

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/763
27 de febrero de 2007

(07-0828)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

LAS NORMAS PRIVADAS VOLUNTARIAS Y EL ACCESO A LOS MERCADOS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO: RESULTADOS PRELIMINARES

Linda Fulponi¹, economista superior, Dirección de Comercio y Agricultura, OCDE, París.

Comunicación de la OCDE

La siguiente comunicación, recibida el 23 de febrero de 2007, se distribuye a petición de la OCDE.

Introducción

1. El acceso a los mercados de la OCDE sigue siendo una de las principales reivindicaciones de los países en desarrollo en las negociaciones para la liberalización del comercio de productos agropecuarios. Aunque los aranceles pueden ser importantes para el acceso a los mercados, hoy día la atención se centra en los efectos que las normas pueden tener en el comercio, en particular las normas establecidas por empresas privadas. En la actualidad los productos no sólo deben cumplir las reglamentaciones del país importador, sino que también deben satisfacer las prescripciones de los sistemas de normas voluntarias del sector privado, que a menudo son más complejas y estrictas que las gubernamentales (OCDE, 2006; Henson y Reardon, 2005). Pese a ser voluntarias y no estar exigidas por ley, estas normas privadas son necesarias para la actividad comercial, por lo que, en la práctica, resultan obligatorias (Henson y Northen, 1998; Fulponi, 2006). El uso creciente de normas privadas ha suscitado preocupación respecto del acceso a los mercados de los productores de los países en desarrollo, en particular los pequeños y medianos productores, que tal vez dispongan de un capital limitado en sus explotaciones y operen en países en los que la falta de infraestructuras y servicios adecuados hace que el cumplimiento sea difícil y costoso.

2. Un estudio reciente de la OCDE señala los tres hechos siguientes, de importancia capital para el sector de la alimentación en los últimos diez años: 1) la adopción de sistemas de gestión voluntarios para el control de las características de los productos y procesos; 2) la aparición de coaliciones de empresas que establecen normas privadas voluntarias de carácter colectivo, y 3) el mayor uso de normas interempresariales (B2B) de ámbito mundial. Además, estos hechos se producen en un contexto socioeconómico e institucional caracterizado por la mayor influencia de la sociedad civil en la gobernanza del sistema alimentario y por la integración de las empresas del sector

¹ Este documento se basa en trabajos realizados en la OCDE en el período 2005-2006, si bien se presenta bajo la responsabilidad exclusiva de su autora. En él no se reflejan las opiniones de la OCDE ni de sus países miembros.

de la alimentación en los mercados financieros mundiales. Esto ejerce una presión continua sobre el rendimiento financiero de las empresas e impone una necesidad constante de responder a las expectativas de la sociedad, así como a la expansión de las configuraciones reglamentarias. Según se desprende de las entrevistas mantenidas con importantes empresas minoristas, la reputación en cuanto a inocuidad y calidad y la evolución de los marcos jurídicos e institucionales de la inocuidad alimentaria se consideran los principales factores de motivación para la creación de sistemas de normas privadas (Fulponi 2006; OCDE 2006).

3. Los grandes minoristas están dominando cada vez más la escena agroalimentaria en los países de la OCDE, y están utilizando sistemas específicos de normas privadas voluntarias para el abastecimiento de productos frescos. Esto les permite decidir, en lo esencial, qué cantidades de un producto dado, se envían a países del Norte, quién las expide, y cómo, cuándo y a qué precio (Nadvi y Waltring, 2003). Habida cuenta de la evolución previsible de los sistemas de normas privadas voluntarias, es importante examinar las repercusiones que esas novedades puedan tener en el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo.

