

Sistemas de garantía para productos orgánicos en mercados locales y nacionales





SISTEMAS DE GARANTÍA PARA PRODUCTOS ORGÁNICOS EN MERCADOS LOCALES Y NACIONALES¹

ABRIL 2010

¹El presente documento es el resultado de la videoconferencia efectuada el 28, 29, 30 de setiembre del 2009 en San José, Costa Rica, coordinada por el Programa Hemisférico de Agricultura Orgánica del IICA

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
2010

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en www.iica.int

Coordinación editorial: Pedro Cussianovich y Kenneth Solano

Corrección de estilo: Olga Patricia Arce

Diseño de portada: Flory Sanabria S.

Diagramado: Flory Sanabria S.

Impresión: Imprenta IICA

Sistemas de garantía para productos orgánicos en mercados
locales y nacionales / IICA – San José, C.R. IICA, 2010.
67 p.; 15 cm. X 22 cm.

ISBN13: 978-92-9248-255-8

1. Productos agrícolas 2. Comercio 3. Certificación 4.
Mercados 5. Comportamiento del consumidor I. IICA II.
Título

AGRIS
E70

DEWEY
380.141

ÍNDICE

Presentación.....	i
Reconocimientos.....	v
Introducción.....	1
Certificación pública y semipública en España, <i>Aina Calafat</i>	3
Modelo argentino de certificación a través de la asociación de productores, <i>Juan Carlos Ramírez</i>	11
Sistemas participativos de garantía (SPG) en Brasil, <i>Laércio Meirelles</i>	19
Certificación de tercera parte, <i>Humberto González</i>	31
Consideraciones finales.....	43
Anexo I. Sistema de garantía para grupos de pequeños productores en Chile.....	51
Anexo II. Resolución IASCAV n.º 42/94 - Argentina.....	53

PRESENTACIÓN

Actualmente la agricultura orgánica constituye una actividad dinámica y creciente en el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y en el contexto de los mercados internacionales de productos orgánicos. Ya en el año 2008, la región contabilizaba el 23% de las tierras certificadas en el mundo y el 19% de los productores certificados, los cuales representaban aproximadamente a 260 000 familias.

El modelo de desarrollo seguido por el sector orgánico en la región ha sido básicamente agroexportador, el cual presenta un bajo valor agregado en su producción. Los mercados locales y nacionales de productos orgánicos en los países de ALC, salvo algunas excepciones como la Región Sur de Brasil, se han desarrollado de una manera marginal frente a las exportaciones de esos productos. Estos mercados representan un desafío para los gobiernos de los países de las Américas, en su intención de favorecer una mayor inclusión social de los productores a la actividad orgánica y asegurar un mayor acceso de los consumidores a estos productos.

El desarrollo de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos, como en el desarrollo de cualquier mercado, va más allá del establecimiento de puntos de venta y debe regirse por el manejo racional de la oferta y de la demanda de productos y de las variables que los gobiernan. Sin embargo, los productores que emplean prácticas orgánicas de producción aducen, además, un alto costo en el valor de la certificación de tercera parte, que es la que prima como sistema de garantía para los consumidores en los mercados de este tipo de productos, lo que limita su participación y consecuente desarrollo.

Este costo de la certificación ha llevado a los gobiernos y a algunos movimientos sociales a desarrollar formas alternativas de garantía para los consumidores de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos

que sean más accesibles para los productores y que minimice el efecto sobre los precios de los productos que se deben pagar en estos mercados. Sin embargo, el conocimiento sobre estas opciones es muy limitado o parcial por parte de quienes toman decisiones en los países vinculados con el desarrollo de los mercados.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO)² y el Programa Hemisférico e Agricultura Orgánica (PHAO) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) decidieron llevar a cabo la videoconferencia “Sistemas de garantía para los consumidores de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos”.

En el presente documento se resumen las exposiciones de esta conferencia, las cuales corresponden a cuatro modelos de sistemas de garantía para la certificación de productos orgánicos, con el fin de contribuir con el desarrollo de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos en ALC.

Los siguientes especialistas contribuyeron con las correspondientes exposiciones:

- Aina Calafat de Baleares: Certificación pública y semipública en España.
- Juan Carlos Ramírez: El modelo argentino de certificación a través de la asociación de productores.
- Laércio Meirelles Brasil: Sistemas participativos de garantía (SPG) en Brasil.
- Humberto González de Costa Rica: Certificación de tercera parte.

² La CIAO es una comisión especial establecida por los ministros de agricultura de los países de las Américas constituidos en el foro de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA). Entre sus objetivos, se incluyen: contribuir con el desarrollo de la actividad orgánica en los países de las Américas y de su comercio, y actuar como instancia técnica de gestión del conocimiento, socialización y difusión de información pertinente y oportuna.

La videoconferencia se transmitió del 28 al 30 de setiembre del 2009 desde la sede del IICA en San José, Costa Rica, en las instalaciones del Centro de Capacitación a Distancia (CECADI)³. En la actividad participaron representaciones de 17 países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México, Panamá, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Además, se contó con la participación de 310 personas en los diferentes países y fue seguida por cerca de 100 personas a través de un sitio web establecido para tal propósito.

Además, participaron Autoridades Competentes de Agricultura Orgánica de la región, actores involucrados en la elaboración de políticas públicas, normas y leyes relacionadas con la agricultura orgánica, representantes de instituciones nacionales de fomento de la producción orgánica, productores orgánicos, organizaciones de productores orgánicos, asociaciones de consumidores, organizaciones no gubernamentales que apoyan la agricultura orgánica, cooperantes internacionales vinculados con el tema y otros actores del sector orgánico, interesados en conocer más sobre los temas que se presentaron en la videoconferencia.

El momento en el que se efectuó la videoconferencia fue propicio, ya que muchos países actualmente desarrollan e implementan diferentes normativas e iniciativas de control en el tema. Esto contribuyó a lograr mayor interacción entre los participantes, lo que a su vez permitió identificar necesidades y resolver inquietudes de manera conjunta con respecto a los diferentes sistemas presentados.

Por otra parte, la actividad da cuenta de la madurez del sector orgánico y del apoyo que actualmente recibe la agricultura orgánica en los diferentes

³El CECADI es el Centro de Capacitación a Distancia del IICA, cuyos objetivos fundamentales son: favorecer el uso de las telecomunicaciones en la gestión y cooperación técnica del Instituto; apoyar las áreas estratégicas de cooperación técnica en el desarrollo de materiales y acciones de capacitación en línea; y contribuir al mejoramiento de las capacidades de los equipos de gestión y cooperación técnica del Instituto en el uso adecuado de las tecnologías multimedia, telecomunicaciones y aprendizaje en línea. Como parte de sus actividades, promueve, asesora y produce cursos o eventos virtuales, con el fin de mantener un proceso de innovación del manejo de la cooperación técnica en línea y la realización de videoconferencias del IICA y de sus socios estratégicos.

países. Evidencia también la importancia de contar con una plataforma hemisférica para la discusión de temas relevantes que promuevan el desarrollo integral de la agricultura orgánica y, en particular, de los mercados locales y nacionales.

Iniciativas como estas, apoyadas en tecnologías de la información y la comunicación, seguirán siendo promovidas por el IICA para fortalecer el acercamiento entre los países de las Américas en la construcción conocimientos que incidan sobre el desarrollo de la actividad orgánica.

RECONOCIMIENTOS

El Programa Hemisférico de Agricultura Orgánica (PHAO) del IICA y la Comisión Interamericana de Agricultura Orgánica (CIAO) expresan su agradecimiento a todas las personas, instituciones y organizaciones que participaron en la videoconferencia “Sistemas de garantía para los consumidores de productos orgánicos en los mercados locales y nacionales”.

Asimismo, extiende el agradecimiento a los expertos internacionales y expositores Aina Calafat, Juan Carlos Ramírez, Laércio Meirelles y Humberto González, por compartir con nosotros sus conocimientos, los cuales han enriquecido la visión de los participantes sobre los sistemas de garantía para productos orgánicos que están vigentes en el hemisferio o que pueden ser empleados.

De igual forma, se reconoce el rol que asumieron las Autoridades Competentes de la CIAO, como coordinadores del evento en cada uno de los países y su activa colaboración en el desarrollo de la actividad.

También se agradece a los Representantes del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en los Estados Miembros, donde se transmitió la videoconferencia, así como al personal de las oficinas y funcionarios de las diferentes Unidades y Departamentos del IICA, por el valioso apoyo en las diferentes etapas de este proceso.

Un reconocimiento especial se expresa a Patricio Parra Contreras, consultor, quien realizó un excelente trabajo tanto en la organización de la videoconferencia, como en la etapa de transcripción y edición de esta publicación, lo que hoy permite que la videoconferencia sea difundida a través del hemisferio.

INTRODUCCIÓN

La agricultura orgánica se ha desarrollado con gran dinamismo en los últimos años hasta convertirse en poco tiempo en un sector reconocido a nivel mundial. Ante ello se ha generado paralelamente la proliferación de regulaciones y exigencias normativas para la producción y certificación de productos orgánicos.

En materia de requisitos para las agencias certificadoras, la Guía ISO/IEC 65 se ha posicionado como la norma de referencia a nivel internacional en sistemas de certificación de tercera parte. Algunos países exigen esta norma directamente y otros se basan en ella para determinar sus requisitos.

Sin embargo, no todos los productos orgánicos se certifican mediante esquemas de tercera parte. También existen otros sistemas de garantía, los cuales tienen un alcance determinado de acuerdo con el tipo de mercado de comercialización (mercado local con venta directa o a través de intermediarios, mercado nacional o mercado internacional con diferentes normativas según el país de destino).

Estos esquemas, junto con otras normas técnicas de producción existentes en el mundo, han provocado un enorme desafío de armonización y reconocimiento internacional. Esto ha generado un impacto en la exportación de los productos orgánicos y en el desarrollo de los mercados locales y nacionales, no solo por sus costos, que afectan en mayor proporción a los productores de escasos recursos, sino también por el requerimiento de sistemas de garantía confiables, reconocidos por las autoridades competentes y los consumidores, y por los mercados internacionales. Debido a ello, se ha logrado potenciar el desarrollo de la agricultura orgánica y el intercambio comercial de sus productos dentro de los países.

La garantía de calidad orgánica generada a través de los diferentes sistemas de certificación o control puede ser una herramienta de confianza, siempre que se sustente en principios y normas definidas y aceptadas por las reglamentaciones vigentes junto con la participación de todos los actores involucrados en el sector orgánico, sean estos públicos o privados.

Con plena conciencia de que el desarrollo de los mercados de productos orgánicos requiere de una visión integral que considere, necesariamente y de manera equilibrada, acciones de fomento, organización del movimiento orgánico y control, en esta oportunidad se optó por concentrar los esfuerzos en este último tema y más específicamente en los sistemas de garantía para los mercados locales y nacionales de productos orgánicos.

Consecuentemente, se seleccionaron cuatro sistemas de garantía de la calidad orgánica para su análisis: a) certificación pública y semipública; b) sistemas participativos de garantía; c) certificación a través de la asociación de productores; y d) certificación de tercera parte. El sistema de certificación público y semipúblico es el único de los analizados que aún no ha sido implementado en ALC.

2

Si bien el objetivo central de la videoconferencia fue informar y analizar las diferentes alternativas que existen para garantizar a los consumidores la calidad orgánica de los productos que adquieren en los mercados locales y nacionales, el análisis se presentó sin determinaciones excluyentes o de confrontación, sino como estrategias complementarias y que en conjunto pueden contribuir a lograr la credibilidad necesaria para los consumidores de productos orgánicos. Cada país tiene su propia realidad y es necesario que cada uno explore y decida sobre las alternativas que mejor se adapten a su situación.

Estamos seguros de que se ha avanzado, pero aún es mucho lo que queda por hacer. Por ello es necesario continuar fomentando y trabajando en el desarrollo de espacios de socialización de la información, que abarquen otras áreas de importancia para el desarrollo de la agricultura orgánica en ALC.

