

Agricultura orgánica y desarrollo: un análisis comparativo entre países de América Latina

Sofía Boza Martínez

12

NOVIEMBRE / DICIEMBRE
2012

estudios regionales en
economía,
población y
desarrollo

cuadernos de trabajo de la UACJ

Agricultura orgánica y desarrollo: un análisis comparativo entre países de América Latina

Sofía Boza Martínez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ
Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Cuerpo Académico de Estudios Regionales en
Economía, Población y Desarrollo

Lic. Ricardo Duarte Jáquez
Rector

M.C. David Ramírez Perea
Secretario General

Mtro. Manuel Loera De la Rosa
Secretario Académico

Mtro. Juan Ignacio Camargo Nassar
*Director del Instituto de Ciencias
Sociales y Administración*

Mtro. Ramón Chavira Chavira
*Director General de Difusión
Cultural y Divulgación Científica*

Dr. Luis Enrique Gutiérrez Casas
*Coordinador General de
Investigación y Posgrado*

María De Lourdes Ampudia Rueda
*Coordinadora del Cuerpo Académico de
Estudios Regionales en Economía,
Población y Desarrollo*

Diseño de cubierta
Alejandro Chairez

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Ave Plutarco Elías Calles 1210,
Foviste Chamizal, C.P. 32310
Ciudad Juárez, Chihuahua, México
www.uacj.mx

© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Comité editorial de la UACJ:

Dra. Myrna Limas Hernández
Mtro. Wilebaldo Lorenzo Martínez Toyes
Dr. Raúl Ponce Rodríguez
Dr. Isaac Leobardo Sánchez Juárez
Mtra. María Del Socorro Velázquez Vargas

Dr. Luis Enrique Gutiérrez Casas
Editor y Coordinador de Cuadernos de Trabajo

Comité Internacional:

Dra. Olga Biosca Artiñano
*Universidad de Glasgow Caledonian,
Reino Unido*

Dra. Sofía Boza Martínez
Universidad de Chile, Chile

Dr. Pablo Galaso Reca
Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Adrián Rodríguez Miranda
Universidad de la República, Uruguay

Dra. Paulina Sanhueza Martínez
Universidad de la Frontera, Chile

Estudios Regionales en Economía, Población
y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ
ISSN 2007-3739

Número 12. Noviembre / Diciembre 2012
Agricultura orgánica y desarrollo: un análisis
comparativo entre países de América Latina
Sofía Boza Martínez

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

**Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos
de Trabajo de la UACJ**

Año 2, No.12, noviembre-diciembre, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez a través del Cuerpo Académico de Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo del Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Redacción: Avenida Universidad y H. Colegio Militar, Zona Chamizal s/n., C.P. 32300, Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Teléfonos: (656) 688-38-00, ext. 3792. Correo electrónico: lgtz@uacj.mx.

Editor responsable: Luis Enrique Gutiérrez Casas. Reserva de derechos al uso exclusivo No. 04-2011-021713353900-102. ISSN 2007-3739, Impresa por Studio Los Dorados, calle Del Campanario, número 820-2, Santa Cecilia, C.P. 32350, Cd. Juárez, Chihuahua. Distribuidor: Subdirección de Gestión de Proyecto y Marketing Editorial. Ave. Plutarco Elías Calles 1210, Foviste Chamizal, C.P. 32310, Ciudad Juárez, Chihuahua. Este número se terminó de imprimir el 15 de octubre de 2012 con un tiraje de 120 ejemplares.

Los ensayos publicados son responsabilidad exclusiva de sus autores. Se autoriza la reproducción total o parcial bajo condición de citar la fuente.

Agricultura orgánica y desarrollo: un análisis comparativo entre países de América Latina

Sofía Boza Martínez *

Resumen:

En los últimos años, tanto la cantidad de hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica como los ingresos generados por el consumo de los alimentos derivados de ésta han incrementado a nivel mundial. América Latina no ha quedado al margen de dicha tendencia. En consecuencia, resulta especialmente significativo revisar cuáles serían las líneas estratégicas más apropiadas para canalizar el futuro progreso de la agricultura orgánica en la región y vincularlo a procesos de desarrollo. El presente estudio pretende aproximarse a dicho objetivo mediante el análisis comparativo de la evolución experimentada por la agricultura orgánica en cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). Se recurre al análisis de diversos indicadores agrupados dentro de las categorías: i) caracterización general del sector, ii) nivel de desarrollo normativo y iii) apoyo público y asociativo. Como principal resultado del estudio se observa que la consolidación de un tejido participativo conformado por los agentes involucrados en el sector es esencial para que, incluso en ausencia de una normativa doméstica específica, la producción orgánica se desenvuelva equilibradamente y se faciliten metas más amplias de desarrollo.

Palabras clave: *Agricultura orgánica, certificación, comercio, América Latina.*

Abstract:

In recent years, both the number of organic agriculture hectares and the income generated by the consumption of organic food have increased worldwide. Latin America hasn't been out of this tendency. As a consequence, it is relevant to define what would be the most appropriate strategic lines for ensuring the future progress of organic farming. This paper aims to achieve that objective through a comparative analysis of the organic farming sector evolution in four Latin American countries (Argentina, Brazil, Chile and Costa Rica). In order to do this, we study three indicators groups on a cross-country analysis. Those groups are: i) general characterization of the sector, ii) level of regulative development and iii) public and associative support. The main result of this paper is that the consolidation of participatory networks formed by agents involved in the sector is very important for development of the organic farming industry. Even in the absence of domestic legislation, these networks facilitate the balanced growth of organic farming which, in turn, supports the achievement of broader goals in development.

Keywords: *Organic farming, certification, trade, Latin America.*

JEL: Q01, Q16, Q57.

- *Recibido en: agosto de 2012*
- *Aprobado en: octubre 2012*

* Doctora en Economía. Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas. Académico de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: sofiaboza@u.uchile.cl.

➔ 1. Introducción.

La actividad agraria, tradicionalmente la principal generadora de ingresos rurales, obtiene su producción directamente del contacto con la naturaleza. Es por ello que la relación entre mundo rural y medioambiente resulta tan obvia. La ampliación de la frontera de producción agrícola se ha obtenido de dos maneras: 1) mediante la extensión de la superficie utilizada y 2) mediante la obtención de mayores niveles de productividad por hectárea trabajada.

La mayor concienciación acerca de las dificultades ambientales asociadas al modelo de producción agrícola industrial conduce al surgimiento, a partir de los años veinte del pasado siglo, de distintas escuelas y movimientos asociados a la agricultura orgánica. La heterogeneidad axiológica entre distintos autores, escuelas e instituciones dificulta consensuar una definición de qué debe considerarse como tal. En este sentido, se evidencia la contraposición de, principalmente, dos concepciones. La más extendida de ellas identifica la agricultura orgánica con la sustitución de insumos químicos de síntesis por otro tipo de compuestos que minimicen el impacto medioambiental de la actividad agraria (Lampkin, 1998), mientras que la otra corriente defiende la necesaria inclusión de consideraciones adicionales a las meramente agronómicas, relativas a la sostenibilidad socioeconómica, entre las metas de la agricultura orgánica (Altieri, 1999; Sevilla, 2006).

Aunque todavía el desarrollo del sector es incipiente, el número de hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica ha experimentado un crecimiento sostenido en América Latina en los últimos años. Muchos proyectos que se iniciaron en el sector en la región, no sin incertidumbre, se han ido consolidando paulatinamente.

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo llevar a cabo una revisión de la evolución del sector de la agricultura orgánica en América Latina bajo distintos modelos de organización (y apoyo) del mismo. En el presente trabajo pretendemos realizar dicha labor a través de, en una primera parte, una contextualización general de la agricultura orgánica. Posteriormente, tras una breve presentación metodológica, revisaremos las características principales del sector en la región. Con esta base desarrollaremos el núcleo central del trabajo,

donde analizaremos más en profundidad las principales variables referentes al proceso vivido por la agricultura orgánica en cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). Finalmente, especificaremos las conclusiones obtenidas de dicho estudio.

➔ 2. Marco conceptual.

2.1. Definiciones de la agricultura orgánica.

Dada la variedad de escuelas y la heterogeneidad de intereses en torno al movimiento de la agricultura orgánica, resulta obvia la dificultad de consensuar una definición sobre qué ha de considerarse como tal. Según señalan Guzmán Casado *et al.* (2000), en las sociedades más desarrolladas económicamente este tipo de agricultura recibe la denominación de agricultura orgánica o biológica, mientras que en los países en desarrollo suele primar la referencia a la Agroecología. Estas diferencias conceptuales no radican únicamente en el plano sociológico, sino que influyen en cómo se entienden algunos fundamentos ecológicos, importantes a la hora de sentar unas bases comunes sobre la gestión de los recursos naturales.

