

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/761
26 de febrero de 2007

(07-0795)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

NORMAS DEL SECTOR PRIVADO Y EXPORTACIONES DE PAÍSES EN DESARROLLO DE FRUTAS Y HORTALIZAS FRESCAS

Comunicación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La siguiente comunicación, recibida el 22 de febrero de 2007, se distribuye a petición de la UNCTAD.

Índice

	Página
I. INTRODUCCIÓN	2
A. CONTEXTO	2
B. NORMAS DEL SECTOR PRIVADO EN EL SECTOR DE LAS FRUTAS Y LAS HORTALIZAS FRESCAS	3
C. RELACIÓN ENTRE LOS REGLAMENTOS GUBERNAMENTALES Y LAS NORMAS DEL SECTOR PRIVADO.....	3
II. CUESTIONES TRATADAS EN LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS	4
A. IMPLICACIONES COMERCIALES	4
B. MANERAS DE ENFOCAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS.....	6
C. BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS DE BPA	7
D. OBSTÁCULOS QUE SE OPONEN A LA APLICACIÓN DE BPA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.....	7
E. ASPECTOS DEL DESARROLLO QUE DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS NACIONALES DE BPA	8
F. FUNCIÓN DE LOS GOBIERNOS EN EL FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE BPA.....	8
G. FACILITACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE LA EUREPGAP	10
H. CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS DE LA EUREPGAP	10
I. ARMONIZACIÓN DE NORMAS Y OPCIÓN DE EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA EUREPGAP.....	11
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	12

I. INTRODUCCIÓN

A. CONTEXTO

1. La cuestión de las normas privadas fue tratada por primera vez en la reunión del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC de los días 29 y 30 de junio de 2005. Fue planteada por San Vicente y las Granadinas, particularmente en relación con la norma sobre frutas y hortalizas de la EurepGAP. Posteriormente se organizó una sesión de información, paralelamente a la reunión de los días 11 y 12 de octubre de 2006, con representantes de la EurepGAP y la UNCTAD. Algunos países en desarrollo sugirieron que la cuestión de las normas privadas y comerciales en general se incluyera en el orden del día de la siguiente reunión del Comité MSF. El Presidente propuso que los Miembros prepararan contribuciones que incluyeran ejemplos específicos de sus experiencias para entablar un debate sustantivo. La presente nota, que ofrece la Secretaría de la UNCTAD, destaca cuestiones clave tratadas en estudios monográficos por países realizados en el contexto de un proyecto de cooperación técnica ejecutado bajo los auspicios del Grupo Consultivo de Trabajo de la UNCTAD sobre prescripciones ambientales y acceso a los mercados para los países en desarrollo (el Grupo Consultivo).

2. El Grupo Consultivo ha prestado hasta ahora especial atención a la norma de la EurepGAP, debido a que ofrece un interesante estudio del papel cada vez más importante que desempeñan las normas del sector privado en el mercado, sus posibles implicaciones para las exportaciones de los países en desarrollo y las posibles políticas de ajuste proactivas.¹ El análisis de la norma de la EurepGAP también es interesante porque su secretaría sostiene que la norma, en particular su opción de evaluación comparativa, puede contribuir a la armonización mundial de normas de buenas prácticas agrícolas (BPA).² Las actividades del Grupo Consultivo no se han centrado en la interfaz entre las normas privadas y las disciplinas de la OMC, sino en las implicaciones que para los países en desarrollo, y en particular para los pequeños y medianos productores, tiene la creciente influencia de las normas privadas en el acceso a los mercados y el éxito de las exportaciones.

3. El proyecto del Grupo Consultivo ha comprendido estudios monográficos por países realizados por expertos locales, así como diálogos de participantes nacionales y subregionales en África (Ghana, Kenya y Uganda), América Latina (Argentina, Brasil, y Costa Rica) y Asia Sudoriental (Malasia, Tailandia y Viet Nam). Se están preparando publicaciones que recogen los resultados de estas actividades en América Latina y Asia Sudoriental y los sitúan en un contexto analítico más general. Los resultados de los estudios africanos se publicarán siguiendo el Taller sobre buenas prácticas agrícolas en el África Oriental y Meridional: Prácticas y políticas, organizado por las secretarías de la FAO y la UNCTAD en cooperación con el Grupo de Acción Nacional Kenyano sobre la Horticultura (Kenyan National Task Force on Horticulture) (Nairobi (Kenya), 6 a 9 de marzo de 2007). Además, Nigel Garbutt (Presidente de EurepGAP) y Elmé Coetzer (FoodPlus GmbH)

¹ La Norma sobre Frutas y Hortalizas de la EurepGAP es un sistema de buenas prácticas agrícolas (BPA) en las explotaciones elaborado por EUREP, asociación de minoristas e importadores de productos frescos. Se trata de una norma aplicable a la producción primaria antes de la salida de la explotación agrícola.

² En el décimo período de sesiones de la Comisión de Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de Productos Básicos de la UNCTAD (Ginebra, febrero de 2006), los participantes alentaron al Grupo Consultivo a que prosiguiera sus esfuerzos a fin de facilitar un diálogo entre los participantes públicos y privados acerca de la repercusión de las prescripciones ambientales voluntarias fijadas por el sector privado y del ajuste a las mismas. Se señaló que la labor relativa a la norma de la EurepGAP, en lo referente a las exportaciones hortícolas de los países en desarrollo, ofrece un ejemplo interesante. Se recalcó que la labor de la UNCTAD en relación con los códigos de prácticas de EurepGAP no significa que aquélla preste su apoyo a un conjunto específico de normas privadas. Véase el *Informe de la Comisión de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos sobre su décimo período de sesiones* (TD/B/COM.1/80, 13 de marzo de 2006).

prepararon un estudio sobre el concepto estratégico de evaluación comparativa de la EurepGAP y los requisitos de procedimiento del proceso de dicha evaluación.