4. Para comprender las posibles repercusiones de las normas privadas voluntarias en el acceso de los países en desarrollo a las cadenas de valor mundiales, se realizaron cuatro estudios basados en entrevistas con productores y exportadores de frutas y hortalizas de Chile, Sudáfrica, el Perú y Ghana, acerca de su experiencia en la aplicación de ese tipo de normas a los mercados de exportación. Se eligió el sector hortofrutícola porque lo componen productos de alto valor que ofrecen perspectivas favorables de crecimiento de las exportaciones y permiten que los países en desarrollo exploten un recurso del que disponen en abundancia, la mano de obra. Además, el comercio de frutas y hortalizas está cada vez más sujeto a normas privadas voluntarias cuyo alcance y rigor parecen ir en aumento.

A. FUENTES DE ABASTECIMIENTO A LO LARGO DE LA CADENA

5. En los sectores de productos frescos el comercio está gestionado, de modo creciente, por compradores mundiales vinculados a las grandes cadenas minoristas.² Aunque estos minoristas sólo adquieren alrededor de un 25 por ciento de sus frutas y hortalizas, en los países en desarrollo, y se trata de productos de fuera de temporada y tropicales, sus volúmenes de importación son considerables, por lo que constituyen una importante oportunidad de obtener ingresos para los países en desarrollo que puedan cumplir las normas (OCDE, 2006). Éstos no son los únicos mercados al alcance de los países en desarrollo.

6. Los productores de los países en desarrollo están vinculados a los minoristas directamente o por medio de exportadores que negocian con minoristas o con compradores/importadores mundiales. Son los exportadores quienes tienen la responsabilidad de garantizar que los productos respondan a las exigencias del comprador con respecto a la calidad, el cumplimiento de las normas privadas, las cantidades y los plazos de entrega. Aunque los exportadores pueden desempeñar el papel de simples intermediarios comerciales, muchos de ellos intervienen también de cerca en la producción, por cuenta propia o a través de productores por contrata que, por lo general, operan en pequeña escala. De este modo, contribuyen decisivamente, con frecuencia, a la integración de los pequeños y medianos productores en los mercados de exportación. Allí donde la producción está dominada por

² Los proveedores de frutas y hortalizas frescas se han ido integrando con el resto de agentes de la cadena alimentaria, y hay sistemas de distribución centralizada que han empezado a abastecer a cadenas que cubren amplias zonas geográficas. Además, cada vez son menos los agentes que gestionan el comercio internacional de frutas y hortalizas, porque empiezan a concertarse alianzas intercontinentales entre comerciantes y productores-expedidores (integradores), destinadas en parte a contrarrestar la influencia de los minoristas en el mercado (Cook, 2003). Al mismo tiempo, está apareciendo el fenómeno de la especialización, con la que un vendedor especializado asegura la disponibilidad durante todo el año de productos conformes con estrictos criterios de calidad, inocuidad y rastreabilidad alimentarias.

los pequeños productores, como ocurre en buena parte de África y en algunas zonas de América Latina, el exportador combina los papeles de gestor de la explotación, inspector de sanidad e intermediario comercial. A menudo proporciona insumos, supervisa o ejecuta la aplicación de productos químicos, lleva registros sobre el terreno, realiza las pruebas necesarias de los productos y vela por que se cumplan todas las prescripciones de las normas privadas voluntarias. Con este modelo de gestión directa los exportadores son los motores del proceso de certificación de los pequeños y medianos productores.

7. Incluso cuando los pequeños productores son capaces de cumplir las normas de calidad, dado su reducido tamaño no está claro que puedan seguir teniendo acceso a los exportadores, a quienes podría resultarles demasiado caro, por los costos de transacción y gestión, negociar con un gran número de pequeños productores. Como ejemplo de las consecuencias que entraña el endurecimiento de las normas para el acceso a los mercados de los pequeños agricultores se suele citar la experiencia de Kenya con las judías verdes.³

B. ¿QUÉ NORMAS PRIVADAS?

8. En todos los estudios monográficos se constató que la mayor parte de las normas privadas exigidas a nivel de las explotaciones correspondía a programas de buenas prácticas agrícolas (BPA), que incorporan también prescripciones reglamentarias, sobre todo cuando su aplicación tiene por objeto facilitar el comercio.

