

EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA EN EL DESARROLLO DE LA CADENA COMERCIAL DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS CHILENOS

Felipe Bañados
Marian García Martínez
Universidad de Londres, Wye

Estudios empíricos han resaltado la importancia de las barreras técnicas comerciales en el sector agrícola. En el comercio internacional de productos ecológicos, diferencias entre estándares y sistemas de certificación podrían actuar como una importante barrera no-arancelaria para los países exportadores, particularmente para los países en vías de desarrollo, quienes eventualmente podrían encontrar dificultades a la hora de beneficiarse de un aumento en la demanda de productos ecológicos en los países desarrollados. Este artículo presenta los primeros resultados de una investigación sobre la legislación de certificación ecológica de la Unión Europea y su impacto en el sector ecológico chileno como ilustración de los problemas a los que se enfrentan los países en vías de desarrollo en el comercio internacional. El artículo analiza la reciente reforma legislativa en Chile destinada a ayudar a los productores ecológicos a superar las barreras internacionales no-arancelarias y a alcanzar un adecuado "nivel comercial". Sin embargo, problemas técnicos y una lenta incorporación del sector privado chileno han obstaculizado el éxito potencial de estas medidas. Como resultado, los productos ecológicos chilenos entran en la Unión Europea por la "puerta trasera" (*back door*), es decir, con permisos especiales de importación, lo que genera un aumento en los costes de transacción.

Palabras clave: seguridad alimentaria, productos ecológicos, Unión Europea, Chile, barreras comerciales no arancelarias.

1. INTRODUCCIÓN

Los países en vías de desarrollo se están enfrentando a un aumento de las barreras comerciales internacionales en el sector agrícola, en particular barreras relacionadas con los estándares de seguridad y calidad alimentaria (Mahe, 1997; Bredahl *et al.*, 1998; Swinbank, 1998; Henson *et al.*,

2000; Unnevehr y Hirschhorn, 2000). Diferencias en la normativa alimentaria tanto a escala nacional como internacional, están provocando un aumento de los costes de transacción al tiempo que limitan una mayor integración internacional (Barrett y Yang, 1999).

Un sector agrícola prominente en el comercio internacional es la producción ecológica, donde un gran número de países en vías de desarrollo opera a escala internacional¹. Con una tasa media de crecimiento del 28% y una oferta doméstica incapaz de satisfacer la creciente demanda interna, las importaciones de productos ecológicos de la Unión Europea (UE) representan, como media, el 45% de las ventas totales (CCI, 2000). Este hecho ofrece excelentes oportunidades comerciales a los países exportadores, y en particular a los países en vías de desarrollo. Sin embargo, recientes cambios en la legislación comunitaria relativos a la certificación de productos ecológicos, en particular la incorporación en 1998 de la Norma Europea EN 45011, han generado importantes barreras de acceso para los países en vías de desarrollo. Los productos ecológicos de países terceros sólo podrán ser comercializados en la UE si sus procesos productivos y sistemas de inspección son considerados como "equivalentes"² a los establecidos en la legislación comunitaria. En el caso de que dichos sistemas se consideren como "no equivalentes", los importadores en los países de la UE deberán obtener un permiso especial de importación de sus respectivas autoridades de control, previa entrega de documentos que acrediten que estos productos han sido producidos bajo los estándares de producción e inspección estipulados por la normativa comunitaria.

El objetivo de la investigación, cuyos resultados iniciales se presentan en este artículo, es analizar el impacto de la legislación comunitaria relativa a la certificación de productos ecológicos en el desarrollo de la cadena de comercialización chilena como ilustración de los problemas a los que se enfrentan los países en vías de desarrollo en el comercio internacional. Chile ha participado de forma activa en el comercio internacional de productos ecológicos desde 1994. Este comercio se ha orientado primordialmente hacia los mercados internacionales; consecuentemente la agricultura ecológica chilena es más vulnerable a un aumento de la normativa internacional sobre la producción ecológica. La UE ha sido tradicionalmente uno de los principales mercados para los productos ecológicos chilenos; sin embargo, durante el período 1998-2000 las exportaciones disminuyeron un 45% (de 64% a 34%) (ProChile, 2000). Esta disminución en los volúmenes exportados viene determinada por dos factores fundamentales. Primero, problemas de calidad con algunos productos exportados (ej. hierbas medicinales ecológicas y productos sil-

(1) De los 130 países a escala mundial productores de cantidades comerciales de productos ecológicos, el 50% son países en vías de desarrollo (Willer y Yussefi, 2000).

(2) 'Equivalencia' según la legislación para productos ecológicos de la UE significa "efectividad comparable"; por lo tanto, las regulaciones de los países terceros no necesariamente deben ser idénticas a las establecidas por la UE. Cada país debiera establecer normas para la producción ecológica de acuerdo a su realidad agrícola, climática y condiciones locales (Harris *et al.*, 2001).

vestres), y segundo, y quizás más importante, las dificultades a las que se enfrentan los productores ecológicos chilenos a la hora de cumplir, adecuarse e informarse de los estándares ecológicos imperantes en la UE. Como resultado, el sector exportador de productos ecológicos chileno ha dirigido su producción hacia países considerados "más accesibles" como EE.UU. y Japón.

Con objeto de mejorar su situación en el mercado comunitario, Chile ha establecido un *Sistema Nacional de Certificación* (SNC) para productos ecológicos con el fin de ser reconocido como país tercero ante la UE. Sin embargo, su implementación y puesta en marcha se han visto obstaculizadas debido a la conjunción de varios factores tales como la carencia de un organismo estatal regulador del SNC; la ausencia de entidades certificadoras nacionales reconocidas por la UE; la falta de información respecto a las regulaciones de la UE; y dificultades técnico-productivas a nivel productivo. Como resultado, los productos ecológicos chilenos entran en la UE a través de la "puerta trasera" (*back door*), es decir, con permisos de importación emitidos por las respectivas autoridades de control de los países miembros de la UE. Sin embargo, el bajo número de permisos de importación emitidos para productos ecológicos chilenos con respecto a otros países de la región (ej. Brasil, Bolivia, Perú) sugiere que este modo de entrada también está siendo un problema para los productores ecológicos chilenos (ver cuadro 5).

