvia es de 200 a 250 cm. (mayor en el este que en la parte Peninsular), con un monzón del noreste de octubre a marzo (periodo lluvioso) y un monzón del suroeste de mayo a septiembre (periodo seco).

La producción agrícola de Malasia consiste en árboles de productos básicos (sobre todo para la exportación), arroz y ganadería (mayormente para el consumo interno), y frutas y vegetales (tanto para la exportación como para el consumo interno). Los principales cultivos para la exportación incluyen la palma aceitera, caucho, cacao, piña y pimienta, y éstos cubren más de tres cuartas partes del terreno cultivable. La producción está dividida entre pequeños productores auto-empleados y plantaciones. Los pequeños productores son dueños de la mayor parte de la tierra, pero el sector de plantaciones grandes, que es más eficiente, domina la producción. Se ha promovido la agricultura de la Revolución Verde, acompañada de infraestructura y apoyo técnico para los pequeños productores, con el fin de incrementar su productividad e ingresos. El Gobierno está estimulando un cambio en la producción hacia cultivos de más alto valor. Se conservará un área mínima de arroz debido a su importancia estratégica. La meta de autosuficiencia en arroz ha sido fijada en el 65 por ciento. Los nuevos sectores de producción identificados incluyen: floricultura, peces de acuario y productos de la biotecnología, incluyendo el cultivo de células de tejido vegetal para producir metabolitos para la industria farmacéutica, tintes y aditivos alimenticios; la utilización de hormonas para mejorar la productividad animal; la utilización de enzimas en procesos de fermentación; y los OGM.

Agricultura orgánica

Existen dos líneas de iniciativas de desarrollo, las ONG y el sector privado. La participación de las ONG se inició en la segunda mitad de la década de 1980. A inicios de la década de 1990 varias iniciativas pioneras de producción orgánica empezaron a funcionar. Paralelo esto, la demanda por parte de los consumidores por los productos orgánicos comenzó a avanzar, primordialmente, movida por pacientes de cáncer que estaban en dietas terapéuticas. Se ha reportado que había una selección limitada de productos orgánicos importados en una tienda minorista de Kuala Lumpur ya desde 1985. Pero no es sino hasta mediados de la década de 1990 que se organiza la importación regular de productos orgánicos.

En 1995 se dio un gran viraje con la conversión de varios productores comerciales de hortalizas. Los productos frescos se distribuían a través de un sistema de suscripciones, en el que los suscriptores pagaban un precio fijo mensual por adelantado y recibían un paquete semanal de hortalizas. La distribución cubría varias ciudades importantes de Malasia Peninsular, y llegaba a más de 500 familias. La compañía atrajo mucha atención de la prensa, incluso un reportaje en la televisión nacional. Aunque es pequeño, el sector orgánico de Malasia es un sector nicho en crecimiento. Las iniciativas tipo ONG de los inicios son ahora asumidas, en gran medida, por pequeños y medianos empresarios comercializadores.

Producción

En 2001 el Departamento de Agricultura (DA) reportó que habían 27 productores orgánicos en el país, con un área total de 131 has., lo que representaba un incremento cinco veces mayor en el número de iniciativas de lo que se había reportado en un informe anterior sobre

agricultura sostenible a nivel nacional, elaborado por una ONG en 1996. En un informe de prensa local (NST, 6 de marzo de 2005) el DA calculó que la producción orgánica involucraba unas 900 has. y generaba un valor como sector de unos 10 millones de dólares anuales. En su mayoría, la producción nacional está limitada a hortalizas y frutas y, posiblemente, un productor de pollos en Malasia del Este. Si bien está creciendo, el área total estimada es aún insignificante desde el punto de vista estadístico. Esto podría cambiar, debido a que hay señales de interés por parte de la industria de palma aceitera.

Varias panaderías minoristas locales están utilizando ingredientes orgánicos (importados). A pequeña escala se procesa tofu, leche de soya, salsa de soya, *tempeh*, varias salsas y encurtidos.

Organización sectorial para la producción orgánica

El primero de varios esfuerzos por conformar una red nacional fue el de la iniciativa de la Red de Fincas Orgánicas de Malasia (MOFAN) en 1990, pero actualmente no está activa. Para llenar el vacío, en 2001 se fundó la Alianza Orgánica Malasia (OAM) como una asociación del sector privado basada en el sistema de membresía. Actualmente cuenta con más de 30 miembros, en su mayoría del comercio (importadores y minoristas). OAM organiza mensualmente un almuerzo para operadores orgánicos en Kuala Lumpur y publica el Directorio Orgánico. También está considerando iniciar un esquema para un sello privado. Aparte de MOFAN y OAM, no existen otros grupos.

Mercados

La mayoría de la producción local se vende internamente y se dan algunas exportaciones a Singapur. Hoy en día, los canales de venta incluyen tiendas especializadas en alimentos orgánicos/saludables y cadenas de supermercados. No existen estadísticas de mercado confiables. En 2004 se estimó que el valor del mercado era de 14 millones de dólares (entrevistas de mercado) y que estaba en crecimiento. El mercado se ha desarrollado sobre todo a través de recomendaciones personales y con promoción “de boca en boca”, cada puesto de venta cultiva su propio grupo de consumidores. En revistas relacionadas con asuntos de salud se encuentran, ocasionalmente, anuncios, lo que es más raro encontrar en periódicos. A finales de la década de 1990 y a principios de los 2000, cuando lo orgánico era relativamente nuevo, era frecuente que se diera cobertura por parte de la prensa. Ahora la cobertura de la prensa no es frecuente y es circunstancial. De vez en cuando se organizan seminarios públicos, a menudo vinculados a eventos como el día del ambiente o de la alimentación. Una ONG organiza desde 1999 una feria anual llamada la Búsqueda Orgánica (*Organic Search*).

Importaciones

Las importaciones representan la mayor proporción de los productos orgánicos que se venden en el país. Los principales productos de importación son granos (trigo y legumbres), pasta, cereales y bebidas. También se incluyen hortalizas y frutas. Los productos frescos se importan sobre todo de Australia y Nueva Zelanda. Los productos procesados vienen también de Estados Unidos y Europa. Algunos artículos se obtienen de Tailandia y China. Vale la pena mencionar que Malasia, en general, es un importador neto de productos alimenticios con importaciones por 3.400 millones de dólares en 2003 (Fuente: Departamento de Estadísticas 2004).

Distribución

Dado que los comercios minoristas o los supermercados no tenían interés en disponer de productos orgánicos en el pasado, en la década de 1990 la distribución se hacía principalmente a través de distribuidores caseros, que en su mayoría eran ellos mismos consumidores de productos orgánicos o defensores de sistemas y dietas de salud natural/alternativa. Los importadores y distribuidores de productos orgánicos pioneros fueron compañías nuevas que se establecieron y dedicaron exclusivamente al manejo de productos

orgánicos. Algunas de ellas desde entonces han sido adquiridas por corporaciones de negocios convencionales interesadas en expandirse hacia los productos orgánicos. Los principales importadores, distribuidores y la mayoría de los minoristas están localizados en el Valle Klang, donde se encuentra la capital, Kuala Lumpur. En otras ciudades importantes del país también se están desarrollando mercados orgánicos.

Estructuras de apoyo

Capacitación: no existe ninguna capacitación formal en agricultura orgánica disponible en el país. Se puede obtener una introducción a la agricultura orgánica a través de seminarios y talleres ocasionales organizados por ONG y, más recientemente, por el DA. El desarrollo tecnológico en este campo surge principalmente de iniciativas auto-didactas y aprendizajes experimentales. Pocas personas del sector privado, activistas de ONG o miembros del personal gubernamental están capacitadas en agricultura orgánica.

Servicio de asesoría: El DA cuenta con estaciones de servicio alrededor de todo el país y emplea un sistema de visitas y capacitación para la extensión en general. Es posible que la información sobre agricultura orgánica se disemine a través del sistema de visitas y capacitación existente, al igual que el MIP. Se puede encontrar asesoría profesional privada en producción orgánica y certificación, la cual es brindada por una cantidad limitada de personas en el país.

Investigación: Se han realizado pocos estudios en agricultura orgánica. En la gran mayoría, las experiencias anteriores en producción orgánica, así como las actuales, no están documentadas. El MARDI (Instituto Malasio de Investigación y Desarrollo Agrícola) ha iniciado investigación en este campo. Sin embargo, aún no se dispone de cifras confiables sobre productividad, fertilidad, manejo de plagas y enfermedades, y análisis de costo-beneficio.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

Actualmente no existe ninguna regulación para el etiquetado de productos orgánicos en el país. Con excepción de unos pocos operadores certificados por organismos de certificación extranjeros que trabajan en la región, la mayoría de las fincas, procesadores, importadores, mayoristas y minoristas no están certificados. La mayoría de los productos procesados se importan y se venden ya empacados y certificados como producto final. Los artículos comprados al por mayor, como los granos y alimentos deshidratados, son re-empacados y etiquetados con sus propias marcas por los importadores. El mercado funciona básicamente sobre la confianza. El fraude no ha sido un problema serio. Los minoristas, por lo general, le compran a productores en quienes ellos confían y los consumidores le compran a minoristas en quienes ellos confían.

En agosto 2001 el Departamento de Normas de Malasia aprobó y publicó las Normas Malasias para la producción, procesamiento, etiquetado y comercialización de alimentos vegetales producidos orgánicamente (MS1529). Esta norma hace referencia a tres documentos importantes en su desarrollo:

- Las directrices para la producción, procesamiento, etiquetado y comercialización alimentos producidos orgánicamente del Codex Alimentarius de FAO/OMS;
- Las Normas Básicas de IFOAM, septiembre 2000; y
- Conceptos, Principios y Normas Básicas de Agricultura Orgánica del Comité de Normas de la India.

MS1529 no está redactada como una norma para los productores. Desde entonces el DA ha desarrollado normas más detalladas. El Gobierno ha establecido dentro del DA un programa de certificación llamado *Skim Organic Malaysia (SOM)*. En diciembre 2003 se abrió oficialmente el registro para la certificación, la cual en el presente cubre únicamente

producción primaria. Hay aproximadamente 40 aplicaciones en lista de espera y hasta el momento no se ha emitido ninguna certificación.

Política agrícola

La primera política, llamada Política Agrícola Nacional (PAN), de 1984, estaba orientada a frenar la migración rural hacia las ciudades. En ese momento se pensaba que no habría suficientes empleos urbanos para absorber a los emigrantes. Debido a la rápida industrialización y crecimiento económico a finales de la década de 1980, Malasia experimentó carencia de mano de obra en el sector de manufacturas. La segunda PAN, de 1992, cambió hacia la facilitación de la migración rural hacia las ciudades, enfatizando el estímulo al desarrollo de fincas más grandes e intensificando el desarrollo del recurso humano para que la juventud rural migrara a empleos de mayor valor agregado en otros sectores de la economía.

