



## COMITÉ DE AGRICULTURA

21.º período de sesiones

Roma, 22-25 de abril de 2009

### ASOCIACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO PARA FOMENTAR EL COMERCIO EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA ORGÁNICA: INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO INTERDEPARTAMENTAL SOBRE AGRICULTURA ORGÁNICA

#### ANTECEDENTES

1. El sector de la agricultura orgánica viene creciendo rápidamente desde hace más de una década y actualmente se dispone de información sobre la producción y el comercio de productos de la agricultura orgánica certificada de 138 países. Las áreas de cultivo orgánico certificadas en 2007 cubrían 32 millones de hectáreas —un tercio de las cuales corresponden a tierras cultivables y cultivos permanentes y dos tercios, a pastizales y pastos permanentes— y 33 millones de hectáreas de terrenos certificados de cultivos orgánicos silvestres. La demanda mundial de alimentos, fibras y productos cosméticos y medicinales orgánicos sigue siendo fuerte: las ventas se incrementan en más de 5 000 millones de USD cada año. Las ventas internacionales de productos orgánicos representaron 46 100 millones de USD en 2007, el doble de las de 2002<sup>1</sup>.

2. La industria mundial de los alimentos orgánicos ha padecido graves situaciones de escasez de oferta desde 2005. Las altísimas tasas de crecimiento del mercado han presionado la oferta disponible de productos orgánicos. 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

<sup>1</sup> Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM), FiBL, 2009. The World of Organic Agriculture. Disponible en inglés en [http://shop.ifoam.org/bookstore/product\\_info.php?cPath=64\\_25&products\\_id=465](http://shop.ifoam.org/bookstore/product_info.php?cPath=64_25&products_id=465).

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)

costo económico importante, así como cargas administrativas, obstáculos al comercio y mucha confusión entre los actores de la cadena de suministro de productos orgánicos: productores, elaboradores, organismos certificadores y acreditadores, comerciantes y consumidores. En particular, para que el sector orgánico siga desarrollándose, es necesario que exista un camino claro para avanzar hacia sistemas eficaces de garantía orgánica, especialmente para los productores de los países en desarrollo.

3. En este contexto, es necesario crear un medio que fomente la entrada de los pequeños agricultores en los mercados de exportación de productos orgánicos a través de esquemas de certificación de bajo costo y sistemas fiables de control de los alimentos orgánicos en los países en desarrollo. Como centro de excelencia en el área de la agricultura, la pesca, la silvicultura y sus bases de recursos naturales, la FAO está preparada para facilitar el diálogo entre los entes públicos y privados del norte y del sur y el reconocimiento intergubernamental de las normas sobre productos orgánicos y los sistemas de certificación con arreglo a las directrices de la Comisión del Codex Alimentarius (CAC).

## **CREACIÓN DE UNA ASOCIACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO**

4. En 2003, la FAO unió sus esfuerzos a los de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM) para crear el Grupo de acción internacional sobre armonización y equivalencia en la agricultura orgánica (GAI). Varias organizaciones donantes prestaron su apoyo a la iniciativa<sup>2</sup>.

5. El GAI se compuso de trabajadores de organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y otras organizaciones del sector privado relacionados con las áreas de reglamentación, normalización, acreditación, certificación y comercio de la agricultura orgánica<sup>3</sup>.

6. El GAI constituyó una plataforma abierta para el diálogo entre las partes interesadas de los sectores público y privado, que trabajaron juntos de 2003 a 2008. El objetivo del GAI era abordar y buscar soluciones para la cuestión de los obstáculos comerciales derivados del gran número de normas, reglamentos técnicos y requisitos de certificación aplicables al sector de los productos orgánicos y facilitar el acceso de los países en desarrollo al comercio de productos orgánicos. El GAI centró su trabajo en las oportunidades de armonización, equivalencia y otras formas de cooperación en el seno de los gobiernos y entre éstos y los sistemas privados de garantía orgánica.

7. Desde el principio, el GAI acordó que las soluciones deberían permitir el crecimiento continuo de la agricultura orgánica y el mantenimiento de sus principios, junto con los criterios siguientes:

- beneficio para los productores, los consumidores y el mercado de productos orgánicos en general;
- reconocimiento de la soberanía nacional;
- acceso a los mercados y reducción al mínimo de la burocracia;

---

<sup>2</sup> La Agencia de cooperación al desarrollo internacional de Suecia (Sida), la Agencia de desarrollo de Noruega (Norad) y el Gobierno de Suiza prestaron apoyo financiero.

<sup>3</sup> Los participantes del GAI procedían de organizaciones gubernamentales de 25 países (Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Costa Rica, Dinamarca, los Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Grecia, Guatemala, India, Indonesia, Japón, los Países Bajos, la República Dominicana, Samoa, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Túnez y Uganda), siete organizaciones intergubernamentales (CEPE, FAO, UE, OCDE, OMC, PNUMA y UNCTAD) y 20 organizaciones de la sociedad civil y otras privadas (Argencert, EcoCert, Ecologica, Green Net, IAF, ICEA, IFOAM, IOAS, ISEAL Alliance, ISF, JONA, Kawacom Uganda Ltd., KOAN, KRAV, Migros, Oregon Tilth, Organic Food Development Center, Rachel's Organic Dairy, Women in Business Development, Pacific Islands).