Este trabajo esté estructurado en cinco partes. Tras esta breve introducción, el documento a continuación se presenta una descripción del sector de productos ecológicos en la UE así como tendencias futuras, mientras que la sección tres se centra en la cadena ecológica chilena. La sección cuatro analiza la legislación comunitaria para la producción ecológica y su impacto en la producción ecológica de Chile a través de un estudio comparativo de ambos sistemas de certificación. Para terminar, el artículo presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

2. EL SECTOR DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como resultado de recientes incidentes de seguridad alimentaria (ej. encefalopatía espongiforme bovina (BSE), E Coli 0157, salmonela), los consumidores de la UE hacen cada vez más preguntas acerca de los alimentos que consumen y de sus procesos productivos. Esto ha facilitado un aumento de la demanda de productos ecológicos. Por ejemplo, en los últimos dos años los consumidores del Reino Unido han aumentado su demanda en un 40% (en 1996/97 el valor total de las ventas minoristas de productos ecológicos fue de 200 millones de libras esterlinas mientras que en 1998/99 esta cifra aumentó a 390 millones de libras esterlinas (Soil Association, 2000).

Como se advierte en el cuadro 1, las ventas de productos ecológicos en el mercado de la UE sobrepasó los 5 mil millones de dólares (norteamericanos, de ahora en adelante) en 1997. Los mercados más importantes son Alemania, Italia, Francia, y el Reino Unido con el 71%

de las ventas totales. Estimaciones para el 2005 indican que las ventas de productos ecológicos en la UE podrían alcanzar los 20-30 mil millones de libras esterlinas (Soil Association, 1999). El crecimiento más importante se dará en el Reino Unido, Dinamarca y Suiza. Las cifras de importación de productos ecológicos indican que la oferta local ha sido incapaz de satisfacer la creciente demanda, particularmente en el Reino Unido y los Países Bajos, donde las importaciones de productos ecológicos representaron respectivamente entre un 70%-60% de las ventas totales en 1997. Cabe destacar que estos niveles de importación siguen siendo importantes, e incluso han aumentado como es el caso del Reino Unido donde las importaciones de frutas y verduras frescas ecológicas han crecido en un 80% (Soil Association, 2000).

Cuadro 1
EL SECTOR DE ALIMENTOS Y BEBIDAS ECOLÓGICAS EN 1997

País	Ventas Minoristas (millones de \$)	% del total de ventas alimentarias	Tasa de crecimiento esperada (%) hasta el 2005	(%) de importaciones con respecto ventas de productos orgánicos
Alemania	1.800	1,2	5-10	40
Francia	720	0,5	20	10
Reino Unido	450	0,4	25-35	70
Holanda	350	1	10-15	60
Suecia	350	2	20-30	n.d.
Dinamarca	300	2,5	30-40	25
Italia	750	0,6	20	40
Austria	225	2	10-15	30
España	33	1	n.d.	50
Bélgica	85	0,7	n.d.	50
Otros UE ¹	82	n.d.	n.d.	n.d.
Total	5.255	-	-	-

(1) Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal.

Fuente: CCI (1999); Lohr (2000).

La creciente participación de las grandes superficies en la comercialización de alimentos ecológicos ha supuesto un aumento de la oferta, mayores exigencias de calidad, y una mayor gama de productos ecológicos al alcance del consumidor. Es de esperar, por tanto, que la frecuencia de compra de productos ecológicos entre los consumidores actuales y futuros aumente, particularmente entre compradores ocasionales, ya que los productos ecológicos estarán más disponibles y, eventualmente, más baratos. Por ello, según Richter *et al.* (2000), el aumento de las ventas de productos ecológicos vendrá más a través de las grandes superficies que de las tiendas especializadas.

Según el cuadro 2, Suecia, Austria, Dinamarca y el Reino Unido muestran un mayor porcentaje de ventas de productos ecológicos a través de

supermercados; sin embargo y como se indica en el cuadro 1, ninguno de estos países, excepto el Reino Unido, muestra unas ventas anuales significativas de productos ecológicos. Por el contrario, países con mayores ventas de productos ecológicos, como Alemania, presentan un mayor porcentaje de ventas a través de tiendas especializadas sugiriendo una relación positiva entre las ventas de productos ecológicos y las tiendas especializadas. Esta relación no es coincidencia si pensamos que los productos ecológicos fueron inicialmente adquiridos por los "consumidores comprometidos con la filosofía de la producción de alimentos ecológicos", y por ello, concededores de los puntos de venta que satisfacen sus necesidades. Los consumidores ocasionales de productos ecológicos, generalmente en busca de menores precios, son atraídos fácilmente por las grandes superficies. Por el contrario, consumidores regulares de productos ecológicos compran en tiendas especializadas, y debido a su compromiso con el concepto de la agricultura ecológica, están dispuestos a pagar precios más elevados (CCI, 1999). Este hecho indica claramente que el crecimiento del sector de productos ecológicos requerirá la conversión de compradores ocasionales en compradores regulares a través de las grandes superficies. Según Lohr (2000), estos grandes conglomerados minoristas estarían en condiciones de ofrecer mejores precios dadas sus economías de escala.

Cuadro 2
CUOTA DE MERCADO DE LAS VENTAS DE PRODUCTOS
ECOLÓGICOS EN LA UNIÓN EUROPEA, 1997

País	Supermercados ^a	Tiendas especializadas ^b	Productores ^c
Austria	77	13	10
Dinamarca	70	15	15
Francia	45	45	10
Italia	25-33	33	33-42
Alemania	25	45	20
Holanda	20	75	5
Suecia	90	5	5
Reino Unido	65	17,5	17,5

(a) Incluye supermercados e hipermercados.

(b) Incluye supermercados orgánicos, tiendas de productos naturales y medicinales, cooperativas y otros.

(c) Incluye ventas en el predio, ferias regionales, entrega a domicilio y otros.

Fuente: Lohr (2000).

