ITEA (2002), Vol. 98V N.° 1, 44-53

COMPETENCIA INTERNACIONAL Y ÉTICA DE PRODUCCIÓN: ¿LA AGRICULTURA ECOLÓGICA, UN CASO APARTE?

P. Sans[1], B. Sylvander

Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Unité de Recherche sur l'Economie des Qualifications Agro-Alimentaires 8, avenue Laënnec, 72000 Le Mans, Francia

RESUMEN

La agricultura ecológica conoce un gran desarollo en numerosos países del Mundo. Los productos ecológicos forman parte de los intercambios comerciales a nivel internacional. Estos flujos pueden ser dificultados por la creación de barreras comerciales basadas en criterios técnicos tal como las normativas de producción.

Esta contribución constituye una reflexión sobre el movimiento actual de armonización de los métodos de producción, a nivel mundial. Los autores muestran que esta tendencia se confronta a dos obstáculos importantes: por una parte, existen múltiples definiciones de la agricultura ecológica; por otra parte, los métodos de control del respeto de las normativas de producción difieren de un país a otro. Esta situación resulta de la disparidad en los niveles de desarrollo económico de los países implicados en el comercio de productos ecológicos: esta disparidad es responsable de la gran variabilidad de las preocupaciones de los ciudadanos y de los responsables políticos. Para los países en desarrollo, el modelo de agricultura de bajos insumos que representa la agricultura ecológica puede contribuir de forma significativa al abastecimiento de la población. Una normativa exigente y un control estricto de los métodos de producción constituyen potentes obstáculos al desarrollo. Sin embargo, cuando estos mismos países intentan exportar su produccíon hacía paises desarrollados, se confrontan, por parte de sus clientes, a la ausencia de reconocimiento de su normativa de producción. En conclusion, la problematica de los obstáculos técnicos al comercio internacional de los productos ecológicos es un tema de gran actualidad, del cual las organizaciones del sector deben preocuparse.

Palabras clave: Agricultura ecológica, Comercio internacional, Barreras, Normativas.

SUMMARY

INTERNATIONAL COMPETITION AND ETHICS OF PRODUCTION: IS ORGANIC AGRICULTURE AN EXCEPTION?

Organic farming is developing at different levels all around the World. Its products are subjected to international trade that is likely to be hampered by technical barriers such as the standards of production. This contribution is a thought on the current evolu-

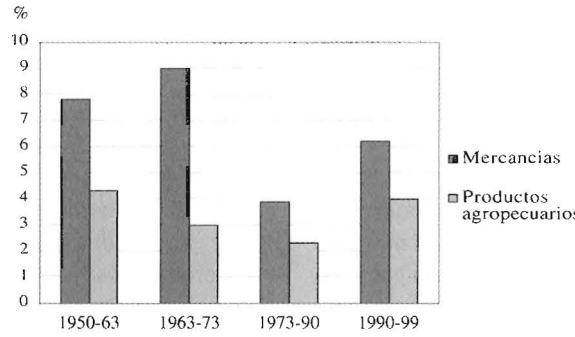
1. Autor al que debe dirigirse la correspondencia: p.sans@envt.fr

tion of the harmonization / standardization of the rules of production at a world level. The authors show that this evolution is far from being completed and presents important obstacles: the definition of organic farming is not homogeneous world-wide; the organization of the control of the production rules varies from one country to another. One of the reasons for these differences lies in the heterogeneity of the levels of economic development closely linked to the worry of the citizens and their governments: developing countries see organic farming as a way to provide their population with food thanks to a mode of production using less and less inputs. At the same time, they can hope to hold some market shares in developed countries: then, they face rules of production and methods of assessment that are different from those into force in their countries. Thus, organic farming, far from being an exception, is fully concerned with the problems of the non-tariff barriers for international trade. It is a subject of great importance for which professional organisations from the organic sector must worry about.

Key words: Organic agriculture, World trade, Tecnical barriers, Standards.