9. De las normas exigidas por los compradores la más citada fue EurepGAP. Esto confirma su creciente influencia internacional y su importancia en el abastecimiento de las grandes cadenas minoristas. Pero no todos los minoristas ni todos los importadores exigen esta norma. Su difusión se explica, no obstante, por el amplio porcentaje que representan en nuestra muestra las ventas de frutas y hortalizas destinadas al mercado europeo, en especial el Reino Unido y los Países Bajos. La norma EurepGAP fue elaborada originalmente por el Grupo de Trabajo de Productores Minoristas Europeos (EUREP) con objeto de armonizar las normas mínimas de inocuidad de los alimentos.^{4,5} Aunque la armonización de las prescripciones facilita el comercio, los niveles de exigencia a que se establezcan pueden hacer que a corto plazo sean difíciles de cumplir y excluyan a determinados agentes. Sin embargo, cuando las exportaciones tienen varios destinos, es frecuente que deban cumplir

³ La producción de judías verdes para los mercados del Reino Unido comenzó en los años setenta y ochenta, cuando los pequeños agricultores empezaron a vender sus productos en mercados locales donde los compraban los exportadores. Al hacerse más rigurosas las normas sobre inocuidad de los alimentos, y al aumentar el porcentaje de ventas de productos frescos en los supermercados, se hizo imperativo asegurar la calidad y la regularidad de las cantidades, por lo que los mercados mayoristas dejaron de ser una fuente fiable para la adquisición de judías verdes en la cantidad y calidad deseadas. En el decenio de 1990 se incrementaron las compras directas a integradores/exportadores, y la Ley de Seguridad Alimentaria de 1990 del Reino Unido indujo a los grandes minoristas a redactar procedimientos para poner por escrito sus requisitos, cuyo cumplimiento se verificaba después mediante auditorías de los productos y de las explotaciones. Además, los minoristas empezaron a utilizar contratos anuales que daban estabilidad a los proveedores y a los agricultores y los incentivaban a invertir en la mejora de la calidad. En consecuencia, los pequeños agricultores que no podían cumplir los nuevos requisitos de los minoristas dejaron de estar en condiciones de abastecer los mercados del Reino Unido y otros mercados similares, y quedaron marginados. Sólo los que lograron mantenerse estrechamente integrados con los grandes exportadores por medio de contratos siguieron vinculados al gran comercio minorista (Jensen, 2004; Dolan y Humphrey, 2000).

⁴ Actualmente participan en la formulación de sus prescripciones otras partes interesadas de la cadena.

⁵ En respuesta al problema de la doble o triple certificación, la Asociación de Exportadores de Chile A.G., ASOEX, elaboró el programa ChileGAP, en el cual se incorporan prescripciones del programa voluntario de BPA de los Estados Unidos y de la norma EurepGAP.

distintas normas a un mismo tiempo, dado que hay diferentes marcos reglamentarios y/o normas privadas voluntarias. Esto lleva tiempo y dinero. En los casos en que el exportador o el productor realiza alguna operación del proceso de transformación, como el empaquetado, el lavado o el corte, su empresa debe satisfacer igualmente las normas relativas a la fabricación.

C. COSTOS DEL CUMPLIMIENTO, LAS AUDITORÍAS Y LAS CERTIFICACIONES

10. El cumplimiento de las prescripciones de las normas privadas voluntarias requiere invertir en equipo y en locales para el almacenamiento de productos químicos, o en instalaciones higiénicas y con temperatura regulada. Para las explotaciones que pueden beneficiarse de las economías de escala, se trata simplemente de requisitos necesarios para su actividad comercial. A los pequeños productores, para los cuales estas economías de escala son imposibles, les podrían resultar prohibitivos los costos de integrarse en la cadena.

