



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.15/2
11 de mayo de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de Productos Básicos
Reunión de Expertos en el fortalecimiento de la
capacidad de los países en desarrollo para
producir y exportar productos agrícolas y
alimentarios, incluidos los destinados a ocupar
un nicho en el mercado, como los productos
ecológicamente preferibles
Ginebra, 16 a 18 de julio de 2001
Tema 3 del programa provisional

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES EN
DESARROLLO PARA PRODUCIR Y EXPORTAR PRODUCTOS
AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS, INCLUIDOS LOS DESTINADOS A
OCUPAR UN NICHOS EN EL MERCADO, COMO LOS PRODUCTOS
ECOLÓGICAMENTE PREFERIBLES

Nota de antecedentes de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El comercio internacional de productos alimenticios y agrícolas ofrece a los países en desarrollo considerables oportunidades de exportación. Para muchos de estos países, en particular los países africanos y los menos adelantados, es de gran importancia aprovechar esas oportunidades porque la agricultura es la base principal de su economía. Ahora bien, no es fácil el éxito. Los mercados mundiales son cada vez más competitivos y exigentes, con un sinnúmero de normas que es preciso satisfacer. La complejidad de los conocimientos especializados necesarios para la producción y el comercio no cesa de aumentar. Ello es así tanto en el sector público como en el privado. Por lo general, para mejorar esos conocimientos es necesaria la cooperación internacional. Además muchos

productos agrícolas tienen que hacer frente a aranceles elevados o a medidas no arancelarias. La ventaja comparativa que suele corresponder a los países en desarrollo no siempre logra determinar las características del tráfico comercial. Es probable que el rápido crecimiento de la demanda de alimentos biológicos en los países desarrollados origine divergencias temporales entre la oferta y la demanda, de amplitud apreciable en ocasiones, que puedan ser superadas con la oferta de los países en desarrollo. Pero esas oportunidades a corto plazo sólo pueden aprovecharse si se satisfacen los requisitos de certificación vigentes en los mercados de exportación y se facilita el acceso a los mercados. Siempre que los productores de los países en desarrollo mantengan sus apreciables ventajas en cuanto a costos de producción, debidas a los menores gastos de mano de obra o a factores productivos naturales (por ejemplo, un período de vegetación más prolongado que permite obtener varias cosechas), podrían llegar a afianzar las cuotas de mercado conseguidas a corto plazo.

El propósito de la presente nota no es ofrecer un análisis general de todas las cuestiones planteadas en la materia, sino señalar aspectos importantes que podrían abordar los expertos participantes en la reunión.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1	4
II. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y AGRÍCOLAS	2 - 10	4
III. FACTORES RESTRICTIVOS DEL AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LA EXPORTACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	11 - 19	8
A. Factores restrictivos generales	11 - 15	8
B. Factores restrictivos en el caso de los productos biológicos y otros productos destinados a nichos de mercado	16 - 19	9
IV. CUESTIONES RELATIVAS A LA CALIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN DE LOS PRODUCTOS.....	20 - 27	11
V. PRODUCTOS ESPECIALIZADOS Y OTROS PRODUCTOS QUE OCUPAN UN NICHOS EN EL MERCADO	28 - 31	14
VI. OPORTUNIDADES ASOCIADAS CON LOS PRODUCTOS BIOLÓGICOS.....	32 - 38	15
A. Oportunidades de mercado reales y aparentes en los países desarrollados.....	32 - 34	15
B. Sobreprecios.....	35 - 38	16
VII. MEDIDAS NECESARIAS PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN	39 - 53	19
A. Medidas generales.....	39 - 44	19
B. Medidas relacionadas con los productos que ocupan nichos en el mercado, en particular los alimentos y bebidas biológicos.....	45 - 53	20
VIII. CUESTIONES QUE PODRÍAN EXAMINAR LOS EXPERTOS ...	54	23

I. INTRODUCCIÓN

1. El mandato de esta reunión de expertos tiene su origen en dos secciones del Plan de Acción aprobado por la UNCTAD en su décimo período de sesiones, tituladas "Fortalecimiento de la capacidad de suministro en los sectores de los productos básicos orientados a la exportación" y "Comercio y medio ambiente". Según dicho Plan de Acción la labor de la UNCTAD debe, entre otras cosas, centrarse en "buscar la forma de aumentar la capacidad de suministro de los países que producen productos básicos, determinar los obstáculos que impiden el desarrollo de las industrias de transformación y ayudar a los países en desarrollo que dependen de los productos básicos a aprovechar plenamente la diversificación de esos productos como principal camino hacia la industrialización" (párr. 144). Además, la labor de la UNCTAD en materia de comercio y medio ambiente debe, entre otras cosas, centrarse en "prestar apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para promover la producción de productos ecológicamente preferibles y las oportunidades comerciales que éstos presentan" (párr. 147).

II. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y AGRÍCOLAS

2. En el último decenio la producción de alimentos creció en todas las regiones como consecuencia de los aumentos de productividad. La tasa de crecimiento fue mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados, aunque una parte considerable del incremento de la producción en ese primer grupo de países se dedicó al consumo interno. Desde 1990 a 1999 las exportaciones agrícolas mundiales¹ aumentaron a un ritmo medio anual del 3,2%, expresadas en valor, y las exportaciones de alimentos² crecieron al ritmo del 3,7%. Cabe recordar que los precios de los alimentos bajaron cerca del 20% en el mismo período³ y que, por consiguiente, el comercio mundial de alimentos presentó, expresada en volumen, una robusta tasa de crecimiento, en especial porque el comercio de productos agrícolas es menos susceptible del "doble cómputo" que influye en la tasa de crecimiento estadísticamente registrada del comercio de artículos manufacturados⁴.

¹ Nos. CUCI 0, 1, 2 (salvo 27, 28, 233, 244, 266, 267) y 4, cifras tomadas de la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

² CUCI Rev.2, Nos. 0, 1, 22 y 4.

³ El índice UNCTAD de precios de los alimentos en el mercado libre, en dólares de los EE.UU., bajó de 123 en enero de 1990 a 100 en diciembre de 1999 (1985 = 100), Boletín mensual de precios de productos básicos de la UNCTAD.

⁴ Conforme la producción fabril se ha ido internacionalizando con el transcurso de los años y las diferentes fases de elaboración se desarrollan con frecuencia creciente en diferentes países, ha aumentado el "doble cómputo" del comercio de artículos manufacturados a causa del efecto de adición, por ejemplo, en el comercio de automóviles, piezas de repuesto y motores de combustión interna.

3. Durante dicho decenio las exportaciones de alimentos de los países en desarrollo crecieron a un ritmo mayor, a saber 5,6% anual por término medio, que las de los países desarrollados. El incremento más acelerado de las exportaciones de alimentos se dio en la región de África, duplicando casi su valor entre 1990 y 1999. Pero esas elevadas tasas de crecimiento se concentraron en una minoría de países en desarrollo, especialmente en los productores de frutas y hortalizas frescas, cuya demanda ha aumentado rápidamente. También conviene señalar que el incremento relativamente rápido de las exportaciones de alimentos de los países en desarrollo fue precedido por varios decenios de descenso de las cuotas de exportación de los productos agrícolas de ese grupo de países. Además, la parte de las exportaciones mundiales de productos alimenticios elaborados atribuible a estos países sigue siendo relativamente reducida. Por ello no han podido sacar gran provecho del rápido crecimiento del comercio de estos productos, lo que también reduce la parte del comercio total de artículos agrícolas que les corresponde. Son varios los factores que han influido en la evolución del comercio internacional de alimentos a lo largo del último decenio, entre ellos cabe citar en particular los siguientes:

- la liberalización del comercio y la menor intervención de las autoridades nacionales de los países en desarrollo;
- el constante apoyo a la agricultura nacional en los países desarrollados;
- las variaciones de la composición de la demanda debidas al cambio de los gustos, a la preocupación de los consumidores por la salubridad y la calidad de los alimentos así como al aumento de los ingresos;
- las variaciones de la estructura del sector alimentario.