Una mayor oferta de productos ecológicos podría conducir eventualmente a una bajada de precios teniendo como resultado un aumento de la demanda. Esto abriría nuevas oportunidades comerciales tanto a productores locales como internacionales. Sin embargo, también existen potenciales riesgos ya que las grandes superficies, haciendo uso de su mayor poder de negociación, podrían incorporar nuevas exigencias a la hora de comprar productos ecológicos. Por ejemplo, podrían establecer

estándares privados como la exigencia de utilizar determinadas entidades certificadoras o importadores; imposición de nuevos requisitos técnicos (determinado etiquetado o embalaje) así como nuevas relaciones contractuales. Por otro lado, la constante tendencia hacia una reducción de los precios de venta de los productos ecológicos pone cada vez más presión sobre los productores ya sean locales o extranjeros.

3. AVANCES RECIENTES EN LA AGRICULTURA ECOLÓGICA CHILENA

El mercado interno chileno de productos ecológicos es bastante incipiente con sólo un grupo de medianos productores suministrando cantidades comerciales a los supermercados de las áreas de mayores ingresos de la capital. Una barrera importante en el desarrollo del mercado ecológico doméstico ha sido la carencia de información hacia los consumidores sobre la agricultura ecológica y sus potenciales ventajas (ej. ambientales, sociales, económicas, etc.). En contraste con los mercados de la UE, los precios de los productos ecológicos chilenos son similares a los precios de los productos convencionales, y su demanda totalmente elástica. Como resultado, la producción ecológica chilena se orienta hacia la exportación, y como tal está sujeta a un aumento de exigencias alimentarias, estándares ecológicos, y cambios en las preferencias de los consumidores extranjeros.

La oferta chilena de alimentos ecológicos incluye productos frescos (ej. berries, espárragos, kiwis, uva de mesa, carozos, pomáceas y hierbas medicinales) y productos procesados (ej. vino, frutas y verduras congeladas, jugo de manzana, frutas secas). La producción orgánica está situada entre las regiones IV y X, sin embargo las regiones VI, VIII y X abarcan más del 80% de la producción ecológica total. Tal como se indica en el cuadro 3, la superficie total cultivada como orgánica en la temporada 1999/2000 fue aproximadamente de 3.301 hectáreas (0,02% del área agrícola total chilena), de éstas 1.260 hectáreas fueron productos frescos y 2.041 hectáreas productos silvestres y praderas (Rodríguez, 2000). La estructura de la agricultura orgánica chilena se divide entre productores medianos y pequeños, de los cuales un 80% tiene menos de 10 hectáreas (Rodríguez *et al.*, 1999).

Cuadro 3
ESTRUCTURA DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA CHILENA

	1997/1998	1999/2000
Número total de operadores	s.i	220
- Productores	s.i.	213
- Procesadores/Exportadores/ Certificadores	s.i.	7
Area Orgánica total cultivada (ha)	2,678	3,301
- Productos frescos (ha)	743	1,260
- Productos silvestres y praderas (ha)	1,936	2,041

s.i. Sin información.

Fuente: ProChile (2000) y Rodríguez *et al.* (2000).

Debido a que los productos ecológicos no se codifican de forma independiente de las exportaciones agrícolas convencionales, Chile, al igual que el resto del mundo, no posee estadísticas oficiales sobre las exportaciones de productos ecológicos. Según las estimaciones de ProChile, el valor de las exportaciones de productos orgánicos en la temporada 1999/2000 alcanzó aproximadamente los 4 millones de \$ (cuadro 4). Las exportaciones de productos orgánicos frescos han aumentado en forma gradual desde 1994 en volumen y valor (27% y 30% respectivamente). A pesar de ello durante el período estudiado hay una tendencia positiva, durante la temporada 1998/99 los volúmenes totales de exportación tuvieron un crecimiento negativo (-5%) debido a la caída de un 47% en las exportaciones de hierbas medicinales y productos silvestres orgánicos³. El sector orgánico frutícola muestra una tendencia similar, con una disminución del 1% durante el período 1998/99.

Cuadro 4
EXPORTACIONES CHILENAS DE FRUTAS Y VERDURAS ORGÁNICAS
FRESCAS, 1994-2000

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	Tasa de crecimiento del período
Frutas(Kg)	452.420	531.129	533.425	874.620	863.149	1.212.644	
Verduras (Kg)	34.032	25.000	32.100	62.000	123.715	415.022	
Hierbas medicinales, especies y productos silvestres (Kg)	120.193	144.733	255.604	234.778	125.512	141.085	
Volumen total (kg)	606.645	700.862	821.129	1.171.398	1.112.376	1.868.007	
Tasa de crecimiento (%)		15,5%	17,2%	42,7%	-5,0%	63,5%	27%
Valor FOB (en \$)	1.050.688	1.383.716	1.769.973	2.400.378	2.866.918	4.019.194	
Tasa crecimiento (%)		31,7%	27,9%	35,6%	19,4%	33,0%	30%

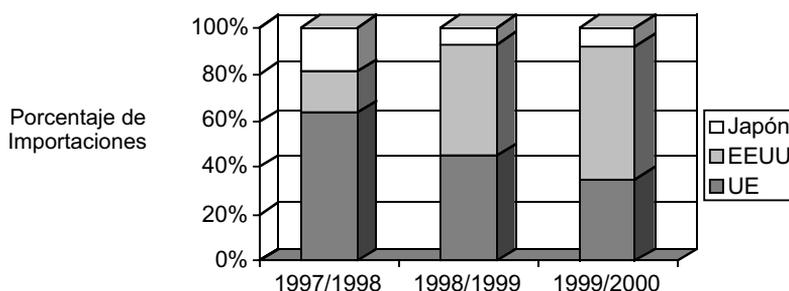
Fuente: ProChile (2000).

Con relación a los mercados de destino, el gráfico 1 muestra que la UE, un socio estratégico para los productos ecológicos chilenos, ha disminuido su importancia de forma gradual en los tres últimos años (-45%). Como resultado, los EE.UU. se han convertido en el principal destino para las exportaciones de productos ecológicos chilenos. Esta caída en las exportaciones a la UE podría explicarse a través de dos factores fundamentales. Primero, una disminución de las exportaciones de hierbas orgánicas medicinales (principalmente la hierba de San Juan); y en segundo lugar, la carencia de organismos nacionales reconocidos por la UE como resultado de la incorporación de la norma europea EN 45011 (o su homóloga internacional ISO 65) a finales del año 1998.