Sin embargo, no sólo la multiplicidad de escuelas o intereses ha dificultado el poder explicar claramente qué debe entenderse por agricultura orgánica. Nicolas Lampkin señala en su libro *Organic Farming* (1990) varios malentendidos en los que considera se suele caer cuando se quiere desarrollar dicha definición. En primer lugar no es posible decir que en la agricultura orgánica no se utilicen productos químicos, dado que todo cuerpo, aun de origen natural, está conformado por elementos químicos. Por otra parte, la práctica de la agricultura orgánica no debe ser entendida como un mero remplazo de añadidos agroquímicos por orgánicos, el cambio debe ser más profundo a través de una nueva concepción del trabajo agrícola. Sin embargo, Lampkin señala a su vez que otro error es entender que la agricultura orgánica debe vivir de espaldas a los avances de la ciencia en lugar de aprovecharlos, o que ser agricultor orgánico supone tener un determinado estilo de pensamiento y vida.

Teniendo en cuenta estas premisas, Lampkin desarrolla su propia definición de la agricultura orgánica:

“La agricultura orgánica es un sistema que trata de evitar el uso directo o rutinario de los productos químicos muy solubles¹ y todo tipo de biocidas², sean o no de origen natural o imitación de los naturales. En el caso de hacerse necesario el uso de dichos materiales o sustancias, se utilizan los que tengan un menor impacto ambiental a todos los niveles” (Lampkin, 1998: 3).³

Es notable la diferencia entre esta definición, que hace énfasis casi exclusivamente en la sostenibilidad medioambiental de la práctica agrícola orgánica, y aquella desarrollada más tarde por la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM) en su Asamblea General de 2005 en Adelaida, Australia:

“La agricultura orgánica es un sistema de producción que preserva la salud de los suelos, de los ecosistemas y de las personas. Pone énfasis en los procesos ecológicos, la biodiversidad y los ciclos adaptados a las condiciones locales, más que en el uso de insumos con efectos perjudiciales. La agricultura orgánica combina tradición, innovación y ciencia para beneficiar el medioambiente común y promover relaciones justas y una buena calidad de vida para todos aquellos a los que envuelve”.

En la misma asamblea IFOAM aprueba un texto denominado *Principios de Agricultura Orgánica*, en el cual señala los fundamentos que constituyen “las raíces de donde la agricultura orgánica crece y se desarrolla” y que “sirven de orientación al movimiento orgánico en toda su diversidad”. Estos serían: el principio de salud, el principio de ecología, el principio de equidad y el principio de precaución.

El enfoque de IFOAM sobre la definición y principios de la agricultura orgánica está en la misma línea que la Agroecología. El nacimiento de esta escuela en las últimas décadas del siglo pasado está marcado por un proceso de recuperación, por parte de la ciencia agronómica, de las técnicas utilizadas tradicionalmente por los campesinos indígenas (principalmente latinoamericanos). Este proceso, unido a

¹ Por solubilidad se entiende la facilidad con la que se pueden mezclar de forma homogénea las moléculas o iones de un sólido, un líquido o un gas, en el seno de otro líquido (Real Academia Española, 2001).

² Un biocida es cualquier sustancia activa, independientemente de su origen, con capacidad para matar organismos vivos (Greenfacts, 2008).

³ La definición desarrollada por Lampkin parece haber sido inspiradora para los procesos de normalización surgidos en las dos últimas décadas en torno a la agricultura orgánica, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos (Armesto López, 2007).

una cada vez mayor concienciación hacia los conflictos ecológicos y sociales que se están viviendo en el mundo rural, han conformado las pautas axiológicas en que se sustenta el movimiento agroecológico.

En este contexto, a través de la diversidad de opiniones de los autores, escuelas e instituciones que han estudiado la agricultura orgánica, se ha ido generando el marco conceptual de la misma. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), puso en duda la magnitud de la heterogeneidad actual de las definiciones de la agricultura orgánica en un encuentro en Roma realizado en enero de 1999, dentro de su decimoquinto período de sesiones. En el informe surgido de dicha reunión se destaca que aunque con anterioridad las diferencias entre las definiciones eran importantes, la exigencia de coherencia planteada por el comercio internacional ha conllevado una forzada homogeneidad.

La posición sostenida por la FAO se ve confirmada en que, de manera simultánea a la proliferación de reglamentaciones nacionales relativas al sector, se está progresando sin embargo hacia una relativa armonización normativa global en torno a la agricultura orgánica. Sin embargo, este proceso no está siendo dirigido por una entidad independiente que reúna los intereses de todos los países implicados, sino que se circunscribe a las leyes de aquellas zonas que acumulan mayor porcentaje de la demanda mundial. En consecuencia, esta armonización no se centra en las posibilidades de la agricultura orgánica para promover criterios de sostenibilidad significativos en las zonas rurales de los países menos desarrollados.

En este contexto, a continuación vamos a revisar algunos puntos interesantes sobre la entrada de los sistemas de producción agrícola orgánica en los países en desarrollo.

2.2. La agricultura orgánica en los países en desarrollo.

La visión más holística de las potencialidades de la agricultura orgánica, suele ir en consonancia con una opinión negativa de las consecuencias que la modernización de la producción y comercialización agrícolas ha tenido en las comunidades campesinas de los países en desarrollo. Principalmente, se destaca

que a los agricultores se les plantea necesaria la adopción de nuevas técnicas e insumos procedentes en la mayor parte de los casos de países desarrollados.

En este sentido, la FAO (2001) señala en su informe *La Agricultura Mundial en el Horizonte del 2015/2030* que:

“Los problemas de la agricultura mundial no serán causados por las necesidades de productividad, sino por el acceso a los factores y medios de producción ya disponibles. Resolver el problema del hambre en el mundo no es una cuestión de producción de alimentos, sino de acceso y distribución”.

En consecuencia, en la medida que la agricultura orgánica trate de disminuir la dependencia de los insumos que proceden de fuera de las propias fincas, sobre todo si estos son añadidos químicos industriales, se entienden claramente las posibilidades que plantea su práctica para la defensa de la soberanía alimentaria⁴ de las comunidades rurales.

Sin embargo, en los países en desarrollo las motivaciones para poner en marcha proyectos de producción orgánica no se encuadran en muchos casos dentro de estas reivindicaciones. Se entiende la agricultura orgánica como una opción alternativa para poder exportar a los principales mercados de consumo mundiales. Asimismo, las motivaciones económicas, como por ejemplo el sobreprecio que suele ir asociado a este tipo de producción, funcionan como un incentivo importante a la hora de convertirse a lo orgánico.

En consecuencia, podemos decir que la dificultad de identificar unificadamente el movimiento agrícola orgánico, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, viene a su vez de la variedad de motivaciones tras él. Buck, Getz y Guthman (1997) señalaron que hay dos posibles enfoques para la agricultura orgánica: un “modo artesano” donde los canales de comercialización son cortos, por lo cual hay una relación de cercanía entre el consumidor y el productor; y el “modo neofordista” según el cual se produce a escala para el gran mercado.

⁴ El concepto de soberanía alimentaria es definido por el movimiento agrario La Vía Campesina como: “el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad de producir sus alimentos básicos, en lo concerniente a la diversidad cultural y productiva y el derecho a producir nuestro propio alimento en nuestro territorio” (Desmarais, 2007: 56).

Guét (1994) señala a su vez que existe la agricultura orgánica que está enfocada a la obtención de unos resultados y, por tanto, su principal razón de ser es la económica; y la agricultura orgánica que no incide tanto en el resultado debido a que tiene otras motivaciones, como el medioambiente, la salud o la ideología (Armesto López, 2007).

Estos enfoques se reflejarán finalmente tanto en distintos modelos de evolución del sector de la agricultura orgánica como en diversas estrategias para su fomento. En este sentido, aquellos países que se enfoquen especialmente a los mercados de exportación tendrán muy en cuenta las legislaciones de los principales mercados de destino.

2.3. Legislación sobre agricultura orgánica de los principales mercados.

La compra de productos de agricultura orgánica se basa en cualidades de los mismos que son difíciles, y a veces imposibles, de comprobar únicamente a través de su consumo. Es por ello que se hace necesario que de alguna manera se verifique que el producto cumple con las características que se esperan de él. Si el consumidor y el productor no establecen un contacto directo, se considera precisa la existencia de un intermediario independiente que pueda certificar que efectivamente los cultivos se realizan observando criterios de sostenibilidad. En términos generales esto es lo que se entiende como certificación por tercera parte⁵, el cual es, hoy por hoy, el procedimiento más asimilado a las premisas oficiales.

Como ya hemos señalado anteriormente, en la actualidad son muchos los países que tienen sus propias legislaciones exclusivas sobre producción y etiquetado orgánicos, aunque las que han alcanzado una mayor influencia a nivel mundial, debido a la importancia de sus mercados, son la de la Unión Europea y la de Estados Unidos⁶. A continuación se repasarán los principios rectores de las normas de producción orgánica presentes en ambas zonas.

⁵ Según la definición de la FAO (2007) la certificación por tercera parte se da “si un organismo, que no es ni el comprador ni el vendedor, certifica el producto”.

⁶ Según datos para 2007 de Organic Monitor (2009) en FiBL, IFOAM & SÖL (2009), el 43% de los ingresos globales por la venta de productos de agricultura orgánica certificada se generaban en América del Norte (principalmente en Estados Unidos) y el 54% en Europa (principalmente en la UE15 y Suiza).