CERTIFICACIÓN PÚBLICA Y SEMIPÚBLICA EN ESPAÑA

Aina Calafat⁴

1. ANTECEDENTES GENERALES

El sistema de certificación pública y semipública constituye una experiencia de más de 20 años, válida para el mercado local, nacional e internacional. Se aplica para normas públicas (NOP, JAS, UE) y privadas (Biosuisse) y cumple con todos los requisitos de transparencia y confidencialidad. Los organismos que aplican este modelo de certificación tienen como referencia para su trabajo la Guía ISO/IEC 65 o su equivalente en Europa (EN45011). A diferencia de los sistemas privados, el Estado es quien crea la estructura de funcionamiento y aporta los recursos financieros.

El Estado de España está conformado por 17 comunidades autónomas y desde 1993 cada una de ellas ha transferido las competencias en agricultura. Cada comunidad posee un presidente autonómico y un consejero, cuyas responsabilidades se asemejan a las de un ministro en relación con la agricultura ecológica.

En los años ochentas, existía una certificación grupal por parte de asociaciones de productores con sus cuadernos de normas. En 1989 se creó el Consejo Regulador de la Denominación Genérica Agricultura Ecológica, como la única autoridad de control y la única certificación

⁴ *Bióloga y Máster en Agricultura Ecológica de Baleares, España. Ex-Inspectora Orgánica y Directora del Consejo Balear de Producción Agrícola Ecológica. Actual Directora General de la empresa Semillas, la cual se relaciona con la agricultura ecológica en Mallorca.*

reconocida. Con la publicación del Reglamento 2092/91, se utilizó este documento normativo como referencia y luego en 1993 se traspasaron las competencias a las comunidades autónomas. Así cada una creó sus entidades de control dentro de la estructura funcionaria de la autoridad competente o como un órgano dependiente de esta.

En otros países como Dinamarca, este sistema de certificación pública o semipública también se aplica con una autoridad competente y una autoridad de control. Esta última opera como una certificadora pública.

2. OPERACIONES DEL SISTEMA

Básicamente la forma de certificación corresponde a una de tercera parte y de carácter público, a través de dos modelos muy parecidos en sus funciones:

- El **modelo público**, donde todas las actividades de control y certificación corresponden directamente a funcionarios públicos, dentro de la estructura de la autoridad competente, cuyas actividades están separadas de otras actividades de capacitación y fomento para evitar cualquier tipo de conflicto de intereses.
- El **modelo semipúblico**, donde la certificación es realizada por un organismo tutelado por la administración pública, pero con una personalidad jurídica distinta (corporación de derecho público o empresa pública). La estructura cumple con todos los requisitos de la Guía ISO/IEC 65 y cuenta con tres instancias: a) un órgano de gobierno; b) una instancia donde se toman las decisiones de certificación; y c) personal encargado de las inspecciones. En el órgano de gobierno están representados los operadores (productores, elaboradores y comercializadores), ya que en muchas comunidades también se controla a quienes comercializan productos ecológicos. Este órgano de gobierno aprueba los presupuestos y las normativas de calidad, pero no interfiere en las decisiones de certificación.

En ambos casos, todo el personal, sean funcionarios públicos o personal laboral, debe estar libre de conflictos de intereses con otras actividades de fomento o asesoramiento y la estructura definida como ente de certificación debe contar con medios propios.

Cualquier ente de certificación, sea organismo o autoridad de control, debe tener como guía la Guía ISO/IEC 65 y cumplir, entre otros, con los requisitos de confidencialidad, imparcialidad y transparencia. Los organismos de control realizan sus propias auditorías internas para evaluar el funcionamiento de la organización y establecer acciones que permitan mantener y mejorar su desempeño. Además, reciben una evaluación externa por parte de la autoridad competente y la evaluación de un organismo de acreditación reconocido internacionalmente, como es el caso de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC)⁵, la cual acredita el cumplimiento de los requisitos de la Guía ISO/IEC 65 tanto en organismos públicos como en privados.

En resumen, el sistema se estructura con base en una autoridad competente, que tiene las competencias en cuanto a políticas, fomento, capacitación y garantías de la calidad de la producción agraria ecológica dentro del Estado Miembro y, al mismo tiempo, una autoridad de control, que funciona como certificadora creada por la administración pública, con representación equitativa de los consumidores y operadores inscritos y que cuenta con la tutela de la administración. En todos los casos, debe existir una clara diferenciación de roles y responsabilidades entre la autoridad competente y la autoridad de control.

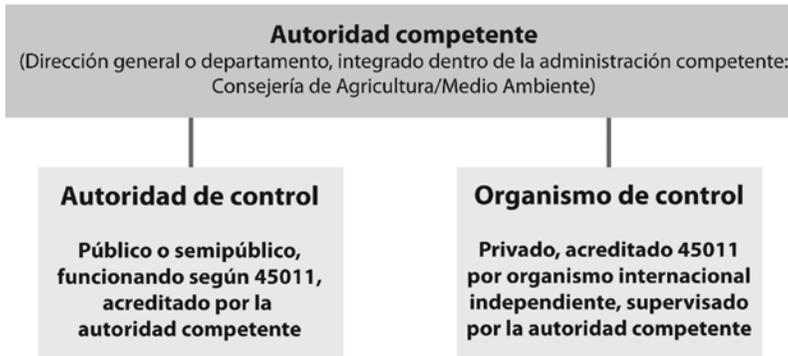
Como parte de sus funciones, la autoridad de control realiza como mínimo una inspección anual a todos los operadores inscritos. Esto podría aumentar en el caso de algunos operadores específicos, como resultado del análisis de puntos críticos que se realiza para determinar el riesgo potencial de perder la calidad ecológica de los productos.

En España no existe la certificación de grupos, pero hay cooperativas certificadas con este sistema, en las cuales se controla a todos los miembros. Sin embargo, la persona jurídica es la responsable de la certificación otorgada y no cada productor individual.

⁵ ENAC es el organismo designado por la Administración en España para establecer y mantener el sistema de acreditación a nivel nacional, de acuerdo con normas internacionales siguiendo las políticas y recomendaciones establecidas por la Unión Europea (UE). Su misión es evaluar la competencia técnica de los organismos de evaluación de la conformidad laboratorios, entidades de inspección, de certificación, verificadores para así generar confianza a la Administración, al mercado y a la sociedad en general.

En la Figura 1 se presentan las diferentes estructuras para la certificación de productos ecológicos en España. Se destacan las diferencias entre la autoridad de control y el organismo de control.

FIGURA 1. POSIBLES ESTRUCTURAS PARA LA CERTIFICACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración de la autora.

3. NIVEL DE RECONOCIMIENTO OFICIAL PARA MERCADOS LOCALES, NACIONALES Y DE EXPORTACIÓN

Los modelos públicos y semipúblicos de certificación están reconocidos en el Reglamento UE 834/2007 del Consejo del 28 de junio del 2007. Por lo tanto, son legalmente posibles, técnicamente viables y tienen reconocimiento oficial para diferentes mercados, no solo para la UE.

Las posibilidades de certificación pública son tan amplias como las de la certificación privada de tercera parte. Por ejemplo, el Consejo Catalán de la Producción Agraria Ecológica desarrolla su trabajo para la UE y, además, está reconocido para NOP de EE.UU. por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). A su vez, existen otras autoridades que buscan el reconocimiento para la certificación JAS de Japón. En el caso de Baleares, por no existir un reconocimiento como certificadora para NOP, pero sí para la realización de las inspecciones, los productores de Baleares que quieren exportar a EE.UU. reciben la inspección del Consejo Balear y la certificación la realiza el Consejo Catalán.

4. COSTO PARA LOS PRODUCTORES

Una forma de disminuir los costos y ser más eficiente a nivel público, es mediante el ahorro de recursos financieros y la contratación de recursos humanos, lo que se traduce en costos de certificación más bajos para los productores.

El producto ecológico genera otros beneficios al resto de la sociedad, los cuales van incluso más allá de una estrategia preventiva de salud pública, ya que compensan otras externalidades negativas que generan los sistemas de producción convencional. Esto no se puede comparar con las denominaciones de origen, ya que la agricultura ecológica genera otro tipo de beneficios más integrales.

Cuando se contamina o se crean externalidades ambientales negativas, el gobierno impone sanciones. Del mismo modo, podría reconocer los servicios ambientales que genera la producción ecológica, y “compensarla” de alguna manera con menores tarifas de certificación. Desde esta premisa, tanto la sociedad como el gobierno han reconocido el servicio que presta la producción ecológica y así lo ha hecho también la UE, al reconocer estos servicios y el aporte al desarrollo rural. Por este motivo, se han definido ayudas concretas para la conversión de sistemas convencionales a ecológicos, además de ayudas directas para cubrir parcialmente los costos de certificación, desde €3000 a €6000 en cinco años.

Si bien el subsidio a la certificación se puede entender como un pago por servicios ambientales y reducción de la huella ecológica, en la práctica lo que se paga son los costos de certificación, ya que no existe una metodología afinada para el cálculo de esos potenciales servicios ambientales.

No es posible una competencia desleal entre certificación pública y privada, en vista de que en la práctica no coexisten dentro de las comunidades autónomas. Sin embargo, en cuanto a los costos de certificación, se han presentado casos concretos donde la “certificación pública” ha pasado a ser “certificación privada”, lo cual aumenta los costos de certificación para los productores.

Existen tasas diferenciadas, según el tamaño, complejidad y nivel de riesgo de cada operador, lo que afecta finalmente el nivel de trabajo que demanda el control de cada operador.

5. ADAPTACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

La idea básica es que la certificación sea accesible a todo tipo de productores, especialmente para los pequeños. Gracias a los menores costos globales de certificación y a las ayudas económicas para cubrirlos parcialmente, estos sistemas se adaptan más a la realidad de los pequeños productores.

6. VENTAJAS PARA EL DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES Y NACIONALES

Existe una tarea pendiente en España para fortalecer el mercado interno de productos ecológicos. Sin embargo, las actuales características de estos modelos de certificación facilitan el desarrollo de los mercados nacionales y locales, aunque no sea esa su principal función. A continuación se citan estas características:

- Accesibilidad por parte de todos los operadores independientemente del tamaño de la operación, volumen de producción y capacidades económicas. En España los subsidios de certificación alcanzan entre un 40% y 90% de los costos totales de certificación.
- Independencia.
- Representatividad (operadores y consumidores).
- Transparencia y fiabilidad.
- Identidad adecuada a las condiciones locales.

7. EXPERIENCIA DESTACADA

INTERECO es una entidad sin fines de lucro, cuyo objetivo es la promoción y desarrollo de la agricultura ecológica en España. Dado que la utilización

de insumos, según el Reglamento (CE) 834/2007 y el Reglamento (CE) 889/2008, a veces genera dudas en cuanto a su utilización y los fabricantes requieren claridad sobre la adecuación de los insumos citados en ambos reglamentos, INTERECO ha puesto en práctica un sistema de evaluación de insumos utilizables en agricultura ecológica. Al principio se comenzó a trabajar con cuatro comunidades. Actualmente, de las 17 comunidades, se ha logrado la participación de 15. En ellas se realizan reuniones trimestrales y se desarrollan actividades de capacitación.

Todas las autoridades de control públicas de España tuvieron que enfrentar conflictos en el tema de insumos provenientes de otras comunidades autónomas. Como es un tema sensible, se agruparon para realizar una evaluación consensuada entre las diferentes comunidades. Los inspectores de la entidad de control autonómica pueden realizar los controles *in situ*, en caso de que sea más operativo, y la evaluación la realiza INTERECO. Esto se ha transformado en una ayuda útil para compartir experiencias y capacidades técnicas, lo que fortalece las diferentes entidades y el rol de la certificación pública.

Para mayor información, se puede visitar el sitio web:
www.interecweb.com

8. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

- Se debe revalorar el rol de los productores orgánicos y la multifuncionalidad de los servicios que prestan a la sociedad. Los servicios ambientales de la agricultura ecológica debieran ser reconocidos por los gobiernos, así como la menor “mochila o huella ecológica” que implica esta forma de producción.
- La certificación pública cumple con los mismos requisitos que la certificación de tercera parte, ya que una entidad independiente es quien la realiza.
- Es importante resguardar los derechos del consumidor y de los operadores serios que trabajan según las normas, con todas las medidas de control y la “burocracia” necesaria que ello implica.