(3) Las razones exactas para evaluar la disminución de exportaciones parecen inciertas, sin embargo algunos profesionales del sector señalan que estuvieron asociadas a problemas de calidad en las exportaciones de la hierba de San Juan destinada principalmente al mercado alemán.

La norma europea EN 45011, incorporada como una modificación de la legislación de la producción orgánica de la UE, especifica los requisitos para los organismos que operan sistemas de certificación. Como resultado, las exportaciones de productos ecológicos chilenos se han visto forzadas a buscar mercados orgánicos "más accesibles" como los EE.UU. y Japón⁴ ya que uno y otro país son percibidos como mercados con estándares orgánicos menos rigurosos que los implementados en la UE. No obstante, tanto Japón como los EE.UU. recientemente han delimitado sus nuevos estándares orgánicos, y están actualmente en un período de transición para su puesta en marcha oficial.

Gráfico 1
PRINCIPALES MERCADOS DE DESTINO PARA LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTO ECOLÓGICOS CHILENOS, 1997-2000*



* Sin Información para años previos.

Fuente: ProChile (2000).

Como se menciono anteriormente, los productos ecológicos sólo pueden ser comercializados en la UE toda vez que sus sistemas de producción e inspección sean reconocidos como "equivalentes" ante las autoridades pertinentes en la UE (*vía puerta delantera - 'front door'*). Si este status de equivalencia no es otorgado, los importadores de los países miembros de la UE deben solicitar un permiso especial de importación (*vía puerta trasera - 'back door'*). La siguiente sección explora de forma detallada ambas vías de entrada y su impacto en la producción ecológica de Chile.

(4) En Japón, los estándares nacionales para la producción agrícola orgánica (JAS) fueron oficialmente presentados el 1 de Abril del 2000 (USDA, 2000a) con un período de un año para su puesta en marcha. En los Estados Unidos por otro lado, los estándares fueron anunciados el 20 de diciembre, con su implantación final para fines del año 2002 (USDA, 2000b). Es preciso hacer notar que en los dos casos los estándares básicos de IFOAM y los estándares de la UE se han ocupado como estándares base ya que el objetivo de uno y otro país es ser reconocido como tercer país ante la UE. Por lo tanto, una vez que estos sistemas de certificación y regulación entren en vigencia serán sistemas muy similares a los implementados por la UE.

4. LEGISLACIÓN COMUNITARIA DE CERTIFICACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS E IMPACTO EN LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS CHILENA

4.1. *Procedimientos de certificación de productos ecológicos en la UE*

La legislación de la UE para la certificación de productos ecológicos está regulada por el reglamento N° 2092/91 del Consejo y las normas Europeas EN 45011⁵/45010⁶ (o sus equivalentes internacionales ISO 65 e ISO 61, respectivamente). Además, y aunque no tengan estatus legal, la UE reconoce como equivalentes estándares voluntarios internacionales los estándares de IFOAM/1995 y la guía para la producción, procesamiento, etiquetado y comercio de alimentos orgánicamente producidos FAO/WHO Codex Alimentarius.

El sistema de certificación de la UE incluye los siguientes actores (gráfico 2): un *organismo local de certificación/inspección* (1), quien controla el cumplimiento de las normas orgánicas (norma 2092/91) a lo largo de la cadena comercial de la UE. Estos organismos son normalmente organizaciones privadas, organizaciones de productores o instituciones sin fines de lucro, cuyos procesos de certificación se basan en estándares privados u oficiales. Si se utilizan estándares privados, es decir, aquéllos desarrollados por los propios organismos de certificación, los programas deben cumplir como mínimo con los estándares oficiales (CCI, 1999).

El segundo elemento en el esquema es un organismo local designado oficialmente para la acreditación, *organismo acreditador* (2). Este organismo debe verificar que las entidades certificadoras cumplan con la norma europea EN 45011 (o su equivalente internacional ISO 65). Aunque no existe regulación internacional sobre acreditación, la mayoría de los estados miembros de la UE han designado cuerpos oficiales de acreditación. Estos organismos por su parte deben cumplir con la norma EN 45010 (o su equivalente internacional ISO 61), y para ello deben integrarse a una organización internacional tal como *El Foro Internacional de la Acreditación* (International Accreditation Forum, IAF) (3).

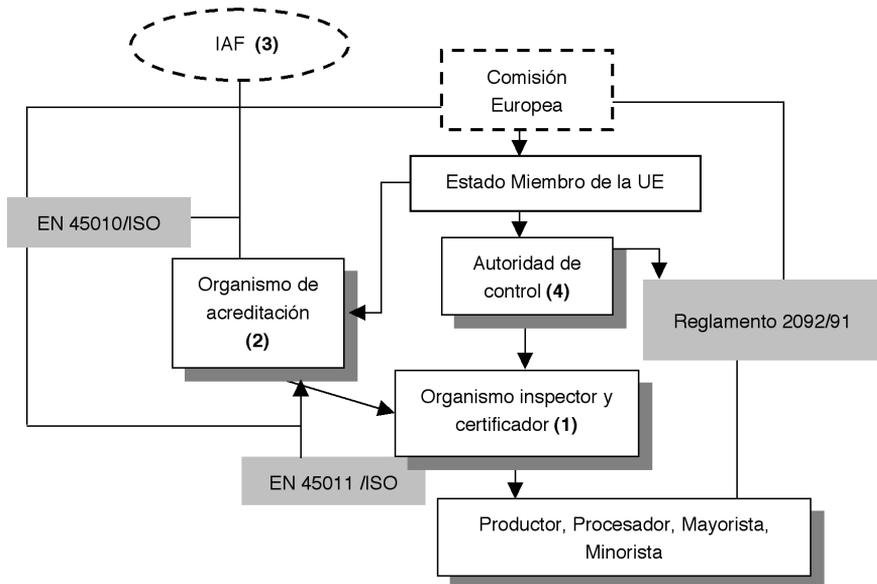
Para la coordinación e implementación del sistema se designa oficialmente a una *autoridad de control* o *autoridad competente* (4). Este organismo corresponde a una agencia gubernamental, a la cual se le otorga la autoridad legal (jurisdicción) para registrar a los organismos de certificación nacionales e internacionales, asimismo auditarlos en caso de anomalías en los procedimientos. Más aún, este organismo está a cargo de