2.3.1. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

La primera iniciativa regulatoria concerniente a la agricultura orgánica en Estados Unidos surgió en 1990 a partir de la Ley Federal de Producción de Alimentos Orgánicos⁷, la cual fue creada en respuesta a la demanda de los productores del país⁸. En dicha ley se señalaba que la Secretaría de Agricultura crearía un Panel Nacional de Estándares Orgánicos o National Organic Standards Board (NOSB), con el objeto de “ayudar en el desarrollo de los estándares de sustancias a ser usadas en la producción orgánica”⁹, el cual contaría con quince miembros. El NOSB se reunió por primera vez en 1992, dando lugar cinco años después, en 1997, a una propuesta de reglamentación sobre agricultura orgánica. Dicho documento se centraba en las normas relativas a la producción y el procesamiento orgánicos por un lado, y a la labor certificadora por otro (Gómez Tovar et al., 2000).

La ley de 1990 señalaba a su vez la intención de “establecer un programa de certificación orgánica para productores y manipuladores de productos agrícolas que han sido producidos usando métodos orgánicos”¹⁰. Este propósito se materializó en octubre de 2002 con la creación del Programa Orgánico Nacional o National Organic Program (NOP), dependiente del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Dicho organismo es el encargado de administrar el sello orgánico en el país mediante la acreditación de entidades de certificación (nacionales o extranjeras), las cuales son las encargadas de verificar el cumplimiento de los estándares legales de producción estadounidenses por parte de aquellos agricultores y procesadores orgánicos que lo solicitan.

Según señala el Reglamento del NOP, todos los productos alimenticios que pretenden ser “vendidos, etiquetados o presentados como *100 por ciento orgánico, orgánico o hecho con orgánicos (ingredientes específicos o grupo(s) de alimento)*”¹¹ deben ser certificados. En consecuencia, aquellos agentes que pretendan obtener para sus productos dicha certificación deben presentar un plan (*organic system plan*) que describa cómo van a cumplir con los requerimientos legales exigidos.

⁷ *Federal Organic Production Act of 1990*

⁸ En ausencia de una reglamentación estandarizada a nivel nacional, algunas entidades privadas actuaban como certificadoras de la producción agrícola orgánica en Estados Unidos. Ejemplo de ello es la asociación California Certified Organic Farmers (CCOF) creada en 1973.

⁹ Sección 6518 (a)

¹⁰ Sección 6503 (a)

¹¹ National Organic Program, Preamble Subpart B: Description of regulations.

En relación a los productos de agricultura orgánica importados por Estados Unidos, se establece que pueden ser vendidos como tal dentro del país si han sido certificados a través de un reconocimiento del USDA de conformidad con la valoración o, mediante la determinación de equivalencia de los estándares del país productor con los del NOP. En el primer caso la producción debe seguir la normativa estadounidense en su realización y, además, ser certificada por un agente acreditado por el USDA.

2.3.2. Unión Europea.

En la Unión Europea el sistema de certificación de productos de agricultura orgánica ha sido regido, hasta enero de 2009, por el Reglamento (CEE) n° 2092/91, complementado por el Reglamento (CE) n° 1804/99 para la producción orgánica ganadera.

La puesta en relevancia de la producción agrícola orgánica por parte de la Unión Europea no se dio de forma casual. Se trataba de una medida estratégica, habida cuenta de un objetivo de extensificación de la producción. Dicho objetivo era consecuente con una estrategia de fomento de las prácticas ambientalmente sostenibles en la agricultura y ganadería comunitarias que se consolidó a comienzos de la década de los noventa.

El Reglamento (CEE) 2092/91 señala que su aplicación debe circunscribirse a los “productos agrícolas vegetales no transformados; además, los animales y productos animales no transformados” y a los “productos destinados a la alimentación humana, compuestos esencialmente por uno o más ingredientes de origen vegetal”, los cuales “lleven o vayan a llevar indicaciones referentes al método de producción ecológica”¹² dentro de las fronteras de la Unión Europea, incluso si su origen es un país tercero.

Por tanto, para poder etiquetar o publicitar un producto como de agricultura orgánica en el mercado comunitario, éste debe haber sido obtenido conforme a las normas de producción, o atendiendo a los principios para la importación de países terceros, especificados en el Reglamento. Además, dicha producción o importación debe haber sido gestionada por un operador que esté sujeto a las medidas de control concretadas también reglamentariamente.

¹² Reglamento (CEE) 2092/91, artículo 1.1.

El Reglamento (CEE) 2092/91 establece que podrán comercializarse dentro de la Unión Europea las importaciones de productos de agricultura orgánica, cuando provengan de una serie de países que figurarán en una lista que aún estaba por ser definida por parte de la Comisión Europea¹³, o bien, cuando un organismo de control reconocido los haya certificado en el país tercero como obtenidos siguiendo un método equivalente a la normativa expuesta en el Reglamento¹⁴.

Entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 834/2007

El primero de enero del año 2009 ha comenzado a ser aplicable en la Unión Europea el Reglamento (CE) n° 834/2007 del Consejo, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 2092/91. Esta norma se ve complementada por el Reglamento (CE) n° 889/2008, sobre producción, etiquetado y control; y el Reglamento (CE) n° 1235/2008, sobre importación de productos ecológicos de terceros países.

Tal como figura en la parte introductoria del Reglamento (CE) n° 834/2007, los motivos en los cuales se basa la modificación del marco normativo de la agricultura ecológica comunitaria están presentes en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2004, relativa al *Plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas*. En dicho documento se establece como objetivo prioritario el desarrollo del mercado europeo de productos orgánicos, para lo cual la información, la transparencia y la confiabilidad serían esenciales. Se señalan la mayor armonización de los criterios y el proceso de control, y el fomento del logotipo europeo, como actuaciones coherentes con dicha estrategia¹⁵. En este sentido, el diseño de una nueva normativa

¹³ Tras un periodo de estudio de los antecedentes de los países que solicitaban su inclusión en la *lista de países terceros*, se define la misma en el Reglamento (CE) n° 522/96 de 26 de marzo de 1996, que modifica el Reglamento (CEE) n° 94/92, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de importaciones de países terceros contemplados en el Reglamento (CEE) n° 2092/91.

¹⁴ Reglamento (CE) n° 1788/2001 de 7 de septiembre de 2001, por el que se establecen las disposiciones relativas al certificado de control de las importaciones de terceros países, según lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo sobre la producción agrícola orgánica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

¹⁵ En su comunicación, la Comisión manifestaba que la diversidad y complejidad de los distintos marcos regulatorios de la agricultura ecológica en los Estados miembros de la Unión Europea, estaba mermando la fluidez del intercambio intracomunitario en el sector. “El comercio interior de productos ecológicos se ve dificultado por las numerosas normas nacionales y privadas y por su aplicación, que pueden complicar enormemente la venta de productos ecológicos en otros Estados miembros” (Comisión Europea, 2004: 2).

comunitaria sobre producción orgánica debería tratar de reforzar los vínculos entre los distintos Estados miembros en lo referente a la institucionalidad del sector.

Además de en las metas señaladas, el Reglamento (CE) n° 834/2007 se enfoca, a su vez, en la definición del tratamiento de nuevas producciones que han tomado relevancia reciente en el sector orgánico comunitario, como son la acuicultura, la silvicultura, la recolección de algas, y la producción de piensos, semillas y levaduras orgánicas.

El Reglamento (CE) n° 834/2007 establece que sólo se podrán identificar con términos relativos a la procedencia orgánica en la Unión Europea aquellos productos que se hayan generado conforme a lo especificado en la norma, o en virtud de ella. En los alimentos transformados al menos el 95% (según peso) de sus componentes agrarios deben ser orgánicos. Con el fin de zanjar la polémica que se había generado con anterioridad en el sector, el Reglamento (CE) n° 834/2007 recoge la modificación del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2092/91 dispuesta por el Reglamento (CE) n° 1804/99 y el Reglamento (CE) n° 392/2004, donde se incluyen las abreviaturas “eco” y “bio” como parte de los términos identificativos reservados para los productos de agricultura orgánica.

El Reglamento (CE) n° 834/2007 dispone a su vez la obligatoriedad en la exhibición de un logotipo común para todos los productos orgánicos envasados que se hayan elaborado en la Unión Europea. Dicha exigencia entraría en vigor en julio del año 2010, tras la selección a finales de 2009, mediante un concurso abierto, del diseño del logotipo. El objetivo de esta medida es lograr una mayor homogeneización de la producción ecológica europea que permita hacerla más identificable para el consumidor. Así mismo, se completa el logotipo con la mención al origen de las materias primas agrarias de las que se compone el producto, mediante los identificativos: “agricultura UE”, “agricultura no UE”, “agricultura UE/no UE”.