- A pesar de todos los controles que se apliquen, la ética siempre desempeñará un rol fundamental en el trabajo realizado.
- Se necesita la participación de todos los actores involucrados y en especial de los consumidores.
- Este sistema ayuda a la optimización de recursos en el país y las exigencias que se aplican favorecen su reconocimiento.
- Es posible replicar esta experiencia en otros lugares, pero esto dependerá de los recursos con que cuente el país y las estrategias que se adopten.

MODELO ARGENTINO DE CERTIFICACIÓN A TRAVÉS DE LA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES

Juan Carlos Ramírez⁶

1. ANTECEDENTES GENERALES

Desde 1992, Argentina cuenta con un Sistema Nacional de Control de la Producción Orgánica de Productos de Origen Vegetal en el marco de la normativa emitida por el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), entonces autoridad competente en la materia. Este sistema de control se basaba en la certificación de tercera parte como indicaban las normas internacionales, para lo cual se establecieron requisitos que las entidades certificadoras debían cumplir. Entre ellos se encontraban:

- Independencia de intereses económicos con los sectores de la producción y comercialización, a fin de asegurar la objetividad del sistema de control.
- Transparencia en la gestión a través de documentos de gestión operativa escritos (manuales de procedimientos y calidad) y registros que testifiquen sus tareas realizadas.
- Idoneidad del personal de las entidades certificadoras que permita llevar adelante las tareas de inspección y certificación de manera eficiente.

A principios de los noventas, el sector orgánico en Argentina tenía un incipiente desarrollo con grandes posibilidades de expansión. En ese contexto, las asociaciones de productores veían a la actividad orgánica como una alternativa productiva interesante para sus asociados y, en tal

⁶Ingeniero Agrónomo y MSc. en Gestión de Calidad. Trabaja en el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria de Argentina (SENASA) y ha sido designado como Autoridad Competente de la Agricultura Orgánica de su país. Es miembro de la Comisión Nacional de Alimentos y profesor de la Universidad Católica de Argentina y del Instituto Tecnológico Industrial.

sentido, entendían que la disminución de los costos de certificación orgánica, contribuiría a una mayor adopción del sistema por parte de los productores.

Con ese pensamiento, algunas asociaciones de productores solicitaron a la autoridad competente orgánica de ese entonces, el IASCAV, que ellas mismas pudieran realizar el control de los productos orgánicos de sus propios asociados, lo que las constituiría en entidades certificadoras dentro del marco oficial. El IASCAV accedió a la solicitud y generó una normativa específica (Resolución n.º 42/1994, Anexo II), donde se establecieron los requisitos adicionales que debían cumplir las asociaciones de productores, con el propósito de resguardar la credibilidad del sistema hacia los consumidores.

Posteriormente, con la unificación de los organismos de control de la producción orgánica vegetal y animal, y la sanción de la Ley de Producción Orgánica y sus decretos reglamentarios, se convalidaron las normas que se venían aplicando. Además, se establecieron más precisiones sobre el sistema de control y los productos que derivaban de él. Para esto se tomó en cuenta la defensa de la competencia, el derecho de los consumidores a estar informados y la necesidad de que los atributos pudieran ser demostrados. Dicha normativa establece la obligatoriedad de que todos los productos orgánicos deben estar certificados por una entidad certificadora habilitada por la autoridad competente y prohíbe, además, la comercialización de productos rotulados como orgánicos no certificados.

Para garantizar aún más la calidad orgánica de los productos y evitar confusiones por parte de los consumidores, la norma prohíbe la utilización de los términos “orgánico, biológico, ecológico, eco o bio”, como marcas de fábrica o conjunto marcario.

2. OPERACIONES DEL SISTEMA

Los controles que realicen las asociaciones de productores deben cumplir los mismos requisitos que el resto de las entidades certificadoras habilitadas; es decir, se deben inspeccionar los establecimientos y unidades productivas de todos los productores bajo seguimiento, por lo menos una vez al año, lo cual depende de la evaluación de riesgo de cada

operador. Las visitas de inspección deben ser realizadas por profesionales independientes que acrediten conocimientos en producción, inspección y normativa orgánica. Los inspectores son evaluados por la autoridad competente. Actualmente el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), institución que no tiene un programa de capacitación de inspectores independientes, solo evalúa sus antecedentes y avala su competencia.

De acuerdo con lo establecido por la Resolución n.º 42/94, las asociaciones de productores deben conformar un comité de certificación y contratar inspectores externos que velen porque no haya conflictos de intereses. El comité está integrado en su mayoría por miembros no vinculados a las asociaciones de productores y representan a organizaciones calificadas de la sociedad. Su misión es evaluar los sistemas de producción de los operadores y asegurar la transparencia, objetividad y calidad en la toma de decisiones.

Además, le corresponde al comité dictaminar sobre el otorgamiento, mantenimiento, ampliación, suspensión, cancelación de la certificación y la evaluación de situaciones conflictivas, tales como: sostenibilidad de sistemas productivos, denuncias, apelaciones, quejas, reclamos, sanciones, entre otros. Por lo tanto, su quehacer es sustantivo y decisorio en este tipo de entidades, lo que le da mayor independencia.

La norma es aplicable a cualquier asociación de productores jurídicamente constituida. No hay ninguna flexibilidad para su cumplimiento; solo varía la forma de certificarla cuando estas asociaciones aplican para la certificación de sus asociados.

3. NIVEL DE RECONOCIMIENTO OFICIAL PARA MERCADOS LOCALES, NACIONALES Y DE EXPORTACIÓN

La Resolución IASCAV n.º 42/94 establece que las asociaciones de productores pueden certificar producción orgánica vegetal de sus asociados para el mercado interno, en todo el territorio nacional. La certificación no tiene alcance para el mercado internacional, por lo que no requiere el cumplimiento de estructuras organizativas más complejas de habilitación y funcionamiento, tal como lo establece la Guía ISO/IEC 65.

4. COSTO PARA LOS PRODUCTORES

La normativa argentina no establece una estructura de costos ni regula el establecimiento de tarifas por los servicios de inspección y certificación que están determinados por la libre competencia entre las agencias.

Los dos ejemplos de asociaciones de productores presentadas y habilitadas en Argentina mediante esta normativa arancelaron el servicio de certificación a través de un valor fijo anual, independientemente de la superficie en seguimiento o del nivel de producción que cada asociado tuviera. Dichos valores fueron menores que los costos de certificación afrontados por el resto de los productores que se mantenían bajo certificación orgánica.

5. ADAPTACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

El nivel de adopción fue escaso, se limitó a dos asociaciones integradas por diez productores cada una. Esta situación ocurrió próxima al dictado de la norma de habilitación. No obstante, se han presentado numerosas consultas de otras organizaciones.

Como ventaja del sistema, los productores pueden gestionar su propio sistema de control y fijar sus políticas y prioridades institucionales. También pueden establecer sus propios aranceles con la posibilidad de disminuir los costos de certificación, con base en las normas oficiales de producción y de control que regulan la actividad orgánica.

Asu vez, este sistema de control permite a los operadores no solo incursionar en el mercado “vecinal” y local, sino también en el nacional. Esto les brinda la posibilidad a los productores de consolidarse paulatinamente en esos mercados con el consiguiente aumento de oferta y de capacidad de gestión para la comercialización, antes de incursionar en mercados internacionales de mayor volumen y complejidad.

Sin embargo, para la adopción de este sistema en el ámbito argentino, existen algunas limitantes, entre las que se destacan:

- Las asociaciones de productores potencialmente interesadas en el sistema agrupan, por lo general, productores de escasos recursos, aunque la norma no se limita a ellas.
- Hay un bajo nivel de asociación de productores de escasos recursos.
- Las asociaciones con tales características cuentan con reducidos recursos económicos, financieros, de equipamiento, de personal y, en general, con una insuficiente capacidad de organización y gestión para estos nuevos servicios.
- Se requiere un alto compromiso y dedicación de los miembros del comité de certificación, por el involucramiento en la toma de decisiones.

Estas limitantes hicieron que el sistema no fuera adoptado por más asociaciones de productores.

La normativa exige que la entidad certificadora, en este caso la asociación de productores, inspeccione todas las unidades productivas de los asociados por lo menos una vez al año. Esta actividad debe ser desarrollada a través de la contratación de inspectores profesionales independientes que demuestren idoneidad en tal labor, como se prevé en la normativa de control.

La normativa orgánica argentina no contempla la certificación grupal ni la inspección de una muestra de productores. Por tal razón, este sistema no se debe confundir con la certificación grupal de tercera parte, donde se inspecciona un sistema interno de control del grupo y a un número limitado de miembros. En Argentina no se aplica este modelo, ya que se debe realizar una inspección anual a todos los operadores.

Para el Estado, este es un sistema más y, por lo tanto, no existe una promoción especial en comparación a los otros sistemas de certificación.

Actualmente se analiza la posibilidad de asistir a grupos de pequeños productores seleccionados con los costos de certificación mediante el Programa Nacional de Promoción Orgánica (PRONAO).

6. VENTAJAS PARA EL DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES Y NACIONALES

La expansión de los mercados locales y nacionales debe darse de manera equilibrada entre la oferta y la demanda. Si se produce sobreoferta, se puede generar cierto desánimo entre los productores por no encontrar mercado para comercializar sus productos. Por el contrario, si se produce sobredemanda, se genera insatisfacción en los consumidores por falta de productos. Ambos procesos pueden poner en riesgo el desarrollo de estos mercados.

De igual forma, la expansión del mercado de productos orgánicos puede ser inducida por acciones gubernamentales o privadas, como por políticas de desarrollo a nivel nacional y regional. Sin embargo, en vista de que no existe un mercado interno importante en nuestros países, su desarrollo debería estar inserto dentro de una política específica.

Acciones como la difusión de las ventajas del atributo de los productos orgánicos, desde el punto de vista nutricional, de inocuidad y de impacto ambiental, aumentan la predisposición en los consumidores y, en consecuencia, generan una mayor demanda. Sin embargo, esta podría aumentar aún más si estos temas son incluidos en los programas escolares y sanitarios, licitaciones por parte del Estado (hospitales, escuelas), motivaciones en supermercados para la generación de góndolas especiales destinadas a productos orgánicos, generación de espacios públicos para el asentamiento de ferias y sus correspondientes degustaciones, entre otros. También se podría incentivar la referencia social a través de pediatras, nutricionistas, organizaciones no gubernamentales y otras instancias relacionadas con el tema.

La existencia de este tipo de certificación a través de asociaciones de productores podría contribuir a aumentar la oferta para el abastecimiento de los mercados locales y nacionales y así satisfacer el aumento de la demanda, como resultado de las acciones estatales y privadas mencionadas.

En Argentina, aunque reciente, el programa de desarrollo del mercado interno para productos orgánicos se está trabajando como complemento a un programa de desarrollo para pequeños productores.

La existencia de un sistema de control eficaz puede ayudar a que las asociaciones aumenten la oferta y venta de productos orgánicos de manera confiable para el consumidor, tanto en el ámbito local como nacional.

7. EXPERIENCIA DESTACADA

En Argentina, el sistema fue adoptado por dos asociaciones que integraban alrededor de 20 productores, lo cual ocurrió inmediatamente después de dictada la Resolución n.º 42/94. El sistema permitió que algunos productores, que ya estaban iniciados en la producción orgánica en pequeña escala y con capacitación y filosofía de producción orgánica, se consolidaran como proveedores orgánicos en el mercado local. Sin embargo, vale la pena mantener este sistema, ya que representa una puerta abierta para los productores asociados y una alternativa que puede contribuir al desarrollo del mercado nacional.