Programas y políticas para la agricultura orgánica

Si bien anteriormente había sido ignorada, la tercera PAN identificó a la agricultura orgánica como una oportunidad en un nicho de mercado, particularmente para frutas y vegetales. El Gobierno proyecta animar a los pequeños agricultores a que se involucren en la producción orgánica como parte de la estrategia para elevar el ingreso de los agricultores, resolver problemas de residuos químicos en la producción de alimentos, proteger el ambiente, reducir las importaciones, y fortalecer las exportaciones nacionales de alimentos seguros y de alta calidad. En la PAN3 se incluye un plan para establecer un esquema de acreditación para facilitar el desarrollo del mercado interno.

Bajo el Octavo Plan de Malasia (2001-2005) el Gobierno fijó la meta de incrementar el área de producción orgánica en 250 has. Este plan incluye la disposición de brindar una asistencia adicional, por una sola vez, de hasta 1.300 dólares por hectárea para desarrollo de infraestructura, por ejemplo caminos en la finca, riego, drenaje, electricidad y agua. Los productores orgánicos también pueden concursar en los esquemas existentes de crédito, así como en un préstamo especial para las empresas agrícolas. Durante un evento público para anunciar el esquema de certificación para la producción orgánica del DA (agosto 2002,) el Ministro de Agricultura mencionó que, en el futuro, un apoyo comparable al que se ha dado a la agricultura convencional, por ejemplo en facilidades de crédito, extensión, investigación y desarrollo, sería dedicado al desarrollo de la agricultura orgánica en el país. Según el Ministro, el Ministerio estaba estudiando una propuesta del DA para establecer áreas especiales para la producción orgánica.

Bajo el Noveno Plan de Malasia (2006-2010) el Gobierno está fijando la meta de que la industria de la producción orgánica llegue a tener un valor de más de 200 millones de dólares en cinco años. El Ministerio de Agricultura proyecta tener 20.000 has. bajo métodos de producción orgánica al 2010, incrementando la producción nacional en 4.000 has. por año. Se proyecta un crecimiento anual del consumo de productos orgánicos de un 20 por ciento. Se espera que las asignaciones para la producción orgánica aumenten considerablemente en relación con los 135.000 dólares asignados bajo el Octavo Plan de Malasia. Hay varios cursos programados para enseñar sobre los beneficios de la agricultura orgánica. (Fuente: informe de prensa, NST 6 de marzo de 2005).

Tabla 12. Resumen de medidas gubernamentales para apoyar la producción orgánica

Tema	Programas y políticas gubernamentales
Conciencia general sobre los beneficios de la agricultura orgánica	Actividades proyectadas en el Noveno Plan de Malasia (2006-2010).
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	No hay regulación. Se han publicado normas nacionales de carácter voluntario. El programa de certificación gubernamental se ha establecido pero no está operando plenamente.
Desarrollo del mercado interno	Programa de certificación gubernamental.
Producción	Se ha planificado una expansión de 20.000 has. al año 2010.
Investigación	MARDI conduce algunas investigaciones.
Servicios de extensión	Se lleva a cabo por medio del sistema actual de visitas y capacitaciones.
Otros (crédito, educación, etc.)	Acceso al apoyo existente para la agricultura convencional.

Proceso de desarrollo de políticas

A finales de la década de 1990, a pesar de que la agricultura orgánica se encontraba en una etapa incipiente, en varios foros las ONG del país hacían ver la necesidad de contar con una norma malasia. En 1999/2000 se conformó un grupo de trabajo en el DA y se redactó una norma. Subsecuentemente, el DA elevó la solicitud al Departamento de Normas de Malasia para que se adoptara la norma malasia para alimentos orgánicos. Se conformó entonces un Grupo de Trabajo sobre Alimentos Orgánicos bajo la autoridad del Comité de Normas de la Industria de Alimentos y Agricultura, para darle seguimiento a las deliberaciones sobre la norma inicialmente redactada por el grupo de trabajo del DA. Los miembros de este grupo incluyen organismos gubernamentales, privados y ONG (por ejemplo, el DA, el Ministerio de Salud, el Instituto Malasio de Investigación y Desarrollo Agrícola, la Junta Malasia de Palma Aceitera, la Asociación Malasia de Palma Aceitera, la Junta Malasia de Pimienta, varias ONG y una compañía privada).

En agosto de 2002 el DA introdujo el programa de certificación gubernamental, el cual incluía un innovador acuerdo de implementación, en una sociedad público-privada para la inspección, con la Alianza Orgánica de Malasia (OAM), que era la asociación para la agricultura orgánica del sector privado. Menos de un año más tarde (julio 2003), con el cambio del gerente del programa, el acuerdo se rescindió. En respuesta a las solicitudes de mayor apoyo, el DA anunció que ofrecería certificación gratuita para todos los operadores (de producción primaria). El esquema de certificación, centrado en el mercado interno, sería voluntario. Se proyecta que, eventualmente, la certificación sea implementada por el sector privado. El DA está ampliando el ámbito para que abarque, además de producción primaria, el procesamiento, re-empaque y comercialización minorista.

La implementación de otros aspectos del apoyo gubernamental para la agricultura orgánica, por ejemplo, investigación, extensión y promoción, no está abierta a la participación del sector privado.

Oportunidades y retos

El sector orgánico malasio es un sector muy joven, en crecimiento, y le hace falta mayor organización sectorial en muchos aspectos. El desarrollo del sector está parcialmente limitado por la carencia de servicios de apoyo, por ejemplo, investigación y capacitación, y de una plataforma común que aporte una dirección y liderazgo sectorial claros.

Producción y conversión: Aunque los sobrepuestos del mercado son altos, las fincas que se convierten son aún muy pocas debido al riesgo y los costos de la conversión. El apoyo para la conversión requiere de tiempo y recursos. El desarrollo tecnológico depende actualmente, en gran medida, del nivel de iniciativa propia del productor y su capacidad para aprender de las experiencias prácticas. Muchos agricultores se sienten desmotivados a invertir tiempo y recursos en mejorar el suelo debido a la inseguridad en la tenencia de la tierra.

La producción agrícola en Malasia también se lleva a cabo en forma segregada. La producción de cultivos por lo general se realiza separada de la ganadería. El estiércol animal y los residuos de cosechas se tienen que transportar desde lugares distantes para elaborar los abonos orgánicos. Puesto que las unidades productivas de vegetales son pequeñas, el reestructurarlas para incorporar animales, generalmente, no es factible.

Garantía de la calidad y regulaciones: Si bien la norma MS1529 se aprobó en 2001, hasta la fecha no ha tenido ningún impacto sobre la industria orgánica de Malasia. Muy pocas personas siquiera conocen de su existencia. El programa de certificación del DA, cuya implementación se programó para enero de 2003, aún no está presente en el mercado. Aún cuando se reconoce como positiva la iniciativa del Gobierno, los productores y los actores del mercado están preocupados por la falta de transparencia y eficiencia del proceso. El sector también se preocupa por la posible implementación de regulaciones de etiquetado obligatorias, lo que sería prematuro para el desarrollo del sector.

Precios, selección y desarrollo de productos: Los precios para los productos orgánicos importados, así como para los producidos localmente, son generalmente altos. Los precios de venta al consumidor final para las frutas y vegetales frescos orgánicos pueden ser hasta cuatro veces mayores que los de los convencionales. La imagen de que los precios de los productos orgánicos son muy altos es un impedimento para un mayor repunte del mercado. El volumen total del mercado es relativamente pequeño. Aun existe una selección limitada. Muchos artículos alimenticios aún no se encuentran disponibles, por ejemplo, productos animales. El procesamiento a nivel local es todavía incipiente y los productos disponibles no siempre se ajustan a las preferencias del consumidor.

Desarrollo del sector: Hay mucho que hacer, principalmente en las áreas de investigación y extensión, desarrollo de productos, y normas y certificación del sector privado. De alguna manera el sector está atrapado en una situación de mercado confortable, dentro de una “burbuja” de altos márgenes, y no es del todo capaz de abordar las deficiencias estructurales para salir de la situación de nicho en que se encuentra. Desafortunadamente, la participación del gobierno se ha enfocado en la certificación y no en los vacíos críticos que existen en investigación, extensión y educación al consumidor.

Impacto de las políticas gubernamentales: El sector privado está preocupado de que el interés del Gobierno para estimular la oferta podría inundar y desestabilizar el mercado. Las importaciones han jugado un rol importante en el desarrollo del mercado interno (en relación a la disponibilidad de una buena variedad de productos). El sector privado también está intranquilo de que el interés del Gobierno por reducir la factura nacional correspondiente a la importación de alimentos pudiera llevar a que surjan regulaciones que limiten también las importaciones de productos orgánicos. Lo anterior podría concentrar a los actores del sector

privado en una posición más unificada de incidencia del sector privado y ONG, que pudiera informar mejor al Gobierno sobre lo que debe ser su participación.

Lecciones aprendidas

Las dos lecciones o retos principales son la necesidad de construir consensos en el sector y de una mejor colaboración público-privada.

Consenso del sector: Los activistas de las ONG continúan siendo escépticos sobre las intenciones del sector privado de colaborar de la mejor manera. El sector privado, conformado por “competidores”, también tiene aún que encontrar formas y medios de colaborar en iniciativas para la construcción de un sector común.

Consistencia en la implementación de políticas: Los frecuentes cambios de liderazgo en el sector público, tanto en los niveles de jefaturas ministeriales como departamentales, dificultan el mantener la consistencia en la implementación de las políticas. Durante los tres años de existencia del programa de certificación del DA, ha habido un cambio de Ministro de Agricultura, tres gerentes del programa y tres presidentes de la comisión directiva.

Oportunidad perdida:

Aunque se visualiza que, eventualmente, la certificación pueda ser un servicio privado, el DA rescindió el contrato de implementación conjunta debido a que algunos actores desean un servicio gratuito o se oponen a que la OAM haya sido seleccionada como el organismo de inspección del sector privado. El viraje del DA puso a la OAM en un dilema. La OAM suspendió su objetivo inicial de trabajo de establecer la certificación del sector privado para favorecer la colaboración con el DA. Luego de esperar y esperar a que el Gobierno termine de desarrollar su programa de certificación, los actores del sector privado y las ONG han comenzado a reconocer que pudiera ser que sus necesidades fueran mejor atendidas por una iniciativa del sector privado.