B. NORMAS DEL SECTOR PRIVADO EN EL SECTOR DE LAS FRUTAS Y LAS HORTALIZAS FRESCAS

4. El sector de las frutas y las hortalizas frescas ofrece oportunidades para obtener beneficios económicos y de desarrollo social. Los donantes y las ONG han prestado su apoyo a proyectos encaminados a aumentar la producción y las exportaciones de frutas y hortalizas frescas como medio de conseguir la reducción de la pobreza, la diversificación de las exportaciones y el desarrollo rural, así como objetivos de empleo. Aunque muchos países en desarrollo se han beneficiado de preferencias arancelarias y de ayuda al desarrollo para aumentar las exportaciones de frutas y hortalizas frescas, el tema de las posibles implicaciones que la reglamentación gubernamental y las normas del sector privado de los países desarrollados tienen para los pequeños productores de los países en desarrollo ha suscitado preocupación. Las normas del sector privado desempeñan una función cada vez más importante en el mercado. Muchas cadenas de supermercados han formulado sus propias normas, bien como cadenas individuales o a escala industrial (por ejemplo, el sector europeo de supermercados). Las razones más importantes de la proliferación de las normas del sector privado son la fuerte competencia entre los minoristas (lo que se traduce en márgenes muy estrechos), la intención de los minoristas de reducir los costos de control e inspección dentro de la casa y transferirlos a los exportadores/productores, y la procedencia mundial de los productos. Según las estimaciones, en la actualidad alrededor de la cuarta parte de todas las frutas y hortalizas frescas que venden los minoristas procede de los países en desarrollo (OCDE, 2006).

5. Ciertas normas del sector privado, como las de la EurepGAP, exigen el cumplimiento de la reglamentación tanto del país de producción como del país de destino relacionada con los productos, que implica la inocuidad en múltiples esferas de los alimentos, la salud y seguridad en el trabajo y las prescripciones ambientales y, en ocasiones, sociales. Se ha sostenido que las normas del sector privado pueden ser más estrictas que la reglamentación del sector público. Igualmente, se ha expresado la preocupación de que, debido a la existencia de una multitud de normas del sector privado, puede que los programas de cooperación técnica encaminados a ayudar a los productores de los países en desarrollo a cumplir la reglamentación gubernamental de los países desarrollados sea insuficiente para facilitar de manera efectiva el acceso a los mercados si no se abordan las implicaciones de las normas del sector privado.

6. Las normas del sector privado parecen contribuir a la exclusión de los agentes más débiles (esto es, países con bajos volúmenes de exportación de frutas y hortalizas frescas y pequeños productores) de las cadenas de valor incluso en los países en desarrollo en los que se cuenta con infraestructuras y servicios eficientes y fiables. Esto puede repercutir de manera significativa en la pobreza debido a que la base de la oferta de los pequeños agricultores tiene sólidos vínculos con el desarrollo rural en los países en desarrollo (COLEACP, 2007). En un reciente estudio del Instituto de Recursos Naturales y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo se ha concluido que en 2006 había en Kenya un 60 por ciento menos que en 2002 de pequeños agricultores (propiedades de menos de 1 hectárea) que exportaban al Reino Unido (Graffham y Vorley, 2005).

C. RELACIÓN ENTRE LOS REGLAMENTOS GUBERNAMENTALES Y LAS NORMAS DEL SECTOR PRIVADO

7. La relación entre los reglamentos gubernamentales y las normas del sector privado es raramente explícita y en gran parte se encuentra sin examinar. No obstante, algunos han argumentado que las actividades de reglamentación y de elaboración de normas de los gobiernos y del sector privado pueden apoyarse mutuamente en importantes aspectos. Cada una se centra en un aspecto separado de la gestión de riesgos. La reglamentación gubernamental tiene por objetivo los *resultados*: se especifican las características del producto acabado, y a los productores e importadores les incumbe

velar, por los medios que sea, por que se cumplan estos requisitos. En contraste, las normas del sector privado se centran en los *procesos*: se establecen requisitos para el conjunto del sistema de producción y oferta, con instrucciones específicas en materia de métodos de producción y de procedimientos de pruebas (Chia-Hui Lee, 2006). Esta separación de objetivos puede aportar beneficios tanto a los legisladores gubernamentales como a quienes fijan las normas en el sector privado, en la medida en que la relación entre los dos pueda calificarse de "alianza tácita".³

II. CUESTIONES TRATADAS EN LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

A. IMPLICACIONES COMERCIALES

8. Las repercusiones comerciales de las normas de la EurepGAP y otras normas del sector privado que desempeñan una función importante en el mercado dependen de cuestiones como los costos de los ajustes necesarios para cumplir la norma, el rigor de los puntos de control específicos y de los criterios de cumplimiento (véase también la sección siguiente), la existencia de una infraestructura de certificación, de laboratorios y de otras instalaciones, de que se ofrezcan o no servicios de capacitación y de divulgación por parte de instituciones oficiales y de otros, y de que el gobierno ofrezca o no ayuda (por ejemplo, en los costos de la certificación). El logro de una alta calidad y el cumplimiento de las normas en materia de inocuidad de los alimentos también puede aportar a los países en desarrollo una ventaja competitiva en determinadas frutas y hortalizas frescas. Un ejemplo que suele exponerse es el del sector de los espárragos del Perú (O'Brien y Díaz Rodríguez, 2004).

9. El agricultor o los grupos de agricultores que quieran cumplir las normas de la EurepGAP u otras normas de BPA tienen que correr con gastos de inversión en equipo e instalaciones, capacitación, mantenimiento de registros y utilización de sistemas de rastreo, auditoría y certificación.