Desde principios de los años cincuenta, el comercio internacional de mercancías ha crecido de forma espectacular: la tasa media de crecimiento anual (en volumen) osciló entre el 4 y el 9% durante el periodo 1950-1999 (figura 1). En este conjunto, los intercambios de productos agropecuarios presentaron la misma tendencia a largo plazo pero el crecimiento en volumen, y sobre todo en valor, resultó más bajo (figura 1). Aunque llama la atención tanto a políticos como a grupos anti-globalización, el comercio de los productos agropecuarios tan sólo representa en la actualidad un 10% de los intercambios de mercancías en el mundo (para un valor de 544 billiones de $ US).

Dada la extensión de la agricultura ecológica a nivel mundial, los productos ecológicos participan en el comercio de mercancías.



Fuente: (WTO, 2000)

Figura 1. Variación porcentual anual media del volumen del comercio mundial de mercancías y de productos agropecuarios (1950-1999).

Figure 1. Average annual growth of the trade volume of goods, agricultural products and foodstuffs (mean 1950-1999).

En esta contribución nos proponemos destacar las consecuencias de la heterogeneidad de los métodos de producción y de control técnico a nivel mundial. En una primera parte, expondremos la problemática general del libre comercio basandose en la clasificación usual de los obstáculos a los intercambios (aranceles aduaneros *vs* obstáculos técnicos). La segunda parte será dedicada a analizar del movimiento actual de armonización de las normativas de producción y de control de la agricultura ecológica: abordaremos los problemas más relevantes que se plantean durante este proceso, entre cuales figuran las diferencias de los niveles de desarrollo económico de los países que participan en el comercio de productos ecológicos.

Libre comercio, competencia y calidad de los productos

La armonización de las normas internacionales: un tema conflictivo

El desarrollo del comercio internacional es el resultado de una fuerte voluntad, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Adanueros y Comercio (GATT) y posteriormente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de bajar poco a poco los aranceles aduaneros que limitan, entre otros, los intercambios de productos agropecuarios. La reducción de los aranceles aduaneros permitió que las corrientes comerciales fluyeran con mayor libertad y, en consecuencia, que aumentara la competencia entre los productores a nivel mundial. Por lo tanto, se puede imaginar facilmente que unos países se vean tentados a crear barreras comerciales basadas en aspectos técnicos (tal como los reglamentos sanitarios, las normas técnicas) con una finalidad proteccionista (DOUSSIN, 2000). Frente a este fenómeno, la OMC promovió la firma de dos acuerdos que regulan la creación de barreras comerciales:

• el acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS en inglés) define las reglas oportunas para garantizar la inocuidad de los alimentos, la vida y salud de los animales y la preservación de los vegetales. Se puede aplicar, por ejemplos, en temas tales como los riesgos de contaminación por micotoxinas o patógenos de los alimentos destinados a los consumidores;

• el acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio trata de garantizar que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de prueba y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio. En el ámbito de la alimentación humana, completa el acuerdo SPS para temas como la calidad nutricional de los alimentos, la composición química o el etiquetado.

Para evaluar si un obstáculo es válido o no, cada día se recurre más al concepto de normas (o estandardes) internacionales que aparecen como referencias (BUREAU *et al.*, 1998): un país que adopta un reglamento más exigente tiene que demostrar la legitimidad científica de tal normativa nacional para garantizar una mejor protección de los consumidores o una calidad superior de los alimentos.

Algunos países (entre los cuales algunos de los que forman parte de la Unión Europea) consideran que aquella definición de la "calidad" de los alimentos es muy incompleta: insiste en la busqueda de la seguridad sanitaria de los consumidores pero no se interesa en otras dimensiones de la calidad, tal como el origen del producto o su modo de produccíon. Ahora bien, en Europa occidental especialmente, los consumidores están cada día más atentos a atributos éticos tal como el bienestar de los animales o el respeto del medio ambiente en los procesos

de producción (MAHÉ, 1997). Esta fuerte sensibilidad se ha traducido de dos formas:

• la promulgación de reglamentos publicos (leyes, decretos...) que imponen a todos, modos de producción exigentes. La directivas de la Comunidad Europea en el tema del bienestar animal (interdicción de mantener ponedoras en aulas por ejemplo) o en el tema de la protección del medio ambiente (Directiva Nitratos) constituyen ejemplos de esta voluntad del poder político.