Puede decirse que el sistema hasta ahora tuvo una escasa adopción durante los quince años de vigencia de la normativa. Se identifican como causas de ello, las siguientes:

- Escasa demanda de productos orgánicos en el mercado interno debido a:
 - Poca promoción de productos orgánicos.
 - Falta de una oferta sostenida de productos orgánicos.
 - Bajo poder adquisitivo de los consumidores.
- Deficiente capacidad de organización y gestión de las tareas concernientes al proceso de control por parte de las asociaciones de productores.

8. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

El marco legal que habilita a las asociaciones de productores a constituirse como certificadoras y ofrecer servicios a sus miembros, es una herramienta importante y efectiva para:

- Los **productores**, porque les asegura competitividad con una estructura de control simple y autogestionada. Además, dado el alcance de la norma, les permite llegar a todo el mercado nacional, ganar experiencia y consolidarse en un mercado de mayor escala y complejidad.
- Los **consumidores**, porque les asegura productos genuinos y controlados.

Como contrapartida, se requiere que estas instituciones (asociaciones de productores) se consoliden y fortalezcan mediante un equipo de dirección con capacidad de gestión para desarrollar tareas que habitualmente no realizaban, ya que su razón primaria era la producción o comercialización. En este sentido, es posible mejorar la capacidad de gestión de las asociaciones a través del uso de los programas de asistencia vigentes en el Estado.

Los comités de certificación que deben conformar las asociaciones de productores desempeñan un rol muy activo para la toma de decisiones sustanciales en el proceso de certificación (otorgamiento, suspensión, ampliación de la certificación, tratamientos de quejas, denuncias, sanciones a operadores).

Se requiere que los miembros de los comités de certificación tengan un alto nivel de compromiso y dedicación, que aseguren la operatividad y el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la asociación y aprobados por el SENASA.

SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTÍA (SPG) EN BRASIL

Laércio Meirelles⁷

1. ANTECEDENTES GENERALES

A partir del surgimiento de marcos legales regulatorios para la agricultura orgánica, han surgido algunos problemas en torno al tema de la certificación. El ejemplo generado por la UE en 1991 ha sido continuado por casi todos los países que crearon sus normativas a partir de esa fecha. Uno de los puntos claves de esas normativas fue la obligatoriedad de la certificación para todos los que quisieran ingresar al llamado “mercado de productos orgánicos”.

Esa exigencia provocó un inmediato crecimiento del mercado de trabajo para las certificadoras, las cuales se multiplicaron rápidamente. Con el pasar de los años, el sistema de certificación se “perfeccionó” y se crearon nuevas exigencias y procedimientos más sofisticados. Por una parte, las reglas fueron más claras y facilitaron el crecimiento de los mercados en los países del norte; sin embargo, no propiciaron el ingreso de miles y miles de pequeños productores orgánicos que no pudieron adaptarse a esa nueva realidad de control.

En ese contexto, descrito de manera muy breve, es donde surgen alternativas para viabilizar la inclusión de esos productores en sistemas de calidad ecológica. Así, los sistemas participativos de garantía (SPG)⁸

⁷Ingeniero Agrónomo en Brasil. Miembro del grupo internacional de trabajo sobre sistemas participativos de garantía. Coordinador del Centro Ecológico Ipê, Don Pedro de Alcântara, Porto Alegre, RS, Brasil. El Centro Ecológico Ipê es una ONG que desde 1985 trabaja brinda asesoría en el tema de la agricultura ecológica y desde los años noventa viene impulsando el desarrollo de los sistemas participativos de garantía.

⁸Los SPG son mecanismos que permiten generar credibilidad en los productos orgánicos y representan un instrumento necesario para posibilitar el acceso al mercado a todos los actores involucrados en su producción y consumo. Además, es una herramienta eficiente

surgen a partir de los vacíos generados por la certificación, hoy reconocida internacionalmente como certificación de tercera parte, la cual consiste en uno de los posibles procesos de evaluación de la conformidad⁹ de un determinado producto, proceso o servicio con un conjunto de reglas pre-establecidas. Los SPG pretenden lo mismo, pero de una forma diferente.

Los SPG no crean normas o reglamentos nuevos. Utilizan las mismas normas de producción que el resto de los productores certificados por tercera parte. Lo único que cambia en los SPG es la forma de demostrar la garantía orgánica de los productos.

Entre los vacíos generados por la certificación de tercera parte se encuentran:

- Metodología inadecuada, muchas veces poco flexible y demasiado burocrática.
- Dependencia de los agricultores y consumidores a una entidad prestadora de servicios de garantía de calidad.
- Altos costos de la certificación de tercera parte.
- Obligatoriedad por parte del productor orgánico de pagar altos montos para tener derecho a acceder al mercado de productos orgánicos.

2. OPERACIÓN DEL SISTEMA

Diferentes metodologías de evaluación de conformidad se vinculan con la denominación de SPG. Ellas se basan en la búsqueda de la mayor

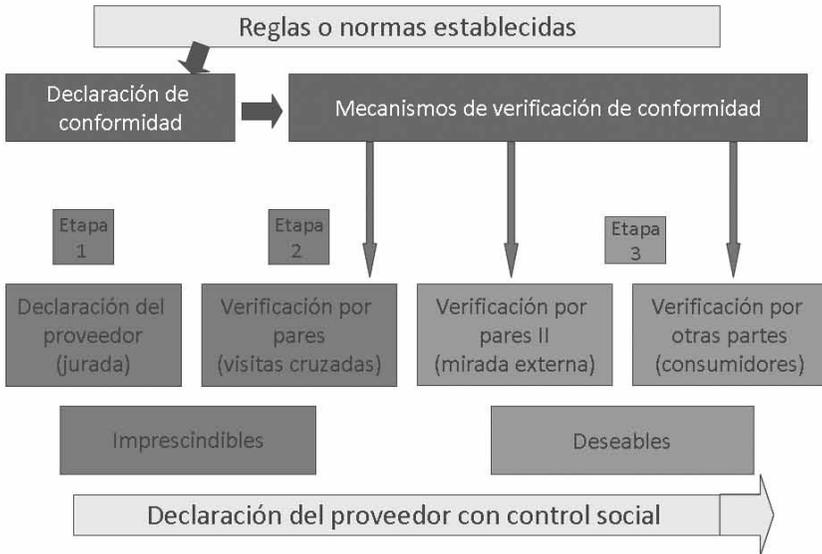
en la construcción de redes de conocimiento. La incorporación de los consumidores en los SPG es considerada de gran importancia por todos los involucrados en esos sistemas, por lo que se debe fortalecer su mayor participación.

⁹ De acuerdo con la definición de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT), la evaluación de la conformidad se define como “un examen sistemático del grado de cumplimiento, por parte de un producto, proceso o servicio, según los requisitos especificados”.

participación de todos los actores interesados y en procedimientos adaptados a diferentes realidades socio-culturales.

Con base en la revisión de los sistemas existentes en diferentes lugares del mundo, fue posible determinar que la declaración de conformidad del proveedor y la verificación por pares corresponden a etapas de generación de credibilidad presentes en todos los esquemas en funcionamiento. Se espera contar con etapas de verificación de conformidad que involucren otros actores, especialmente consumidores, según lo permita su realidad. En la Figura 2 se puede apreciar la definición de SPG de manera gráfica:

FIGURA 2. DEFINICIÓN DE SPG.



Fuente: Elaboración del autor.

La autoridad competente fiscaliza cada SPG, según su estructura y composición propia, la cual puede variar según el tipo de verificación de pares e inclusión de los consumidores. Estos deben constituirse como figura jurídica de asociación sin fines de lucro. Para ello la ley prevé una serie de instancias. Además, todos los documentos de los SPG deben tener libre

acceso a los organismos de evaluación de conformidad. En el caso específico de la red ECOVIDA¹⁰, se realizan visitas a esta organización y a algunos grupos para evaluar la conformidad según los requisitos establecidos.

Se elimina el conflicto de intereses en este sistema al incorporar justamente todos los intereses de manera equilibrada como parte del control. También se realiza una revisión de pares y, en caso de no conformidades, las sanciones se aplican al grupo, por lo que existe un fuerte control social. Hay experiencias concretas de recertificación de grupos y aplicación de sanciones, lo que demuestra la eficacia del sistema. También se cuenta con un Consejo de Ética que evalúa y analiza las causas de no conformidades.

Las visitas de pares no solo se dan en el marco de actividades de control, sino que pueden corresponder a actividades de capacitación en los propios predios de los miembros de los núcleos. En otros casos, se designan productores para que realicen tareas de evaluación a través de visitas a los otros predios, para lo cual reciben la instrucción respectiva.

22

Cuando hay situaciones de analfabetismo, se trabaja con alguna persona de la comunidad que sepa leer y escribir y así pueda ayudar durante el proceso. Una alternativa es trabajar con los jóvenes, para que a su vez permanezcan en sus localidades y brinden su valioso aporte a las comunidades.

En los últimos años, se han realizado esfuerzos para sistematizar las experiencias de trabajo con SPG, donde se han podido percibir algunos principios comunes en todos los sistemas, tales como:¹¹

- **Visión compartida.** Una fuerza fundamental de los SPG reside en la visión compartida y consciente que agricultores y consumidores tienen con respecto a los principios centrales del sistema.

¹⁰ Red de Agroecología en Brasil formada por grupos de agricultores familiares y que trabajan con SPG.

¹¹ Estos principios han sido sistematizados por el Grupo Internacional de Trabajo sobre SPG, conformado a partir del Seminario Internacional sobre Certificación Alternativa, realizado en abril de 2004.

- **Participativo.** Los SPG y la generación de credibilidad del producto orgánico están basados en una metodología que facilita la participación de todos los interesados en la producción y consumo de estos productos.
- **Transparencia.** La implantación y operación de los SPG debe ser transparente, lo cual significa que las personas involucradas entienden cómo funciona el mecanismo de garantía, cuál es el proceso para ser incluido en él y cómo se toman las decisiones.
- **Confianza.** La defensa de los SPG se fundamenta en la confianza de los agricultores y las agricultoras. El sistema debe ser expresar esta confianza por parte de las comunidades a través de la aplicación de diferentes mecanismos sociales y culturales de control.
- **Proceso pedagógico.** La intención de la mayoría de los SPG ha sido fortalecer las organizaciones de los productores ecológicos, más que emitir un certificado, pero también proporcionar mecanismos y herramientas para apoyar un desarrollo comunitario sustentable y orgánico, donde la autodeterminación de los agricultores pueda ser potenciada.
- **Horizontalidad.** Horizontalidad significa compartir el poder de decisión y acción. La verificación de la calidad orgánica de un producto o proceso según los SPG no está concentrada en las manos de unos pocos. Todos los involucrados en los SPG tienen el mismo nivel de responsabilidad y capacidad de determinar la calidad orgánica de un producto o proceso.

Esos principios evidencian la principal ventaja de los SPG, que a su vez son su gran limitación: la necesidad de una efectiva participación por parte de los agricultores.

3. NIVEL DE RECONOCIMIENTO OFICIAL PARA MERCADOS LOCALES, NACIONALES Y DE EXPORTACIÓN

En los últimos años, ha aumentado el esfuerzo emprendido para que los SPG sean reconocidos en los mercados nacionales e internacionales. Uno

de los puntos claves de este esfuerzo se produjo en abril del 2004, cuando la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM, por sus siglas en inglés) y el Movimiento Agroecológico de América Latina y del Caribe (MAELA) promovieron el Seminario Internacional sobre Certificación Alternativa. Mediante la organización local del Centro Ecológico, este seminario se realizó en la ciudad de Torres, en el sur de Brasil. Reunió a 50 personas de 21 países de los cinco continentes, todos involucrados con diferentes sistemas de garantía. Para mayores detalles sobre este seminario y disponer de los materiales producidos posteriormente, se puede visitar el sitio: www.centroecologico.org.br.

Uno de los documentos generados en este encuentro fue la “Carta de Torres”, a través de la cual los firmantes y participantes “desean destacar la disposición de trabajar de forma conjunta no solo por la búsqueda del reconocimiento de estos métodos alternativos de certificación en otros espacios, sino también para evitar la creciente “convencionalización” de la agricultura orgánica, donde las supuestas exigencias del mercado muchas veces han apartado al movimiento orgánico de muchos de sus principios iniciales”.