10. Los costos totales de la aplicación y la certificación dependen del proveedor de la ayuda técnica, de la necesidad de nuevas infraestructuras y de la medida en que el productor tenga conocimiento previo de las BPA así como experiencia previa en materia de mantenimiento de registros. Por ejemplo, en función de las instalaciones que existan antes de procurar el cumplimiento de las BPA, puede que los productores tengan que hacer importantes inversiones en la construcción de instalaciones de almacenamiento seguras para los abonos y los productos de protección de cosechas. Los costos iniciales para mejorar la explotación con el fin de cumplir los requisitos en materia de BPA pueden ser importantes. De hecho, la inversión en infraestructura puede constituir a menudo el elemento principal de los gastos.⁴ Si bien es probable que muchos requisitos den lugar a un aumento

³ Para más información, véase: UNCTAD (2007a)

⁴ En los estudios monográficos de la OCDE (OCDE 2006) se concluyó que "en Ghana, los costos para cumplir las normas de la EurepGAP en el caso de una explotación de piñas de entre 15 y 20 acres fueron de unos 400 ó 500 dólares EE.UU., pero en el caso de las explotaciones grandes pueden ser más sustanciales. Por ejemplo, un productor de piñas para la exportación cuya explotación sea de 1.000 acres ha gastado 80.000 dólares EE.UU. para estar a la altura de la norma EurepGAP. En Chile, un viticultor estimó que los costos para el cumplimiento de la norma habían ascendido hasta la fecha a 220.000 dólares EE.UU., pero que aún hacían falta nuevas inversiones, por ejemplo en maquinaria y en una plataforma de carga". En Marruecos, Aloui y Kenny (2004) informan de que se pidió a medianos y grandes cultivadores/exportadores de tomates que destinasen inversiones sustanciales a instalaciones y equipo con el fin de satisfacer las prescripciones de la EurepGAP. Muchos carecían de almacenes para plaguicidas y abonos y de instalaciones apropiadas para que los trabajadores agrícolas se cambiaran y lavaran. Una explotación bajo invernaderos de plástico de 10 hectáreas y 60 empleados necesitaba invertir alrededor de 50.000 dólares en edificios, instalaciones y equipo para llegar a cumplir la norma EurepGAP. Teniendo en cuenta la depreciación que con el tiempo sufren estas inversiones, la empresa estima que las medidas adoptadas para dicho cumplimiento representan en torno al 12 por ciento de sus costos de producción y el 4 por ciento del valor f.o.b. de sus exportaciones de tomates (Banco Mundial, 2006).

de los costos, también puede haber ahorros, por ejemplo como resultado de la reducción en el uso de plaguicidas. Por ejemplo, las normas brasileñas en materia de producción integrada de frutas (ver *infra*) han conseguido reducir drásticamente (en un abanico del 20 al 80 por ciento por producto y cosecha) la aplicación de productos químicos agrícolas (Andrigheto, Nasser y Teixeira 2006).⁵

11. Con respecto a la certificación, algunos ejemplos contribuyen a ilustrar los costos en que se incurre. Según Eco-LOGICA, organismo nacional de certificación de Costa Rica, el costo básico medio que la certificación le supone a un productor oscila entre 800 y 1.200 dólares, más costos adicionales que dependen de la extensión de la explotación agrícola, su ubicación y las condiciones de acceso a la misma. Durante el período de consulta (cuando se presta ayuda técnica de preparación para la inspección de certificación) los costos varían de 3.000 dólares (si un grupo de empresas recibe certificación y ayuda técnica) a 12.000 dólares. En el Brasil, los costos indicativos de certificación en el caso de explotaciones individuales se estiman en un abanico de 1.000 a 1.500 dólares, más unos 700 u 800 dólares por auditoría. Si se trata de certificación de grupos, los costos se estiman en 200 ó 300 dólares por productor. Además, existen tasas generales de administración y registro y también los gastos de viaje del inspector.

12. La medida en que los factores arriba citados afectan a las exportaciones de frutas y hortalizas frescas de distintos países exportadores también depende de factores como a) el destino de las exportaciones y b) los perfiles de productor de cultivos esenciales de frutas y hortalizas frescas en el país de exportación. La norma de la EurepGAP parece cobrar una especial pertinencia en el caso de muchos países latinoamericanos (como el Brasil, que envía alrededor del 85 por ciento de sus exportaciones totales de frutas y hortalizas frescas, con exclusión de las nueces, al mercado de la UE) y de África. Por el contrario, los países de Asia Sudoriental dirigen sus exportaciones principalmente a mercados de la región, y solamente expiden una pequeña parte al de la UE. Por tanto, es probable que las implicaciones directas de las prescripciones de la EurepGAP revistan menos urgencia para Asia Sudoriental que para otras regiones.

13. Con todo, en el caso de las exportaciones al mercado de la UE no siempre está clara la importancia de la certificación de la EurepGAP en tanto que requisito para la participación en las cadenas de valor. En el mercado de la UE, no todos los clientes exigen la garantía de que las frutas y hortalizas frescas que compran se hayan producido de conformidad con la norma de la EurepGAP o con otras normas de buenas prácticas agrícolas. Puede incluso que algunos minoristas que son miembros de la EurepGAP no exijan la certificación de ésta, puesto que su norma no les obliga a que sólo se provean de productos certificados por la EurepGAP. No obstante, la opinión general es que la EurepGAP constituye un factor cada vez más importante en el mercado. Con respecto a los países en desarrollo de Asia, aunque puede que sea pequeña la proporción de sus exportaciones a los mercados de la UE con respecto a las exportaciones totales, ha de señalarse que la norma de la EurepGAP y otras normas de BPA para la producción primaria de frutas y hortalizas frescas está ganando importancia en los mercados de esa región. Por ejemplo, las autoridades de China y el Japón están elaborando sistemas nacionales de BPA y procurando evaluar sus propios sistemas tomando como referencia la norma de la EurepGAP. Algunos han sostenido que evaluar los códigos nacionales de BPA con la EurepGAP podría facilitar la aceptación mutua de esos códigos nacionales entre los países en desarrollo de Asia y quizá podría lograrse más fácilmente que los acuerdos formales de reconocimiento mutuo.