Anexo 6. Sudáfrica

Condiciones de la agricultura

Luego de su historia de *apartheid*, Sudáfrica sufre aún de una doble economía, y esto es particularmente cierto en el caso de la agricultura. En el siglo veinte, 60.000 agricultores comerciales blancos recibían fuertes subsidios del Estado. De éstos, 3.000 agricultores altamente eficientes producían el 49 por ciento del Producto Agrícola Bruto, mientras que otros 10.000 producían aproximadamente otro 40 por ciento⁷³. El resto de los agricultores obtenían pocas ganancias y, en muchos casos, tenían pérdidas considerables pero obtenían apoyo en forma de créditos con intereses bajos. Gran parte de la tradición agrícola autóctona fue destruida por los gobiernos del colonialismo británico o del nacionalismo sudafricano. Una de las prioridades del nuevo Gobierno democrático es la reforma agraria y, si bien el apoyo práctico para los agricultores comerciales emergentes a menudo se implementa deficientemente, se progresa lenta pero firmemente⁷⁴.

Un segundo factor que afecta la agricultura sudafricana es la naturaleza árida y semiárida del país. Aunque el litoral, en la parte Este del país, se encuentra bastante bien hidratado, cuanto más se moviliza uno hacia el oeste, más árido se vuelve el país. Típicamente, la costa este sub-tropical disfruta de una precipitación anual de 900-1200 Mm. (silvicultura, azúcar, hortalizas, lácteos, frutas tropicales); las áreas centrales de cultivo, de secano, reciben 600-900 Mm. de lluvia (maíz, ovejas, ganado de res, cabras, trigo); mientras que el oeste árido tiene una precipitación de 300-900 Mm. (ovejas, cabras, con áreas pequeñas de frutas, tabaco, algodón, maní, mohair y te Rooibos). Únicamente el 3 por ciento de los 122 millones de hectáreas del país se pueden trabajar con irrigación, y más de la mitad de éstas ya están desarrolladas (aproximadamente el 14 por ciento del total es terreno cultivable). El maíz es el alimento básico. Si bien la contribución general de la agricultura al Producto Interno Bruto ha venido descendiendo en forma constante desde mediados del siglo 20, las exportaciones agrícolas han aumentado pronunciadamente durante los últimos 12 años (0.4 millones de dólares en 1992; 2.2 millones de dólares en 2002⁷⁵). A pesar de esto, se ha dado un éxodo dramático de trabajadores agrícolas calificados hacia fuera del sector⁷⁶, siendo el total de desertores de 1.7 millones en 2002 y 1.2 millones en 2003.

Agricultura orgánica

En este contexto, la producción orgánica, igualmente, sufre del síndrome de la “doble economía”. Mientras que en 1970 habían poco más de 20 agricultores orgánicos certificados y aproximadamente 50 pequeños horticultores orgánicos aficionados, que estaban activamente involucrados en Asociaciones Orgánicas o Biodinámicas, todos estos eran sudafricanos de origen europeo, con excepción de uno, el destacado pionero orgánico Zulu, Robert Mazibuko. Él inspiró a muchos jóvenes sudafricanos, negros y blancos, para que se involucraran en la producción orgánica y para que continuaran con la tradición africana de agricultura orgánica. Muchos agricultores tradicionales aún eran orgánicos, perpetuando el conocimiento tradicional indígena que es parte de la herencia africana. Sin embargo, gran parte de esta tradición ha sido profundamente perjudicada por limitaciones de propiedad de la tierra (impuestas por los británicos desde 1897, bajo la ley Glen Grey, la que prohibía que los sudafricanos negros fueran propietarios de más de cuatro hectáreas de tierra), y por toda la

⁷³ Política sobre tenencia de la tierra: Hacia el desarrollo sostenible, 1990. RMB Auerbach, Indicador Sudáfrica: Revisión de políticas, vol. 8 No.1, Universidad de Natal, Durban.

⁷⁴ Informe sobre Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Habilidades, 2003/04. Departamento de Trabajo, Pretoria.

⁷⁵ Ídem. P. 238

⁷⁶ Informe sobre Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Habilidades, 2003/04. Departamento de Trabajo, Pretoria.

explotación de tierras que se dio en el *apartheid*, lo que causó que un 13 por ciento de la tierra se adjudicara a un 80 por ciento de la gente.

La producción orgánica entre la gente blanca se incrementó de una base muy pequeña en 1970, a cerca de 50 pequeños productores comerciales orgánicos produciendo activamente en 1990. En 1993 Soil Association, del Reino Unido, certificó a los primeros productores orgánicos y el mercado de exportación se desarrolló con la exportación, por parte de unas cuantas empresas grandes, de aguacates, frutas tropicales, y más tarde, té Rooibos, vino y algunas hortalizas de estación. Para el 2001 el número de agricultores certificados ya alcanzaba los 291, quienes cubrían más de 200.000 has., en su mayoría terrenos de pastoreo extensivo en la región seca de Karoo. En ese mismo año un estudio estableció que aproximadamente 25.000 has. de tierra cultivable eran orgánicas certificadas⁷⁷.

Leonard Mead, Presidente de Orgánicos de Sudáfrica, calculó que en el año 2005 habían cerca de 200 fincas orgánicas certificadas en Sudáfrica, las que cubrían unas 515.000 has. De estas, él estima que aproximadamente 500.000 has. son de *veld* natural (pasto bajo) y cerca de 11.000 has. son de té Rooibos. Del sobrante, el 59 por ciento es de frutas, 6 por ciento de aceites esenciales, 4 por ciento de vino, y el resto de hortalizas⁷⁸. Tanto el mercado interno como el de exportaciones muestran actualmente un crecimiento saludable.

Mercados orgánicos

Los últimos cinco años han sido testigo del desarrollo de un mercado interno pequeño pero dinámico en Sudáfrica. Varios supermercados están promoviendo activamente productos orgánicos, y algunos están apoyando a grupos de pequeños productores⁷⁹. Sin embargo, los supermercados tienen la tendencia de insistir en que los grupos de agricultores den exclusividad a un solo mercado, y se muestran reacios a brindar un apoyo significativo en términos de desarrollo para los agricultores, a pesar de que utilizan ampliamente el apoyo que dan a los agricultores en sus campañas publicitarias. El mercado de exportación orgánico continúa creciendo a un buen ritmo. Las principales líneas de comercialización son té Rooibos (a Japón), vinos (principalmente a Europa) y frutas sub-tropicales (principalmente a Europa y Estados Unidos). Los centros de empaque son inadecuados para las necesidades actuales del sector orgánico. El procesamiento de alimentos se desarrolla sobre todo para el vino, la soya, el trigo y las frutas.

La siguiente tabla proporciona un estimado grueso del valor de la industria orgánica en Sudáfrica. Existen únicamente cerca de 200 agricultores certificados, grandes y medianos, en el país, y producen de 16 a 19 millones de dólares en ingresos por año (sobre todo en exportaciones). Luego, existe una cantidad sustancial de pequeños agricultores comerciales, de los que solo unos cuantos son certificados. Este sector representa un potencial inmenso para el crecimiento de la industria orgánica y responderá, en su mayoría, a la demanda del mercado interno. Estos agricultores, al igual que los de los sectores medianos y grandes, son mayoritariamente blancos pero, cada vez más, agricultores emergentes negros están mostrando interés en la agricultura orgánica, ya que la ven como un desarrollo de sus sistemas de conocimiento indígena y, también, reconocen el potencial de la producción orgánica certificada para facilitar el acceso al mercado. La categoría de agricultores emergentes que se muestra en la tabla representa a los agricultores de subsistencia, que en su mayoría son orgánicos por defecto y no por diseño. Por lo tanto, el valor total estimado de la producción

⁷⁷ Producción Orgánica: Una revolución mundial en agricultura, 2001. R. Auerbach en *Weekly Farmers*.

⁷⁸ Desarrollos importantes en el mercado global orgánico y su potencial para KwaZulu-Natal, presentación principal por Leonard Mead, Presidente, Orgánicos de Sudáfrica (*Organics South Africa*). 23 de noviembre de 2005.

⁷⁹ El Diario Orgánico, 2005. Woolworths (www.woolworths.co.za)

orgánica es de 30 a 60 millones de dólares, pero una buena proporción de esto ni está certificada ni se vende como orgánico.

Tabla 13. Valor estimado de los productos orgánicos en Sudáfrica⁸⁰

Cantidad por categoría	Área de producción intensiva y valor	Valor total del rendimiento/Categoría
100 grandes (500–5,000 ha)	R5,000/ha x 200 ha = R1 millón	R100 millones
100 medianos (50–500 ha)	R2,000/ha x 100 ha = R200,000	R20 millones
5,000 pequeños (5–50 ha)	R1,000/ha x 10 ha = R10,000	R50 millones
1 millón emergentes (0.5–5 ha)	R200/ha x 1 ha = R200	R200 millones

Organización sectorial

En el sector orgánico existen cuatro organizaciones de agricultores principales. La más antigua es la Asociación Agrícola Biodinámica de Sudáfrica. Orgánicos de Sudáfrica es la organización de mayor tamaño y actualmente se ha establecido como un portavoz con credibilidad para representar a los agricultores orgánicos comerciales. La Asociación de Productores Orgánicos del Cabo es un grupo pequeño pero profundamente comercial y bien enfocado, se localiza en el Cabo Occidental. La Red de Asociaciones Comunitarias de Producción Orgánica trabaja con pequeños agricultores emergentes.