• el desarrollo, por parte de los profesionales del sector agropecuario, de sistemas de producción controladas y certificadas en el marco de una normativa peculiar. Cada productor puede, si lo desea, entrar en este sistema de producción, cuya finalidad es la diferenciación del producto en el mercado final. Espera pues sacar ventaja (renta) de la propensión de ciertos consumidores a pagar un precio superior por productos que ofrecen garantias sobre atributos específicos (bienestar animal, medio ambiente...).

Visto que la evolución histórica, la cultura local y los niveles de desarrollo económico de los países que intercambian en el comercio internacional son muy distintos, parece normal que existan diferencias, tanto en la evaluación de los riesgos probados o posibles, como en la sensibilidad relativa de los consumidores a las dimensiones éticas. No es extraño, entonces, que existan divergencias entre los reglamentos de las distintas regiones del mundo. Sin embargo, esta situación proporciona distorsiones de competencia ya que, si por una parte modifica el nivel relativo de los costes de producción, y por otra parte conduce a una restricción del mercado potencial de un país (disminución de la participación en el mercado) si el producto participa en el comercio internacional, tal como es el caso del pollo, mencionado por BUREAU y MARETTE (1999). ¿Habrá que concluir pues que sólo una armonización de las normas internacionales puede "salvarnos"?

Competitividad, precio justo y ética

La aplicación de los principios del libre comercio llega a una situación de alineamiento de los precios de un país (precios internos) con los precios internacionales considerados como los únicos "verdaderos precios". Los precios internacionales resultarían del mejor reparto de los recursos productivos en un mercado perfecto, es decir libre de distorsiones: la aptitud de producir a dichos costes da al país una excelente competitividad y una ventaja significativa en la competencia internacional (BERTHELOT, 2001, pp. 68-69). Este punto de vista no toma en cuenta los efectos externos (negativos) de la producción sobre el medio ambiente o los seres humanos (condiciones sociales). La determinación del precio justo supone pues la internalización de aquellos costes (costes de destrucción o de deterioro) en el coste de producción (vease la aplicación en Europa de la norma "el que contamina, paga"). Tal como lo menciona Bürgenmeier, "*dos fuerzas contrarias se manifestan en cuanto a la ética económica: la eficacia y la equidad*" (BÜRGENMEIER, 2000, p. 224). La primera la dirige "*la expresión lo más libre posible del interés individual, el cual es el motor de los mercados competitivos*"; la segunda intenta que "*los intereses individuales converjan hacia el interés común usando valores morales*" (BÜRGENMEIER, 2000, p. 220)[1].

1. Todos los miembros de la OMC no comparten esta opinión: la Unión Europea, que deseaba introducir la cuestión del respeto del medio ambiente y de las condiciones sociales en el programa de la negociación del *Millenium Round*, se enfrentó a una fuerte oposición de los Estados Unidos, entre otros.

La agricultura ecológica parece ser un campo idoneo para explorar esta problemática ya que aparece con ella el dilema entre la eficacia (individual) y la equidad (colectiva):

• por una parte, si bien los productos ecológicos están en trance de reconocimiento a nivel mundial (gracias al *Codex alimentarius*), todavía la agricultura ecológica no tiene una norma internacional sino una serie de reglamentos heterogéneos (en cuanto a los contenidos y a la forma de controlarlos). Además, parte de los productos vienen implicados en los intercambios entre países con niveles de desarrollo económico muy distintos (por ejemplo, las frutas tropicales que se exportan a Estados Unidos o a Europa). La agricultura ecológica constituye pues un terreno de enfrentamiento comercial en un mercado donde siguen existiendo distorsiones que pueden dificultar las exportaciones de algunos de estos países;

• por otra parte, en su base, este modo de producción incorpora valores éticos en el dominio del desarrollo sostenible tal como el respeto de la biodiversidad, del bienestar animal, el uso de razas autóctonas adaptadas al medio...También, lucha por la preservación del capital biológico colectivo para que se pueda transmitir en buenas condiciones a las futuras generaciones.

¿La agricultura ecológica, un sector protegido de las distorsiones y de los obstáculos al comercio?