14. Otro factor importante es el perfil de productor de sectores de exportación clave. En general, los grandes productores y exportadores de frutas y hortalizas frescas a la Unión Europea han conseguido en caso necesario lograr la certificación de la EurepGAP. En algunos casos, también han

⁵ Oros sostienen que ciertas prescripciones relativas a la utilización de plaguicidas pueden obligar a los agricultores a utilizar productos químicos más caros.

ayudado al menos a algunos de sus proveedores a cumplir los requisitos de la EurepGAP. No obstante, los pequeños productores tienden a afrontar importantes dificultades en el cumplimiento de esos requisitos.⁶ Sólo si hay suficiente asistencia financiera y técnica así como supervisión de la gestión y el seguimiento podrán los pequeños agricultores ser capaces de satisfacer las normas privadas (cosa que sólo logran en la actualidad redes de producción por contrata explotadas por exportadores o por cooperativas de producción relativamente grandes que funcionan bien (OCDE, 2006: 20). No obstante, se corre el riesgo de que el recurso por parte de los gobiernos y el sector de producción a los fondos y la asistencia de donantes y de ONG cree un "síndrome de dependencia" de la producción de pequeños agricultores destinada a las cadenas mundiales de suministro, producción que de otro modo sería insostenible.⁷

B. MANERAS DE ENFOCAR LOS SISTEMAS NACIONALES DE BUENAS PRÁCTICAS AGRÍCOLAS

15. Varios países en desarrollo han estado elaborando códigos nacionales de BPA con el fin de alcanzar objetivos en materia de inocuidad de los alimentos y fomentar la producción sostenible de frutas y hortalizas frescas facilitando al mismo tiempo el acceso a los mercados de exportación. No obstante, existen determinadas diferencias en las formas de enfocar la elaboración de los sistemas nacionales de BPA y las prioridades de tales sistemas en diferentes regiones. Con respecto a América Latina, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) del Brasil es el propietario de las normas para la producción integrada de frutas (PIF según sus siglas en portugués). A diferencia de la EurepGAP, las normas PIF son específicas de cada cultivo, abarcando en la actualidad entre 17 y 20 categorías diferentes de frutas. En la Argentina, el Gobierno ha publicado directrices voluntarias de higiene y BPA para las frutas y las hortalizas. Costa Rica no tiene un sistema nacional de BPA. La Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria ha estado elaborando una iniciativa para la aplicación de BPA, aunque no está claro si habría interés por conseguir su evaluación por referencia a la EurepGAP. Los pequeños agricultores que son propietarios de la tierra que cultivan pero que aún no han obtenido la certificación pueden ser los principales beneficiarios. La Cámara cree que en toda norma de BPA también se debería tener en cuenta las exigencias del mercado de los Estados Unidos.

16. En Asia Sudoriental la puesta en aplicación de los sistemas nacionales de BPA corre a cargo principalmente de los gobiernos. En Tailandia, el Ministerio de Agricultura y Cooperativas (MOAC) ha elaborado un programa nacional de BPA. Los agricultores que cumplen los requisitos de la norma de BPA pueden etiquetar sus productos con el logotipo de las BPA, la marca de calidad "Q" (un sistema de certificación de terceros que es propiedad del MOAC). En Malasia, el Departamento de Agricultura creó en 2002 el Programa Malasio de Certificación de Explotaciones Agrícolas para BPA (SALM) en 2002. El SALM está reconocido por Singapur, el mayor mercado de Malasia para las exportaciones de frutas y hortalizas frescas (y destino de más del 50 por ciento de las exportaciones de frutas y hortalizas frescas de Malasia en términos de valor en 2005) mediante un acuerdo bilateral, pero no está reconocido en otros mercados. En 2003, una entidad del sector

⁶ En un reciente estudio del Instituto de Recursos Naturales y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo se concluye que, en promedio, en el caso de un pequeño agricultor de Kenya el establecimiento de la EurepGAP le cuesta al menos 1.760 euros, y su mantenimiento al menos 1.130 euros (algunos exportadores trabajan con más de 1.000 pequeños agricultores).

⁷ La OCDE va más lejos al destacar que "las sumas necesarias para que los pequeños agricultores reciban certificación en el marco de programas de normas voluntarias privadas, los esfuerzos necesarios en materia de gestión y las incertidumbres en cuanto a la viabilidad a largo plazo de la certificación del pequeño agricultor plantean interrogantes sobre las estrategias de desarrollo postuladas acerca de la producción de productos agrícolas de alto valor para la exportación por parte de pequeños agricultores ... Entonces la cuestión pasa a ser la de si, en lugar de tener por objetivo el que esos agricultores accedan a la cadena de valor mundial, los esfuerzos públicos no deberían encaminarse o bien a ayudarles a adaptarse en sectores distintos de la agricultura o bien a abastecer mercados locales o menos exigentes en cuanto a calidad y certificaciones". (OCDE 2006: 21 y 17).

privado, QA Plus Asia-Pacific Sdn. Bhd, propuso crear una norma nacional que también pudiera evaluarse por referencia a la EurepGAP. La labor comenzó en 2004 y en enero de 2005 la norma fue adoptada por el Departamento de Normas de Malasia (DSM), tras tener en cuenta las observaciones del público, con el nombre de MS-GAP: Malaysian Standard: Crop Commodities-Good Agricultural Practice (MS 1784:2005).

17. En general, los países de la ASEAN proponen un enfoque gradual que comenzaría con un programa centrado en la inocuidad de los alimentos a escala nacional con importante participación gubernamental que ulteriormente podría utilizarse como base para la elaboración de BPA "de calidad superior" locales o incluso nacionales cuyo principal fin sería facilitar el acceso a mercados de exportación clave. Se ha comenzado a trabajar en un programa de BPA de la ASEAN⁸ que consistiría en cuatro módulos que abarcarían la inocuidad de los alimentos, la gestión ambiental, la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores y la calidad de la producción. Cada módulo puede utilizarse aisladamente o en combinación con otros, lo que permite la ejecución progresiva de los programas de BPA sobre la base de las distintas prioridades de los países.

C. BENEFICIOS DE LOS PROGRAMAS DE BPA

18. Los códigos de BPA que recogen las prioridades de desarrollo y las condiciones agronómicas nacionales pueden aportar beneficios a los países en desarrollo al promover la producción de alimentos sanos e inocuos, mejorar la salud y la seguridad de los trabajadores y reducir los impactos ambientales. Varios países en desarrollo han estado elaborando programas de BPA nacionales (véase *infra*).