En este sentido, se introducen de igual modo ciertas variaciones en lo referente a la importación de productos orgánicos de terceros países, las cuales se especifican en el Reglamento (CE) n° 1235/2008. El principal cambio reside en que la Comisión se compromete a elaborar una lista de organismos y

autoridades que se reconocen explícitamente como posibilitadas para la realización del “control de equivalencia” de productos de agricultura orgánica en terceros países, conforme al Reglamento n° 834/2007. Son las propias entidades de control las que deben solicitar a la Comisión su inclusión en la lista de equivalencia, a través de la remisión de un expediente técnico. Una vez aceptada la petición de incorporación a la lista, se realizará un seguimiento continuado de las actividades del organismo o autoridad de control, para evaluar si es conveniente su permanencia. Los certificados de control de estas entidades autorizadas, o de aquellas facultadas que operen en los países cuya legislación se especifica reglamentariamente como equivalente¹⁶, son los únicos que serán aceptados para la importación de productos de agricultura orgánica con destino en la Unión Europea.

El Reglamento pretende, así mismo, consensuar una posición clara del sector orgánico europeo frente a los Organismos Modificados Genéticamente (OMG). Se dispone que este tipo de tecnología no es compatible con ningún elemento implicado en cualquiera de las distintas fases de la producción ecológica. Pese a ello, en el caso de “presencia accidental y técnicamente inevitable” de OMG en alguno de los componentes de la producción ecológica se establece la disposición de un límite máximo admisible (0,9% de OMG en el ingrediente implicado).

➤ 3. Metodología.

Dado el marco conceptual e institucional anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar, para el caso específico de América Latina, la evolución del sector de la agricultura orgánica bajo distintos modelos de organización del mismo.

Con este objeto, se prevé realizar un análisis simultáneo de las experiencias relativas al sector de la producción orgánica de cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica) mediante la revisión de variables relativas a:

¹⁶ Según especifica el Reglamento (CE) n° 1235/2008 estos países son: Argentina, Australia, Costa Rica, India, Israel, Nueva Zelanda y Suiza.

- Caracterización general del sector: número de hectáreas, tamaño de las explotaciones, tipos de cultivos, exportaciones y mercado interior.
- Nivel de asimilación normativa del sector: desarrollo de legislación doméstica, grado de intervención de certificadoras extranjeras, existencia de reconocimiento legislativo y participación de organismos certificadores autóctonos.
- Apoyo público y asociativo en el sector: políticas públicas relacionadas y movimiento asociativo.

Por último señalar que, con el fin de facilitar la homogeneización de los datos utilizados para los diferentes países analizados, el periodo considerado ha sido principalmente aquel entre el año 2000 y 2008; no obstante estén disponibles en algunos casos cifras posteriores. Asimismo, conforme a dicho propósito, se priorizó la utilización de fuentes internacionales, las cuales se complementaron con referencias nacionales en los casos en los cuales se consideró necesario.

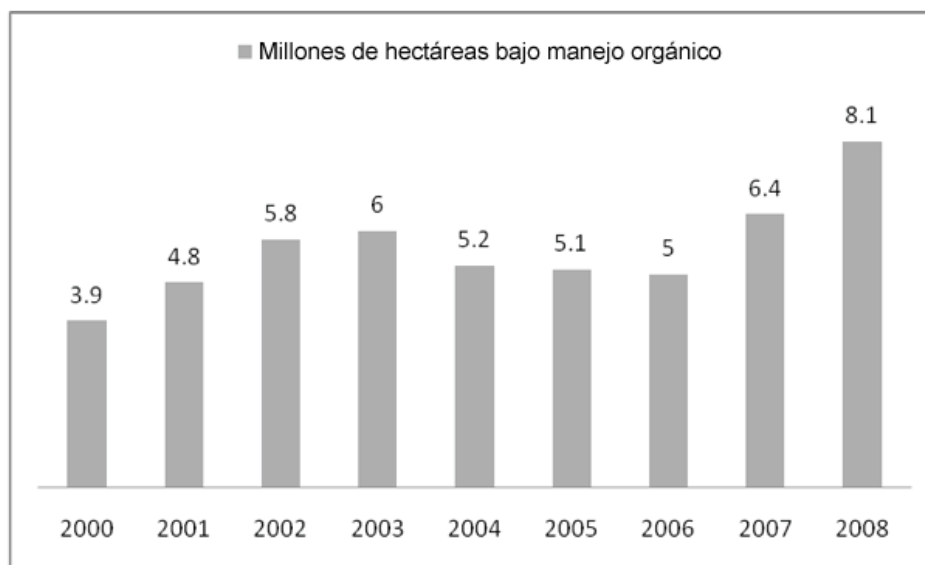
➤ 4. Resultados y discusión.

4.1. Panorama general de la agricultura orgánica en la región.

El número de hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica ha experimentado un crecimiento sostenido en América Latina en los últimos años. Muchos proyectos que se iniciaron en el sector en la región, no sin incertidumbre, se han ido consolidando paulatinamente. Sin embargo, otras importantes apuestas fracasaron (por ejemplo, un gran plan ganadero en la región chilena de Magallanes), lo cual ha provocado una cierta distorsión en las cifras globales¹⁷. Según datos para el año 2008, hay 8,1 millones de hectáreas bajo manejo orgánico en América Latina, el 23% del total mundial. El avance en términos globales es mucho si tenemos en cuenta que en el año 2000 sólo 3,9 millones de hectáreas se dedicaban a la agricultura orgánica en la región.

¹⁷ Otro problema importante a la hora de poder llevar a cabo una comparación interanual exhaustiva de los datos, es la falta de un flujo de información continuado relativo al sector de la agricultura orgánica que acusan muchos países de la región. Además debemos puntualizar que lo que aquí se muestra son áreas orgánicas certificadas oficialmente, siendo la agricultura que sigue métodos orgánicos pero que no está certificada muy habitual en la región.

Gráfica 1
Evolución del número de hectáreas dedicadas a la agricultura orgánica en América Latina

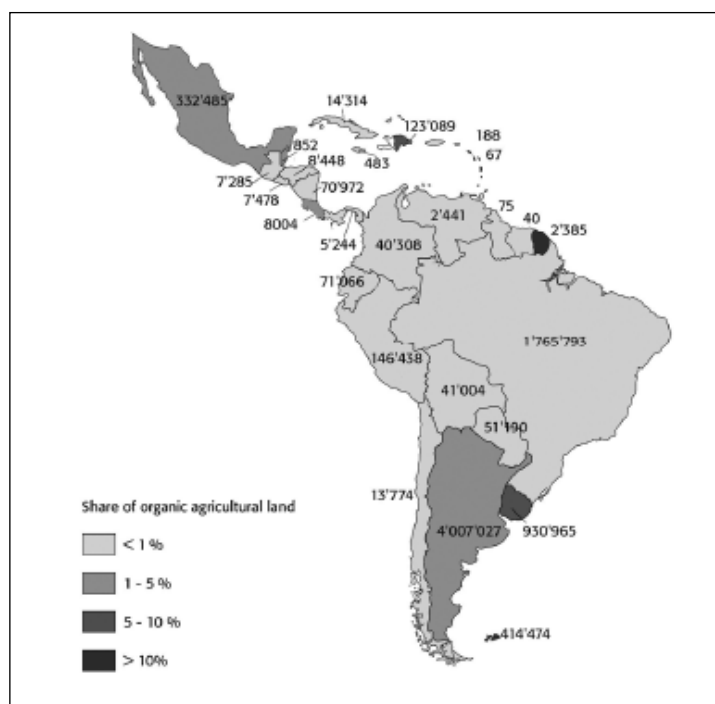


Fuente: FiBL, IFOAM & SÖL (2009) con datos de Garibay & Ugas (2009).

Más del 80% de las tierras orgánicas de América Latina se encuentran en estado de completa conversión. La mayor parte de estas hectáreas se dedican a pastos, praderas y forrajes, encaminados a la alimentación del ganado extensivo, siendo el ovino y el vacuno las cabañas más importantes. Si nos centramos en los cultivos orgánicos, vemos como los que ocupan un mayor número de hectáreas son el café, el cacao, el banano, la caña de azúcar y los cereales (soja, maíz y trigo principalmente).

Si descendemos hacia un análisis a nivel de países, debido a la gran heterogeneidad en superficie total presente en la región, es difícil establecer una comparación cuando nos referimos a número de hectáreas orgánicas. Vemos como hay algunos países que debido a su gran extensión tienen más posibilidad de concentrar mayor superficie orgánica, como es el caso de Argentina y Brasil, segundo y tercer productor a nivel mundial (conforme al número total de hectáreas). Sin embargo, otros países más pequeños han desarrollado un desempeño relativo muy importante en el sector, como es el caso de Uruguay o República Dominicana, los cuales tienen una gran proporción de hectáreas orgánicas dentro del total de tierras agrícolas.

Mapa 1
América Latina y Caribe según número de hectáreas bajo manejo orgánico y porcentaje en la superficie agrícola total (2008)



Fuente: FiBL, IFOAM & SÖL (2010).

El 90% de la producción orgánica certificada de América Latina se exporta, teniendo como principales destinos los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, de ahí que las variedades obtenidas se enfoquen a los deseos de sus clientes objetivo. En ocasiones, sobre todo para los productos procedentes de algunos de los países menos desarrollados de la región, se complementa el sello orgánico con otro que refiere un seguimiento de los principios del comercio justo. Distintas experiencias han demostrado que los precios que alcanzan los productos orgánicos latinoamericanos gracias a la adición de esta indicación son superiores y más estables (Damiani, 2003).