Estructuras de apoyo

Hasta la fecha, el apoyo a los productores orgánicos a través de la investigación y extensión gubernamental ha sido virtualmente inexistente. Un desarrollo importante que se dio durante los últimos cinco años es el establecimiento de entrenamientos y procedimientos en Gestión de Calidad, que es un concepto más amplio que el de la certificación orgánica, ya que incluye los requisitos EurepGAP. Los grupos de productores orgánicos han empezado a trabajar juntos y el primer grupo de agricultores Zulu se certificó en 2001. Este grupo ha crecido de 27 agricultores a más de 200. Varios grupos más, todos en la provincia de KwaZulu-Natal, se han establecido y están en proceso de organizarse como cooperativas primarias, a la vez que están estableciendo Organicos Zulu, como una cooperativa de segundo grado, para montar el sistema de Gestión de la Calidad, coordinar aspectos logísticos y de empaque, y ayudar con la comercialización⁸¹. Varias organización de capacitación y ONG de desarrollo están brindando asistencia con la implementación de proyectos y con capacitación. La Fundación Rainman Landcare es actualmente la única organización de capacitación, acreditada por el gobierno, que ofrece entrenamiento en agricultura orgánica, y estos cursos ahora los ofrecen también otras organizaciones que tienen convenios para utilizar los manuales de capacitación acreditados.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

Las normas para la producción orgánica fueron desarrolladas por un grupo nacional, basándose en el Reglamento 2092/91 de la UE pero modificándolo para adaptarlo a las condiciones sudafricanas. Representantes del Departamento Nacional de Agricultura ayudaron con este proceso y, en 2003, llevaron el documento al Ministerio de Agricultura y Asuntos Territoriales para presentarlo como propuesta de modificación a la Ley de Normas para Productos Agrícolas. A pesar de repetidas solicitudes por parte de Orgánicos de

⁸⁰ La industria orgánica en Sudáfrica, 2003. Dr. Raymond Auerbach, Director, Fundación Rainman Landcare. R1 = US\$ 0.16. Estudio presentado en el Simposio sobre la Contribución Potencial de la Agricultura Orgánica a la Economía de Sudáfrica.

⁸¹ Factores claves que tienen influencia sobre los productores orgánicos de KwaZulu-Natal en el contexto de la demanda del mercado. Presentación principal por Raymond Auerbach, Fundación Rainman Landcare, 23 de noviembre de 2005

Sudáfrica, las normas no han sido aún presentadas al Parlamento. Sin embargo, el borrador de la norma se utiliza en la práctica para el mercado local, es decir, los organismos de certificación locales certifican a los productores de acuerdo a estas normas. Al 2001, operaban cinco agencias de certificación extranjeras y dos locales.

Política agrícola

La política agrícola sudafricana tiene tres determinaciones primordiales: incrementar la producción comercial a través de la utilización de la biotecnología; incrementar la cantidad de agricultores comerciales negros por medio de estrategias de empoderamiento; y ayudar a los pequeños agricultores de escasos recursos para que logren alcanzar la seguridad alimentaria de sus familias. En el pasado, las políticas gubernamentales de asistencia financiera insistían en que los pequeños agricultores debían utilizar “paquetes tecnológicos” para poder calificar para los créditos. Así pues, la Corporación Financiera de Kwa Zulu únicamente prestaba dinero para la producción de cultivos a agricultores que compraban fertilizantes, pesticidas y semillas híbridas –de hecho, mucho del dinero iba directamente al proveedor de insumos. Recientemente, muchas de estas prácticas se han descontinuado. El “Plan Estratégico para la Agricultura Sudafricana”⁸² del Estado tiene como meta conformar una estructura cooperativa para ayudar a los agricultores emergentes a tener acceso al mercado. Existen programas para promover las oportunidades de comercio para las comunidades rurales pobres, y programas para apoyar las exportaciones agrícolas.

Políticas para la producción orgánica

El Departamento de Trabajo apoya activamente la Capacitación de Productores Orgánicos y el Departamento de Comercio está ayudando con la conformación de cooperativas. Al interior del Departamento de Salud existe un gran interés en el potencial de las huertas caseras orgánicas para ayudar a las personas que viven con VIH y SIDA. Lo anterior, tanto por los efectos benéficos de la agricultura comercial en pequeña escala para motivar a la gente a no darse por vencida con respecto a la vida, como por el apoyo proporcionado al sistema inmunológico al consumir cantidades adecuadas de vegetales frescos producidos orgánicamente. El Departamento Nacional de Agricultura, de hecho, cuenta con un Programa de Cuidado de Tierras, a nivel nacional, que promueve activamente la conservación de suelos y agua y que brinda apoyo a muchos proyectos comunales de grupos de productores orgánicos. Sin embargo, este programa no apoya a la agricultura orgánica directamente. En el pasado, el Departamento Nacional de Agricultura mostró muy poco interés por la agricultura orgánica (Presentación principal de la Dirección de Cuidado de Tierras, Conferencia de Cuidado de Tierras, Pretoria, 2003). Sin embargo, en 2006 el Departamento de Agricultura y la Corporación para el Desarrollo Industrial decidieron desarrollar una estrategia de cadena de valor para el desarrollo sostenible y el crecimiento de la agricultura orgánica⁸³. El apoyo a los agricultores orgánicos a nivel provincial es bastante rudimentario en dos regiones e inexistente en las otras siete. En muchos foros se discute ahora el apoyo a la producción orgánica pero sigue siendo un apoyo tácito (como por ejemplo el apoyo del Programa de Cuidado de Tierras a algunos proyectos que da la casualidad que son orgánicos). Más recientemente el Departamento de Agricultura y Asuntos Ambientales de KwaZulu-Natal ha tomado un rol más activo en el apoyo a la agricultura orgánica⁸⁴.

Una de las principales razones para la reticencia a apoyar la agricultura orgánica a nivel nacional pareciera ser el fuerte compromiso del Gobierno de Sudáfrica con la utilización de

⁸² Plan Estratégico para la Agricultura Sudafricana, 2004. Departamento Nacional de Agricultura, www.nda.agric.za/docs/sectorplan/sectorplan/htm.

⁸³ Invitación a oferentes de la CDI.

⁸⁴ La importancia de la producción orgánica para KwaZulu-Natal, presentación introductoria por Harry Strauss, Sub-Director General, Departamento de Agricultura y Asuntos Ambientales de KZN, 23 de noviembre de 2005.

semillas Genéticamente Modificadas (GM). En la Consulta Regional sobre Ingeniería Genética/OGM para el Desarrollo de África del Este y Sudáfrica⁸⁵, en Nairobi, se puntualizó el hecho de que Sudáfrica ha firmado el Protocolo de Cartagena y, aún así, supuestamente ha aprobado varios cultivos GM sin seguir el Protocolo.

Tabla 14. Programas y políticas para la agricultura orgánica

Tema	Programas y políticas gubernamentales
Conciencia general sobre las ventajas de la agricultura orgánica	Poca conciencia, cierto cambio se muestra últimamente
Regulación, normas y certificación para la producción orgánica	La norma ha sido redactada y ha estado en espera de ser aprobada durante tres años; poco progreso
Investigación	Poca actividad hasta la fecha
Servicios de extensión	Poco desarrollados
Otros (crédito, educación, etc.)	Educación y capacitación en desarrollo

Otros proyectos, programas e influencias sobre las políticas

El Gobierno sudafricano tiene un gran interés en la Nueva Sociedad para el Desarrollo de África (*New Partnership for Africa's Development - NEPAD*). Aun cuando el Programa Detallado para el Desarrollo Agrícola aboga por la agricultura sostenible, la producción conservacionista y la administración de los recursos naturales, el énfasis más fuerte sigue estando en la biotecnología y, en particular, en la ingeniería genética. Las organizaciones de desarrollo han producido una estrategia triple para el desarrollo de la industria orgánica en Sudáfrica⁸⁶. El documento establece que se requiere una estrategia para las huertas de alimentos orgánicos y que estas iniciativas se deben visualizar en el contexto de la salud, el bienestar y la seguridad social. Una segunda estrategia, que involucre investigación, capacitación, extensión y la implementación de proyectos piloto, se requiere para el desarrollo del sector orgánico comercial. Finalmente, puesto que pocos realmente escogerían ser agricultores de subsistencia, se requiere una estrategia que brinde un puente para aquellos que desean pasar de la producción de subsistencia hacia una producción orgánica semi-comercial, a través del movimiento cooperativo.

Proceso de desarrollo de las políticas

Varios profesionales que trabajan en desarrollo han tenido la capacidad de mantener vínculos de largo plazo con el Gobierno, a nivel nacional, provincial y local, y han podido abogar por un enfoque menos negativo hacia la industria orgánica. En KwaZulu-Natal y el Cabo Occidental, con el apoyo de la ONG holandesa para el desarrollo, HIVOS, recientemente se logró echar a andar un proceso efectivo para integrar a los Servicios de Extensión el apoyo a los productores orgánicos.

Oportunidades y retos

En este momento, existe una necesidad urgente de hacer incidencia para que los autores de las políticas tomen mayor conciencia sobre el desarrollo internacional del sector orgánico. Aquellos políticos que viajan a otros continentes, especialmente a Europa, regresan con una comprensión más profunda sobre el papel, cada vez más importante, que está jugando la agricultura orgánica en el abordaje de los problemas sociales, ambientales y económicos del sector agrícola. Sería de mucha utilidad el poder mostrar a los políticos de alto rango, cuando

⁸⁵ Consulta Regional sobre Ingeniería Genética/OGM para el Desarrollo de África del Este y Sudáfrica, 2004. K. Attah-Krah, F. Gasengayire, J. Ndun`u-Skilton y N. Nsubuga, Centro Internacional para la Investigación y el Desarrollo, e Instituto Internacional para los Recursos Genéticos Vegetales.

⁸⁶ Cosecha de agua, producción orgánica y cuidado de tierras: Una visión para desarraigar la pobreza rural en Sudáfrica, 2005. Dr. RMB Auerbach, Fundación Rainman Landcare, Durban, Sudáfrica.

éstos realizan visitas a otros países, algunos proyectos de desarrollo en ejecución (por ejemplo, SEKEM en Egipto, EMBRAPA en Brasil).

Lecciones aprendidas

Es esencial que, cuando se comunique con el Gobierno, la industria orgánica hable con una voz y que comprenda y respete los objetivos de desarrollo de la nueva Sudáfrica. Se necesita que las propuestas enfatizen sobre cómo la producción orgánica puede contribuir al desarrollo rural sostenible. Se debe ilustrar con proyectos prácticos el potencial que tiene la agricultura orgánica para ayudar a Sudáfrica a tratar con el errático y bajo nivel de precipitaciones (combinando la producción orgánica con las técnicas de cosecha de agua), con la degradación de los recursos naturales (incrementando la biodiversidad y reduciendo la contaminación), con la inseguridad alimentaria de las familias (usando enfoques de baja utilización de insumos externos para la producción local de alimentos), y con el desarrollo de un activo sector agrícola orgánico comercial (desarrollando las habilidades por medio del entrenamiento, desarrollando sistemas de manejo de la calidad, y estableciendo cooperativas de segundo grado para apoyar a las cooperativas primarias emergentes). Varios proyectos piloto exitosos servirían para mostrar que estas son proposiciones prácticas; se necesita profesionalismo, tanto en la producción orgánica comercial, como en el trabajo de desarrollo con las comunidades de escasos recursos.