19. Los programas de BPA pueden ayudar a los agricultores y los exportadores de los países en desarrollo a cumplir las prescripciones de la reglamentación y del sector privado que imponen los mercados nacionales e internacionales. La aplicación y certificación de BPA en los países en desarrollo también se contempla como un instrumento destinado a asegurar el acceso a los mercados. Algunos gobiernos de la ASEAN (por ejemplo, Tailandia) están animando a los productores/exportadores a que se adhieran a los programas de BPA, lo que se considera, unido a otras medidas como la certificación obligatoria de los residuos de plaguicidas, un medio para contribuir a impedir que se niegue el acceso de los productos a los mercados exteriores.

D. OBSTÁCULOS QUE SE OPONEN A LA APLICACIÓN DE BPA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

20. Puede haber algunos obstáculos generales que se oponen a la aplicación de BPA, por ejemplo el desconocimiento de los beneficios que aportan las BPA, los bajos niveles de educación, las dificultades en llevar registros y realizar con regularidad la autoinspección, el escaso acceso a insumos no adulterados (por ejemplo, semillas), la falta de personal capacitado, los elevados costos de la aplicación de BPA, el acceso insuficiente a los créditos necesarios para financiar las mejoras que hacen falta en instalaciones y maquinaria y la ausencia de primas a los precios de los productos procedentes de explotaciones certificadas.

21. También existen obstáculos específicos a la certificación de la EurepGAP. Los pequeños agricultores parece que experimentan dificultades para satisfacer los criterios en materia de puntos de control/cumplimiento concernientes al uso de plaguicidas y productos químicos registrados, el almacenamiento de abonos y de productos de protección de los cultivos, los procedimientos

⁸ Se está elaborando un sistema de garantía de calidad (QA) para la ASEAN en el que participan los Estados miembros de la ASEAN interesados con ayuda de dos expertos australianos en el marco de la Serie de Programas de Cooperación para el Desarrollo ASEAN-Australia - Proyecto de sistemas de garantía de la calidad para las frutas y hortalizas de la ASEAN.

higiénicos en la recolección y la manipulación de la producción y las evaluaciones de los riesgos (por ejemplo, en el caso de nuevas plantaciones y en la higiene durante la recolección). En muchos países en desarrollo los laboratorios aún no están acreditados conforme a la norma ISO 17025 o a una norma equivalente para las pruebas, como exigen los puntos de control sobre protección de cultivos, análisis de residuos y calidad del agua.

22. Una limitación significativa que se menciona en casi todos los estudios monográficos es la incertidumbre acerca de en qué medida los minoristas y los importadores de los mercados extranjeros exigirán realmente la certificación, lo que plantea dudas acerca de la importancia de la certificación en el mercado.

E. ASPECTOS DEL DESARROLLO QUE DEBEN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS NACIONALES DE BPA

23. En los países en desarrollo, los programas nacionales de BPA pueden tener en cuenta las condiciones de desarrollo y agronómicas locales. No obstante, también es necesario procurar la armonización con los requisitos mundiales a fin de obtener el reconocimiento en los mercados exteriores y reducir la necesidad de auditorías múltiples. Estos dos objetivos deben guardar un cuidadoso equilibrio.

24. En los programas nacionales de BPA se debe prestar particular atención a las necesidades de los pequeños agricultores. En varios estudios monográficos se destaca la necesidad de que las partes interesadas, en particular los productores, intervengan efectivamente en la elaboración de normas de BPA. La norma del Brasil hace hincapié, entre otras cosas, en la función esencial de la capacitación, el desarrollo tecnológico y el apoyo de las infraestructuras (por ejemplo, el establecimiento de laboratorios para realizar análisis de residuos químicos empleando métodos internacionalmente aceptados y la aplicación de métodos de muestreo de conformidad con normas internacionales) y asociaciones con el sector privado, administraciones locales y organizaciones no gubernamentales.

F. FUNCIÓN DE LOS GOBIERNOS EN EL FOMENTO DEL CUMPLIMIENTO DE BPA

25. La función proactiva de los gobiernos puede desglosarse en los siguientes grupos:

- Análisis de las políticas: facilitar la claridad conceptual en relación con el reforzamiento de la contribución al desarrollo de las BPA, por ejemplo, ocuparse de las preocupaciones de los pequeños agricultores y optimizar el equilibrio entre beneficios y costos.
- Facilitar la inversión en infraestructura física y de servicios para los sistemas NMPC (esto es, normas, metrología, pruebas y garantía de calidad), el transporte, la cadena de refrigeración, y orientar la financiación conexas de los donantes.
- Idear políticas de acompañamiento o de apoyo, por ejemplo en servicios de divulgación y apoyo financiero.
- Velar por la coherencia de las políticas entre los organismos gubernamentales en materia de creación y aplicación de BPA.
- Facilitar el diálogo de los interesados sobre la creación y cumplimiento de BPA y participar en dicho diálogo.

26. Los gobiernos deberían desempeñar en general una función de facilitación sin interponer obstáculos (UNCTAD, 2007c). Tienen una función esencial que desempeñar prestando ayuda para servicios de divulgación que pueden facilitar el cumplimiento de BPA por los productores, en particular los pequeños y medianos. Además, pueden apoyar la ejecución de las BPA:

- Dando a conocer entre los productores los beneficios de las BPA o mejorando dicho conocimiento.
- Apoyando la capacitación.
- Elaborando criterios para evaluar nuevas ubicaciones para la producción de frutas y hortalizas frescas.
- Abordando los problemas que conlleva el registro de los productos de protección de los cultivos.
- Velando por el control efectivo de algunos aspectos de los que se ocupan los puntos de control de la EurepGAP, por ejemplo la calidad de las semillas, el registro de productos químicos agrícolas y la elaboración de legislación nacional en la esfera de la protección ambiental y de la salud y seguridad de los trabajadores.
- Facilitando la infraestructura necesaria para el cumplimiento de los puntos de control (por ejemplo, la eliminación apropiada de los envases vacíos de productos químicos agrícolas) y promoviendo la investigación y el desarrollo y la asistencia técnica (por ejemplo, para facilitar la acreditación de laboratorios según la ISO 17025 o una norma equivalente para las pruebas).
- Proporcionando una reglamentación efectiva de las empresas que suministran servicios e insumos pertinentes para las BPA, como laboratorios, proveedores de abonos y productos químicos agrícolas y proveedores de productos y servicios de calibración.