La industria agroalimentaria orgánica está muy poco desarrollada en América Latina. La mayor parte de las mercaderías orgánicas certificadas que se exportan son productos agrícolas o ganaderos básicos, casi sin procesar. Esta circunstancia se apoya en prácticas habituales, como el pago de la certificación de los productos por parte de empresas industriales o comercializadoras de los principales mercados de consumo, a cambio del compromiso de venta de los mismos. Al suscribir este tipo de

acuerdos la autonomía para ampliar la participación en la cadena productiva se ve mermada, ya que las funciones de cada parte, además de las condiciones de tiempo, calidad, cantidad y grado de elaboración de los productos en las entregas, están estrictamente prefijadas. No obstante, por supuesto estos sistemas ofrecen una mayor seguridad y continuidad en los ingresos económicos de los productores.

Como pasa con otros muchos mercados de productos básicos para la exportación en América Latina, gran parte de la generación de valor añadido no se lleva a cabo dentro de la región. Con ello se pierden importantes posibilidades de progreso, proyectado sobre todo en el medio y largo plazo. Esta dinámica se mantiene, paradójicamente, aún para los productos orgánicos que ostentan, al ser puestos a la venta, indicaciones de procedencia vinculada al comercio justo.

En lo referente al mercado interno, se han hecho algunos tímidos avances en la comercialización de los productos orgánicos certificados. Algunos supermercados de la región están introduciendo productos orgánicos dentro de su oferta habitual, así como se están estableciendo tiendas especializadas, principalmente en las grandes ciudades como Buenos Aires, São Paulo, Santiago de Chile o La Paz. Los sistemas de entrega a domicilio, efectuados en muchas ocasiones mediante cajas preparadas con diversos productos, se están popularizando también en algunas de las principales áreas metropolitanas. En las ciudades de menor tamaño se observa una progresiva comercialización de productos de agricultura orgánica a través de la constitución de cooperativas de consumo (FiBL, IFOAM, SÖL, 2008).

Sin embargo, son los mercados tradicionales los que dan una mayor posibilidad a la entrada de productos de pequeños y medianos agricultores que, muchas veces, no cuentan con una certificación oficial. La colaboración con asociaciones de productores que utilizan metodologías alternativas de garantía ha facilitado el mejor acceso a estos puntos de venta. No obstante, aunque resulta más difícil de contabilizar, es indudable que los excedentes de muchos agricultores orgánicos no certificados de la región se comercializan en los mercados de las poblaciones que les son más cercanas.

Por último, vamos a realizar una breve referencia al entorno institucional de la agricultura orgánica en América Latina. Una de las características típicas de los sistemas de certificación de

productos orgánicos en los países eminentemente exportadores es que suelen estar en manos de entidades extranjeras, oriundas de los principales mercados de consumo, para así facilitar la comercialización. En América Latina esta realidad se confirma para casi todos los países, en un fenómeno que se ha venido a conocer como *biocolonialismo* o *ecocolonialismo* (Gómez Tovar et. al., 2000). Entre otras cosas, los mayores costos de certificación que implica este sistema de control foráneo¹⁸, han motivado la proliferación de organismos de certificación autóctonos en la región. Sin embargo, según datos para 2008, sólo eran 48 las certificadoras de agricultura orgánica con origen en América Latina, frente a 177 europeas y 157 asiáticas (FiBL, IFOAM & SÖL, 2009). Así mismo, lo incipiente de su funcionamiento hace que estas entidades tengan una cuota de clientes aún minoritaria¹⁹. En muchos casos, los sellos facilitados por los distintos organismos de control domésticos son adicionados a los ofrecidos por las certificadoras extranjeras, ya que la garantía que las entidades autóctonas latinoamericanas proporcionan no cuenta en todos los casos con el reconocimiento de los principales mercados de productos orgánicos.

Paralelamente al desarrollo de entidades de control domésticas, en América Latina se ha incrementado el número de países con legislaciones sobre agricultura orgánica propias. Este hecho en principio puede entenderse como algo positivo, debido a que se generarían unos estándares de producción más adaptados a las circunstancias particulares de los países latinoamericanos. Sin embargo, nos encontramos con varios problemas importantes frente a este fenómeno. En primer lugar, en muchos casos se ha legislado buscando la asimilación normativa con los principales mercados, y no la adecuación a la realidad propia²⁰. Por otra parte, algunas legislaciones han sido excesivamente ambiciosas en sus

¹⁸ Según la FAO (1999) una certificación proveniente de una entidad como IFOAM costaba como máximo el 5% del valor de las ventas, pero si existían organizaciones locales de certificación este coste se podía reducir a sólo el 2% del valor de las ventas. En este sentido, Briz (2004) señala que conforme a un estudio realizado en 2003 para el caso de Chile, la certificadora local CCO exigía una remuneración a los productores de 187 dólares al día por inspección, mientras que una entidad extranjera como la argentina Argencert cobraba 450 dólares por inspector y día, y la suiza IMO 480 dólares.

¹⁹ Gómez Tovar et al. (2000), llevan a cabo un análisis de las principales entidades del sistema de certificación de agricultura orgánica en México. Según datos para 1998, el 43% de las tierras certificadas en el país habían sido inspeccionadas por la entidad estadounidense Organic Crop Improvement Association International (OCIA) y el 26,4% por la alemana Naturland. Sólo un 8% de las tierras era certificado por entidades mexicanas, tratándose principalmente de la parte destinada a la poca producción orgánica dirigida al mercado interno.

²⁰ En un informe realizado por UNEP & UNCTAD (2008) sobre la agricultura orgánica en países en desarrollo se resume la problemática señalada de la siguiente manera: “la regulación es vista como una herramienta para ayudar a los productores orgánicos [de los países en desarrollo] a acceder a los mercados de exportación a través de acuerdos, pero la necesidad real no es tan obvia. En cualquier caso, no es una solución rápida (por ejemplo, Chile solicitó el reconocimiento de la UE en el año 2000 y

objetivos, lo cual ha conllevado la imposibilidad de su correcta implementación. Esta circunstancia ha llegado a generar mayor confusión para los productores²¹. Además, al tener un mercado interno aún débil se ha contado poco con opiniones más allá de las propias de los productores para la exportación.

4.2. Análisis comparativo entre países.

A continuación se presenta un análisis simultáneo de las experiencias relativas al sector de la producción orgánica de cuatro países de la región, Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, mediante la revisión de variables relativas a: i) caracterización general del sector, ii) nivel de asimilación normativa del sector y iii) apoyo público y asociativo en el sector.

4.2.1. Caracterización general del sector.

De los cuatro países contenidos en nuestro estudio Argentina es, con mucha diferencia, el que tiene un mayor número de hectáreas bajo manejo orgánico. Por su parte Brasil alcanzó el tercer puesto a nivel mundial en número de hectáreas orgánicas en el año 2007. El sector había tomado un importante impulso en el país entre finales de la década de los noventa, cuando contaba con sólo unas 100.000 hectáreas bajo manejo orgánico, y el año 2001, cuando eran más de 800.000. Este avance se debió en parte a la inclusión en la cifra de grandes zonas (unas 600.000 hectáreas) de pastos para ganado orgánico. El caso de Chile es, como ya hemos señalado anteriormente, un poco más complejo en su análisis. En primer lugar, se dan diferencias significativas entre las cifras globales debido a la consideración del proyecto ganadero patagónico que se vio truncado entre 2003 y 2004, y a su vez, a las divergencias existentes entre diferentes organismos en la propia contabilidad, basadas principalmente en la posibilidad de incluir o no

aún sigue pendiente) y consume muchos recursos. A menudo, el resultado de una legislación nacional es generar otra capa de complicaciones a los productores, quienes además de tener que atender a los requerimientos del mercado de exportación, ahora también tienen que cumplir con la regulación doméstica” (UNEP & UNCTAD, 2008: 22).

²¹ FAO (2009) realizó la siguiente reflexión sobre la proliferación de normativas: “entre otras dificultades, el mercado de productos orgánicos debe hacer frente a una multitud de normas, requisitos de certificación y reglamentos. En 2006, el mercado mundial de productos orgánicos estaba sometido a la supervisión de más de 400 órganos de certificación públicos y privados y gobernado por cerca de 70 reglamentos nacionales sobre productos orgánicos en diferentes fases de desarrollo. Este hecho supone un costo económico importante, así como cargas administrativas, obstáculos al comercio y mucha confusión entre los actores de la cadena de suministro de productos orgánicos” (op. cit., párrafo 2).

las hectáreas de bosques para silvicultura orgánica. No obstante, más allá de lo anterior podemos decir que la producción orgánica chilena en su conjunto aún está en una fase de desarrollo incipiente. Costa Rica ha mantenido bastante estable la superficie dedicada a la agricultura orgánica, aunque la conversión de pequeños productores convencionales se viene dando de manera continuada desde finales de los años ochenta.