La agricultura ecológica: un reto importante para los países en desarollo

Según el International Trade Centre, unos 130 países estan implicados en la agricultura ecológica: entre ellos, 90 son países en desarrollo entre los cuales 15 forman parte del grupo de las naciones menos adelantadas (KORTBECH-OLESEN, 2000). Para estos países, son dos las "virtudes" de la agricultura ecológica (SCIALABBA, 2000):

• es claramente un modelo de agricultura que usa poco insumos (limitación de los abonos por ejemplo) y que, gracias a la multiplicación de pequeños productores, puede contribuir de forma significativa al abastecimiento de la población. Para cumplir con este objetivo, un reglamento (ley, normativa...) estricto constituye un potente obstáculo al desarrollo;

• es una oportunidad para que los países en desarrollo participen en el comercio internacional vendiendo productos con fuerte valor añadido: de hecho, los productos ecológicos son uno de los pocos ejemplos de diferenciación de bienes, reconocido a nivel mundial. Hoy día, una parte importante de los intercambios de productos ecológicos viene constituida por frutas o plantas tropicales (te, algodón, plátano...) exportadas hacia países desarrollados.

La exportación de estos productos es difícil y resulta menos beneficiosa por la falta de armonización de las normativas de producción en el mundo y de los métodos de control y de certificación. Por ejemplo, para entrar en la Comunidad Europea, los productos ecológicos procedentes de países extranjeros, necesitan una autorización previa, concedida por el Estado Miembro, tras un examen atento de las normativas y de los sistemas de control (del país extranjero y del Estado Miembro). Este costoso trámite, a cargo de la sociedad importadora, es consecuencia de la falta de reconocimiento mutuo de las normativas[2]. Constituye pues un ejemplo de obstáculo técnico al comercio, que perjudica los intercambios de los países en desarrollo.

2. En la actualidad, sólo seis países se eximen de este trámite ya que sus sistemas de producción y de control han sido reconocidos como equivalentes al de la Unión Europea. Se trata de Argentina, Australia, Hungría, Israel, República Checa y Suiza.

La cuestión de la armonización de las normativas y de los controles

Desde la óptica del libre comercio, parece lógico y necesario armonizar las normativas de producción y los métodos de control. Cabe destacar tres iniciativas que van en este sentido:

• la ratificación de un reglamento único que rija los métodos de producción de los productos vegetales (1991) y animales (1999) ecológicos en la Unión Europea;

• la labor del IFOAM que pretende definir lo que sería una plataforma internacional sobre la producción ecológica y las condiciones de acreditación de las organizaciones de control;

• la labor del *Codex Alimentarius* que pretende ofrecer una base mínima, permitiendo a cada país la elaboración de su normativa propia, conforme con las reglas del comercio internacional (CODEX ALIMENTARIUS, 1999).

Estas recientes iniciativas plantean distintos problemas:

a) se trata de un proceso a largo plazo. Un análisis comparativo de las principales normativas en el ámbito de la ganadería ecológica (entre las cuales figuran las tres anteriormente mencionadas) muestra que quedan muchas diferencias (SCHMID, 2000). Parece útil encontrar un punto de equilibrio entre una tentación rigorista (escalada) y cierto laxismo. La primera, caracterizada por ejemplo por un exceso de criterios técnicos, desanima a los productores inicialmente interesados en el concepto y, a veces, es irrealista y onerosa; la segunda perjudica la credibilidad de la agricultura ecológica a causa de la debilidad del control del reglamento.

b) la voluntad de consenso puede llegar a una formulación demasiado vaga de las exigencias (por ejemplo en los temas del bienestar animal o de las condiciones de alojamiento). En este caso, la cuestión de la armonización recae sobre la confianza y el reconocimiento mutuo de los sistemas de control: ¿que significa la palabra "bienestar" en ambos lados del Atlántico, donde existen sistemas de producción muy diferentes? ¿Como se puede evaluar el bienestar con criterios objetivos y mesurables? ¿Existe un consenso internacional en este tema? Al contrario, una definición armonizada y precisa de las condiciones de producción a un nivel internacional, puede dejar al margen, fuera de juego, ciertos sistemas que pueden justificarse ya que existen características de suelos y climatología muy distintas en el mundo. ¿No sería una locura imaginar una única normativa que pretendiera cubrir situaciones tan heterogéneas?