27. Los organismos gubernamentales pueden ayudar a los pequeños agricultores en la aplicación y la certificación de BPA. En el Brasil se ofrecen fondos públicos para formación y para compartir los costos de la certificación, con el fin de ayudar a los productores a adherirse al programa PIF del Gobierno, aunque en general no se ofrecen tales fondos para obtener la certificación con arreglo a programas del sector privado.

28. Se plantea la cuestión de la medida en que los gobiernos y los donantes deberían utilizar los fondos públicos para ayudar a los productores en la aplicación y el cumplimiento de normas del sector privado. No obstante, podría sostenerse que las normas del sector privado también desempeñan una función útil en el cumplimiento de los objetivos de la política de la administración pública en varias esferas, entre ellas la inocuidad de los alimentos, la mejora de la gestión ambiental y la diversificación de las exportaciones hacia productos de alto valor.

29. Como se señaló en la reunión anual de 2006 del Grupo Consultivo, incluso aunque los gobiernos no pudieran asumir la responsabilidad de las actividades normativas del sector privado, podrían entablar conversaciones con organizaciones de ese sector, organizar seminarios e invitar a organismos del sector privado a participar en determinados talleres sobre cooperación técnica para países en desarrollo. Algunos donantes han cooperado con organizaciones del sector privado en proyectos encaminados a ayudar a productores de países en desarrollo a cumplir normas del sector privado en materia de inocuidad de los alimentos y de medio ambiente (para más información, véase UNCTAD, 2006).

G. FACILITACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE LA EUREPGAP

30. Los países en desarrollo pueden estudiar varias opciones para facilitar la certificación EurepGAP para los productores, por ejemplo la certificación de grupo, la elaboración de directrices de interpretación nacionales y la evaluación de una norma de BPA elaborada localmente comparándola con la norma de la EurepGAP. También pueden tratar de fomentar el reconocimiento de programas nacionales de BPA en mercados de exportación.

31. La certificación colectiva puede constituir una opción viable para los pequeños productores que se integran en grupos de productores ya establecidos o que abastecen a grandes exportadores, pero por lo general los pequeños cultivadores necesitan apoyo, particularmente en la aplicación de sistemas de control de calidad, para obtener la certificación. Los costos desembolsados en capacitación e inversiones para aplicar y mantener un sistema de control interno tienden a ser elevados. El número mínimo de productores de un grupo dependerá de la cifra de negocios del grupo y de su capacidad de mantener el sistema de control interno. Un elemento esencial de la opción de certificación de grupo de la EurepGAP es un sistema de gestión de calidad documentado que permite al organismo de certificación externo certificar no a cada miembro del grupo, sino a todo el grupo. La Asociación Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) elaboró un manual que ha sido aprobado por la EurepGAP y que contiene procedimientos operativos y formularios de registro para un grupo de agricultores ficticio.

32. La opción de certificación de grupo de la EurepGAP fue escogida en tanto que opción apropiada para ayudar a los productores de piñas de Ghana a superar obstáculos para exportar, en particular los relacionados con el cumplimiento de los niveles máximos de residuos fijados por la UE para los plaguicidas. Primero los problemas impulsaron que el sector se comprometiera con la EurepGAP, y luego con el programa de la iniciativa sobre plaguicidas financiado por la UE. En Ghana, el sector de las piñas es el que más contribuye a las exportaciones no tradicionales del país. La mayor parte de las frutas para la exportación procede de explotaciones comerciales. No obstante, en torno al 45 por ciento de las exportaciones totales se obtienen de pequeñas explotaciones, compuestas de más de 600 familias campesinas. A finales de 2003, alrededor de la tercera parte de los exportadores de piñas de Ghana habían obtenido la certificación de la EurepGAP, ya fuera como empresas individuales, ya como grupo de cultivadores en el marco del programa de organización de comercialización de la producción. Recientemente la EurepGAP, en colaboración con algunos donantes, ha iniciado un importante proyecto de múltiples participantes encaminado a incorporar a los pequeños agricultores a la cadena de suministro mundial.

33. Las directrices de interpretación nacionales pueden facilitar la comprensión de los puntos de control y los criterios de cumplimiento de la EurepGAP. En Kenya, por ejemplo, un comité técnico nacional está elaborando directrices de interpretación para pequeños agricultores del país. Más abajo se analiza la opción de la evaluación comparativa.

H. CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN DE NORMAS DE LA EUREPGAP

34. Con el transcurso de los años los procesos de elaboración de normas de la EurepGAP se han hecho más transparentes. Por ejemplo, el acta de la conferencia anual de la EurepGAP celebrada en Praga en 2006 ha sido considerada por algunos como un indicador de progreso: por primera vez, los cambios propuestos para la tercera revisión de la norma de la EurepGAP se presentaron según una modalidad participativa, fuera de los comités técnicos.⁹ Sin embargo, puede que los países en desarrollo experimenten dificultades en participar de manera efectiva a causa de los costos que ello

⁹ GTZ newsletter N° 40 - Noviembre de 2006, <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-trade-news-40.pdf>.

conlleva, la frecuencia de las reuniones en diferentes partes del mundo y lo elevado de las cuotas que pagan los miembros.

35. En unos 14 países, entre ellos cinco en desarrollo (la Argentina, el Brasil, Colombia, Malasia y Turquía) se han creado grupos de trabajo técnicos nacionales.¹⁰ Estos grupos podían elaborar directrices nacionales de interpretación, explorar y, de ser apropiado, apoyar procesos nacionales de evaluación comparativa y aportaciones encauzadas de expertos nacionales a los comités de normas técnicas de la EurepGAP. Además, esos grupos deberían llamar la atención sobre problemas derivados de la brevedad de los ciclos de revisión de los protocolos de la EurepGAP.