Este compromiso ha sido considerado seriamente por los participantes y, a partir de él, diversas organizaciones de diferentes países comenzaron a implementar o perfeccionar sus sistemas de garantía basados en el control social, conocidos de manera genérica como SPG.

Actualmente existen SPG que funcionan en diferentes países como Bolivia, Perú, Brasil, Costa Rica, Francia, España e India. En el sitio web mencionado, se muestran algunas sistematizaciones de esas experiencias. En algunos casos, la legislación permite que los productos garantizados mediante estos sistemas se comercialicen en el mercado interno y no solo en el nivel de mercados locales, pero no existe un sistema de reconocimiento de los SPG entre países.

Sobre este punto, en la Carta de Antonio Prado¹² se afirma que: “de acuerdo con los principios de la agricultura orgánica, el mercado prioritario para

¹²En noviembre del 2007, se realizó el Seminario Latinoamericano de SPG, nuevamente con el apoyo del MAELA y de IFOAM, en la ciudad de Antônio Prado, en el sur de Brasil.

los/as productores/as que están involucrados en los SPG corresponde a los mercados locales y nacionales. Pero, en función de los diferentes contextos donde están insertos, muchas veces los/as productores/as tienen la necesidad de acceder al mercado internacional. Acreditamos que la credibilidad del producto o proceso generada por los SPG no puede ser limitada por espacios geográficos. Por lo tanto, los/las participantes manifiestan su apoyo al reconocimiento internacional de los SPG y a la posibilidad de que los productos garantizados por esos procesos puedan transitar entre los diferentes países.”

La credibilidad del sistema puede ser comprobada en los diferentes SPG en funcionamiento. Sin embargo, la mayoría de los casos se limita a los mercados nacionales. La adopción de esos sistemas en transacciones internacionales dependerá de un esfuerzo legislativo, donde se debe prever la validez de los SPG a nivel nacional, así como mecanismos de reconocimiento entre los países.

Los SPG son reconocidos por el marco legal del Sistema Brasileño de Evaluación de la Conformidad, el cual requiere que se constituyan en una persona jurídica que se relacione con la autoridad competente, como una asociación civil sin fines de lucro. La relación con la autoridad competente es parecida a la que pudiera tener un organismo de certificación de tercera parte y tanto los productos certificados con esta última como los SPG pueden utilizar el sello nacional orgánico. Sin embargo, la ley de Brasil no puede obligar a otros a que reconozcan su sistema, aunque en el futuro se podría dar algún tipo de reconocimiento regional.

4. COSTO PARA LOS PRODUCTORES

Los sistemas en funcionamiento tienen un bajo costo para los productores. Sin embargo, una mirada general sugiere un alto precio para poner en marcha el sistema. Lo que sucede es que los SPG mezclan la evaluación de conformidad con asistencia técnica, capacitaciones, intercambio entre productores y visita de los consumidores. Un análisis serio de los costos debería separar estas acciones del resto de las actividades, es decir, los costos de evaluación de conformidad, pero a la fecha no existe información sistemática al respecto.

En estos sistemas, es difícil calcular el “costo real de certificación”, debido a que se mezclan los costos con el proceso de formación y acompañamiento de estos grupos, por lo que se debe hacer un análisis por separado. De todas maneras, existe la percepción generalizada de que los costos son menores y un cálculo muy aproximado se podría ubicar entre US\$15 a US\$20 anuales por familia por año.

Es importante mencionar que los SPG no reciben apoyo directo del Gobierno para los costos de certificación.

5. ADAPTACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Como existen desigualdades dentro de los países, los SPG por definición apuntan a un comercio más justo y solidario. Además, como producto de los principios, la metodología de generación de credibilidad de manera asociativa y los bajos costos de certificación, es evidente la adaptación de los SPG a las condiciones de los pequeños productores. Si bien en teoría los SPG también podrían estar integrados por grandes productores, en la práctica tienen una representación mayoritaria de pequeños.

Existe todavía cierta debilidad en cuanto a datos estadísticos oficiales; sin embargo, se estima que entre un 12% y 20% de la producción ecológica estaría certificada mediante estos sistemas de producción en Brasil.

6. VENTAJAS PARA EL DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES Y NACIONALES

Como se mencionó anteriormente, el mercado actual para los productores involucrados en los SPG es el local y el nacional. El fortalecimiento de las relaciones entre productores y consumidores facilita el desarrollo de mercados locales y ayuda a la autoestima de las zonas rurales. A su vez, el control social en los SPG estimula la socialización dentro de los grupos, produce su empoderamiento y genera redes entre ellos.

Los productos certificados mediante esta modalidad actualmente forman parte de las cadenas mayoristas de Brasil. Ya se trabaja para que también se incluyan en tiendas y agroindustrias.

Paralelamente, se ha logrado que el Estado considere y prefiera aprovisionarse de producción proveniente de la agricultura familiar. Al respecto, se ha logrado que el Estado le brinde cierta preferencia a la compra de productos provenientes de la producción familiar y establezca que por lo menos el 30% de las compras del Estado para comida en las escuelas provenga de este tipo de agricultura. Adicionalmente, si la producción es orgánica, se le debe agregar un sobreprecio de 10% a 30%. Ya existían experiencias anteriores de la entrada de productos orgánicos en mercados institucionales, pero las actuales decisiones se desarrollan dentro del marco de una ley nacional.

En Brasil también existen otros grupos no constituidos legalmente, los cuales poseen sistemas de control social y solo pueden vender de manera directa.

7. EXPERIENCIA DESTACADA

27

Una de las experiencias de referencia sobre los SPG es la Red Ecovida de Agroecología localizada en el sur de Brasil. Según el documento interno “Normas de organización y funcionamiento”, esta red “es un espacio de articulación entre agricultores familiares y sus organizaciones, organizaciones de asesoría y personas involucradas y que simpatizan con la producción, procesamiento, comercialización y consumo de alimentos ecológicos”¹³

La red actualmente está formada por 300 grupos de agricultores de los estados del Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul e involucra un total de 3000 familias. Participan actualmente diez cooperativas de consumidores de productos ecológicos y 35 organizaciones no gubernamentales (ONG). La unidad operacional de la red es el Núcleo Regional y hoy llegan a 24. Los núcleos regionales, como la propia red,

¹³ Red Ecovida de Agroecología. 2001. *Normas de organización y funcionamiento*. Lages, BR.

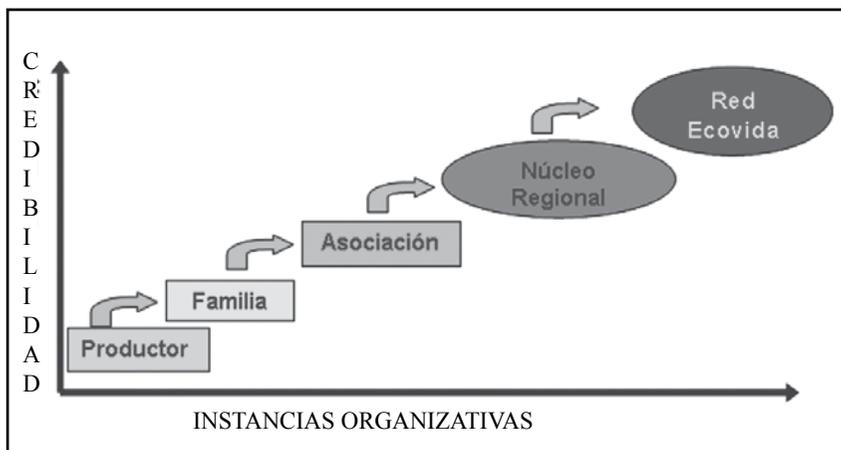
están formados por grupos de agricultores, consumidores y entidades de asesoría. Así pues, la Red Ecovida es una articulación abierta y estos números están en constante crecimiento.

En el ámbito de la Red Ecovida de Agroecología, se desarrolla un proceso denominado certificación participativa, el cual se trabaja como un proceso pedagógico, donde los agricultores, técnicos y consumidores se integran para buscar una expresión pública de la calidad del trabajo que desarrollan.

La certificación participativa supone un mecanismo de generación de credibilidad y participación solidaria de todos los segmentos interesados en asegurar la calidad del producto final y del proceso de producción. Surge de una dinámica social a partir de la integración entre los involucrados con la producción, consumo y divulgación de los productos que serán certificados.

En el caso de la Red Ecovida de Agroecología, la certificación participativa se da en torno al producto orgánico y la credibilidad se genera a partir de la seriedad conferida a la palabra de la familia agricultora, la cual se legitima socialmente, de forma acumulativa, en las distintas instancias organizativas donde se integre.

FIGURA 3. GENERACIÓN DE CREDIBILIDAD DEL PRODUCTO ECOLÓGICO EN LA RED ECOVIDA DE AGROECOLOGÍA



Fuente: Elaboración del autor.

Así, la primera instancia de certificación es la familia agricultora. La seriedad del trabajo desarrollado por ella se ratifica en el grupo donde se inserta, a través de la Comisión de Ética. A su vez, núcleo regional ratifica su trabajo, a través del Consejo de Ética. Los productos originarios de este núcleo son respaldados por todos los demás núcleos, que poseen normas de producción comunes y condiciones mínimas de funcionamiento, lo que les permite que se legitimen mutuamente a través de la Red Ecovida de Agroecología.

8. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

Uno de los principales desafíos es la búsqueda del reconocimiento internacional de los SPG. Esto será posible por medio de acciones coordinadas de incidencia en los gobiernos nacionales. Específicamente, los gobiernos de los países del sur deberán gestionar los esfuerzos necesarios para que exista este reconocimiento.

Los sistemas de garantía de calidad de los productos ecológicos constituyen instrumentos para generar credibilidad. Son herramientas y no la esencia de la agricultura ecológica. De esta manera, los esfuerzos que se están emprendiendo alrededor de este proceso se justifican en la medida en que cumplan con el objetivo de incluir a las familias agricultoras rezagadas al margen del desarrollo del mercado de productos orgánicos.

Un valor agregado de ese proceso, como ha sido demostrado en algunas experiencias, es el carácter pedagógico de los SPG como instrumento eficiente para motivar la articulación entre diferentes actores involucrados en la agricultura orgánica. Este sistema sí genera credibilidad y esta no puede estar restringida por límites geográficos.

Finalmente, es importante continuar articulando esfuerzos para la construcción de SPG serios y confiables, pero es clave que mantengan su característica básica de simplicidad. Un punto clave es no confundir complejidad con confiabilidad. Solo de esta manera, los SPG podrán cumplir un rol importante en la masificación de la producción y consumo de productos ecológicos.

CERTIFICACIÓN DE TERCERA PARTE

Humberto González¹⁴

1. ANTECEDENTES GENERALES

Existe abundante información sobre los beneficios que genera la agricultura orgánica para la salud de los consumidores, el medio ambiente y la economía de los productores. Sin embargo, todavía algunos sectores desconocen las normas de producción los esquemas de certificación de tercera parte.

“La certificación de un producto (término que incluye un proceso o un servicio) es un medio que permite asegurar que dicho producto cumple con normas específicas y otros documentos normativos”. Este esquema de certificación está basado en la Guía ISO/IEC 65 o EN 45011 y “tiene como objetivo asegurar que los organismos que operan sistemas de certificación por tercera parte lo hagan de manera consistente y confiable, facilitando así su aceptación tanto a nivel nacional como internacional, permitiendo el comercio mundial” (Guía INTE-ISO/IEC 65:2000). Esta definición se refiere básicamente a la certificación de tercera parte.

Por otro lado, la certificación de primera parte es realizada por quienes generan el producto o servicio, como los propios productores orgánicos y la certificación de segunda parte la efectúan quienes tienen algún tipo de interés en la organización, como los clientes u otras organizaciones en su nombre. La diferencia de los esquemas anteriores con respecto a la certificación de tercera parte consiste en que esta última es ejecutada por una entidad completamente independiente, sin ningún tipo de interés o relación con el proceso de producción o comercialización.