Anexo 7. Tailandia

Condiciones de la agricultura

Tailandia tiene tres tipos de clima: un clima tipo pradera, con una baja precipitación y una estación seca de invierno claramente definida, que se encuentra por todas las regiones del noreste, el norte y el centro; las regiones de la parte sudeste del centro y la parte alta del sur que experimentan un clima tropical de monzón, con una precipitación anual intensa y una estación seca corta; y la región más baja del sur que disfruta de un clima tropical de bosque lluvioso, con un alto nivel de humedad durante todo el año y ningún mes con menos de 61 Mm. de precipitación. Si bien alguna vez fue un país predominantemente agrícola, la agricultura tailandesa ha venido decayendo desde la década de 1950. En los últimos 20 años la contribución de la agricultura a la economía nacional ha declinado de un 25 por ciento a menos de un 10 por ciento. De igual manera, las exportaciones agrícolas han cesado de tener un rol dominante en la producción de divisas para el país. A pesar de esta declinación, la producción agrícola aún se está expandiendo, aunque a un ritmo en reducción, y más del 60 por ciento de la población está involucrada en el sector agrícola.

El Arroz es el principal alimento básico y su producción ocupa más de la mitad de los terrenos agrícolas. El excedente de arroz, luego de que el consumo interno se satisface, se exporta y representa un tercio del valor de las exportaciones agrícolas. La exportación de mariscos, tanto de la pesca silvestre como de la acuicultura, especialmente de camarones, ha sido la primera actividad en orden de ingresos generados. El segundo producto básico más importante exportado es el caucho. El tamaño de la unidad productiva promedio es ligeramente mayor a cuatro hectáreas.

Agricultura orgánica

La agricultura orgánica tailandesa tiene sus raíces en la producción tradicional. Tales prácticas han sido desarrolladas y enriquecidas con los conocimientos de los agricultores sobre la agro-ecología local y sobre formas ambientalmente sostenibles de hacer agricultura. A principios de la década de 1980 muchos agricultores y ONG locales se unieron para establecer la Red de Agricultura Alternativa (RAA) y fomentar el activismo en defensa de la agricultura sostenible en Tailandia. La RAA provee un foro de discusión para compartir experiencias e incidencia política para la agricultura sostenible, lo que incluye a la agricultura orgánica.

Tabla 15. Cronología reciente del desarrollo de la producción orgánica

Año	Eventos claves
1991	La Agroindustria Chai Wiwat y la compañía Capital Rice iniciaron un proyecto de arroz orgánico en Chiang Rai y Phayao.
1992	La Red de Agricultura Alternativa organizó su primera conferencia nacional, solicitándole al Gobierno que promoviera la agricultura sostenible y la producción orgánica. Se hizo la primera exportación de arroz de comercio justo desde Surin hacia grupos de Comercio Justo en Europa.
1993	Se estableció Green Net (la Red Verde).
1994	Primera feria pública sobre “Alimentos Libres de Químicos para la Salud y el Ambiente”, Bangkok. Capital Rice empezó a vender arroz jazmín orgánico en Tailandia y en el exterior.
1995	Se estableció ACT, se redactó la primera norma tailandesa para la producción de cultivos orgánicos.
1996	Taller Regional de IFOAM en Asia sobre “Certificación para la Agricultura Orgánica y

Año	Eventos claves
	el Mercado Alternativo”.
1997	ACT inició la inspección y certificación de fincas orgánicas.
1999	El Instituto Tailandés de Investigación Tecnológica y Científica, el Departamento de Promoción de las Exportaciones del Ministerio de Comercio, y el Departamento de Agricultura (DA), empezaron a redactar las normas para las producción de cultivos orgánicos.
2000	ACT obtuvo la acreditación de IFOAM y sus primeros productos certificados aparecieron en mercados tailandeses. El Gabinete aprobó un fondo de 15.8 millones de dólares (633 millones de bahts) para apoyar un proyecto piloto de tres años en Agricultura Sostenible para pequeños productores. El proyecto fue coordinado por la Fundación de Agricultura Sostenible y cubría a 3.500 familias de agricultores.
2001	El DA publicó las normas para la producción de cultivos orgánicos. Se dio en Tailandia la Primera Consulta de IFOAM sobre el Camarón Orgánico.
2002	El Ministerio de Agricultura y Cooperativas (MAC) estableció la Oficina Nacional de Normas para la Agricultura y los Alimentos Básicos (ACFS), responsable de la implementación y cumplimiento de las normas nacionales para la agricultura y los alimentos, así como de la acreditación. La ACFS terminó de redactar la norma “Agricultura Orgánica: la Producción, Procesamiento, Etiquetado y Comercialización de la Agricultura Orgánica”. Estas normas cubren producción vegetal, ganadería y acuicultura. El Gobierno Suizo reconoció la competencia de ACT, permitiéndole conducir inspecciones y certificaciones para productos orgánicos de conformidad con las normas del Gobierno Suizo. Apareció en el mercado Tailandés el primer producto con el sello “ <i>Organic Thailand</i> ”.
2003	Se realiza la primera conferencia internacional en agricultura orgánica en Tailandia – la Conferencia Internacional sobre la Agricultura Orgánica de 2003, convocada en conjunto por FAO, <i>Green Net</i> , y la Fundación Red de la Tierra. La provincia de Surin echó a andar un proyecto de gran envergadura en el que se planificaba la conversión de 16.000 hogares (con 37.760 has.) a la producción de arroz jazmín orgánico. De éstas, 2.735 familias (cubriendo 2.735 has.) solicitarían certificación de ACT.
2004	La ACFS lanzó un programa de acreditación para la agricultura orgánica. El MAC organizó la Feria de Agricultura Orgánica y el Gabinete decidió que la agricultura orgánica sería, de ese momento en adelante, parte de la agenda nacional.
2005	Se lanza un programa gubernamental para la producción orgánica.

La Red Verde (*Green Net*) y la Fundación Red de la Tierra han estimado que el área bajo producción orgánica se ha incrementado de poco menos de 2.000 has. en 2001 a 13.899 has. en 2004, representando 0.07 por ciento del total del área agrícola. La cantidad de fincas se incrementó en concordancia, con 2.498 fincas orgánicas representando el 0.05 por ciento del total de fincas en el país en 2004.

El sector orgánico de Tailandia aún está en sus etapas tempranas de desarrollo. La mayoría de los sistemas de producción son todavía muy simples, sin la utilización de tecnologías sofisticadas. La mayoría de los productos orgánicos son productos básicos sin procesar tales como frutas y vegetales frescos y arroz. Cada vez más, se están desarrollando productos de procesamiento intermedio, tales como azúcar, almidón de tapioca y aceite de palma. Son relativamente pocos los productos orgánicos procesados, como productos finales para el consumidor, y las materias primas disponibles son, por lo general, insuficientes para proveer a las fábricas o las fuentes no son fiables.

Tabla 16. Producción orgánica certificada en Tailandia (has.)

Año	Arroz y cultivos al aire libre	Frutas y hortalizas	Otros	Total
1998	1 005	-	-	1 005
1999	881	-	-	881
2000	1 120	563	-	1 683
2001	1 584	563	-	2 147
2002	5 254	3 581	123	8 958
2003	7 475	3 561	123	11 159
2004	9 606	4 169	123	13 899

Mercados orgánicos

Los productos orgánicos se introdujeron al mercado tailandés a principios de la década de 1990 pero no lograron tener un perfil de mercado sino hasta unos diez años más tarde. La mayoría de los productos orgánicos tailandeses se exportan, primordialmente a países europeos. El colapso de la economía tailandesa, a mediados de la década de 1990, deprimió el mercado interno de alimentos orgánicos y no fue sino hasta 2002 que Tailandia empezó a ver señales de revitalización de este mercado. Sin embargo, los consumidores urbanos apenas estaban empezando a tomar conciencia de los beneficios de consumir alimentos orgánicos. Esto se debió, en parte, a la ausencia de información para ayudar a los consumidores a diferenciar el producto orgánico del producto libre de químicos, que también estaba disponible en el mercado y era promovido por dos diferentes esquemas gubernamentales. Hacia finales de 2004 ya aparecían muchas marcas de productos orgánicos certificados en supermercados locales y en modernos puntos de venta, particularmente en Bangkok. Estas nuevas incursiones en el mercado llevaron a un ambiente crecientemente competitivo y ayudaron a reducir los precios al consumidor.

Es difícil encontrar fuentes confiables de cifras sobre productos orgánicos. La situación es confusa debido a las diferentes normas o sistemas de certificación para productos orgánicos y a otros productos seguros (sin certificación orgánica). Esto hace que sea imposible diferenciar categóricamente entre los dos mercados. A pesar de estas limitantes, la Red Verde y la Fundación Red de la Tierra han estimado que el valor del mercado interno de productos orgánicos certificados en 2004 fue de 940.000 dólares. Es mucho más difícil de cuantificar el mercado de productos no certificados y de alimentos saludables, pero el valor total de estos mercados podría ser una cifra tan grande como 75 millones de dólares. Actualmente, los productos orgánicos tienen un precio preferencial de un 10 o 15 por ciento en el mercado interno. Los sobrepuestos han descendido con la entrada al mercado de más productores que ofrecen nuevos productos orgánicos. Los principales canales de ventas son puntos de venta modernos, tales como supermercados y tiendas de descuento. Las tiendas especializadas de salud, que fueron un *boom* a mediados de la década de 1990, no tienen la capacidad de competir con los modernos puntos de venta y son muy pocas las que aún operan. Las ventas directas existen pero en muy pequeña escala, principalmente en el campo, donde los mercados del agricultor son el canal preferido para comprar productos orgánicos frescos.

Estructuras de apoyo

Puesto que la producción orgánica es un fenómeno bastante nuevo en Tailandia, no está disponible una metodología de extensión bien desarrollada para la agricultura orgánica. En la capacitación y extensión del gobierno se utiliza un módulo de capacitación convencional, el que enfatiza en lecciones a nivel de aula. Además, la mayor parte de los programas de capacitación de agencias públicas no tienen el objetivo de llevar a los agricultores hasta la producción orgánica certificada. Las personas que reciben la capacitación puede que adopten

algunas prácticas específicas de la producción orgánica, tal como los bio-fertilizantes, pero no necesariamente adoptan todos los principios de la agricultura orgánica y convierten la finca completa. Los programas de conversión desarrollados por ONG locales tienen más éxito, utilizando una combinación de aprendizaje participativo e incentivos de mercado. Varias instituciones de educación superior están preparando currículos para otorgar grados de bachiller universitario o de maestría en agricultura orgánica o sostenible. A este punto ninguno de estos está disponible todavía.