- competencia justa entre los operadores;
- protección y confianza adecuadas y coherentes de los consumidores;
- sensibilidad hacia los diferentes medios biofísicos y socioeconómicos;
- apoyo y participación de las partes interesadas;
- apoyo a la elección del mercado;
- funcionamiento y toma de decisiones transparentes;
- consideración especial hacia la situación de los países en desarrollo;
- búsqueda de soluciones en el marco de los sistemas, programas y organizaciones existentes, sin crear nuevas estructuras institucionales.

8. Se celebraron ocho reuniones internacionales y dos talleres, en los que se proporcionó una plataforma para el debate entre las organizaciones gubernamentales, las organizaciones intergubernamentales, la sociedad civil y otras organizaciones del sector privado que participan en el sector de la agricultura orgánica. Los debates y los resultados del trabajo se presentaron a varias organizaciones nacionales e intergubernamentales, como el servicio de comercialización agrícola de USDA, la Comisión Europea, el Foro internacional de acreditación y la Organización Internacional de Normalización (ISO). El GAI también participó en ferias internacionales de productos orgánicos (BioFach) y en conferencias regionales sobre productos orgánicos en África y Asia.

## ACTIVIDADES Y RESULTADOS

9. El trabajo del GAI avanzó en dos fases. En la *fase de examen* del trabajo se analizó el impacto de los requisitos existentes de certificación de productos orgánicos, las normas y los reglamentos técnicos sobre comercio. También se examinaron los modelos actuales y potenciales de armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo en los diferentes sectores económicos. Los resultados de la fase de examen sirvieron de orientación para la búsqueda de posibles soluciones. En la *fase de elaboración de soluciones* se generaron dos herramientas prácticas de armonización y equivalencia y se formularon recomendaciones, que figuran más adelante.

### *Requisitos de los órganos de certificación*

10. Los requisitos de los órganos de certificación independientes varían entre los países. Sin embargo, las diferencias son más bien pequeñas y están relacionadas principalmente con cuestiones de escala y grado de desarrollo y con tradiciones jurídicas y administrativas. En este caso, se podría aplicar un conjunto de requisitos de manera universal, siempre que existan disposiciones suficientes sobre la sensibilidad de la escala y el estado de desarrollo.

11. El GAI elaboró los Requisitos internacionales para los organismos de certificación orgánica (IROCB) con arreglo a los principios pertinentes de la Comisión del Codex Alimentarius, la Guía ISO 65, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los criterios de acreditación de la IFOAM.

12. Los IROCB son una norma de referencia que pueden emplear los gobiernos y los órganos privados de acreditación y certificación para aceptar productos orgánicos certificados por sistemas de control extranjeros. Por lo tanto, representa una verdadera base internacional para la facilitación del comercio, ya que permite la importación de productos orgánicos.

### *Acuerdos de equivalencia*

13. Las diferencias regionales entre las normas y los reglamentos técnicos para la producción y la elaboración de productos orgánicos están a menudo justificadas e incluso son deseables, debido a la diversidad de condiciones geográficas y agronómicas, la cultura y el estado de desarrollo de la agricultura orgánica en las diferentes partes del mundo. No obstante, las divergencias entre las normas dificultan a los gobiernos y los órganos de certificación el reconocimiento y la aceptación de productos certificados por otros sistemas o programas y, por lo

tanto, hacen que los productores orgánicos experimenten dificultades para que sus productos orgánicos certificados sean aceptados en diferentes mercados.

14. El GAI elaboró el documento de orientación “Guía para evaluar la equivalencia de normas y reglamentos técnicos de los productos orgánicos” (EquiTool), basado en los “Criterios de variaciones” de la IFOAM y contenido en el marco de principios y directrices sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC y las “Directrices para la elaboración de acuerdos sobre sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos” (CAC/GL34-1999) de la Comisión del Codex Alimentarius<sup>4</sup>. EquiTool contiene un conjunto de procedimientos y criterios que permiten determinar si una norma de producción y elaboración orgánica aplicable en una región del mundo equivale a otra norma sobre productos orgánicos.

#### *Normas internacionales*

15. Actualmente, existen dos normas internacionales para la agricultura orgánica: las Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente (CAC/ GL32-1999<sup>5</sup>) y las Normas básicas de la IFOAM. Si bien las Directrices de la CAC y las Normas básicas de la IFOAM tienen contenidos muy similares, su ámbito de aplicación y su gobierno son demasiado distintos para ser fusionados en una referencia única para las normas sobre productos orgánicos. No es sorprendente que los gobiernos tiendan a sentirse más cómodos con las normas establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius y el sector privado, con las Normas básicas de la IFOAM.