Cuadro 2

Número de hectáreas bajo manejo orgánico en países analizados (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	2.880.149	3.192.158	2.959.124	2.950.719	2.781.702	3.099.427	2.656.559	2.777.959	4.397.851
Brasil	ND	803.180	841.769	803.180	887.637	842.000	880.000	1.765.793	1.765.793
Chile	3.301	273.000	285.268	646.150	39.200	45.000	9.464	13.564	13.774
Costa Rica	8.606	8.870	9.003	9.200	10.800	9.473	10.711	7.860	8.004

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras generales para América Latina obtenidas de los anuarios de FiBL, IFOAM & SÖL (2000-2010), datos específicos para Argentina de los informes de SENASA (2001-2010) y datos para Costa Rica de PNAO & MAG recogidos en UNEP/UNCTAD (2008). La gran variabilidad de los datos de Chile corresponde, como ya hemos señalado anteriormente, a la inclusión de un proyecto de ganadería en la Patagonia desarrollado entre 2001 y 2003/2004, además de a la discontinua consideración de hectáreas dedicadas a la silvicultura orgánica. En el caso de Brasil se han contenido a partir del año 2001 unas 600.000 hectáreas dedicadas a pastos para ganado orgánico, que algunas instituciones no observaban en su análisis. Sin embargo, se ha descartado, por las distorsiones que su inclusión comprendería, el considerar más de 5,5 millones de hectáreas de bosques que vienen siendo manejadas para la extracción orgánica.

Si nos referimos a la superficie orgánica en términos relativos a la superficie agraria total, vemos como Argentina seguiría siendo líder entre los cuatro países elegidos. Según datos para 2008 de FiBL, IFOAM y SÖL, el porcentaje de participación de la producción orgánica en el número de hectáreas agrícolas totales era del 3% en el caso argentino, mientras que para Costa Rica dicho valor alcanzaba el 0,29%, para Brasil el 0,67%, y para Chile el 0,09%.

Resulta a su vez interesante hacer referencia a la estructura de la propiedad y el tamaño de las explotaciones en el sector orgánico de los distintos países analizados. En el caso de Argentina, como ya hemos señalado anteriormente, se produce un importante contraste entre las tres provincias más meridionales del país y las zonas dedicadas a la producción vegetal. Según datos de SENASA para 2009,

las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego concentraban más del 75% de la superficie orgánica argentina en sólo el 5% de los establecimientos, mientras que la provincia de Misiones, en el 0,1% de la superficie orgánica acumulaba el 25,6% de las explotaciones. En total el país contaba con 1.894 establecimientos dedicados a la producción orgánica, siendo superior a 2.300 hectáreas el tamaño medio de los mismos. En Brasil, el número de explotaciones orgánicas era de 15.000 en 2006, con un tamaño medio de unas 60 hectáreas. Debemos puntualizar que se estima que unos 190.000 agricultores brasileños que utilizan los canales comerciales más directos para vender sus productos orgánicos no certificados (o certificados bajo sistemas alternativos) no están incluidos dentro de las cifras oficiales (FiBL, IFOAM, SÖL, 2008). Por su parte, Chile registraba en 2008 unos quinientos productores dedicados a la agricultura orgánica certificada. El tamaño correspondiente de sus establecimientos sería mediano, aunque en muchos casos los cultivos orgánicos chilenos se conforman accesoriamente a los convencionales dentro de una misma explotación agropecuaria. Por último, en el caso costarricense se contabilizaron 2.921 productores en 2008, con un tamaño medio de las explotaciones de 2,7 hectáreas. En Costa Rica encontramos, por tanto, un conglomerado de pequeños (o micro) productores orgánicos que actúan en muchos casos de manera conjunta.

El tamaño de los establecimientos orgánicos está claramente relacionado con el tipo de explotación que se hace de ellos. Argentina enfoca su producción esencialmente a la ganadería extensiva, y muy subsidiariamente a los cultivos herbáceos (cereales y oleaginosas), frutas (pera y manzana), caña de azúcar y viñedos. Brasil presenta un perfil similar al argentino en lo referente a producción certificada, con una importancia creciente de la ganadería y el cultivo de soja y maíz orgánicos. Chile aprovecha su pluralidad climática para producir cultivos orgánicos diversificados donde contrastan variedades principalmente de riego y alto rendimiento, como son los árboles y arbustos frutales, con otras de carácter más mediterráneo como el olivo, siendo el viñedo el rubro predominante. Por su parte, Costa Rica se basa en la producción de cultivos orgánicos más característicos de climas cálidos, como son el banano, el café,

el cacao, y las plantaciones conjuntas de cacao y banano, variedades para las cuales el país ha logrado estar dentro de los principales productores latinoamericanos.

La orientación preferente de todas estas producciones orgánicas, una vez certificadas, es la exportación, representando de media el 90% del valor de las ventas totales en los cuatro países analizados. Según estimaciones realizadas por EMG Consultores (2007), para el año 2006 las exportaciones de productos orgánicos en Chile generaron un montante de 20 millones de dólares, lo cual constituía un importante avance teniendo en cuenta que en 2003 dicha cifra era de 8 millones de dólares y en 2004 de 12,8 millones de dólares. Alrededor del 60% del valor de estas exportaciones es generado por ventas a los Estados Unidos, y un 30% a Europa. La comercialización de ciertos productos donde la alta calidad es característica esencial, como manzanas y kiwis frescos, frambuesas congeladas y vino tinto, representó en 2004 el 75% del importe de las exportaciones.

Según datos para 2008, Argentina exportó unas 138 mil toneladas de alimentos orgánicos, el 68% de dicho volumen se dirigía hacia la Unión Europea y el 18% a los Estados Unidos. Entre las exportaciones de origen vegetal (135,6 mil ton.) destacaban las peras (22,09 miles de ton.), el trigo pan (19,4 miles de ton.), el azúcar de caña (18,61 miles de ton.), las manzanas (14,09 miles de ton.), la cebolla (8,95 miles de ton.) y la soja (8,82 miles de ton.). Mientras que los principales volúmenes de venta exterior de productos orgánicos de origen animal (2,7 miles de ton.) fueron la miel (1,29 miles de ton.), la lana (1,15 miles de ton.) y la carne de ternera (0,24 miles de ton.). Desgraciadamente no tenemos datos sobre el valor económico de dicho flujo comercial.

Por su parte, las exportaciones de productos orgánicos brasileños alcanzaron en 2008, según datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), un volumen total de 13,19 miles de toneladas, valoradas en 12,37 millones de dólares (FOB). Tomando como referencia el periodo entre agosto de 2006 y diciembre de 2008, vemos como los principales destinos de la producción orgánica brasileña fueron Holanda, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, representando el 32,1%, el 17,8%, el 11,8%, el 8% y el 6,8% del valor total generado por las ventas exteriores de estos productos, el

cual fue de 29,2 millones de dólares. Con respecto a los productos exportados, destacan distintos derivados de la soja y la caña de azúcar.

Según datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica, el valor de las exportaciones de productos orgánicos acumuló entre enero y octubre de 2008 un montante total de 19,32 millones de dólares. Con respecto al número de toneladas, éstas se cuadruplicaron en referencia al año 2007, alcanzando las 46.500 para el periodo señalado. Contrariamente a lo que sucede en el caso de la agricultura convencional costarricense, los principales destinos de las exportaciones orgánicas son países de la Unión Europea, especialmente Francia y Holanda. Según datos de la Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica de Costa Rica para el año 2005, los productos que concentraban la mayor parte del valor de las exportaciones eran jugo de naranja, azúcar procesado y banano.

En lo referente al mercado interno, en Argentina para 2008 el volumen de producción final orgánica certificada dedicada al consumo doméstico fue de sólo 500 toneladas (SENASA, 2009). Por su parte, el mercado interno de agricultura orgánica brasileño es el más importante dentro del contexto regional, con un gran desarrollo en lo concerniente a canales comerciales cortos. En el caso de Chile, pese a que se han dado algunos avances en la implementación de los canales de distribución internos, EMG Consultores (2007) señala que el desconocimiento por parte del consumidor chileno sobre la producción orgánica, además de los altos precios relativos y la escasa disponibilidad de la misma, actúan como barreras muy notorias a su compra. En Costa Rica el mercado interno de la agricultura orgánica certificada es aún muy limitado debido a la falta de oferta, ya que a los pequeños productores les es poco rentable afrontar los costes de la certificación y la distribución, por lo cual terminan dirigiéndose a los mercados de cercanía (UNEP & UNCTAD, 2008).

4.2.2. Nivel de asimilación normativa.

La primera legislación relativa al sector orgánico en América Latina se desarrolló en Argentina en 1992, a través de la Resolución número 423 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

(SAGPYA), donde se establecen normas para la producción y procesamiento de alimentos orgánicos. En el año 1999, se aprobó la Ley 25.127 sobre producción ecológica, biológica u orgánica, que se vio complementada con el Decreto n° 97/2001 y el Decreto n° 206/2001. Costa Rica fue también bastante temprana en el reconocimiento normativo del sector, llevado a cabo mediante la Ley Orgánica del Ambiente n° 7554 de 1995. Posteriormente, en febrero de 1997 se aprueba el Reglamento n° 25834 sobre Agricultura Orgánica. Esta norma fue modificada en el año 2000, a través del Decreto n° 29067, y finalmente en el año 2001 con el Decreto n° 29782. Un reciente hito normativo para el sector ha sido la aprobación en agosto de 2007 de la Ley n° 8591 sobre desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuaria orgánica costarricense.