11. El impedimento mayor para cumplir las normas privadas voluntarias son los gastos iniciales necesarios para mejorar la explotación, como los resultantes de la construcción de locales para el almacenamiento de productos químicos, aseos, vestuarios y comedores, así como la modernización de las instalaciones de envase y lavado. Estos costos varían en función de la norma adoptada, pero también de las condiciones en que se encuentre inicialmente la explotación. Por ejemplo, en Ghana, los costos del cumplimiento de la norma EurepGAP oscilaban entre los 400 y los 500 dólares EE.UU. para las explotaciones de piñas (ananás) de 15 a 20 acres, pero en el caso de las explotaciones grandes podían ser más sustanciales. Por ejemplo, un productor de piñas para la exportación cuya explotación era de 1.000 acres gastó 80.000 dólares EE.UU. para ajustarse a la norma EurepGAP.

12. Los resultados de la encuesta indican que, una vez habilitadas las explotaciones, los costos recurrentes de auditoría y certificación que entrañan las normas privadas no son excesivos en relación con la ventas. En Chile, esos costos representaban un 1 por ciento o menos de las ventas, y en Sudáfrica alrededor del 4 por ciento. En el Perú, y para el mango, oscilaban entre el 4 y el 15 por ciento del precio en la explotación. Por lo tanto, el volumen es un factor determinante de la rentabilidad, ya que una parte de estos costos es fija sea cual sea la extensión de las explotaciones. Incluso en Ghana los costos de auditoría y certificación eran relativamente limitados: 50 dólares EE.UU. para una explotación de 8 hectáreas con una cifra de ventas de 20.000 dólares, y 12.500 dólares para una explotación de 400 hectáreas con una cifra de ventas de 1,2 millones de dólares. EurepGAP permite ahora la certificación de grupo, que reduce de forma sustancial estos costos recurrentes.

13. El mantenimiento de registros en las explotaciones se ha ido complicando, porque los importadores cada vez piden más información para satisfacer a los minoristas. Es frecuente que se exija el cumplimiento de prescripciones de rastreabilidad hasta el huerto o el terreno, a menudo con indicación de los antecedentes de la aplicación de productos químicos. Aunque no se trata de una exigencia reglamentaria, algunos compradores pueden considerar que es un medio de reducir los riesgos y descargar responsabilidad. Esto ha obligado a muchas explotaciones a emplear a administrativos que se ocupen de llevar registros detallados, con el consiguiente incremento de los costos. Los pequeños productores, en general, cuentan para ello con la asistencia de los exportadores, que hacen esta tarea en su lugar y se la debitan en cuenta. Gracias a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, casi todo puede seguirse y rastrearse pero, ¿es necesario?

D. INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS

14. Todos los estudios coincidieron en que, para conseguir un sector de exportación de productos frescos que sea competitivo, es importante disponer de infraestructuras y servicios de calidad. Para asegurar la entrega del producto al comprador, intermediario o final, hay que contar con sistemas de telecomunicaciones, redes de suministro energético, carreteras y puertos fiables, así como servicios de transporte aéreo y por ferrocarril dotados de instalaciones de refrigeración adecuadas. Los países que carecen intrínsecamente de estos medios no alcanzan a satisfacer las exigencias de los mercados y ven dificultado su acceso a los mercados extranjeros. Esto reviste especial importancia para el sector de la exportación de frutas y hortalizas frescas de alto valor, que precisa de una considerable coordinación de la producción, el transporte, el almacenamiento y la distribución.