(5) La Norma Europea 45011 especifica los requerimientos para la operación de organismos certificadores, asegurando que el proceso de certificación ha sido aplicado de manera confiable y consistente, facilitando la aceptación nacional e internacional. Esta norma fue implementada en enero de 1998 y desde entonces cualquier producto orgánico que sea comercializado dentro de la UE debe haber sido certificado por un organismo certificador que cumpla con esta normativa.

(6) Requerimientos generales para la evaluación de organismos acreditadores.

verificar la coherencia entre los estándares nacionales e internacionales, y de solucionar los conflictos comerciales en caso de existir diferencias en la aplicación de la norma (UKROFS, 2000).

Gráfico 2 PROCEDIMIENTO DE CERTIFICACIÓN DE PRODUCTOS ECOLÓGICOS EN LA UE



Fuente: adaptado de Pons y Malecot (1999).

4.2. Exportaciones de productos ecológicos a la UE desde países terceros

Los países terceros tienen dos opciones para exportar productos orgánicos al mercado de la UE. La primera es ser reconocidos como países con estándares equivalentes a los de la UE según lo dispuesto en la norma (CCE) 2092/91. Si ese estatus de equivalencia es reconocido, el país será agregado a una lista - *lista artículo 17*⁷. Actualmente existen solamente seis países aprobados bajo esta regulación: Argentina, Australia, República Checa, Hungría, Israel y Suiza.

Por el contrario, si los sistemas no son considerados como equivalentes, los importadores en los países miembros de la UE deberán obtener

(7) Anexo a la regulación CCE N° 94/92 publicada en la revista oficial de la CE bajo el "Artículo" 11(1)

permisos especiales de importación emitidos por sus respectivas autoridades de control. Para ello, deberán proporcionar evidencias suficientes de que los productos importados han sido producidos de acuerdo a los estándares orgánicos establecidos bajo el sistema de producción e inspección de la UE. Los permisos de importación se emiten para un determinado productor, para un producto o un grupo de productos, y por un período definido (UKROFS, 2000). Los exportadores de países terceros no pueden solicitar directamente los permisos de importación, las solicitudes deben ser realizadas por los importadores, quienes a su vez deben de estar debidamente registrados ante sus respectivas autoridades del control.

4.3. El sistema de certificación chileno para productos ecológicos

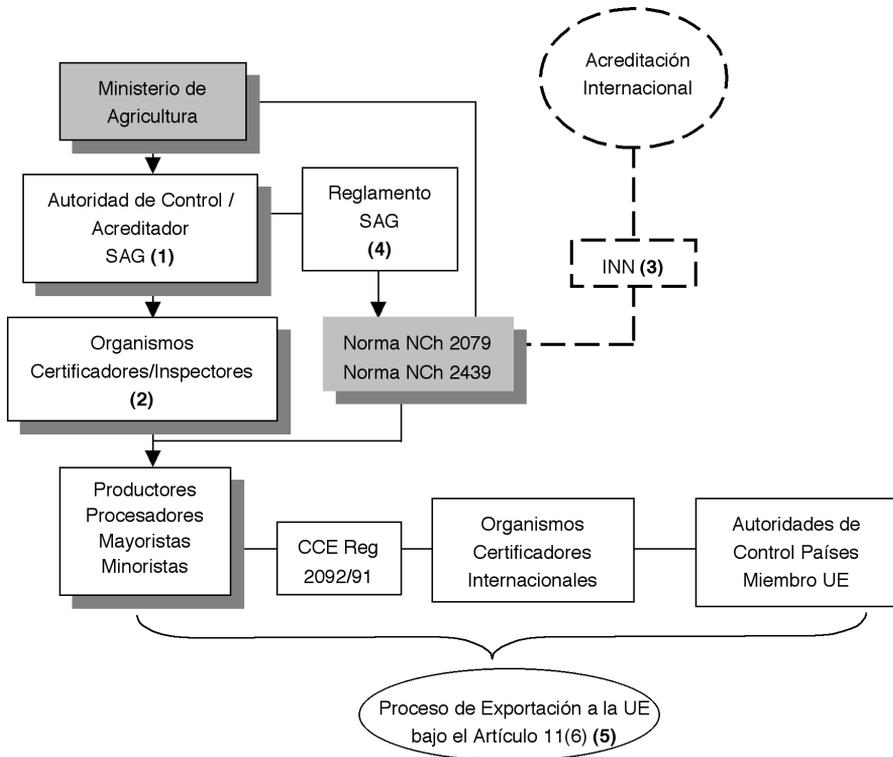
El primer intento chileno para establecer una legislación ecológica nacional fue en 1999, como respuesta al aumento de demanda en los mercados internacionales. El primer paso fue la implementación de un *Sistema Nacional de Certificación* (SNC) para productos ecológicos destinado a regular la exportación de productos orgánicos, e igualmente animar a los productores orgánicos chilenos a cumplir con estándares orgánicos de la UE. El objetivo fue implementar un SNC para cumplir con las regulaciones orgánicas más estrictas, es decir, los estándares de la UE, incentivando la adopción de las mejores prácticas, y por otro permitir la equivalencia con otros estándares de mercados orgánicos interesantes. El sistema, sin embargo, aún no ha entrado en funcionamiento debido a dificultades en la modificación y aprobación de una nueva estructura de organización; confusión sobre el nivel de "equivalencia" requerido, y una lenta incorporación del sector privado, tanto en acciones productivas como de certificación.