16. Es útil disponer de dos normas internacionales de referencia, del sector público y del sector privado, respectivamente, siempre que estén vinculadas eficazmente. Aparte de la estructura, el ámbito y el contenido de las normas internacionales, la estructura de gobierno y el proceso de revisión también son componentes esenciales. A pesar que tanto la CAC como las Normas básicas de la IFOAM son abiertas y transparentes y permiten las aportaciones y la participación de las partes interesadas, se debe mejorar la participación del sector público y del sector privado en la toma de decisiones en el marco de las dos normas internacionales sobre productos orgánicos.

#### *Otros resultados*

17. La empatía que propiciaron las reuniones del GAI produjo efectos colaterales indirectos positivos, como:

- la comprensión por todas las partes del sector orgánico de la situación y las cuestiones que afectan al acceso al mercado y al comercio de productos orgánicos en diferentes regiones;
- la influencia sobre el desarrollo de nuevos reglamentos sobre productos orgánicos y la revisión de los existentes (por ejemplo, China y la Unión Europea);
- la cooperación regional en el desarrollo de normas sobre productos orgánicos y otras medidas destinadas a reducir los obstáculos al comercio; de hecho, los países de África oriental y de las islas del Pacífico han elaborado y ratificado normas regionales sobre productos orgánicos.

18. El GAI ha aprovechado los 20 años de experiencia de los reglamentos del mercado de productos orgánicos y sus efectos en el comercio y los mercados. Las evaluaciones del GAI, sus recomendaciones y herramientas pueden orientar las acciones de reglamentación de los países y fomentar la adopción de reglamentos que faciliten el comercio. Los países que consideren la posibilidad de elaborar reglamentos pueden utilizar los documentos del GAI. Por ejemplo, en el documento sobre “Mejores prácticas de reglamentación del comercio de productos orgánicos y evaluación de las normas y la conformidad: orientaciones para los países en desarrollo” (enero de

---

<sup>4</sup> [http://www.codexalimentarius.net/download/standards/362/CXG\\_034s.pdf](http://www.codexalimentarius.net/download/standards/362/CXG_034s.pdf).

<sup>5</sup> [http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG\\_032s.pdf](http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032s.pdf).

2007), se proporciona asesoramiento a los gobiernos sobre cómo elaborar reglamentos sobre productos orgánicos en el caso de que sea adecuado hacerlo.

19. Todo el material informativo del GAI, incluidos los documentos técnicos y los informes recogidos en una serie de publicaciones titulada “Armonización y equivalencia en la agricultura orgánica” (cinco volúmenes), así como un paquete de información para promover la adopción de las herramientas (en inglés y en español), están disponibles en formato impreso y en formato electrónico en el sitio web del GAI: [http://www.unctad.org/trade\\_env/ITF-organic/welcome1.asp](http://www.unctad.org/trade_env/ITF-organic/welcome1.asp).

## SEGUIMIENTO

20. El GAI se disolvió en su última reunión, celebrada en Ginebra el 8 de octubre de 2008, tras haber finalizado las tareas encomendadas, presentar dos herramientas y acordar que:

- todos los miembros del GAI seguirían siendo “embajadores” independientes comprometidos con la promoción de las herramientas y las recomendaciones del GAI; ya estaba en marcha la cooperación regional y nacional para fomentar y comprobar las herramientas del GAI;
- en lo inmediato, la IFOAM sería el administrador de los documentos IROCB y EquiTool; la FAO y la UNCTAD aprobarían los cambios y las revisiones que se introdujeran en las herramientas;
- la FAO, la UNCTAD y la IFOAM, como coordinadores del GAI, desarrollarían un proyecto de seguimiento para ayudar a los países a aplicar las herramientas y las recomendaciones del GAI en el período 2009-2011. A este respecto, se había recibido una promesa de un donante.

21. Una medida principal de seguimiento es el reconocimiento de los IROCB y EquiTool como referencias internacionales:

- el GAI ha delegado en la IFOAM la tarea de solicitar a ISO que examine los IROCB con miras a hacerlo converger con la revisión en curso de la norma ISO 65. En el largo plazo, los IROCB deberían pasar a ser un documento de ISO o del Codex Alimentarius;
- los Estados Miembros de la FAO podrían considerar la posibilidad de proponer los IROCB y EquiTool como temas de trabajo a la Comisión del Codex Alimentarius, como complemento a las Directrices para los alimentos producidos orgánicamente (CAC-CL32-1999).

22. El GAI ha representado una oportunidad de examinar la manera en que se trabaja en todo el mundo en lo relacionado con la armonización y la equivalencia, sobre la base de objetivos comunes. Los acuerdos y las recomendaciones del GAI proporcionan a todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas, orientaciones sobre la reducción de los obstáculos al comercio de productos orgánicos de manera concisa y práctica, con especial consideración de las condiciones existentes en los países en desarrollo. No habrá una sola solución, sino muchas, y cada actor (Gobierno u organización privada) puede escoger las soluciones que mejor se ajusten a sus sistemas y a las necesidades de sus miembros. El proceso fue único y destacable por su carácter cordial y cooperativo y por el intercambio y el trabajo de equipo entre las partes públicas y privadas necesarios para resolver los problemas.