¹⁴Ingeniero Agrónomo, Inspector de Agricultura Orgánica y Buenas Prácticas Agrícolas. Encargado de evaluación de insumos. Ha sido instructor de la International Organic Inspectors Association (IOIA) para inspectores orgánicos y en otros cursos relacionados con la agricultura orgánica, además de consultor e inspector independiente. Actualmente trabaja con BCS, Oregon Tilth y otras agencias certificadoras.

Normalmente, se utiliza la Guía ISO/IEC 65 (EN 45011) para evaluar la competencia de una entidad de certificación de tercera parte. Esto asegura que las certificadoras realicen su trabajo de manera consistente y confiable, como se mencionó antes, y otorguen credibilidad a nivel nacional e internacional. El Programa Orgánico Nacional de EE.UU. (NOP) no exige la Guía ISO/IEC 65, pero se basa en ella. La UE, por su parte, sí exige la EN 45011 y Japón la toma como base.

Una certificación de tercera parte puede aplicarse tanto en normativas públicas como privadas. Las normativas públicas implican una obligatoriedad de cumplimiento requerida por los gobiernos. Por su parte, las normas privadas tienen cierto valor en mercados específicos y algunas han sido desarrolladas por asociaciones de productores. Así, los requisitos normativos de la agricultura orgánica están directamente relacionados con el mercado de destino de la producción y obedecen a consideraciones legales locales e internacionales, las cuales están enfocadas en el consumidor final.

Como los estándares públicos son aprobados por los congresos o ministerios en cada país, adquieren carácter obligatorio en ámbito y tiempo definidos por ellos. Sin embargo, pueden pasar de un alcance nacional a uno internacional, si el país o bloque de países con la misma normativa importa productos y exige los mismos requisitos (o por lo menos equivalentes) para ser comercializados dentro de estos mercados, por ejemplo: EE.UU., UE y Japón. Esta situación obliga a conocer muy bien los requisitos normativos del mercado de destino y las opciones para ingresar con los productos, las cuales incluyen reconocimiento de equivalencia entre países, requisitos de conformidad y requisitos para las entidades certificadoras.

CUADRO 1. EJEMPLOS DE NORMAS PÚBLICAS DE ALCANCE NACIONAL E INTERNACIONAL

Alcance nacional	Alcance internacional
Reglamento Nacional 29 782 - Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, establecido en 1998.	CEE 834 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y la guía de interpretación 889 2008. Comunidad Económica Europea (primera regulación en 1991).
CAN/CGSB-32 311 - 2006, Canadá, establecida en 2006 y actualizada en octubre del 2008.	Código de Regulación Federal (CFR, por sus siglas en inglés), Parte 205, correspondiente al Programa Orgánico Nacional de EE.UU. Reglamento Final NOP, puesta en práctica en octubre del 2002.
Ley 20 089 que creó el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas, Chile, establecida en el 2007.	Estándares Agrícolas de Japón para Productos Agrícolas Orgánicos (Notificaciones 1605, 1606, 1608 del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca del 27 de octubre del 2007 (primera regulación establecida en el 2000).
NTON 11 009 -07 Primera Norma Técnica Obligatoria Nicaragüense de Producción Ecológica 11 010 07, Nicaragua, establecida en el 2007.	

Fuente: Elaboración del autor.

2. OPERACIONES DEL SISTEMA

Aunque las normas de referencia para la certificación sean diferentes, los procedimientos de certificación para organismos de tercera parte son iguales y se basan en tres pilares fundamentales: imparcialidad, confidencialidad y ausencia de conflicto de interés. Todas las actividades deben ser ejecutadas por el personal idóneo con garantía de experiencia y conocimiento demostrado.

El proceso comienza con una solicitud, seguido de una evaluación y envío de una cotización. Con el acuerdo de las partes, luego se procede a realizar una inspección y se redacta un informe de esta, el cual es evaluado por un comité de certificación que determina las acciones correctivas que correspondan. Normalmente el esquema se basa en una periodicidad

anual y es necesario tomar en cuenta que las no conformidades abiertas pueden retrasar el proceso de certificación. Los operadores deben conocer exactamente todos los procedimientos y los tiempos involucrados, así como sus deberes y derechos.

En vista de que las normas utilizadas por los organismos de certificación pueden ser diferentes, se deben dar a conocer a los productores los requerimientos y las potenciales variaciones entre las normas. Algunos elementos básicos por considerar son: el período de conversión, registros, principios de producción, calidad de las semillas, insumos, uso estiércoles y zonas de amortiguamiento. Estos elementos básicos deben ser respetados por los productores, independientemente del tamaño de la operación y sirven de base para certificar o no un proyecto de acuerdo con criterios internacionalmente reconocidos.

En el nivel comercial, las regulaciones públicas adquieren mayor trascendencia. Son pocos los países que toman como referencia normas privadas, aunque hay algunos casos que se basan en las normas de IFOAM.

CUADRO 2. PROCEDIMIENTO GENERAL PARA CERTIFICACIÓN DESARROLLADA POR ORGANISMOS DE TERCERA PARTE.

Etapa	Observación
Solicitud de certificación y plan de manejo.	Se solicita información general del proyecto y se indica la norma de referencia.
Cotización del servicio y pago del 50% a 100%.	Normalmente no se ejecuta el trabajo si no hay un pago previo.
Inspección del sitio de producción.	Esta acción es realizada por uno o varios inspectores acreditados por la agencia y con convenio de confidencialidad firmado. Estos no pueden tener conflicto de intereses con las unidades por inspeccionar.
Elaboración del informe por un inspector.	Inmediatamente después de la inspección, se emite un informe donde se anotan los principales hallazgos con respecto a la norma de referencia previamente acordada.

CUADRO 2. (CONTINUACIÓN)

Evaluación del informe por un comité	El comité recibe el informe del inspector (debe ser diferente del que realizó el trabajo de inspección).
Decisión de certificación (normalmente tomada por una persona).	La decisión no es necesariamente una certificación, puede ser una lista de acciones correctivas previa a la emisión del certificado.
Cumplimiento de acciones correctivas o apelaciones.	En caso de que no se emita un certificado, el proyecto debe cumplir ciertas acciones correctivas o, en su defecto, apelar a la decisión negativa.
Renovación anual.	Anualmente se continúa evaluando a cada operador para renovar la certificación o para mantenerla.

Fuente: Elaboración del autor.

Como se mencionó anteriormente, hay diferentes normas básicas para la certificación de productos orgánicos y existen muchos organismos de certificación, los cuales ordenan sus procedimientos y toman sus decisiones basados en criterios preestablecidos y verificables.

35

3. NIVEL DE RECONOCIMIENTO OFICIAL PARA MERCADOS LOCALES, NACIONALES Y DE EXPORTACIÓN

Tal y como se señaló en párrafos precedentes, la certificación de tercera parte ha sido oficializada por las normas internacionales oficiales y toma en cuenta los principios de acreditación con base en la Guía ISO/IEC 65 (EN45011).

Un producto certificado con el esquema de certificación de tercera parte puede ser comercializado a nivel local, nacional e internacional. Esto involucra el alcance de la normativa utilizada y el reconocimiento de la entidad certificadora. Como el esquema de certificación de tercera parte es el más reconocido y extendido en el ámbito internacional, se transforma automáticamente en un aliado de los productores para el acceso a los diferentes mercados.

También es importante considerar la forma como los organismos de certificación aplican los requisitos y el concepto de los productores acerca

de las normas, especialmente cuando cuentan poseen certificaciones para diferentes mercados y con diferentes requisitos. Aunque existen modelos de reconocimiento de equivalencia entre algunos países y mercados, todavía hay muchas dificultades para llegar a una armonización normativa. Es posible que Codex pueda contribuir a resolver este problema en el futuro.

4. COSTO PARA LOS PRODUCTORES

Una de las limitantes históricas que se le atribuido a la certificación de tercera parte ha sido su costo. Actualmente, por los sobreprecios ofrecidos en el mercado de productos certificados, por apoyos gubernamentales, no gubernamentales y privados, el valor del servicio no constituye una barrera definitiva. El problema del precio asociado como desventaja es muy relativo, debido a que el costo puede variar mucho en función del tipo de producto y mercado de destino. También hay costos más bajos para los productores cuando se trabaja con una certificación grupal.

Ante un mercado atractivo para la producción, el costo de certificación no debería ser un impedimento para el desarrollo de la agricultura orgánica. A menudo el precio puede ser un factor para elegir el organismo de certificación, pero se deben considerar otros factores como la calidad del servicio y su reconocimiento.

A continuación se presentan algunos datos formales relativos al pago de los servicios de certificación. Estos son datos reales y se omite el nombre del proyecto por razones de confidencialidad.

CUADRO 3. RELACIÓN DE PROYECTOS CON RESPECTO AL COSTO DE LA CERTIFICACIÓN. CASOS REALES DE UN ORGANISMO DE CERTIFICACIÓN RECONOCIDO INTERNACIONALMENTE

Caso	País	N.º de productores (US\$/productor)	Hectáreas	N.º de cultivos	Costo en US\$	Normas
1	Costa Rica	35 (\$28)	88,0	35	\$1000	UE, NOP, Nacional
2	Costa Rica	14 (\$107)	18,0	20	\$1500	UE, Nacional

CUADRO 3. (CONTINUACIÓN)

3	Costa Rica	16 (\$93)	38,0	1	\$1500	UE, NOP, Nacional
4	El Salvador	13 (\$69)	4,0	15	\$900	UE
5	México	200 (\$14)	998,0	1	\$2800	UE, NOP
6	Costa Rica	1 (\$800)	2,5	1	\$800	UE, NOP

Fuente: Elaboración del autor.

5. ADAPTACIÓN A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Las normas de producción orgánica y la certificación de tercera parte no discriminan entre productores, independientemente de su condición o tamaño, como principio básico de la Guía ISO/IEC 65. A raíz de las diferencias estructurales y de implementación entre los productores, se desarrollaron anexos o guías para la certificación de pequeños productores en el marco de agrupaciones conocidas como grupos de productores organizados. Este sistema garantiza que un mayor número de productores puedan optar por una certificación sin requerir procesos individuales formales administrativos, los cuales muchas veces son complicados. Esto no constituye una flexibilización de la norma en cuanto a los criterios aplicados, sino simplemente una relación matemática que reduce el número de verificaciones externas realizadas por el organismo de tercera parte e involucra a los miembros del grupo en un papel de control, como garantía de cumplimiento de los estándares de referencia.

El grupo debe estar constituido legalmente, debe comercializar en conjunto y contar con un sistema interno de control (SIC) y así como con personal debidamente capacitado para inspeccionar a todos los miembros. En estos sistemas, la capacitación es fundamental para que se pueda llevar a cabo un trabajo serio y con las competencias necesarias. Luego la certificadora evalúa el trabajo del SIC e inspecciona un porcentaje de los productores del grupo. El certificado se entrega al grupo en su conjunto y no de manera individual.

Se han generado controversias entre las normativas de mayor impacto, ya que el origen siempre fue para pequeños productores, pero en la implementación práctica, existe cierta apertura para que cualquier organización de productores pueda acceder a este esquema.

CUADRO 4. AMPLIACIONES NORMATIVAS PARA LA INCORPORACIÓN DE GRUPOS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES A LA CERTIFICACIÓN DE TERCERA PARTE.