c) finalmente, teniendo en cuenta que el mercado que quieren conquistar los países en desarrollo está constituido básicamente por las economías desarrolladas, se percibe una clara tendencia al alza del nivel de exigencias de las normativas nacionales (e internacionales). La sensibilidad, por parte de los consumidores europeos o norteamericanos, a una definición global de la calidad y su propensión a pagar un sobreprecio permite la integración en las normativas, de la dimension ética de la producción ecológica en su concepción holística, es decir:

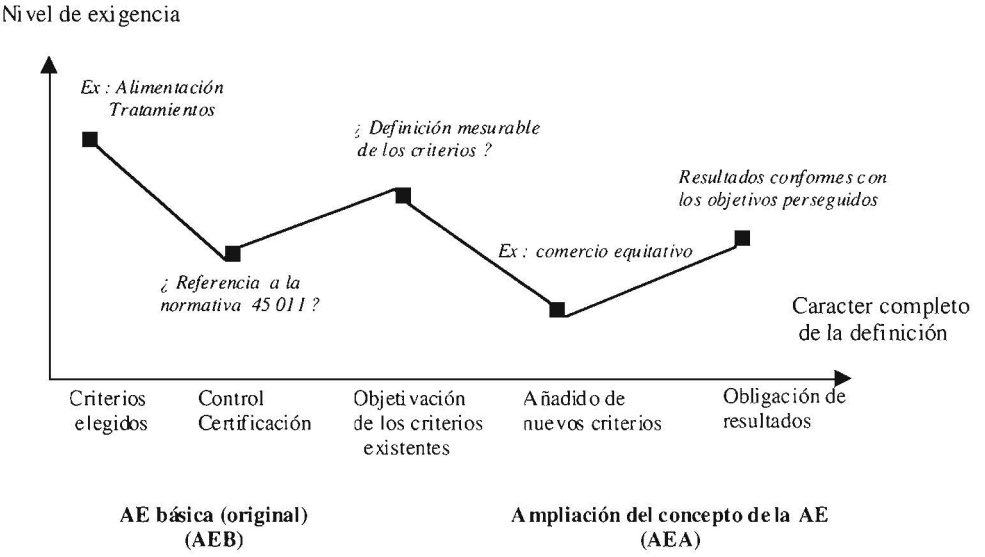
• el respeto del medio ambiente gracias a prácticas de cultivo que no perjudican los recursos naturales (agricultura sostenible);

• el respeto del bienestar animal en sus cuatro dimensiones (ausencia de hambre y sed, alojamiento idóneo, expresión posible de los hábitos normales de la especie, ausencia de miedo y de sufrimiento);

• la afirmación del respeto de los seres humanos implicados en la producción (con-

dición social): aquella tercera dimensión, que corresponde al concepto del comercio equitativo (*fair trade*) parece imponerse poco a poco como parte de la ética de la agricultura ecológica (BROWNE *et al.*, 2000). Así, en el año 1996, el IFOAM añadió un capítulo (n° 10) a su normativa, y luego, en el 1999, empezó la redacción de un Código de Buenas Prácticas para los Exportadores de productos ecológicos (IFOAM, 2000).

El tema de la armonización de las normativas cubre dos aspectos muy relacionados, que determinan el sentido de las acciones útiles que habrá que desarrollar (figura 2).