E. PROBLEMAS Y VENTAJAS DE LAS NORMAS PRIVADAS VOLUNTARIAS

15. La aparición de las normas privadas voluntarias como instrumento de regulación de la cadena alimentaria entraña problemas, pero también ventajas. Entre los requisitos, los problemas citados por los *exportadores* que más dificultades plantean figuraban los siguientes: el mantenimiento de un registro por los productores/productores por contrata; el control del uso de productos químicos; la gestión y la observancia de los diferentes regímenes normativos; la certificación, sobre todo la referida a las buenas prácticas de fabricación; el cambio de mentalidad de los productores, en particular los pequeños y medianos productores, y el cumplimiento de las diversas reglamentaciones nacionales.

16. En el caso de los *productores*, las principales limitaciones señaladas en las entrevistas tenían más que ver con los cambios requeridos a nivel del productor, por ejemplo, en las prácticas agronómicas. Esos cambios se referían a lo siguiente: el cumplimiento de las normas de calidad e inocuidad de los alimentos; el uso de productos químicos; la higiene de los trabajadores; las operaciones de cosecha y de poscosecha, y el acceso a la cadena del frío. Tanto los exportadores como los productores opinaban que las prescripciones sobre los niveles máximos de residuos (LMR), la prevención de la contaminación microbiológica, la selección y la aplicación de plaguicidas, y las pruebas de poscosecha, el mantenimiento de registros, y la rastreabilidad hasta el terreno de cultivo solían ser costosas y difíciles de satisfacer. Para satisfacer muchas de estas prescripciones, hace falta mano de obra cualificada, que suele ser cara debido a su escasez. La necesidad de invertir en locales y equipo, como los destinados al almacenamiento de productos químicos y a las instalaciones higiénicas, así como la falta de información sobre las reglamentaciones de mercado extranjeras y la aplicación de normas privadas, pueden excluir a algunos productores que cultivan en pequeña escala y no tienen acceso a fuentes de financiación ni a mano de obra cualificada.

17. Sin embargo, el cumplimiento de las normas privadas voluntarias también ofrece ventajas, a saber: 1) el acceso a la cadena de valor mundial, que es esencial para la realización de exportaciones comerciales a los países desarrollados, y la posibilidad de entablar relaciones comerciales más a largo plazo; 2) una mayor eficiencia de las operaciones: reducción de los costos gracias a un mejor uso de los productos químicos, la organización de las tareas y la disponibilidad de información más completa sobre cómo utilizar y almacenar los plaguicidas para aumentar la seguridad de los trabajadores; 3) la disponibilidad de información más completa sobre cómo utilizar y almacenar los productos químicos para reducir sus efectos negativos, y 4) una mayor seguridad de los trabajadores, gracias al uso de prendas de vestir adecuadas para manipular productos químicos y al cambio de los procedimientos de almacenamiento y la separación de las diferentes tareas.

F. RESPONDER AL DESAFÍO DE LAS NORMAS PRIVADAS

18. Las normas privadas van a permanecer, y los grandes minoristas con influencia en el mercado exigirán su cumplimiento junto al de otros requisitos comerciales, como los relativos a las cantidades y la flexibilidad de los plazos de entrega. En este contexto, los productores/exportadores de los países en desarrollo tendrán que ser capaces de adaptarse al mayor rigor de las normas. Los productores de más envergadura y capacidad que operen en países dotados de infraestructuras y servicios de calidad y de asociaciones empresariales experimentadas obtendrán un buen resultado, aunque periódicamente puedan incurrir en costos de ajuste. Se trata simplemente de exigencias comerciales.

19. Sin embargo, para una categoría muy numerosa de productores, los productores en pequeña escala de muchos países en desarrollo, esas exigencias podrían ser demasiado costosas y difíciles de satisfacer. Algunas de las limitaciones son propias de la explotación o el agricultor, como la falta de capital físico y humano, que puede paliarse con ayuda financiera y educación. Otras son externas y guardan relación con las infraestructuras y servicios del conjunto de la economía, por ejemplo, la falta de un suministro energético fiable, la poca calidad de los sistemas de transporte y telecomunicaciones, la falta de laboratorios, la falta de instalaciones para el almacenamiento en frío y la asistencia técnica insuficiente. Así pues, y a menos que pueda sortear estos obstáculos -algo que se consigue muchas veces gracias a las asociaciones de productores- esta categoría de productores podría quedar excluida de los mercados de países de la OCDE vinculados a grandes minoristas, lo cual no significa que quede excluida de los mercados de exportación en general.