Criterio	Criterios para la certificación de grupos de productores Adaptación de la 7 CFR parte. 205: NOSB ¹⁵ Recomendación adoptada el 20 de el 2002	Recomendación de la normativa europea AGRI/03-64290-00-00-EN. Documento guía para la evaluación de equivalencia de los esquemas de certificación aplicados en países en desarrollo para grupos de productores orgánicos
Objetivo	Certificar a grupos de productores que tienen condiciones semejantes.	Facilitar los procesos de inspección de productores de bajos recursos.
Alcance	Certificación de cooperativas cuyos productores cumplen con condiciones semejantes, acorde a 205 400.	Pequeños productores organizados con características similares.
Requerimientos	Contar con prácticas de manejo semejantes, ser una entidad legal, vender la producción a través del grupo, contar con un sistema de control interno establecido, asegurarse que todos los miembros entienden las normas y manejar centralizadamente la producción y el establecimiento de políticas internas (visitas, historiales, mapas, capacitaciones, listas, bitácoras, entre otros).	Documentar visitas, historiales, mapas, capacitaciones, listas, bitácoras, entre otros en el SIC.
Inspección de tercera parte	Inspeccionar por lo menos el 20% del total de productores y evaluar la eficiencia del trabajo del SIC.	Evaluar el trabajo del SIC e inspeccionar como mínimo la raíz cuadrada del número de miembros. Por ejemplo: de 100 productores, como mínimo 10 deben ser visitados por el organismo de tercera parte. Los grandes productores deben ser inspeccionados obligatoriamente.

Fuente: Elaboración del autor.

¹⁵National Organic Standards Board (NOSB).

En la práctica, algunos pequeños productores desconocen las regulaciones de producción orgánica oficiales y la certificación de tercera parte, lo que podría generar confusión entre los elementos técnicos, filosóficos y normativos. Debido a esta falta de información, los productores no logran desarrollar sus procesos productivos mediante herramientas y alternativas que el marco normativo establece. De esto también han sido responsables algunas (ONG) e instituciones gubernamentales.

Como se analizó anteriormente, no sería correcto indicar de manera absoluta que un problema para la adopción de estos esquemas sería el costo, ya que existen alternativas como la opción de certificación de grupos. Más bien, un problema transversal que se presenta es todo el procedimiento burocrático que genera un proceso de certificación, el cual muchas veces concluye con procesos largos que complican el trabajo de los pequeños productores.

CUADRO 5. SISTEMAS DE CERTIFICACIÓN DE TERCERA PARTE, VENTAJAS Y DESVENTAJAS PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES.

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a mercados nacionales e internacionales. • Guías claras para la producción. • Control externo y apoyo normativo, lo cual orienta los procesos productivos y ordena los sistemas de producción. • Respaldo y credibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere un buen conocimiento de los procesos de certificación. • Es un costo más para el sistema de producción. • No siempre hay claridad de la información aportada por ONG, los gobiernos y otros entes de formación. • Existe confusión entre conceptos normativos, técnicos y filosóficos. • Dificultad para adaptarse a procesos formales. • Deficiente información por parte de los organismos de certificación que en algunos casos “manipulan” la información.

Fuente: Elaboración del autor.

6. VENTAJAS PARA EL DESARROLLO DE MERCADOS LOCALES Y NACIONALES

La certificación de tercera parte contribuye a la generación de transparencia en el comercio de productos tanto a nivel local, nacional, como internacional. Es una herramienta que apoya los procesos de control desarrollados por entes gubernamentales y fomenta un intercambio comercial de productos en igualdad de condiciones para los productores, por lo que no debiera ser un impedimento para contribuir al desarrollo de mercados locales y nacionales. Por el contrario, los estimula, ya que al generarse un ambiente de transparencia e imparcialidad, el consumidor final puede apoyar más y mejor los procesos de comercialización a través del consumo, gracias a la credibilidad que le generan estos sistemas.

Como este sistema de certificación está amparado por organismos estatales que ofrecen reconocimiento a aquellos que se adhieran al esquema oficial, permite eliminar la competencia desleal que pueden realizar productores o grupos de productores, que lejos de estimular un proceso de producción apegado a las normativas, tratan de desarrollar formas de producción que no se adaptan a las regulaciones nacionales.

7. EXPERIENCIA DESTACADA

Actualmente las estadísticas de producción y mercadeo de productos orgánicos a nivel nacional e internacional se basan principalmente en informaciones provenientes de producción certificada mediante esquemas de tercera parte. A su vez, los principales mercados mundiales de productos orgánicos están organizados por regulaciones gubernamentales, donde se estipula la obligatoriedad de utilizar esquemas de tercera para etiquetar y comercializar los productos orgánicos. Por lo tanto, más que resaltar alguna experiencia en particular, lo más destacable es el reconocimiento internacional que tiene el esquema de certificación de tercera parte y su aporte a la comercialización de los productos orgánicos en todo el mundo.

Es claro que los sistemas de certificación de tercera parte no están perdiendo credibilidad. Por el contrario, son sistemas necesarios para el comercio internacional, cuya credibilidad está dada por la competencia, acreditación y calidad del trabajo realizado por el organismo certificador.

También existen otros sistemas de garantía, los cuales ofrecen seguridad al productor y al consumidor, pero no tienen un reconocimiento oficial amplio. Por ello, los productos comercializados en volúmenes altos y que recorren grandes distancias hasta llegar a los consumidores finales, deben optar por un esquema de tercera parte para garantizar la calidad del producto y lograr el cumplimiento de los requisitos formalmente establecidos.

8. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

A pesar de que la certificación de tercera parte es más conocida que otros sistemas de garantía, aún existen algunos grupos que ignoran los mecanismos sobre los cuales opera el sistema.

La certificación de tercera parte genera confianza y transparencia en los procesos, ya que es desarrollada por entes que no tienen relación directa con la producción o comercialización. El sistema le permite al productor acceder en condiciones iguales a diferentes mercados, según la norma de referencia utilizada, con base en criterios internacionales que, entre otras cosas, requieren una acreditación formalmente reconocida.

Los organismos que prestan servicios de certificación a través de este sistema son evaluados por entes gubernamentales oficiales (como las autoridades de la UE o del propio país de origen de los productos) y por organismos externos de acreditación, lo que genera mayor transparencia, además de confidencialidad, imparcialidad y ausencia de conflicto de intereses.

Una de las críticas más comunes al sistema de tercera parte es el costo de certificación, pero como ya se analizó, depende de muchas variables. También se contemplan mecanismos formales aprobados, que permiten disminuir los costos de certificación, específicamente mediante el esquema de certificación de grupos, el cual puede ser un eslabón común entre los diferentes sistemas de control.

Es necesario discriminar entre organismos de certificación de tercera parte y normas de certificación, ya que un organismo de certificación puede certificar diferentes normas, tanto privadas como públicas, de acuerdo con las necesidades del productor.

La certificación de tercera parte está relacionada con el mercado. Cuando el productor escoge el organismo de certificación, no solo toma en cuenta su costo y la calidad del servicio que ofrece, sino también el reconocimiento que tenga.

Todos los organismos de tercera parte operan con el mismo esquema de servicio, certifican las mismas normas (generalmente) y, en teoría, siguen los mismos lineamientos, lo cual permite generar mayor confianza en el productor y, por ende, en el consumidor final.

CONSIDERACIONES FINALES

LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL DESARROLLO DE LOS MERCADOS LOCALES Y NACIONALES DE PRODUCTOS ORGÁNICOS

Es claro que los sistemas de garantía de la calidad orgánica desempeñan un rol catalizador en el desarrollo de los mercados locales y nacionales de productores orgánicos como apoyo a la comercialización, aunque no representen por sí solos un factor que vaya a generar un desarrollo determinante de estos mercados. Los principales actores son los productores y consumidores. Los sistemas de garantía, aunque importantes, solo representan un instrumento facilitador. En el aseguramiento de la calidad orgánica, las normas y los sistemas de garantía son importantes, pero una conducta ética de todos los actores es aún más determinante.

Los sistemas de garantía pueden ayudar a generar condiciones favorables para el consumo de productos orgánicos, de acuerdo con las normativas establecidas a nivel nacional y el reconocimiento de los consumidores. Esto permitirá aumentar la confianza en toda la cadena de producción, comercialización y consumo, lo que es bueno para la demanda. La confianza adquirida en los consumidores por la calidad de los productos orgánicos se ve reforzada cuando todos los actores del sector instancias de fiscalización que operan correctamente.

El enfoque de la videoconferencia fue hacia el control de los mercados locales y nacionales dedicados al desarrollo de la agricultura orgánica; sin embargo, en la mayoría de los países de ALC no existen estos mercados. Tampoco se trata de aumentar los puntos de ventas de estos productos, ya que esto no significa necesariamente el desarrollo de un mercado consolidado que pueda manejar grandes volúmenes. Las tiendas y supermercados son vitrinas importantes, pero no resuelven actualmente

el problema de los mercados locales. Paralelamente se debería explorar cuáles son los esfuerzos que se están realizando en ALC para el intercambio de productos entre países, lo cual debe estar enmarcado dentro de las políticas de desarrollo a nivel regional.

COEXISTENCIA DE LOS DIFERENTES SISTEMAS DE GARANTÍA Y RECONOCIMIENTO POR PARTE DE DIFERENTES MERCADOS

Aunque a través de la certificación de tercera parte se certifica gran parte de los productos orgánicos que se comercializan en el mundo, también existen otros sistemas de garantía que cumplen el mismo rol y tienen un alcance limitado en cuanto a su reconocimiento internacional, como sucede en el caso de los sistemas participativos de garantía y de asociaciones de productores. Estos sistemas tienen actualmente un alcance más bien local o nacional y en la práctica su mayor adopción depende exclusivamente del reconocimiento del mercado donde se comercializan los productos certificados.

La coexistencia de los diferentes sistemas de garantía es posible y la realidad así lo demuestra. Actualmente esta situación se produce en diferentes países, con reconocimiento de la regulación nacional y con ámbitos claramente diferenciados de trabajo. Por lo tanto, la comparación de los sistemas no se debe realizar de manera excluyente o confrontacional, sino más bien como sistemas complementarios con variaciones en su forma y alcance.

En el Cuadro 6 se presenta de manera gráfica el alcance de diferentes sistemas de garantía aplicado a productos frescos, procesados y elaborados a partir de materias primas certificadas con alguno de estos sistemas. Lo anterior implica que si un producto es certificado mediante un sistema con alcance restringido a mercados locales o nacionales, no se podría utilizar automáticamente como ingrediente en la elaboración de productos de exportación.

El reconocimiento para el mercado local y nacional dependerá directamente de la normativa del país. El uso de un sistema de certificación de tercera parte no implica automáticamente un reconocimiento internacional, pues

para ello se debe contar con las acreditaciones necesarias. Es posible que algunos sistemas utilicen certificación de tercera parte; sin embargo, si carecen de acreditación de reconocimiento internacional, los productos certificados por ellas no pueden ser exportados.

Recientemente, la Guía ISO/IEC 65, que establece los requisitos generales para organismos que operan sistemas de certificación de productos, se ha posicionado internacionalmente como guía de referencia e incluye los requisitos mínimos que deben seguir las agencias certificadoras que operan a nivel internacional con sistemas de certificación de tercera parte. También ha servido para establecer criterios y requisitos en otros sistemas de garantía.

CUADRO 6. SISTEMAS DE GARANTÍA Y ALCANCE DE ACUERDO A DIFERENTES MERCADOS.

Tipo de sistema	Alcance		
	Mercado local	Mercado nacional	Mercado internacional
Sistema privado de tercera parte con acreditación y reconocimiento internacional	x	x	x
Sistema público y semipúblico de tercera parte con acreditación y reconocimiento internacional (por ejemplo: España)	x	x	x Reconocido por el Reglamento Europeo
Sistemas participativos de garantía en Brasil (SPG)	x	x	Sin reconocimiento
Sistema para asociaciones de productores en Argentina	x	x	Sin reconocimiento
Sistema para grupos de productores ecológicos en Chile	x Exclusivo para venta directa	x Exclusivo para venta directa	Sin reconocimiento
Otros sistemas alternativos con control social	Reconocimiento directo de los consumidores	Dependerá de la normativa de cada país	Sin reconocimiento

Fuente: Elaboración del autor.

El reconocimiento entre países se da con mayor facilidad cuando existe una autoridad en el país, que desarrolla un sistema de control confiable y evalúa el funcionamiento de los sistemas de garantía de manera objetiva y con procedimientos claros reconocidos internacionalmente. Esta es una gran responsabilidad para las autoridades competentes, ya que parte de la credibilidad de los sistemas descansa en el profesionalismo de su trabajo y en el control que realizan, lo cual supone aplicar las sanciones respectivas cuando corresponda.