I. ARMONIZACIÓN DE NORMAS Y OPCIÓN DE EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LA EUREPGAP

36. Henson (2006: 29) sostiene que "en efecto, hay pruebas de que la tendencia y la rapidez hacia la armonización de normas privadas sobre inocuidad y calidad de alimentos supera con mucho a los esfuerzos similares realizados en la esfera pública". Por ejemplo, la norma global del British Retail Consortium (BRC) y la Norma Alimentaria Internacional (International Food Standard) son normas colectivas privadas sobre alimentos. La Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (Global Food Safety Initiative (GFSI)) ha estado elaborando directrices para la evaluación comparativa de normas privadas de inocuidad de los alimentos a fin de promover la armonización o el reconocimiento mutuo de códigos divergentes.¹¹ Las normas arriba mencionadas abarcan la elaboración de alimentos. No obstante, en 2004 el Documento de Orientación de la GFSI se amplió a las normas aplicables antes de la salida de la explotación agrícola. Posteriormente se evaluó y se reconoció como equivalente la SQF 1000.

37. La opción de la evaluación comparativa de la EurepGAP ofrece una opción para promover la armonización y la equivalencia de normas aplicables antes de salida de la explotación agrícola. Algunos países en desarrollo ya han evaluado las normas nacionales comparándolas con las de la EurepGAP y otros han expresado su interés por esa evaluación. ChileGAP es un programa del sector privado propiedad de la Fundación de Desarrollo Frutícola, elaborado con ayuda del Gobierno. En México, el Ministerio de Agricultura (SAGARPA)¹² encabezó la creación de MexicoGAP. Es interesante observar que Chile y México, los dos países latinoamericanos que han completado satisfactoriamente el proceso de evaluación comparativa, sólo envían una proporción relativamente pequeña de frutas y hortalizas frescas al mercado de la UE (en comparación, por ejemplo, con el Brasil, Colombia, la Argentina y la mayoría de los países africanos). Muchos cultivadores chilenos ya estaban certificados con la EurepGAP antes del comienzo del proceso de evaluación comparativa, pero necesitaban la certificación en BPA también para el mercado de los Estados Unidos. De este modo, los productores/exportadores sólo necesitan una certificación, la de ChileGAP, para exportar a ambos mercados. También necesitaban un programa que fuera fácil de entender para los pequeños agricultores. La Asociación de Exportadores de Productos Frescos de Kenya (FPEAK), con ayuda de la COLEACP, ha estado elaborando una norma nacional que en la actualidad está siendo objeto de evaluación comparativa.

38. En la actualidad existen demasiado pocas normas nacionales de BPA que hayan sido objeto de evaluación comparativa para extraer conclusiones sobre su éxito en general. La experiencia de ChileGAP parece haber sido muy satisfactoria (Villalobos y Santocoloma, 2005).

¹⁰ Fuente: Sitio Web de EurepGAP.

¹¹ El Documento de Orientación de la GFSI (GFSI Guidance Document) ha evaluado y reconocido como equivalentes la Norma Global BRC, la IFS, la Dutch HACCP, la SQF 1000 y la SQF 2000.

¹² Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

39. Sin embargo, el proceso de la evaluación comparativa no es sencillo y tal vez no constituya una opción viable para muchos países en desarrollo. Se ha de señalar que para que una norma nacional sea formalmente reconocida debe satisfacer *todos* los puntos de control y los criterios de cumplimiento fijados en la norma pertinente de la EurepGAP. Garbutt y Coetzer (2005) sostienen que esta "interpretación estricta de la equivalencia" es necesaria para que los compradores tengan confianza en la comparabilidad de diferentes normas. El concepto de equivalencia empleado en el contexto de la evaluación comparativa de la EurepGAP es más estricto que el concepto de equivalencia en los Acuerdos MSF y OTC. También debería señalarse que mientras que los Acuerdos de la OMC utilizan el concepto de equivalencia de *resultados*, la EurepGAP utiliza el concepto de equivalencia de *procesos*. Además, en toda norma nacional se tiene que volver a solicitar la evaluación comparativa para tener en cuenta las revisiones de la norma de la EurepGAP (la tercera revisión de las normas de la EurepGAP se publicó el 8 de febrero de 2007).

40. El proceso de evaluación comparativa puede requerir mucho tiempo. La evaluación comparativa también puede implicar la necesidad de introducir en los protocolos nacionales existentes nuevos requisitos que tal vez no resulten particularmente pertinentes o apropiados a las condiciones locales y que pueden crear obstáculos a los pequeños agricultores (incluso a aquellos que ya han recibido capacitación para aplicar la norma local) cuyo interés principal es el mercado nacional. Tal vez los gobiernos se muestren reacios a incorporar los requisitos de una norma del sector privado, como la EurepGAP, a una norma gubernamental de BPA, como la PIF. Puede que este sea el caso particular de los países que ya disponen de un programa gubernamental bien desarrollado, como el Brasil.

41. En los países desarrollados, la mayoría de los programas de BPA son propiedad del sector privado. Sin embargo, en los países en desarrollo existen programas de BPA que son propiedad tanto del sector privado (elaborados en general con ayuda del gobierno) como del gobierno. En ocasiones, las normas gubernamentales se pueden elaborar y aplicar con escasa participación de los productores, en particular de los pequeños. No obstante, en Malasia la norma nacional de BPA fue propuesta por el sector privado y se está elaborando en estrecha cooperación con el sector público. La aplicación de la MexicoGAP la está llevando a cabo un organismo de promoción de las exportaciones del Ministerio de Agricultura, conocido como México Calidad Suprema, que tiene vínculos estrechos con los principales productores y exportadores.