El SNC orgánico chileno (gráfico 3) se estructura alrededor de tres actores principales. Primero, una agencia gubernamental (Servicio Agrícola y Ganadero- SAG) que actúa como organismo del *control /acreditador* (1). El Ministerio de la Agricultura, a través del SAG, estableció un marco jurídico compuesto por las normas: (i) NCh 2079 que regula los criterios generales para los sistemas, el transporte y el almacenaje de producción; y (ii) NCh 2439 que regula la producción, el etiquetado, y la comercialización de los productos alimenticios orgánicos. Para completar este marco jurídico, el SAG también elaboró un *reglamento* para normalizar los sistemas de la inspección (4), el cual establece un programa para el desarrollo de la agricultura orgánica chilena y las regulaciones específicas para la acreditación de terceros (Res. Exenta 425, 2000).

El sistema también contempla la participación activa del sector privado a través de los organismos de *inspección y certificación local* (2). Estas entidades supervisan que todos los actores de la cadena comercial cumplan con las normas de producción orgánica chilena, y los estándares orgánicos internacionales en el caso de exportaciones. Además de la legislación nacional, los organismos chilenos de certificación también elaboran estándares privados emulando aquéllos aplicados internacionalmente, y hasta la introducción de la ISO 65, éstos eran reconocidos en la UE y en algunos estados de los EE.UU. (Rodríguez, 2000).

Finalmente, el esquema incorpora a un *organismo oficial de acreditación*, el Instituto Nacional de la Normalización (INN) (3). Su papel es incentivar la adopción de los estándares chilenos, y su validación internacional. El INN está internacionalmente acreditado según ISO 9000 y ISO 14000, pero no para ISO 65. Por lo tanto, el INN no puede acreditar a los organismos de certificación locales, de este modo el SAG debe actuar como cuerpo de acreditación de acuerdo con las pautas convenidas por los estados miembros de la UE.

Gráfico 3
SISTEMA DE CERTIFICACIÓN CHILENO PARA PRODUCTOS ORGÁNICOS



Fuente: Pons y Malecot (1999).

Habiendo descrito los procesos de certificación de Chile y de la UE, el artículo a continuación analiza la conformidad de Chile con las regulaciones de la UE bajo las dos alternativas de exportación para terceros países: "Concesión de Equivalencia" (*front door*) y "Permisos de Importación" (*back door*).

4.4. Dificultades del sector exportador chileno de productos ecológicos para el cumplimiento de la legislación comunitaria de productos orgánicos

4.4.1. Concesión de equivalencia

En 1999, Chile solicitó su inclusión en la lista de terceros países aprobados, y actualmente espera la resolución de la Comisión Europea (CE). Aunque la legislación chilena para los productos ecológicos es muy similar a la norma de la UE, ya que las normas chilenas se basan en las normas 2092/91 y EN 45011/ISO 65, Pons y Malecot (2000) señalan tres aspectos que podrían influenciar de forma negativa en la equivalencia de los estándares chilenos a los estándares de la UE. Primero, discrepancias técnicas con respecto al concepto de agricultura orgánica (ej. procedimientos para la producción ganadera, insumos permitidos, etc.). En segundo lugar, diferencias con respecto al alcance y funciones del reglamento SAG, particularmente con respecto a la puesta en práctica y los procesos de inspección; y finalmente, la falta de reconocimiento internacional por parte de los principales involucrados del sistema de certificación chileno de producción ecológica.

Mientras que estas observaciones podrían mejorar el proceso de adaptación del sistema chileno a las normas de la UE, sin embargo, no garantizan la obtención de aprobación bajo el "Artículo 11" puesto que las principales preocupaciones de la CE se refieren a la operatividad del sistema de la inspección, es decir, el funcionamiento de los procedimientos y la re-evaluación del proceso de certificación. El actual estado del sistema de certificación chileno y el hecho de que aún no esté operativo, incluso para regular el mercado interno, podría ser un argumento más influyente en la decisión del final de la CE. Según Harris *et al.* (2001), la equivalencia con las normas internacionales para la producción orgánica podría verse obstaculizada por la carencia de regulaciones internas. Por lo tanto, es posible sugerir que las recomendaciones de la CE, si aún no han sido entregadas, vendrán en la dirección de la necesidad de mejorar las regulaciones domésticas.

La puesta en marcha de la legislación para certificación de productos ecológicos en Chile se ha visto afectada, o al menos retrasada, por varios factores. En primer lugar, la reducida demanda local de productos ecológicos ha limitado fuertemente la producción orgánica nacional, así como el establecimiento y desarrollo de organismos certificadores locales. En segundo lugar, el éxito de Chile en la exportación de productos agrícolas convencionales ha limitado una conversión hacia la agricultura ecológica. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, el escaso desarrollo del sector ha influenciado de forma negativa en la asignación de recursos físicos, financieros y humanos para mejorar el sistema nacional de certificación, e incentivar la presentación de proyectos y programas de producción. Scialiabba (2000) señala que a menos que el sector orgánico alcance una masa crítica suficiente, los gobiernos de los países en vías de desarrollo tienden a no formular o financiar políticas a largo plazo en este área.

A modo de conclusión se podría precisar que para disminuir la "brecha de conformidad" entre el SNC y la normativa de la UE se requerirán

cambios en diferentes niveles. A nivel productivo, por ejemplo, sería necesario adoptar prácticas más acordes con los estándares de producción ecológica de la UE. Para cumplir con la normativa ISO 65, también serían necesarios cambios a nivel de los certificadores locales. Finalmente, a nivel gubernamental se requerirán cambios en la ley orgánica del SAG, y un aumento en la asignación de recursos. Para emprender estos cambios, sin embargo, se requerirá una colaboración más estrecha entre el gobierno chileno y las organizaciones privadas involucradas.