20. Con toda probabilidad, el alcance y el rigor de las normas privadas voluntarias aumentarán con el tiempo (OCDE, 2006). En vista de la tendencia a abastecerse en todo el mundo, ¿podrán los pequeños productores integrarse y permanecer mucho tiempo en las cadenas de suministro mundiales? Habida cuenta de las sumas necesarias para obtener una certificación de conformidad con los sistemas de normas privadas voluntarias y de los esfuerzos de gestión que se requieren, habrá quien cuestione la validez de las estrategias de desarrollo basadas en la producción para la exportación de frutas y hortalizas de alto valor por los pequeños agricultores. Algunos proponen que se imprima un mayor impulso al comercio entre países del Sur, cuyas exigencias actuales pueden ser menos estrictas que las del Norte. Otros sugieren que se preste más asistencia a la modernización de estos productores, para que puedan ajustarse a las normas y al nuevo entorno competitivo de la economía.

21. Aunque la muestra es bastante limitada, nos ha permitido hacer un primer trabajo empírico en diferentes países utilizando un marco común. Los resultados preliminares apuntan a lo siguiente: 1) cada vez es más necesario cumplir con los sistemas de normas privadas voluntarias para acceder a las principales cadenas de distribución minorista; 2) los exportadores son el nexo principal entre los importadores/compradores y los productores, puesto que son los encargados de transmitir a todos los productores las especificaciones de la demanda y, con frecuencia, también de organizar, financiar y supervisar la producción de los pequeños productores y su certificación; 3) para satisfacer las exigencias de las exportaciones comerciales, es indispensable que a nivel macroeconómico y sectorial se disponga de infraestructuras y servicios tales como sistemas de transporte y telecomunicaciones, suministro energético e instalaciones de pruebas; 4) los pequeños agricultores corren un mayor riesgo de quedar excluidos de las principales cadenas minoristas debido a las limitaciones de capital humano y físico que obstaculizan un cumplimiento de las normas privadas voluntarias, y 5) en los países de ingresos más elevados, se considera que el gobierno ha de ejercer una función de acompañamiento de las industrias de producción y exportación, proporcionándoles una infraestructura adecuada que les permita ser competitivas en sus operaciones.

22. Este primer intento de comprender los efectos de las normas privadas voluntarias en el acceso para los países en desarrollo tenía por objeto explicar mejor cómo pueden influir esas normas en toda la cadena de suministro en los países en desarrollo. Se seguirá trabajando en estos aspectos, realizando nuevos estudios sobre África que se integrarán en el programa de trabajo en materia de normas y comercio y medidas no arancelarias. Este análisis deberá ser empírico y tener en cuenta las condiciones particulares y generales de los países de que se trate.

Bibliografía

Fulponi, L., (2006) "Private voluntary standards in the food system: the perspective of major food retailers in OECD countries", *Food Policy*, 31:1 1-13.

Henson, S.J. y J. Northen, (1998) "Economic Determinants of Food Safety Controls in the Supply Retailer Own-Branded Products in the UK", *Agribusiness*, 14:2 113-126.

Henson, S.J. y T. Reardon, (2005) "Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system", *Food Policy*, 30:3 242-253.

Nadvi, K. y F. Waltring, (2003) "Making Sense of Global Standards", en H. Schmitz (ed.) *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, Elgar: Cheltenham.

OCDE, (2006) *Private Standards and the Shaping of the Agro-Food system*, París.

OCDE, (2006) *Private Standard Schemes and Developing Country Access to Global Value Chains: challenges and opportunities emerging from four case studies*.