Hay muchos proyectos de investigación en agricultura orgánica ya que muchas instituciones de investigación ven a la agricultura orgánica como una forma de promover las exportaciones tailandesas, así como el desarrollo rural sostenible. Existen dos líneas de investigación, una que se enfoca en los grupos de agricultores locales así como en la evaluación de las limitantes y condiciones para la conversión; y otra que lo hace en tecnologías específicas para cultivos con alto potencial de exportación, por ejemplo, arroz orgánico, chilote, okra.

Organización sectorial

No existen organizaciones de productores específicas a nivel nacional. Los pequeños productores están organizados a nivel local, especialmente por los beneficios de la certificación y por acuerdos logísticos. La Red Verde es la red más grande de organizaciones de productores orgánicos, y representa alrededor de la mitad de los productores orgánicos del país. Hay un grupo informal compuesto por funcionarios gubernamentales individuales e investigadores interesados en la agricultura orgánica, su nombre es “Sociedad para la Agricultura Orgánica” y sirve como foro de discusión y de incidencia política entre los miembros activos. Muchas de sus actividades están vinculadas a los proyectos orgánicos del Gobierno. La Asociación Tailandesa de Comercializadores Orgánicos se fundó en noviembre de 2005. Si bien tiene menos de 10 miembros, los fundadores son todos actores claves del comercio de productos orgánicos y representan cerca de tres cuartas partes del comercio orgánico en el país.

Regulación, normas y evaluación de la conformidad

Hay muchos organismos de certificación que ofrecen servicios a productores orgánicos tailandeses. Para el mercado interno, la organización nacional Certificación para la Agricultura Orgánica Tailandia (ACT), es la más grande, seguida por el Instituto de Cultivos Orgánicos, una agencia pública bajo el Departamento de Agricultura en el Ministerio de Agricultura y Cooperativas. Hay otras pocas organizaciones más que ofrecen servicios de certificación para la producción orgánica pero su alcance está limitado a un área o región particular. Todos estos organismos de certificación, nacionales y locales, tienen sus propias normas para la producción orgánica (así como su propio esquema de etiquetado), y las normas no están armonizadas con ninguna norma en particular. La Oficina Nacional de Normas para la Agricultura y los Alimentos Básicos (ACFS) ha establecido directrices nacionales voluntarias de normas para agricultura orgánica, pero hasta el momento nadie ha mostrado interés en adoptar las directrices de normas de la ACFS. La introducción de las directrices nacionales de normas representan un intento de establecer un marco regulatorio compatible con el sistema de la UE. Aún no se ha realizado una solicitud oficial ante la Unión Europea para el reconocimiento como país tercero.

Muchos organismos de certificación extranjeros, principalmente de la Unión Europea, ofrecen servicios de certificación a productores tailandeses. La mayoría de las certificaciones se basan en el reglamento 2092/91 de la UE, pero algunos también tienen certificaciones bajo las normativas de NOP y JAS. La mayoría de los productos orgánicos que se venden en Tailandia están certificados por organismos locales, lo que representa a la mitad de los productores de Tailandia, mientras que la otra mitad están certificados por organismos de certificación extranjeros. Los productores orgánicos tailandeses son pequeños, por lo que a menudo se certifican bajo el esquema de “grupo de productores organizados”. El costo de la inspección varía considerablemente de un organismo de certificación a otro, con un rango desde 500

dólares por día (certificadoras extranjeras) hasta sin costo alguno (por ejemplo, el Instituto de Cultivos Orgánicos y organismos de certificación locales).

Política agrícola

Las políticas agrícolas generales aún favorecen la producción convencional con insumos agrícolas químicos subsidiados. Como Tailandia no puede producir sus propios agroquímicos, todos los pesticidas y fertilizantes químicos son importados. Los impuestos de importación para estos productos se fijan en porcentajes menores a los de otros insumos agrícolas. También existe un subsidio indirecto para los pesticidas. Por ejemplo, si se percibe un brote de plagas y enfermedades en algún cultivo, el Gobierno puede distribuir pesticidas sin costo alguno para los agricultores. O si hay algún proyecto especial de promoción, puede que el Gobierno regale insumos agrícolas, a menudo fertilizantes químicos o pesticidas, a los agricultores que participan en el proyecto.

Ha habido una fuerte incidencia por parte de algunas instituciones tailandesas y compañías privadas que están trabajando con tecnologías de ingeniería genética para que se permita la producción de cultivos GM en Tailandia. También existen algunas pruebas de campo de cultivos GM, que han sido llevadas a cabo por instituciones de investigación, sin contar con los permisos de ley, y que ya han causado contaminación a nivel de semillas por lo menos en dos cultivos, papaya y algodón. La presión para permitir la producción de cultivos GM, o más pruebas de campo con OGM, llevará inevitablemente a más contaminación, poniendo en peligro el desarrollo de la agricultura orgánica de Tailandia.

En apoyo de la agricultura orgánica, los consumidores tailandeses están conscientes de los riesgos que representan los residuos de pesticidas en la cadena alimenticia, y existe una preocupación general acerca de los alimentos y la salud humana, esto gracias al éxito de la publicidad de las organizaciones de salud pública. Esto ejerce presión en los productores para que adopten un uso más seguro de los agroquímicos. Asimismo, con la escalada de los precios del petróleo, el costo de los agroquímicos se ha elevado, y los productores sienten aún más presión para disminuir la utilización de agroquímicos y adoptar algunos métodos de la producción orgánica, tales como el uso de abonos orgánicos e insecticidas botánicos.

Los esfuerzos de la familia real, especialmente el Rey, para promover el concepto de una “economía de auto-suficiencia” han resultado en la aceptación, por parte de las agencias públicas y el público tailandés, de la agricultura sostenible auto-suficiente. En consecuencia, se iniciaron muchos proyectos de agricultura sostenible (tanto proyectos piloto de producción como proyectos de investigación). El Proyecto Real ha convertido recientemente parte de su producción de vegetales a fincas orgánicas certificadas. Los vegetales orgánicos se venden en varias tiendas y supermercados alrededor del país.

La Agenda Nacional de Agricultura Orgánica es un nuevo programa gubernamental implementado desde octubre de 2005. El programa, diseñado para cinco años, tiene como meta apoyar a 4.25 millones de agricultores (0.85 millones en 2006) para que utilicen insumos orgánicos en lugar de agroquímicos, cubriendo un área de 13.6 millones de hectáreas (2.72 millones para 2006), lo que reducirá el total de las importaciones de agroquímicos en un 50 por ciento e impulsará las exportaciones de productos orgánicos a razón de un 100% anualmente. Se proyecta que las metas del programa se logren a través de varios apoyos y mecanismos de intervención, incluyendo seminarios, capacitación, promoción general, y el establecimiento de fábricas de abonos orgánicos. Hay 26 agencias de seis ministerios involucradas en este programa, el cual es coordinado por el Departamento de Desarrollo de Tierras. Para el año 2006 este programa tiene un presupuesto asignado de 1.26 mil millones de baht (31.5 millones de dólares).

Tabla 17. Visión general de las políticas y programas para la agricultura orgánica

Tema	Políticas y programas gubernamentales
Conciencia general de las ventajas de la agricultura orgánica	Se hace a través de publicaciones y páginas web del gobierno, por ej., publicaciones del Departamento de Agricultura (DA) y del Departamento de Extensión Agrícola (DEA).
Regulaciones, normas y certificación para la producción orgánica	La ACFS ha establecido directrices nacionales voluntarias de normas para agricultura orgánica. Se ha establecido un organismo de certificación público (Instituto de Cultivos Orgánicos).
Mercadeo de Exportaciones	Algunos seminarios públicos y, más específicamente, subsidios para la participación de exportadores en ferias orgánicas.
Producción	A nivel provincial, algunos gobernadores han iniciado proyectos de producción orgánica, por ejemplo, Surin y Burirum organizan proyectos de arroz orgánico. Varias agencias locales y nacionales iniciaron cursos de capacitación en agricultura orgánica para productores. Muy pocos programas de capacitación están vinculados a la certificación.
Insumos (semillas, plántulas, control de plagas y fertilizantes)	No existen actividades específicas hasta el momento. Planes para establecer varios cientos de fábricas de abonos orgánicos.
Investigación	Algunas instituciones que financian investigación empiezan a ofrecer fondos de apoyo para la agricultura orgánica, por ej., el Fondo de Investigación de Tailandia, el Concejo Nacional de Investigación de Tailandia. No existen asignaciones presupuestarias o metas de investigación claras.
Servicios de extensión	Muchas agencias públicas han organizado seminarios sobre producción orgánica, normalmente cursos de un día. Estas no son realmente actividades de extensión, son más bien como promoción general.

Otros proyectos, programas e influencias sobre las políticas

Algunas instituciones internacionales juegan un rol de apoyo incidiendo en el desarrollo de las políticas de agricultura orgánica de Tailandia. La influencia más predominante viene de FAO e IFOAM, especialmente desde que se realizó el seminario regional de FAO sobre “La producción y exportación de frutas y verduras orgánicos en Asia” y la Conferencia de Comercio de IFOAM sobre “El Comercio de Productos Orgánicos como Tendencia Principal”, que tuvieron lugar a finales de 2003 en Bangkok. El seminario internacional y la conferencia ayudaron a promover el interés general sobre la agricultura orgánica entre las agencias públicas y el sector privado. El nuevo proyecto del Centro de Comercio Internacional (CCI) sobre “Fortalecimiento de la capacidad exportadora de la agricultura orgánica de Tailandia”, de principios de 2005, ha tenido impactos adicionales en la promoción de la agricultura orgánica entre las agencias gubernamentales.

Una secta budista llamada Santi Asoke, por medio de su prédica religiosa, ha promovido desde hace mucho tiempo la producción “no-tóxica”, que es un sistema que no utiliza fertilizantes químicos ni pesticidas. Hay muchos seguidores de este grupo en todo del país. Ellos tienen una fuerte influencia sobre la producción orgánica, especialmente a nivel de extensión. En forma similar a la mayoría de los proyectos del Gobierno, el programa de Santi Asoke únicamente tiene como meta el impulsar a los productores a adoptar tecnologías de producción orgánica, pero no requiere la conversión total de la finca o la certificación orgánica.