Por su parte, hasta fechas recientes, la agricultura orgánica brasileña se ha venido desarrollando sin ningún cuerpo legislativo concreto relacionado. El control vinculado a la garantía por tercera parte era ejecutado a través de entidades certificadoras, tanto domésticas como extranjeras, que se orientaban en la normativa de los mercados de exportación. Tras la puesta en vigor de diversas Instrucciones Normativas del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), el Presidente de la República aprobó la Ley n° 10.831, de 23 de diciembre de 2003, sobre la actividad agropecuaria orgánica. Dicha Ley ha sido reglamentada a través del Decreto n° 6323, de 27 de diciembre de 2007. Así mismo la creación del Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas en Chile es muy reciente, encontrándose reflejado en la Ley n° 20.089, de 17 de enero de 2006, en su Reglamento aprobado en abril de 2006 y en sus Normas Técnicas oficializadas en agosto de 2007. Dicha regulación distingue la existencia de un Sistema general, el cual será controlado por medio de entidades certificadoras, y de un Sistema de auto certificación con fiscalización directa por parte del Servicio Agrícola Ganadero (SAG). Este último contendría a la denominada Asociación de Pequeños Agricultores Ecológicos conformada por organizaciones de productores con personalidad jurídica que utilizan venta directa (por un importe total de hasta 25.000 UF).

Como ya hemos señalado, Argentina fue a su vez el primer país de América Latina cuya legislación fue incluida en la lista de países terceros de la Unión Europea, a efectos de poder exportar sin garantía adicional los productos de agricultura orgánica certificados conforme a su normativa doméstica. Posteriormente, en 2003, los estándares sobre agricultura orgánica de Costa Rica seguirían el mismo camino. Por otra parte, con lo que respecta a Estados Unidos, podemos puntualizar que de las diez entidades certificadoras latinoamericanas que cuentan con el reconocimiento del USDA, cuatro son argentinas (Argencert S.A., LETIS S.A., Organización Internacional Agropecuaria y Food Safety S.A.), una costarricense (EcoLogica S.A.) y una brasileña (Instituto Biodinámico).

Es precisamente Brasil el país de la región que cuenta con un mayor número de entidades certificadoras domésticas en funcionamiento, específicamente veintiuna en el año 2007. Por su parte, de las tres entidades certificadoras que operan en Costa Rica, dos son autóctonas, EcoLogica S.A. y AIMCOPOP, y una extranjera, BCS-ÖKO Garantie. Dicha situación era sustancialmente diferente a finales de los años noventa, cuando el número de certificadoras extranjeras en el país era cercano a la decena, y sólo EcoLogica S.A. estaba constituida. Por su parte, en Argentina la certificación doméstica de productos orgánicos se había desarrollado notablemente durante los años noventa, con cinco entidades nacionales operando ya a finales de dicha década, y siete en la actualidad. Algunas certificadoras argentinas han llegado incluso a trabajar en otros países de la región, como es el caso de Chile, como Argencert S.A. y la agencia LETIS-Biocertificación. En dicho país la certificación formal orgánica que sigue el sistema general está en manos de cuatro entidades extranjeras, algunas de ellas con sucursales instaladas en el territorio chileno, inscritas incluso en el Registro del Servicio Agrícola y Ganadero, como la suiza IMO Control (que asociada con la Fundación Chile constituyó IMO Chile), la alemana BCS-ÖKO Garantie (BCS Chile), CERES GmbH y la ya mencionada Argencert.

4.2.3. Apoyo público y asociativo.

El reconocimiento legal del sector de la agricultura orgánica puede ir acompañado de una estrategia de apoyo público para su mejor desarrollo. En Costa Rica el soporte institucional a la agricultura orgánica comienza a darse tempranamente en comparación con otros países de la región. En 1994 se crea el Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO), a través de la colaboración de instituciones del sector público agrario de Costa Rica y otras entidades. En 1999, el PNAO realiza un diagnóstico de la agricultura orgánica costarricense, que sirvió como base para la elaboración, siguiendo una metodología participativa, del Plan de Acción 2000. En este Plan se trataban distintas estrategias alrededor de cinco pilares: 1) información y promoción, 2) capacitación, investigación y extensión, 3) producción, transformación y comercialización, 4) marco legal y técnico normativo y 5) marco institucional (Echeverría Hermoso, 2002).

En el caso de Argentina se han venido diseñando diversos estímulos públicos a la producción orgánica. En un primer momento, dichas ayudas se centraron en el fomento de la comercialización de cara al mercado exterior, a través del Proyecto de Promoción de Exportaciones de Productos Agrícolas No Tradicionales (PROMEX) y de la Fundación Ex-portar. Posteriormente, en 2001 se crea el Programa Nacional para el Desarrollo de la Producción Orgánica (PRONAO), enfocado al fortalecimiento interno del sector (Damiani, 2003). Más recientemente, dentro del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) se ha realizado el Proyecto de Desarrollo y Promoción de la Producción Orgánica Argentina, ejecutable entre 2007 y 2008, con un presupuesto cercano al millón de dólares (Román, 2007). A su vez, destaca el decidido apoyo de algunos gobiernos locales argentinos (provinciales y municipales) al desarrollo del sector orgánico.

En Brasil, el Programa Pró-Orgânico del MAPA se ha llevado a cabo bajo un enfoque agroecológico, siendo la educación y el apoyo a la formación y funcionamiento de redes productivas comunitarias sus principales objetivos. Otra iniciativa exitosa ha sido el Proyecto de Bancos Comunitarios de Semillas, que en 2007 benefició a más de un millar de agricultores orgánicos brasileños. En Chile hasta hace poco no se había planteado ninguna estrategia específica para la consolidación del sector orgánico en todo el país, sino que algunos organismos públicos afines han ejecutado actuaciones

más o menos continuadas. No obstante, recientemente se ha creado la Comisión Nacional de Agricultura Orgánica dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta entidad diseñó el Plan Estratégico 2010-2020 donde trata de potenciarse la colaboración público-privada enfocada al progreso del sector apostando por el desarrollo del mercado interno y la diferenciación en calidad de los productos comercializados.

A fin de impulsar el diseño y ejecución de las iniciativas públicas descritas anteriormente, ha sido muy importante la exigencia por parte del movimiento asociativo vinculado al sector orgánico. Como ya hemos señalado anteriormente, en Costa Rica se constituyó ya a finales de los ochenta la Asociación de Pequeños Productores de Talamanca (APPTA), la cual ha pasado de setenta y tres miembros en el momento de su formación, a más de mil doscientos en la actualidad. Posteriormente, en 1992, surge la Asociación Nacional de Agricultura Orgánica (ANAO). Por su parte el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO) conforma un muy influyente espacio de diálogo y colaboración entre instituciones públicas, asociaciones de productores y Organizaciones No Gubernamentales. La importancia de la colaboración entre el sector público y las agrupaciones de pequeños agricultores orgánicos es algo que cobra también gran relevancia en el caso brasileño. La Red de Agroecología Ecovida, que desde finales de los noventa desarrolla el sistema de certificación alternativa más importante de la región, es el principal ejemplo de esta realidad en el país.

En Argentina, el hito asociativo más importante fue la creación en 1995 del Movimiento Argentino para la Producción Orgánica (MAPO), surgido a partir de las organizaciones Ecoagro y Protierra, ambas nacidas ya en la década de los ochenta. Esta organización ha colaborado con el SAGPYA en la elaboración de las primeras normativas sobre agricultura orgánica, en el diseño del PRONAO y como asesor parlamentario para la Ley 25.127. Actualmente participa a su vez de proyectos conjuntos con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina. Por su parte en Chile se crea en 1999 la Agrupación de Agricultura Orgánica de Chile (AAOCH), la cual basa sus servicios en el asesoramiento a operadores y la generación de información sectorial. Asimismo, hay tres asociaciones de productores que ostentan el permiso del SAG para la auto-certificación como son: Tierra Viva, Red de Productores Orgánicos de la Décima Región y Sociedad de Agricultores Orgánicos del Valle de Aconcagua.

➔ 5. Conclusiones.

El desarrollo de una legislación específica para la agricultura orgánica fue especialmente temprano en Argentina y Costa Rica en comparación con otros países de la región. Sin embargo, no sólo en la calidad de la redacción de estos códigos normativos radicó la razón de su buen desempeño, sino en una correcta implementación de los mismos. Tanto es así que la adecuada ejecución de dichas regulaciones les valió su reconocimiento de equivalencia por parte de la Unión Europea. Este hecho marcó en ambos países no sólo un empujón definitivo a sus exportaciones de productos de agricultura orgánica, sino el posicionamiento hegemónico de las certificadoras nacionales. La imagen de calidad de estas entidades ha hecho que cinco de ellas (cuatro argentinas y una costarricense) cuenten con el reconocimiento del USDA. Sin embargo, pese a ello, la consolidación del mercado interno aún sigue siendo un reto para estos países. Asimismo, para el caso específico de Costa Rica, decir que la fuerte cohesión del movimiento asociativo orgánico, así como su papel colaborador con el sector público, han llevado a la constitución de políticas que tienen en cuenta la promoción del bienestar de los pequeños productores.