4.4.2. *Permisos de importación*

La ausencia de un SNC aprobado por la UE supone que las exportaciones de productos orgánicos chilenos deben entrar en este mercado bajo las condiciones estipuladas en la norma 2092/91 "Artículo" 11(6), es decir, con un permiso especial de importación emitido por la respectiva autoridad de control del país miembro de la UE. El punto (5) en el gráfico 3 muestra un esquema del proceso de exportación bajo esta modalidad. Aunque el modelo es una simplificación de la realidad, describe las tres etapas principales. Primero, y a pesar de que Chile cuenta con normas para la producción y comercialización de productos orgánicos, los productores nacionales se deben regir bajo los estándares de producción de la UE (CEE Reg. 2092/91). En segundo lugar, y dado que los certificadores locales no cuentan con la aprobación por parte de la UE, la certificación tiene que ser otorgada por un organismo de certificación internacional aprobado por la UE. Finalmente, la aprobación debe ser concedida por la autoridad del control en cada país miembro de la UE.

Para exportar al mercado de la UE con un costo de certificación moderado, los productores orgánicos chilenos en un principio sólo podían optar a ser certificados por el organismo certificador Argentino Argercent (organismo certificador aprobado por la UE desde hace dos años), sin embargo organismos de certificación internacionales acreditados por la UE tales como el Instituto Suizo de Marketecology (IMO) o el organismo Alemán BCS Öko-garantie han establecido procesos de inspección locales con profesionales en Chile.

Es importante mencionar que también existe la posibilidad de certificarse con organismos internacionales sin inspectores en Chile, sin embargo esto podría traer como resultado elevados costes de transacción y por lo tanto un aumento de los precios. Según Lohr y Krisoff (2000) esto podría generar potenciales desventajas competitivas para algunos países exportadores, y como consecuencia reducir el comercio internacional. Este argumento es consecuente con la disminución de las exportaciones orgánicas chilenas al mercado de la UE, y podría explicar la escasa participación chilena en el comercio internacional de productos orgánicos. Los productores orgánicos chilenos por tanto podrían estar incurriendo en costes de transacción adicionales relativos al proceso de certificación.

También podría argumentarse, sin embargo, que la certificación a través de organismos internacionales, provistos de experticia y "know-how", podría acarrear en menores costes dada la certeza de que los productos chilenos puedan entrar en el mercado de la UE como producto

orgánico certificado. No obstante, el número actual de permisos de importación para productos ecológicos chilenos, en comparación con otros países de la región, es bajo dado el potencial de Chile como proveedor de productos agrícolas a escala mundial (cuadro 5).

Cuadro 5
PERMISOS DE IMPORTACIÓN PARA PRODUCTOS ORGÁNICOS
BAJO LA REGULACIÓN DE LA UE (CCE) 2092/91 'ARTÍCULO 11' (6)*

País	Número de Permisos de Importación ¹
Brasil	56
Bolivia	35
Perú	34
Paraguay	27
Colombia	19
<i>Chile</i>	<i>13</i>
Ecuador	9
Uruguay	2

(1) Desde el 24 de junio del 1991 al 30 de diciembre del 2000.

Fuente: Harris *et al.* (2001).

Según las pautas de la UE, a menos que exista seria evidencia de “no-equivalencia” con los procedimientos de producción y certificación de la norma UE, los permisos de importación son normalmente otorgados. Por lo tanto, en teoría, esto podría sugerir que los importadores de la UE no han solicitado más permisos de importación para productos orgánicos chilenos. Si esto es así, y el coste de certificación internacional demuestra no ser un obstáculo significativo para las exportaciones chilenas de productos orgánicos, podríamos concluir que otros factores estarían teniendo un impacto negativo sobre las exportaciones de productos orgánicos chilenos a la UE.

Cuatro son los factores que emergen con más fuerza: primero, a nivel productivo, la falta de técnicas de producción ecológica apropiadas para cumplir con la normativa de la UE. Segundo, a nivel industrial, la escasez de insumos permitidos bajo los estándares de la UE, falta de canales comerciales, etc. Tercero, factores relacionados con los requisitos de exportación adicional tales como estándares privados y requisitos de calidad. Finalmente, un mercado ecológico local no regulado el cual podría estar desalentando tanto a exportadores como a importadores orgánicos de la EU al sentirse desprotegidos frente a la posibilidad de fraude.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objetivo de este artículo ha sido examinar la legislación de la UE en materia de certificación de productos orgánicos y su impacto en el desa-

rollo del sector ecológico chileno. El artículo ha puesto de manifiesto que a pesar de mayores oportunidades comerciales para los productos orgánicos en la UE, las exportaciones ecológica chilenas a este conglomerado comercial han disminuido desde 1998 en un 45%.

Aunque en el curso de la discusión diversas dificultades para demostrar conformidad con los estándares ecológicos de la UE han sido identificadas, no existe suficiente información para determinar qué factores han tenido una mayor influencia. Por tanto, con objeto de determinar el impacto (nivel y alcance), y los posibles costes asociados al sector orgánico chileno, será necesario seguir con la investigación iniciada. Otro punto a considerar, aunque fuera del alcance de este documento, es la rentabilidad de los diferentes mercados orgánicos puesto que se podría argumentar que el cambio del mercado de la UE hacia EE.UU. podría estar relacionado con mejores márgenes comerciales para los exportadores orgánicos chilenos, en contraposición con problemas de conformidad. Este área, por tanto, también requiere investigación adicional.

Mientras que los mercados ecológicos de EE.UU. y Japón son percibidos por los productores orgánicos chilenos como mercados más accesibles, los dos países han llevado a cabo recientemente reformas legislativas dirigidas para establecer nuevos y más rigurosos estándares orgánicos. Por esta razón, lo que a corto plazo podría verse como una buena alternativa para los productos orgánicos chilenos, a medio-largo plazo podría significar nuevos problemas de conformidad para los productores orgánicos chilenos ya que las normas de estos países serán similares a las implementadas por la UE. Por tanto, si el sector exportador orgánico chileno quiere beneficiarse con las oportunidades que ofrece el aumento de la demanda de productos ecológicos en los mercados internacionales, debiera adoptar y poner en práctica procedimientos de certificación eficientes, y particularmente sistemas de inspección eficaces.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrett, B. y Yang, Y. (1999): *Rational Incompatibility with International Product Standards*, Department of Agricultural, Research, Resource and Managerial Economics. International Agricultural Trade Research Consortium, Working paper n° 99-9.
- Bredahl, M.; Northen, J. y Boecker, A. (1998): "Trade Impacts of Food Quality and Safety Standards", ponencia presentada en la Conferencia 'Food Quality and Safety Standards and Trade in Agricultural and Food Products', patrocinada por The Agricultural Economics Society, 15 de diciembre, 1998, Londres.
- Centro de Comercio Internacional (CCI). (1999): *Alimentos y Bebidas Ecológicas: oferta mundial y principales mercados*, Centro de Comercio Internacional/UNCTAD/WTO, Ginebra.