El proceso de desarrollo de las políticas

Hasta ahora el desarrollo de la agricultura orgánica tailandesa ha sido impulsado por el sector privado y las ONG, que han jugado un papel clave en la organización de proyectos de conversión y de mercadeo, haciendo así una contribución fundamental al crecimiento de la agricultura orgánica. El Gabinete ha constituido una comisión nacional de agricultura orgánica, cuyos términos de referencia hacen énfasis en la asesoría al Gobierno para el desarrollo de políticas para la agricultura orgánica. El sector privado no está representado en la comisión. Por mucho, la mayor parte de las políticas para la agricultura orgánica son iniciativa de políticos nacionales o de agencias gubernamentales, especialmente el Ministerio de Agricultura y Cooperativas.

Oportunidades y retos

Las principales oportunidades para la agricultura orgánica tailandesa son:

- Mercados externos en crecimiento (oportunidades de exportación);
- Ambientes favorables a nivel de políticas (especialmente la Agenda Nacional de Agricultura Orgánica);
- Buena infraestructura y procesadores de alimentos con altos estándares; y
- Recursos agrícolas favorables (país exportador de alimentos).

Los retos incluyen:

- Coordinación pobre entre las agencias públicas en el apoyo y la promoción de la agricultura orgánica, lo que a veces lleva a una competencia entre agencias públicas;
- Confusión entre los consumidores tailandeses sobre la agricultura orgánica y los esquemas de etiquetado de productos orgánicos;
- Falta de interés entre los procesadores de alimentos para desarrollar nuevos productos orgánicos; y
- Falta de apoyo integral para los productores durante el período de conversión.

Lecciones aprendidas

- El Gobierno ha priorizado el desarrollo de la regulación y las normas nacionales y el establecimiento de organismos de certificación públicos, lo que es menos importante que el apoyo a la conversión de las fincas.
- La regulación imita la de los países importadores, especialmente al reglamento de la UE. No se tomó en consideración las condiciones (regulares y especiales) de la agricultura orgánica en el país a la hora de desarrollar la regulación nacional.
- El Gobierno intenta introducir demasiados esquemas de etiquetado de “seguridad de alimentos” al mismo tiempo. Los consumidores a menudo confunden la definición y valoración de los distintos esquemas.
- La agricultura orgánica usualmente requiere de mayores conocimientos y los servicios de extensión deben abordar los aspectos del conocimiento en el manejo de las fincas.

Anexo 8. Opciones regulatorias para el mercado orgánico

Tal como se indicó en el informe principal, existen muchas razones para ser cautelosos antes de introducir una regulación obligatoria para la producción orgánica en un país. Los productores pueden acceder a los mercados de exportación sin que haya una regulación obligatoria y para el mercado local, a menudo, la necesidad de que ésta exista no es tan evidente.

En este anexo se exploran varias opciones regulatorias. Regulación⁸⁷ aquí significa el paquete regulatorio completo: leyes, decretos, reglamentos de implementación, ordenanzas, normas públicas, etc. Cuando existe una regulación *obligatoria* para la producción orgánica, son contra la ley las ventas de productos orgánicos que no cumplen con los requisitos de la regulación. Si la regulación es *voluntaria*, los productores pueden declarar que se avienen a la reglamentación y con eso deben seguir los reglamentos, pero no se impide que otros productores orgánicos vendan sus productos como orgánicos. Con las regulaciones voluntarias, los Gobiernos toman un papel de oferentes de servicios, más que de controladores, algo que puede no ser muy común en algunos países.

Existen muchas formas diferentes para regular, pero hay cuatro opciones básicas:

- Ausencia de regulación;
- Utilización de normativas generales de protección al consumidor;
- Regulaciones voluntarias; y
- Regulaciones obligatorias.

El ámbito de aplicación puede ser para el mercado local (lo que usualmente incluye también los requisitos para los productos importados), o para las exportaciones o para ambos. Para cada una de las principales opciones regulatorias, hay muchas opciones de cómo regular los distintos componentes de una reglamentación para la producción orgánica, particularmente, los aspectos relacionados con normas y evaluación de la conformidad. **Frecuentemente, cómo están regulados estos aspectos es, quizás, más importante que si están o no regulados.**

Antes de involucrarse en iniciativas regulatorias, los Gobiernos y el sector privado agrícola deberían analizar cuidadosamente la situación y ver qué valor agregado podría traer una regulación. Es importante que existan objetivos comunes previamente acordados y que haya un análisis conjunto de cuáles son los principales problemas que se desea resolver, y hasta qué punto éstos serán resueltos por medio de reglamentaciones. Los posibles objetivos son:

- Facilitar las exportaciones;
- Prevenir el uso fraudulento de la palabra “orgánico” en el mercado;
- Estimular el desarrollo del mercado local;
- Reducir la confusión del consumidor sobre diferentes normas, etiquetas y sistemas de evaluación de la conformidad; y
- Eliminar otros obstáculos regulatorios para la producción orgánica.

⁸⁷ Nota de la traductora: La palabra *regulation* puede traducirse como regulación, reglamentación, reglamento o normativa (entre otros). En español, estas palabras pueden ser sinónimos pero, en general, tienen significados ligeramente distintos. En la traducción se han elegido distintos términos dependiendo del contexto de la frase original.

Los componentes de las regulaciones para la producción orgánica

Una regulación para la agricultura orgánica normalmente abordara cuestiones relacionadas con:

- Utilización de la palabra “orgánico” en el mercado;
- Normas de producción y otros requisitos que los proveedores deben cumplir;
- Sistemas y procedimientos para la evaluación de la conformidad;
- Responsabilidades de las autoridades;
- Utilización de una etiqueta o sello orgánico especial; y
- Supervisión a nivel de mercado⁸⁸.

Las tablas que se muestran abajo resumen los principales enfoques sobre normas de producción y evaluación de la conformidad – los dos componentes principales de la mayoría de las regulaciones. Se debe reconocer que la utilización de un solo sello orgánico y mecanismos de supervisión de mercado eficientes son, a menudo, más importantes para el desarrollo del mercado que el contar con sistemas de evaluación de la conformidad refinados o normas muy detalladas.

Tabla 18. El componente de la norma

Referencia	Norma	Comentario
S1	Los productos orgánicos se deben producir de acuerdo a una norma equivalente a normativas internacionales, es decir, IFOAM o el Codex Alimentarius.	Los productores orgánicos tienen que cumplir con normas orgánicas definidas. El propietario de la norma debería asegurar adhesión a las normas internacionales. Las autoridades pueden exigir la demostración del cumplimiento.
S2	Los productos orgánicos se deben producir de acuerdo a una norma del sector privado registrada (y aprobada) por el Gobierno.	La aprobación se puede hacer basándose en una evaluación técnica por parte del Gobierno o por otro organismo. Por ejemplo, IFOAM está evaluando normas para su adhesión a la norma de IFOAM.
S3	Los productos orgánicos se deben producir de acuerdo a una norma nacional, fijada por el organismo nacional de normalización.	Esta puede ser una norma prescriptiva o una norma marco (norma para normas).
S4	Los productos orgánicos se deben producir de acuerdo a reglas generales contenidas en un reglamento.	Esto deja los detalles a la interpretación de las organizaciones de certificación.
S5	Los productos orgánicos se deben producir de acuerdo a normas detalladas contenidas en un reglamento.	Este es el modelo seleccionado en la mayoría de las regulaciones para la agricultura orgánica.

⁸⁸ Supervisión a nivel de mercado se refiere aquí al monitoreo de los lugares de venta para descubrir el posible uso fraudulento de la palabra “orgánico” por parte de productores que no son orgánicos, o el etiquetado adecuado, etc. por parte de los productores orgánicos.

Tabla 19. El componente de evaluación de la conformidad

Referencia	Evaluación de la conformidad	Comentario
C1	Se permite a los productores declarar que están a conformidad (con las normas) y se consideran orgánicos a menos que se pruebe lo contrario.	Esto significa que no existe un mecanismo activo de garantía de la calidad, sino que más bien el Gobierno puede actuar sobre la base de sospechas o denuncias, bastante similar a lo que sucede con el comercio de muchos otros productos.
C2	Un productor podrá demostrar que está a conformidad al pertenecer a algún tipo de sistema de evaluación de la conformidad/garantía de la calidad.	Todos los productores que lleven bienes al mercado tienen que formar parte de algún sistema de garantía de la calidad, el cual puede tratarse de certificación de tercera parte, un esquema interno de una organización sectorial, garantía participativa, etc.
C3	El Gobierno realiza inspecciones aleatorias de los productores	El Gobierno toma un rol más activo para asegurar la conformidad.
C4	Varios sistemas de evaluación de la conformidad pueden ser registrados y aprobados por el Gobierno.	Igual que el anterior con la diferencia de que el Gobierno se involucra más en la evaluación y aprobación de ciertos sistemas.
C5	Todos los productores tienen que estar certificados por organismos de certificación aprobados o acreditados.	Este es el modelo seleccionado en la mayoría de las regulaciones para la agricultura orgánica.

Se aconseja a los Gobiernos que analicen de qué manera los componentes podrían contribuir al objetivo de la regulación y al desarrollo del sector. El nivel más estricto (más oneroso) de regulación lo representa la aplicación de las opciones S5 y C5. Es la solución seleccionada por la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos. La mayoría de las normativas para la producción orgánica hasta el momento, incluyendo la de Costa Rica y las que están en proceso de desarrollo en Chile, son de este tipo. Este es también el caso en Tailandia, solo que en este caso la adhesión a la normativa es voluntaria. Las opciones S1 y C1 representan la utilización de la legislación para la protección al consumidor en vez de la utilización de alguna normativa especial para productos orgánicos. Los componentes se pueden aplicar en diferentes combinaciones, por ejemplo, la opción S3 para la norma con cualquier otra opción para la evaluación de la conformidad.

Las opciones regulatorias

Ausencia de regulación

Si existe un movimiento orgánico unificado, éste puede encargarse de resolver la mayoría de las situaciones problemáticas sin la necesidad de ninguna regulación. El reto más grande es el fraude generalizado. Sin embargo, no es tan difícil para una organización del sector el contactar a los establecimientos que venden alimentos fraudulentos y convencerlos de que dejen de comercializar estos productos. Si esto no resulta, siempre se puede involucrar a los medios de comunicación. La mayoría de los negocios desean proteger su imagen y no se arriesgarían, una vez que se haya conocido el problema, a perder la confianza de los consumidores por una ganancia pequeña de corto plazo. Esta estrategia tuvo éxito en Suecia hasta la inclusión de Suecia en la Unión Europea en 1995 y también fue bastante exitosa en Alemania. El fraude en pequeña escala o a nivel de ventas callejeras y otras de este tipo probablemente no se resuelva en un escenario de ausencia de regulación, pero la pregunta es, en primer lugar, si éste es o no un gran problema para el sector. En la mayoría de los países en los que no existe una regulación, desafortunadamente no existe tampoco un sector orgánico bien organizado que pueda cumplir con el rol antes mencionado y, por lo general, la conciencia del consumidor es escasa; ambas situaciones representan un reto para un escenario de ausencia de regulación. El Gobierno puede apoyar al sector en el fortalecimiento de su

propia organización y en sus esfuerzos para llevar a cabo acciones en el mercado, así como también contribuir a la educación al consumidor.