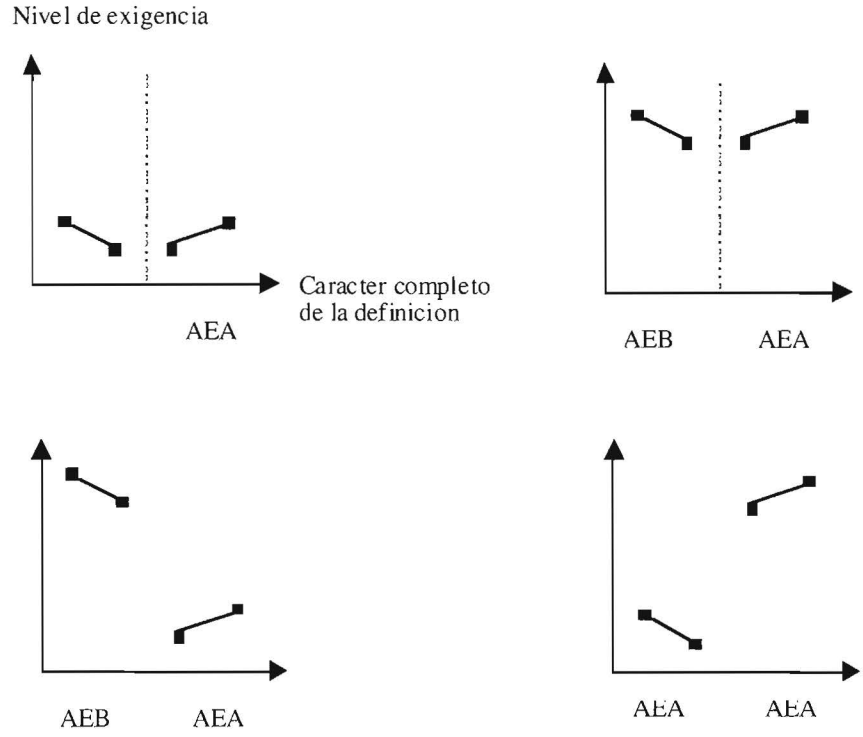
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Variabilidad de las definiciones del concepto de agricultura ecológica.
Figure 2. Variety of the definitions for the concept of organic farming.

El primero se refiere al nivel de exigencia formulado y a la objetivación del control de los criterios ya elegidos. El segundo se refiere al caracter completo o no de la definición de la agricultura ecológica: se trata de decidir si es oportuna, o no, la ampliación del concepto de la agricultura ecológica añadiendole nuevos atributos tal como el comercio equitativo, el impacto de las prácticas actuales de la agricultura ecológica sobre el medio ambiente o la calidad de los productos, etc.

La elección de una normativa internacional (figura 3) es una etapa importante ya que influye en los costes de producción de los distintos países y en las oportunidades de los operadores para diferenciarse al adoptar un estándard más exigente que la normativa internacional.

La cuestión del tipo de normativa no solo influye en los intercambios entre el Norte y el Sur sino que afecta también a las relaciones comerciales entre países en desarrollo de una parte, y entre países desarrollados por otra parte. Dos ejemplos lo muestran claramente:



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Las cuatro alternativas para definir una normativa internacional sobre agricultura ecológica.
Figure 3. The four ways to define an international standard for organic farming.

Punto b): Francia, tras ratificar el reglamento europeo 1804/99 sobre las producciones animales ecológicas, hizo uso de su derecho de subsidiaridad. Como estimaba que, de la voluntad de llegar a un consenso europeo había salido un texto menos riguroso y preciso que la legislación vigente en Francia, añadió nuevas exigencias (alimentación de los animales, vínculo ganaderia-suelo...), con el riesgo de introducir una distorsión que perjudicara a sus propios operadores. En efecto, este reglamento se impone a todos los productores franceses implicados en la agricultura ecológica pero no permite la prohibición de la entrada de productos ecológicos procedentes de otros Estados Miembros que se conforman con la normativa europea;

Punto c) 3er apartado: unos productores se quejan de los sistemas de producción vigentes en otros Estados Miembros, en cuanto a la dimensión ética: la contratación, por parte de grandes explotaciones horticolas, de mano de obra extranjera (o sea ajena a la Comunidad Europea), sin derechos sociales y muy mal pagada, no les parece conforme con "el modelo ético" mencionado anteriormente (Anonyme, 2000).

Síntesis

En conclusión, queda claro que la agricultura ecológica no puede permanecer al margen del movimiento a largo plazo de incremento del libre comercio a nivel internacional. Ya que se trata de una producción bajo control y certificación, el tema de las distorsiones de competencia nos parece altamente relevante: no sólo influye la heterogeneidad de los reglamentos (leyes que se aplican a todos los productores y productos que sean o no ecológicos) sino que se añaden los efectos de la falta de armonización de las normativas de producción ecológica y de los métodos de control. La problemática de los obstáculos técnicos al comercio internacional de los productos ecológicos es sin duda un tema de gran actualidad, del cual las organizaciones del sector deben preocuparse.