Otro aspecto importante de evaluación para el reconocimiento es el apego a las normas vigentes, como elemento central para obtener credibilidad. Al respecto, existe consenso en que el cumplimiento de las normas de producción o procesamiento es obligatorio para todos los operadores, independientemente del sistema de garantía que se utilice, y solo cambia la forma de garantizar la calidad. Sin embargo, siempre puede haber algunos matices de interpretación, como la aprobación de insumos para una misma norma, lo que puede generar a su vez un problema futuro de credibilidad.

Es necesario reconocer el avance en materia de certificación con la coexistencia de diferentes sistemas. No obstante, se requiere continuar reforzando su desarrollo y continua revisión.

ADAPTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Con base en el marco legal, los diferentes sistemas han podido adaptar su operación a la realidad de los pequeños productores y sistemas asociativos propios de cada país, lo cual evidencia el significativo trabajo en materia normativa y de control por parte de las autoridades competentes.

Por definición, la certificación debe ser accesible a todo tipo de productores. Esto no solo implica reducir costos, pues también se deben considerar otras barreras burocráticas, metodológicas o culturales que en ocasiones generan algún tipo de discriminación voluntaria o involuntaria.

De una u otra forma, todos los sistemas de garantía han desarrollado procedimientos para permitir a los pequeños productores un mayor acceso a los servicios que prestan. En algunos casos, este ha sido el objetivo principal de su creación. Por ejemplo, en el sistema público o semipúblico, se produce una reducción de los costos de certificación cuando se utilizan los recursos humanos y financieros manera más eficiente. Esto se traduce finalmente en un ahorro que se traspa a los costos de certificación.

En el sistema de asociaciones de productores y los SPG, también se produce una reducción de los costos para los productores. En el primer caso, se da como resultado de la contratación directa de la inspección y certificación por parte de las propias asociaciones, sin la intervención de una certificadora. Con respecto a los SPG, se asume la garantía como un proceso de control interno, el cual depende del mismo grupo. Este último sistema también tiene costos de implementación y capacitación, pero de todas maneras es más barato y culturalmente más accesible a los pequeños productores.

La certificación de tercera parte también ha desarrollado un sistema para reducir los costos de certificación en grupos de productores. No obstante, requiere la constitución legal del grupo y la comercialización conjunta de los productos, además de la creación de un SIC. La certificadora externa evalúa el funcionamiento del SIC e inspecciona un porcentaje de los miembros del grupo.

LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque el tema específico de esta videoconferencia no era precisamente el rol de las políticas públicas en el desarrollo de la agricultura orgánica, fue abordado prácticamente por todos los expositores y países participantes. Esto evidencia un consenso sobre la necesidad de contar con políticas claras para el desarrollo de la agricultura orgánica, las cuales deberían considerar las externalidades positivas que esta actividad genera (sociales, medioambientales, de salud, entre otros).

Los países demandan políticas que incluyan también el control de la calidad orgánica, ya que muchas veces el desarrollo se ha dado por esfuerzos aislados de varios sectores y no como el resultado de un trabajo organizado en conjunto con el Estado. No hay que olvidar que los gobiernos son quienes desarrollan las políticas; por lo tanto, se debe propiciar su participación en el desarrollo de la agricultura orgánica en coordinación con los actores privados. Además, se debe

promover el desarrollo de la producción, investigación, aumento del valor agregado de los productos, promoción, asistencia técnica, acceso al crédito, inversiones, desarrollo de mercados locales y nacionales, posicionamiento de la producción de ALC en los mercados internacionales, educación e información para los consumidores.

DESAFÍOS

- Avanzar en la inclusión social de los productores orgánicos en la actividad, sin olvidar a los consumidores, para lo cual se requiere un mayor desarrollo de los mercados locales y nacionales, con variedad de productos confiables y a precios asequibles. Los sistemas de garantía pueden contribuir a disminuir algunos costos de certificación y establecer relaciones más cercanas entre productores y consumidores.
- Continuar innovando y perfeccionando los sistemas de garantía, para que sigan cumpliendo su función de garantizar la calidad de los productos orgánicos, y adaptarse a las diferentes condiciones socioeconómicas y culturales de los productores. Esto implica buscar un equilibrio entre la sencillez de los sistemas y la rigurosidad necesaria que permita tomar decisiones objetivas y confiables.
- Analizar la posibilidad de considerar el pago por servicios ambientales en la agricultura orgánica, de manera directa o indirecta, a través de una compensación que podría traducirse en una reducción de los costos de certificación o en la aplicación de otros incentivos, por ejemplo. Para ello se debe avanzar en el desarrollo de una metodología que permita calcular el pago de estos servicios ambientales generados por la agricultura orgánica, asociado a los conceptos de “mochila ecológica y huella ecológica”.
- Evaluar el desarrollo futuro de algunos sistemas de garantía en términos de alcance y reconocimiento internacional.
- Avanzar en la búsqueda de reciprocidad de los sistemas de garantía entre los países de la región de ALC, lo cual favorezca el intercambio

comercial de productos orgánicos a nivel regional y fortalezca los mercados nacionales con mayor diversidad de productos.

- Resolver los problemas relacionados con la aprobación de insumos permitidos en agricultura orgánica, especialmente por los distintos criterios utilizados en su evaluación.
- Trabajar de forma coordinada con la plataforma regional de las autoridades competentes para buscar mecanismos que apoyen el desarrollo de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos.
- Coordinar las acciones impulsadas por los gobiernos, la cooperación internacional y las ONG en cada país, para trabajar en torno a estrategias comunes.
- Formular políticas para el desarrollo de los mercados locales y nacionales de productos orgánicos, vinculadas con una estrategia mayor que busque, entre otros, la reducción de los costos de certificación para los productores, la conformación de una oferta variable, sostenida y de calidad, así como la consolidación de una demanda por parte de los consumidores nacionales.
- Continuar trabajando en todos los niveles para incidir en el pensamiento estratégico de intervención y el desarrollo de la agricultura orgánica, lo que por cierto debe incluir el fortalecimiento de las autoridades competentes y los sistemas de garantía que coexisten en cada país.

ANEXO I

SISTEMA DE GARANTÍA PARA GRUPOS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES EN CHILE

El artículo 3° de la Ley N° 20.089, que crea el Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas¹⁶, establece : “En el caso de comercialización directa a los consumidores, ya sea en ferias, tiendas, mercados locales u otros, por parte de agricultores ecológicos (pequeños productores, familiares, campesinos e indígenas), insertos en procesos propios de organización y control social, previamente registrados en el organismo fiscalizador, estos podrán tener sistemas propios y alternativos de certificación, una vez que esté asegurada a los consumidores y al órgano fiscalizador, la rastreabilidad del producto y el libre acceso a los locales de producción o procesamiento”.

Los grupos de pequeños productores que comercializan directamente sus productos no necesitan ser certificados por una certificadora externa. Estos grupos están bajo la fiscalización del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que es la autoridad competente y deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Pertenecer a una organización legalmente constituida.
- b. Cumplir con los requisitos de producción establecidos en el Reglamento de la Ley N° 20.089 y las normas técnicas oficiales vigentes.
- c. Llevar registros de sus actividades productivas, que permitan establecer un sistema de trazabilidad.

¹⁶Esta Ley fue promulgada el 21 de diciembre de 2005 y publicada el 17 de enero del 2006.

- d. Dar libre acceso a sus unidades productivas y unidades de comercialización a los inspectores del Servicio.
- e. Permitir las inspecciones, entregar la información y cumplir los requerimientos que el Servicio determine, dentro de sus funciones de fiscalización.
- f. Entregar al Servicio, al 31 de marzo de cada año, un informe anual de sus actividades.
- g. Presentar un sistema de control interno y sus procedimientos.

El objetivo de incluir esta modalidad en la regulación chilena fue apoyar a los pequeños productores mediante una exención al requisito de certificación de tercera parte a través de alguna de las certificadoras registradas en el Registro del Sistema Nacional de Certificación Orgánica.

La principal diferencia con otros sistemas de garantía es que su alcance está restringido a la comercialización directa y no a todo el mercado nacional. Esto implica que si el grupo vende sus productos a un supermercado u otra tienda de productos orgánicos en el país, distinta al propio local de venta del grupo, deja de ser venta directa y, por lo tanto, debe someterse al control de una certificadora externa bajo el sistema de tercera parte.

A la fecha, solo un grupo se ha registrado en el país con esta modalidad de Organización de Pequeños Agricultores Ecológicos y corresponde a la Sociedad Comercializadora “Tierra Viva” Ltda., registrada el 30 de abril del 2008, con el alcance de producción pecuaria, agrícola, apícola, fúngica y productos procesados. Tierra Viva considera su sistema de certificación como certificación participativa, en el cual se producen relaciones de control horizontales entre los asociados y se involucra también a los consumidores, quienes tienen un representante en el Comité Técnico y de Ética. Los productos comercializados por Tierra Viva cumplen con las Normas Técnicas de la Ley n.º 2089.

Para más información, consultar la página web del SAG:
www.sag.cl (agricultura orgánica) y la página web de Tierra Viva:
www.tierraviva.net

ANEXO II

RESOLUCIÓN IASCAV N.º 42/94 - ARGENTINA

Resumen: amplía el punto 5.5 del Anexo de la Res. n.º 82 del 3-6-92, respecto de las asociaciones de productos orgánicos sin fines de lucro o equivalentes o similares, que solicitan certificar la producción de sus propios miembros con destino al consumo interno.

Buenos Aires, 6 de enero de 1994.

Visto el expediente n.º 337/92 y la Resolución n.º 82 del 3 de junio de 1992 del registro del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal.

Considerando:

Que el punto 5.5 del Anexo de la Resolución n.º 82/92 de este Instituto, impone como obligación a las empresas o entidades certificadoras de calidad orgánica la independencia de intereses económicos con los sectores de la producción y comercialización, a fin de asegurar la objetividad del sistema de control de calidad y certificación.

Que las asociaciones de productores orgánicos solicitaron ante el Comité Técnico Asesor para la Producción Orgánica del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) llevar a cabo la certificación de los productos orgánicos, ecológicos o biológicos para las producciones de sus asociados.

Que, ante el incipiente desarrollo de este tipo de producciones en nuestro país, sería adecuado que dichas Asociaciones accediesen a una certificación de calidad generada en su propio ámbito.

Que las certificaciones solicitadas pueden ser ejercidas resguardando la credibilidad del sistema hacia los consumidores conformando un Comité de Certificación propio que asegure la transparencia en la toma de decisiones.

Que, asimismo, este marco de confianza hacia el consumo puede ser restringido solo al mercado interno.

Que el mencionado Comité Técnico Asesor para la Producción Orgánica se ha expedido favorablemente al respecto.

Que el suscripto es competente para dictar el presente acto en virtud de lo dispuesto por el artículo 6° inciso d) del Decreto n.° 2266 del 29 de octubre de 1991.

Por ello,

El Presidente del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal

Resuelve:

Artículo 1°.- Ampliase el punto 5.5 del Anexo de la Resolución IASCAV n.° 82/92 en lo siguiente:

Sin perjuicio de lo señalado, las asociaciones de productores orgánicos sin fines de lucro o entidades equivalentes o similares, podrán solicitar autorización para certificar la producción de sus propios miembros, destinada al consumo en el mercado interno, presentando el mecanismo de certificación y reglamento de funcionamiento ante el Registro Nacional de Empresas Certificadoras de Productos Orgánicos.

Asimismo, deberán contar con un Comité de Certificación integrado en su mayoría por miembros no vinculados a la Asociación, el que deberá expedir sus dictámenes con esa misma mayoría.

Artículo 2°.- Publíquese en el Boletín Oficial.

Artículo 3°.- Pase a la Secretaría General, a sus efectos.

Resolución n.° 42/94

Fdo: Ing. Ag. Carlos LEHMACHER – a/c de la Presidencia del IASCAV

*Impreso en la Imprenta del IICA
Sede Central, San José, Costa Rica
Tiraje: 300 ejemplares.*