La Norma para la Producción Orgánica de Nueva Zelanda

La Norma para la Producción Orgánica de Nueva Zelanda se publicó en Noviembre de 2003. Actualmente, sirve de punto de referencia para las certificadoras que operan en el mercado local. Es una norma voluntaria. La protección al consumidor se realiza por medio de la Ley del Comercio Justo, haciendo referencia a la Norma de Nueva Zelanda según se requiera. No existen leyes específicas para el etiquetado orgánico en Nueva Zelanda (Seager, Mason en Willer, Helga y Minou, Yuseffi, *The World of Organic Agriculture 2006*).

Utilización de normativas generales de protección al consumidor

El nivel más simple de regulación es trabajar dentro de las normativas o regulaciones vigentes de comercialización o de protección al consumidor, esto es las normativas que establecen que lo que se declare en el mercado debe ser verdadero. Al vincularse con estas regulaciones (asumiendo que existan), los esfuerzos regulatorios, si es que se necesitan, son muy escasos⁸⁹. Una regulación puede sencillamente estipular que cualquier producto que se comercializa como orgánico deba haber sido producido de acuerdo a una norma para la producción orgánica, la cual podría ser una norma nacional del sector privado, una norma adoptada por el Gobierno o por un organismo de normalización⁹⁰, o podría ser una norma regional. En la forma más simple ésta podría establecer que cualquier producto orgánico debería ser producido de acuerdo a normas que sean equivalentes a las Normas Básicas de IFOAM o a las directrices del Codex Alimentarius de FAO/OMS. Una norma de este tipo no necesita tener el requisito de que los productos estén también certificados por un certificador aprobado o acreditado⁹¹. De esa manera, quedaría abierto tanto a productores certificados como no certificados y a sistemas de garantía participativa. Este tipo de regulación puede ser un buen punto de partida, sobre el cual se puede elaborar luego. Si se toma como referencia una norma nacional o regional unificada, se promoverá la coherencia en las normativas y esto servirá para contrarrestar la fragmentación de etiquetas y normas.

Regulación nacional voluntaria

Si el objetivo principal es darle mayor credibilidad a los productos orgánicos por medio de un sistema respaldado por el gobierno, una opción es establecer una regulación voluntaria⁹². Al igual que en caso anterior, esto puede estar basado en un grupo diferente de normas. Además podría incluir algún mecanismo de verificación. Estos pueden ser de diferentes niveles de rigurosidad, algunos de ellos se pueden utilizar paralelamente:

- Registro voluntario, con inspecciones aleatorias ocasionales (puede ser aplicable también para grupos de agricultores);

⁸⁹ En muchos casos, la autoridad a cargo puede utilizar las normativas vigentes de protección al consumidor, aún sin necesidad de realizar modificación alguna a las leyes existentes o de implementar nuevos reglamentos.

⁹⁰ En algunos países, por ejemplo, África Oriental, Canadá, Nueva Zelanda y algunos países de América Latina, las normativas para la producción orgánica han sido formuladas por organizaciones nacionales de normalización, mientras que en la mayoría de los otros, la norma está incrustada en reglamentos oficiales, mayormente desarrollados por los ministerios de agricultura.

⁹¹ Este era el caso del primer reglamento para la producción orgánica en California en 1979.

⁹² Las reglamentaciones voluntarias a menudo se encuentran en los esquemas de eco-etiquetado gubernamentales, tales como el esquema para flores de las UE. Estos ofrecen a los productores la oportunidad de declarar su adhesión a un grupo de normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, sin limitar el derecho de otros productores a declarar compromisos ambientales (en el entendido de que sean verídicos).

- Certificación participativa; e
- Inspección y certificación de tercera parte.

Un sistema voluntario permitirá que los diferentes mercados elijan qué nivel de verificación necesitan para mantener la confianza de sus consumidores. Un sistema como este se podría complementar con una etiqueta nacional para productos orgánicos, un componente que probablemente tenga más impacto para el desarrollo del mercado que ningún otro.

Tanto la utilización de las normativas de protección al consumidor como la regulación nacional voluntaria serán de aplicación principalmente para el mercado nacional. Por lo tanto pueden estar basadas en normas desarrolladas sobre la base de las condiciones locales, esto es, las condiciones para los productores locales y las expectativas de los consumidores nacionales. No obstante, se recomienda que se haga una clara referencia a normas internacionales (IFOAM y el Codex Alimentarius) para permitir que las importaciones ingresen en los mercados nacionales.

También se pueden llevar a cabo exportaciones basándose en una regulación nacional voluntaria, hacia países con mercados no regulados o menos exigentes en relación a las leyes de importación. Para el acceso a mercados que estén estrictamente regulados, los productores tendrían que acudir a organismos de certificación, nacionales o extranjeros, que certifiquen bajo la reglamentación requerida.

Regulación voluntaria para la exportación de productos orgánicos

Si el objetivo principal es apoyar las exportaciones, una posibilidad es desarrollar un esquema gubernamental voluntario para respaldar a los exportadores. La principal forma en la que esto sería de utilidad es a través del establecimiento de un acuerdo de equivalencia (como sería el caso para el mercado de la UE y, posiblemente, para el de Estados Unidos), o actuando como acreditador (como sería el caso para el mercado de Estados Unidos). También puede servir para dar credibilidad a productos que se vendan en otros mercados, aún cuando estos no estén regulados todavía.

Una regulación voluntaria para la exportación normalmente está basada en normas que cumplen con los requerimientos del mercado de exportación. En la forma más simple y más orientada al mercado, una regulación voluntaria para la exportación no establecerá ninguna norma sino que, más bien, utilizará las normas que sean relevantes para el mercado que importa, es decir, provee un marco para que el Gobierno tome la responsabilidad de garantizar la credibilidad de los productos que se exportan desde su territorio bajo cualquier norma requerida⁹³. Por ejemplo, al actuar como un acreditador para la normativa NOP de Estados Unidos, se aplicaría la normativa NOP por completo y la normativa nacional no tendría ninguna relevancia⁹⁴. En esta opción, el ámbito para el reconocimiento (o equivalencia) se limita solamente al sistema de evaluación de la conformidad. Tal sistema será mucho más fácil de implementar y podrá obtener reconocimiento más rápidamente, ya que no existe la necesidad de hacer largas comparaciones entre normas. La desventaja de este enfoque es que obliga a los productores a producir de acuerdo a una normativa que puede no estar bien adaptada a las condiciones locales.

Obviamente, nada impide que los productos certificados para la exportación se vendan en los mercados locales⁹⁵, indicando que se han producido bajo un sistema que cuenta con la aceptación gubernamental. De esa manera, un esquema para la exportación también podría utilizarse para el mercado nacional. Si el mercado muestra interés, con el tiempo se podría convertir en una normativa nacional “de facto”.

⁹³ También podría ser una norma privada.

⁹⁴ Esto lo hacen, por ejemplo, los Gobiernos de Dinamarca e India.

⁹⁵ Bajo normas extranjeras o nacionales.

Regulación obligatoria para la exportación de productos orgánicos

Con el afán de proteger la credibilidad de sus productos orgánicos de exportación, el Gobierno puede considerar el establecer una regulación obligatoria para la exportación de productos orgánicos, esto es, un reglamento que exija que todos los productos que se exporten como orgánicos desde su territorio cumplan con ciertas normas y procedimientos para evaluación de la conformidad⁹⁶. Este puede estar construido de manera similar a la regulación voluntaria para la exportación. La principal diferencia es que también restringirá las exportaciones a los mercados no regulados; las exportaciones a los mercados regulados ya están restringidas por las leyes del país importador. Es difícil ver que existan muchas ventajas en una regulación obligatoria en comparación con una regulación voluntaria para las exportaciones. En ambos casos, se debe reconocer que el proceso para lograr la equivalencia requiere de una alta inversión de tiempo, no solo para establecer el sistema, sino también para hacer la solicitud de reconocimiento, recibir las auditorías y hacer los ajustes necesarios (ver el informe principal). El obtener la certificación directamente bajo las normas del país importador es siempre una solución más rápida para los productores.

Regulación obligatoria para el mercado nacional de productos orgánicos

Con un sector orgánico fragmentado, con muchos grupos compitiendo entre sí, y con la utilización de muchas marcas y normas diferentes en el mercado, el establecimiento de una regulación gubernamental obligatoria podría ser una medida adecuada para apoyar el desarrollo del mercado. Esta era la situación en la Unión Europea a finales de la década de 1980, lo que motivó la introducción del reglamento de la UE, una regulación nacional obligatoria. Con una regulación nacional obligatoria para la producción orgánica, se sobreentiende que existen reglas que gobiernan todas las actividades de mercadeo y ventas de productos orgánicos. La principal razón para involucrarse en una regulación nacional obligatoria sería la necesidad de combatir el fraude evidente en el mercado nacional, o la confusión generalizada sobre diferentes normas para la producción orgánica. A pesar de esto, la mayoría de las regulaciones obligatorias no abordan específicamente el tema del fraude directo, es decir, la situación en la que productores que no son orgánicos venden sus productos como orgánicos en el mercado final. Si los Gobiernos se involucran en una regulación nacional obligatoria para productos orgánicos, deberían aprender de las lecciones de las últimas décadas, evitando repetir los errores cometidos por otros. Asimismo, deberían tomar en cuenta la situación de los agricultores, particularmente los pequeños agricultores y las mujeres agricultoras, u otros grupos en posible desventaja, y analizar cómo podrán ellos enfrentar los requisitos. Por ejemplo, se podrían contemplar exenciones para pequeños agricultores y ventas directas tal como lo hace el reglamento NOP de Estados Unidos.

Una regulación nacional obligatoria para productos orgánicos requiere de recursos considerables para su establecimiento e implementación, tales como personal capacitado, lo cual implica que se incurre en altos costos. Tiene el riesgo de limitar el desarrollo, ya que se establecen detalles que norman todos los aspectos, algo que obstaculiza la innovación y el desarrollo. En cualquier caso, es más fácil comenzar con un nivel más bajo de regulación y luego hacerla más estricta, que comenzar con la regulación más onerosa.

⁹⁶ Este es el caso de Australia.