Por su parte Brasil y Chile tardaron más en implementar una normativa concreta para el sector orgánico. Pese a ello la experiencia de ambos países ha sido bien diferente. En Brasil las importantes redes de productores orgánicos conformaron lo que Bioherb (2003) define como comunidad de la agricultura ecológica y que satisfaría en su opinión la primera etapa en un proceso adecuado de desarrollo sectorial. Este postulado parece cumplirse en el caso brasileño, donde el sector se está desarrollando con un relativo buen equilibrio entre demanda interna y externa; además de con un cumplimiento de variables relacionadas con un desarrollo rural más integral (seguridad alimentaria, pervivencia de las comunidades, preservación de saberes tradicionales, menor consumo energético en transporte de mercancías, participación...) y con mayores encadenamientos productivos. De igual manera, incluso antes de haber legislado sobre la materia, en Brasil se había conformado un importante conjunto de certificadoras domésticas, siguiendo tanto la metodología convencional como otras alternativas.

En Chile, sin embargo, el sector ha tenido mayor dificultad para despegar definitivamente. La oferta se ha concentrado en una variedad específica de productos dirigidos a la exportación, muchas veces como parte de la gama de un gran agronegocio convencional. La implementación de la autocertificación para los pequeños productores orgánicos puede ser un paso que revierta esta tendencia. No obstante, en la práctica se han encontrado dificultades para consolidar las agrupaciones de productores necesarias para poder acceder a este tipo de certificación. Asimismo, aún en el caso de actuar en conformidad con del SAG, los productos sólo pueden ser vendidos como orgánicos de manera directa. Con ello muchos pequeños y medianos productores orgánicos pierden la oportunidad de vender sus mercancías a nivel local. Dicha situación se ve agravada porque el mercado interno orgánico chileno está muy escasamente desarrollado y se satura fácilmente con la oferta de unos pocos productores certificados.

Podemos decir, por tanto, que tener una legislación propia sobre agricultura orgánica no es definitorio a la hora de que se dé una buena evolución del sector. Las experiencias más exitosas latinoamericanas muestran que la consolidación de un tejido participativo de agentes involucrados en la agricultura orgánica es esencial para que, incluso en ausencia de normativa doméstica, la producción orgánica se desenvuelva equilibradamente, genere un mayor valor añadido y pueda conseguir metas más amplias e integrales de desarrollo rural. Asimismo, los objetivos de las regulaciones deben ser coherentes con los medios para implementarlas y adaptarse en lo posible a las necesidades mayoritarias propias.

Referencias bibliográficas y documentales

- Altieri, M. A. (1999). *Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable*. Editorial Nordan-Comunidad.
- Armesto López, X. A. (2007). El Concepto de la Agricultura Ecológica y su Idoneidad para Fomentar el Desarrollo Rural Sostenible. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 1er cuatrim., 155-177.
- Bioherb (2003). *Políticas estatales eficaces para fomentar y facilitar el desarrollo de la agricultura ecológica*. GTZ.
- Briz J. (2004). *Agricultura Ecológica y Alimentación: Análisis y Funcionamiento de la Cadena Comercial de los Productos Ecológicos* (págs. 261-275). Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Cuéllar Padilla, M. C. (2007). Certificar de otro modo: La Red Ecovida. *La Fertilidad de la Tierra*, n° 29, 64-70.
- Damiani, O. (2003). *La adopción de la agricultura orgánica por parte de los pequeños agricultores de América Latina y el Caribe*. FIDA.
- Desmarais, A. A. (2007). *La Vía Campesina*. Madrid: Editorial Popular.
- Eguillor Recabarren, P. (2008). *Agricultura orgánica: Temporada 2007/2008*. Santiago de Chile: ODEPA.
- EMG Consultores (2007). *Estudio del mercado nacional de agricultura orgánica*. Santiago de Chile: ODEPA.
- FAO - Comité de Agricultura (1999). *Tema 8 del programa provisional del 15° periodo de sesiones*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/meeting/X0075s.htm>
- _____ (2009). Asociaciones entre el sector público y el sector privado para fomentar el comercio en relación con la agricultura orgánica. *21° periodo de sesiones del Comité de Agricultura*. Roma.
- Fernández Such, F. (2006). *Soberanía Alimentaria*. Barcelona: Editorial Icaria.
- Gómez Tovar, L., Gómez Cruz, M. Á., & Schwentesius Rindermann, R. (2000). *Desafíos de la Agricultura Orgánica*. México D.F.: Editorial Mundi-Prensa México.
- Guzmán Casado, G., González de Molina, M., & Sevilla Guzmán, E. (2000). *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- IFOAM (2005). *Los principios de la agricultura orgánica*. Obtenido de http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html
- _____, FiBL & SÖL. (2000-2010). *The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2000/10*. IFOAM.
- Lampkin, N. (1998). *Agricultura Ecológica*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (2001-2009). *Situación de la Producción Orgánica en la Argentina durante el año 2001/08*. Buenos Aires: SENASA
- Sevilla Guzmán, E. (2006). *De la sociología rural a la agroecología*. Barcelona: Editorial Icaria.
- UNEP & UNCTAD (2008). *Best Practices for Organic Policies. What developing country can do to promote the Organic Agriculture Sector?*. United Nations.

Números anteriores:



Economía, población y desarrollo.
Cuadernos de trabajo No.1
Enero-Febrero 2011
Una interpretación sobre el bajo crecimiento económico en México
Isaac Leobardo Sánchez Juárez



Economía, población y desarrollo.
Cuadernos de trabajo No. 2
Marzo-Abril 2011
Análisis exploratorio de datos espaciales de la segregación urbana en Ciudad Juárez
Jaime García De la Rosa



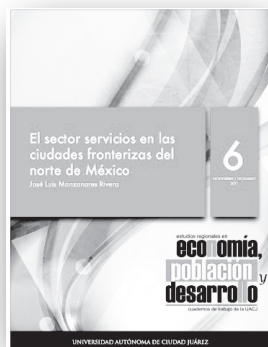
Economía, población y desarrollo.
Cuadernos de trabajo No. 3
Mayo-Junio 2011
Diagnóstico y perspectivas del sector terciario en las regiones mexicanas
Rosa María García Almada



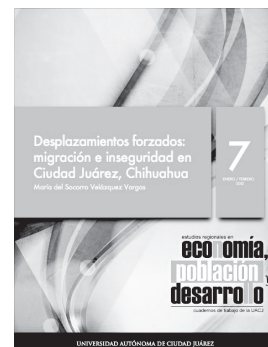
Economía, población y desarrollo.
Cuadernos de trabajo No. 4
julio-Agosto 2011
Desarrollo y pobreza en México. Los índices IDH y FGT en la primera década del siglo XXI
Myrna Limas Hernández



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No.5
Septiembre-Octubre 2011
Las transferencias intergubernamentales y el tamaño del gobierno federal
Raúl Alberto Ponce Rodríguez



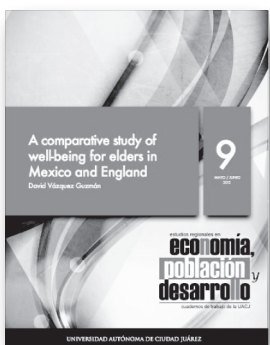
Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No.6
Noviembre-Diciembre 2011
El sector servicios en las ciudades fronterizas del norte de México
José Luis Manzanera Rivera



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No.7
Enero-Febrero 2012
Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua
María del Socorro Velázquez Vargas



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No.7
Enero-Febrero 2012
Economía y desarrollo en Chihuahua, México. Una propuesta de análisis regional
Jorge Arturo Meza Moreno



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No. 9
Mayo - Junio 2012
A comparative study of well-being for elders in Mexico and England
David Vázquez Guzmán



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No. 10
Julio - Agosto 2012
Political competition and the (in)effectiveness of redistribution in a federation
Ikuho Kochi y Raúl Alberto Ponce



Economía, población y desarrollo
Cuadernos de trabajo No. 11
Septiembre - Octubre 2012
Análisis y determinantes de la productividad legislativa en México (2009-2012)
Bárbara Briones Martínez

UACJ

Esta obra se terminó de imprimir en octubre de 2012
Cd. Juárez, Chihuahua, México.

Tiraje: 120 ejemplares



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
CIUDAD JUÁREZ

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Instituto de Ciencias Sociales y Administración
Cuadernos de Estudios Regionales en
Economía, Población y Desarrollo
ISSN 2007-3739
Cuerpo Académico de Estudios Regionales en
Economía, Población y Desarrollo



Estudios Regionales en
Economía, Población y Desarrollo
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

www.estudiosregionales.mx

© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Avenida Plutarco Elías Calles #1210, Fovissste Chamizal
Ciudad Juárez, Chih., México.
www.uacj.mx