Frente a este proceso de armonizacíon, los países en desarrollo persiguen dos objetivos parcialmente antagónicos:

- el primero radica en la voluntad de desarrollar una producción ecológica sin modificar mucho los sistemas (convencionales) ya existentes. El objetivo es mantener bajos costes de producción y de control (gastando poco en abono por ejemplo) para que la agricultura ecológica sea un vector de abastecimiento de la población (comercio local);

- el segundo nace de la necesidad de captar divisas extranjeras estableciendo corrientes comerciales con países desarrollados con productos de fuerte valor añadido. Hace falta pues respetar las normativas que están en vias de armonización a nivel internacional y que incorporan elementos nuevos (ética de producción) que piden parte de los consumidores de los países desarrollados. Si aquellos elementos no importan para cumplir con el primer objetivo, hay que tenerlos en cuenta para conquistar cuotas de mercados signficativas y duraderas en economías desarrolladas.

Los temas de los niveles de costes de producción admisibles para los países en desarrollo (bajo para el 1er objetivo, más elevado para el 2^{ndo}) y de la jerarquía de precios de venta dentro de un mercado competitivo, en el cual existen todavía obstáculos técnicos al comercio, nos parecen problemas muy importantes. Pudiera resumirse de tal forma esta cuestión: ¿es posible para un país en desarrollo llevar a cabo, a la vez, el incremento de su producción desde una óptica de desarrollo local de la agricultura (empleo, abastecimiento de la población...) y de desarrollo "global", es decir dirigido hacia la exportación, sin perder su identidad propia?

Bibliografía

ANONYME, 2000. La «bio» industrielle andalouse. Transrural initiative, 179.

BERTHELOT J., 2001. L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation – Clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC. 509 pp. Ed L'Harmattan. Paris.

BROWNE A.W., HARRIS P.J.C., HOFNY-COLLINS A.H., PASIECZNIK N., WALLACE R.R., 2000. Organic production and ethical trade: definition, practice and links. Food Policy, 25, 69-89.

BUREAU J.C., GOZLAN E., MARETTE S., 1998. Qualité et sécurité des produits alimentaires: considérations pour le commerce international. Informe para la O.C.D.E, 39 pp.

BUREAU J.C., MARETTE S., 1999. Accounting for consumers' preferences in international trade rules. National Research Council Conference on Incorporating Science, Economics, Politics and Culture in Sanitary-Phytosanitary and International Trade, Irvine (California), 20 pp.

BÜRGENMEIER B., 2000. Principes écologiques et sociaux du marché. 306 p. Ed Economica, Paris.

CODEX ALIMENTARIUS, 1999. Directive concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique. FAO-OMS CAC-GL 32-1999, 25 pp.

DOUSSIN J.P., 2000. La portée pratique des règles du commerce international dans la protection des consommateurs. INRA Sciences sociales, n°1/00, 4 pp.

IFOAM, 2000. Options for Code of Conduct for IFOAM traders. Pagina web: http://www.ifoam.org/social/

KORTBECH-OLESEN R., 2000. Export opportunities of organic food from developing countries. World Organics 2000, London, 4 pp.

MAHÉ L.P., 1997. Environment and quality standards in the WTO: new protectionism in agricultural trade. Eur Rev Agric Econ, 24 (3-4), 480-503.

SCIALABBA N., 2000. Factors influencing organic agricultural policies with a focus on developing countries. IFOAM 2000 Scientific Conference, Basel (Switzerland), 13 pp.

SCHMID O. (2000). Comparison of European Organic Livestock Standards with national and international standards: problems of common standards development and future areas of interest. Second NAHWOA Worshop, 76-91, Cordoba (Spain).

WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000. International Trade Statistics. 222 pp, Geneva.

(Aceptado apara publicación el 11 de marzo de 2002)