42. La evaluación comparativa puede resultar más fácil entre dos programas del sector privado que entre uno privado (por ejemplo, la EurepGAP) y uno gubernamental, en particular si este último ya está bastante elaborado. El proceso de evaluación comparativa de la EurepGAP necesita estar mejor adaptado a protocolos de BPA ya existentes en países en desarrollo, y en el concepto de "equivalencia" debe tenerse plenamente en cuenta los logros de tales programas.

43. Algunos han sostenido que la evaluación por comparación de una norma nacional gubernamental de BPA con una norma del sector privado (como la de EurepGAP) puede plantear cuestiones sistémicas en la OMC porque ese vínculo podría estar sujeto a las disciplinas de la OMC (Gandhi, 2005). Sin embargo, se ha de señalar que en general un programa de BPA no es obligatorio. Se trata de una norma voluntaria, independientemente de que sea gubernamental o del sector privado.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. Hace falta que haya más diálogo entre los representantes de organizaciones normativas del sector privado, gobiernos y productores/exportadores de los países en desarrollo. Tales diálogos podrían centrarse en a) cuestiones conceptuales y enfoques apropiados de la elaboración de BPA nacionales; y b) aclaración de la función de los gobiernos y de otras partes interesadas.

45. Los donantes pueden desempeñar la importante función de facilitar las consultas a este respecto. Tal vez los donantes también deseen apoyar la participación de representantes de países en desarrollo en las reuniones anuales de la EurepGAP y en la labor de sus comités técnicos. Los grupos de trabajo técnicos nacionales podrían desempeñar una función central en facilitar la participación en los procesos de elaboración de normas de la EurepGAP.

46. El Grupo Consultivo de Trabajo de la UNCTAD sobre prescripciones ambientales y acceso a los mercados para los países en desarrollo ya ha dado su apoyo a los diálogos y planes de las partes interesadas nacionales y subregionales para intensificar en el futuro estas actividades en estrecha colaboración con la FAO.¹³

¹³ Para más información, véase UNCTAD (2006).

REFERENCIAS

Chia-Hui Lee, G. (2006). Private food standards and their impacts on developing countries. European Commission DG Trade Unit G2; disponible en:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/june/tradoc_127969.pdf.

COLEACP, Food Quality Certification Adding value to farm produce. Bruselas, 5 y 6 de febrero de 2007. Presentación en Powerpoint disponible en:
http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/stinglhamber_en.pdf.

Gandhi, SR (2005). Regulating the use of voluntary environmental standards within the World Trade Organization legal regime: Making a case for developing countries, *Journal of World Trade*, 39(5): 855-880.

Garbutt, N. y Coetzer, E. (2005). Options for the development of national/subregional codes of good agricultural practice for horticultural products benchmarked to EurepGAP. Consultation Draft, septiembre de 2005, resumido en el capítulo III de UNCTAD (2007b).

Andrew Graffham (NRI) y Bill Vorley (IIED). "Experience of Impact of EU Private & Public sector standards on Fresh produce Growers & Exporters in Sub-Saharan Africa," Seminario informal, UE-Bruselas, 7 de diciembre de 2005.

Henson, S. (2006). The role of public and private standards in regulating international food markets, paper prepared for Summer Symposium of the International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC), Bonn (Alemania), 28 a 30 de marzo de 2006, accesible en: www.agp.uni-bonn.de/iatrc/iatrc_e.htm.

Humphrey, J. (2005). Shaping value chains for development: Global value chains in agribusiness. Research paper for GTZ, Eschborn (Alemania): 22-25; disponible en: www.gtz.de/trade.

McCulloch, N. y Ota, M. (2002). Export horticulture and poverty in Kenya. IDS Working Paper 174, Institute of Development Studies. Sussex, Universidad de Sussex.

O'Brien, T. y Díaz Rodríguez, A. (2004). Mejorando la competitividad y el acceso a los mercados de exportaciones agrícolas por medio del desarrollo y aplicación de normas de inocuidad y calidad. El ejemplo del espárrago peruano. Reporte del Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Julio de 2004. http://infoagro.net/shared/docs/a3/CODEX_PERU.pdf.

OCDE (2006). Working Party on Agricultural Policies and Markets, Private standard schemes and developing country access to global value chains: challenges and opportunities emerging from four case studies (AGR/CA/APM(2006)/20), París, 27 de septiembre de 2006.

UNCTAD (2006). Report of the workshop on Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: How to Turn Challenges into Opportunities (UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1), Ginebra, 3-4 de julio de 2006, accesible en: www.unctad.org/trade_env/meeting.asp?MeetingID=175.

UNCTAD (2007a). Food-safety and environmental requirements in export markets - friend or foe for producers of fruit and vegetables in Asian developing countries (UNCTAD/DITC/TED/2006/8), editado por U. Hoffmann y R. Vossenaar, con ayuda de A. Stevenson (de próxima aparición).

UNCTAD (2007b). Codes for good agricultural practices: opportunities and challenges for fruit and vegetable exports from Latin American developing countries: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rica (UNCTAD/DITC/TED/2007/2), editado por U. Hoffmann y R. Vossenaar (de próxima aparición).

UNCTAD (2007c). Report of the expert meeting on enabling small commodity producers and processors in developing countries to reach global markets (TD/B/COM.1/EM.32/3), 19 de enero de 2007, accesible en: www.unctad.org.

Vander Stichele, M., van der Wal, S. y Oldenziel, J. (2006). Who reaps the fruit? Critical issues in the fresh fruit and vegetable chain. Amsterdam, Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO).

Villalobos, P. y Santocoloma, P. (2005). Chile's experience with implementing a national GAP benchmarked to EurepGAP. Presentation made at the Subregional Stakeholder Consultation on Issues in Benchmarking National Codes on Good Agricultural Practice for Horticultural Products to EurepGAP, Rio de Janeiro, 8-10 de diciembre de 2005.

Banco Mundial (2006), Vietnam Food Safety and Agricultural Health Action Plan (Report N° 35231 VN), febrero de 2006.

Aloui O. and Kenny L. (2004). The Cost of Compliance with SPS Standards for Moroccan Exports: Estudio Monográfico, Banco Mundial, documento de debate del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Topics/Standards/MoroccoCountrySurveyF.pdf>.