- De Haen, H. (1999): "Producing and Marketing Quality Organic Products: opportunities and challenges", FAO, Economic and Social Department. Sixth IFOAM trade Conference: Quality and Communication for the Organic Market, Florencia, 23 de octubre de 1999.
- European Commission (1999): "Council Regulation (EEC) N° 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs", OJ N° 198, 22.7, 1991.
- Harris, C.; Browne, W.; Barrett, R. y Cadoret, K. (2001): "Facilitating the Inclusion of the Resource-Poor in Organic Production and Trade: Opportunities and Constraints Posed by Certification", Department of International Development, HDRA, Rayton Organic Gardens.
- Henson, S.; Loader R.; Swinbank A.; Bredahl M. y Lux, N. (2000): *Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries*, Centre for Food Economics Research Report, Reading, Reino Unido.
- Lampkin, N. (2000): "Eurodata for organic Farming", Institute of Rural Studies, Aberystwyth, Universidad de Gales.
- Lohr, L. y Krisoff, B. (2000): "Consumers Effects of Harmonizing International Standards for Trade in Organic Foods", Faculty Series FS00-08, Dept. of Agricultural and Applied Economics, Athens, GA, Universidad de Georgia.
- Lohr, L. (2000): "Factors Affecting International Demand and Trade in Organic Food Products", Faculty Series FS00-20, Dept. of Agricultural and Applied Economics, Athens, GA, Universidad de Georgia.
- Lohr, L. y Semali, D. (2000): "Reconciling Attitudes and Behaviour in Organic Food Retailing", Faculty Series FS00-08, Universidad de Georgia, Dept. of Agricultural and Applied Economics, Athens, GA, Universidad de Georgia.
- Mahe, L. P. (1997): "Environment and Quality Standards in the WTO. New Protectionism in Agricultural Trade", *European Review of Agricultural Economics*, vol. 24, n° 3-4, pp. 480-503.
- Pons, J.C. y Malecot, J. (2000): "Análisis de las condiciones para la comercialización de Productos Orgánicos Chilenos en el Mercado de la Unión Europea", Fundación Eurochile, ProChile y Ministerio de Agricultura.
- ProChile (2000): "Situación de la oferta chilena de Productos Orgánicos Exportables", Documento Interno, Gerencia de Alimentos Prochile, Santiago.

- Res Exenta 425 (2000); Ministerio de Agricultura; Servicio Agrícola y Ganadero; Dirección Nacional: "Reglamento Específico. Acreditación de terceros adcritos al sistema nacional de certificación de sistemas de producción orgánicos de exportación".
- Ritcher, T.; Schmid, O.; Damary, B.; Halpin, P., Van den Berge, D.; Meier, P. y Darren, H. (2000): "International Study of Retail Chains with Regard to their Activities in the Marketing of Organic Products", Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Ackerstrasse, CH-5070 Frick.
- Rodríguez, J. (2000): "Situación actual y perspectivas de los Productos Orgánicos Chilenos", documento interno no publicado, PROA.
- Rodríguez, J.; Mora, M.; Royo, A. y Kern, W. (1999): "Diagnóstico de la Agricultura Orgánica Nacional", presentado en el II seminario Internacional "Comercio de Alimentos Orgánicos", Fundación Chile, Santiago.
- Scialabba, N. (2000): "Factors Influencing Organic Agriculture Policies with a Focus on Developing Countries", IFOAM Scientific Conference, Basilea, Suiza, FAO, Roma, 29-31 de agosto de 2000.
- Soil Association (1999): *Organic Food and Farming Report*.
- Soil Association (2000): *Organic Food and Farming Report*.
- Swinbank, A. (1998): "Role of the WTO and the International Agencies in SPS Standard Setting: Prospects for the Millennium Round", documento preparado para la Conferencia Agricultural Economic Society, Department of Agricultural Economics and Food Economics, Universidad de Reading.
- UKROFS (2000): "Rules Governing the Import of Organic Products from Third Countries", United Kingdom Registry of Organic Food Standards, versión revisada en diciembre de 2002.
- Unnevehr, L. J. y Hirschhorn, N. (2000): "Food Safety Issues in the Developing world", World Bank Technical Paper, n° 469.
- USDA (2000a): "Japan Organic Products 'Organic Products in Western Japan'", Global Agriculture Information Network, Voluntary Report-Public Distribution, GAIN Report JA0712. Elaborado por Daniel A. Martínez, U.S. Embassy, ATO Osaka.
- USDA (2000b): "News Releases, Announcement of US National Standards for Organic Food", Global Agriculture Information Network, Release N° 0425, elaborado por Susan McAvoy, United States Department of Agriculture, Office of Communications.
- Willer, H. y Yussefi, M. (2000): "Organic Agriculture Worldwide", Stiftung Ökologie & Landbau, Bad Dürkheim, Alemania.

ABSTRACT

Empirical studies have underlined the importance of technical trade barriers in the agricultural sector. For organic food products, national differences in standards and certifications systems could act as a major non-tariff barrier for exporting countries, particularly developing countries, which could eventually fail benefit from the increasing marketing opportunities for organic products in developed countries. This paper presents results of a study on the impact of EU organic certification legislation on Chile organic sector as an illustration of the problem a developing country faces when trading internationally. The paper analyses the recent regulatory reform in Chile aimed to help domestic organic producers to overcome international trade barriers and reach a "playing field level". However, technical problems and a slow uptake by the private sector have hampered the potential success of these wide-reaching legislative measures. As a result, Chilean organic products enter the EU market through the "*back door*" (i.e. special import permits) with the resulting increase in transaction costs.

Key words: food safety, Organic products, European Union, Chile, nontariff barriers to trade.