4. El crecimiento de la producción y las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo puede atribuirse en parte a las políticas de promoción de la oferta, entre ellas la desregulación. Como se ha señalado, es posible que esas políticas hayan contribuido en muchos países en desarrollo a mejorar los precios a pie de explotación agrícola de manera proporcionada a los precios de exportación⁵. Pero al mismo tiempo, el abandono por los organismos públicos de las actividades destinadas a apoyar el sector agrícola, incluida la supresión de muchas de las funciones de las juntas de comercialización y hasta de las propias juntas, la reducción de los servicios de extensión agrícola y el deterioro de las condiciones de acceso de los pequeños agricultores al crédito, ha limitado los progresos conseguidos. Además, al haberse eliminado o reducido radicalmente las barreras a la importación agrícola en la mayoría de los países en desarrollo, los productores de estos países se enfrentan a una mayor competencia debida a las importaciones. En consecuencia, han aumentado las importaciones de productos agrícolas por parte de los países en desarrollo, especialmente en América Latina y Asia. Durante la década de los noventa las importaciones de alimentos en América Latina crecieron a un ritmo anual medio de casi el 8%. En Asia, la crisis habida en este continente puso súbito fin a un incremento aún mayor de las importaciones, el 11%, registrado entre 1990 y 1996. Pese al descenso consiguiente de las importaciones en los países en desarrollo, en 1999 correspondió a dichos países más del 26% de la importación mundial de alimentos, frente al 21,5%, aproximadamente, en 1990. Así pues, paralelamente al aumento de las exportaciones ha habido un crecimiento

⁵ UNCTAD, Trade and Development Report, 1998, pág. 162.

igual o mayor de las importaciones en todas las regiones en desarrollo, lo que pone de manifiesto las condiciones de competencia más intensa con que se enfrentan los productores de los países en desarrollo.

5. En los países desarrollados, las ayudas a la producción y las exportaciones agrícolas han compensado con creces la desventaja competitiva debida al mayor costo de la mano de obra, por lo que han logrado casi mantener su cuota de exportaciones mundiales de alimentos durante el último decenio. Por término medio, los agricultores de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea recibieron ayudas por valor de 20.000 dólares en 1998 y, en 1999, las subvenciones supusieron el 40% de sus ingresos brutos. En particular, los países desarrollados han conseguido mantener e incrementar sus cuotas de mercado de productos elaborados. Entre 1980 y 1996, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones de productos básicos agrícolas primarios de los países de la OCDE fue del 2,5%, mientras que la de los productos agrícolas elaborados fue del 6,5%⁶. Este último grupo incluye productos que requieren considerables actividades de mezcla, tratamiento y comercialización.

6. Las variaciones de la composición de la demanda han sido especialmente importantes en el caso de los productos alimenticios. En los países desarrollados aumentan rápidamente el consumo y el comercio de productos muy valorados como frutas y hortalizas frescas y ciertos artículos específicos para nichos de mercado, como los de cultivo biológico. En los países en desarrollo también varían las características del consumo de alimentos conforme aumentan los ingresos, lo que se traduce en un crecimiento de la demanda de productos "muy valorados" como aceites vegetales y carne, cuya demanda permanece estancada en los países desarrollados.

7. En los últimos años la confianza en la calidad de los alimentos se ha visto quebrantada por diversas alarmas e inquietudes acerca de su salubridad, como la causada por la encefalopatía espongiforme bovina en el ganado vacuno y su relación con la enfermedad de Creutzfeldt Jacob, variante que ataca al ser humano. Como consecuencia, los consumidores esperan de los minoristas que complementen con sus prácticas de compra las medidas de las autoridades para garantizar la salubridad de los alimentos. Así pues, la competencia entre minoristas incluye cada vez más aspectos relativos a esa salubridad. Los consumidores exigen también más transparencia, ductilidad y seguridad en la cadena alimentaria. Es importante señalar que los requisitos de calidad prescritos por las empresas importadoras de productos alimenticios en los mercados principales de los países industrializados son a veces más rigurosos que los requisitos legales fijados por las autoridades. Satisfacer esos requisitos es un problema importante para las empresas de los países en desarrollo que aspiran a ingresar en las cadenas mundiales de plusvalía de los artículos alimenticios y otros productos agrícolas.

8. En muchos países desarrollados existen, o es probable que surjan, importantes divergencias entre la demanda y la oferta nacional, sobre todo de alimentos biológicos, especialmente a corto plazo. Esto pudiera dar a los productores de los países en desarrollo la posibilidad de conquistar o ampliar una importante cuota de mercado en los países desarrollados. Por ejemplo, existen informes según los cuales la demanda de alimentos biológicos en el Reino Unido aumenta

⁶ Las cifras de este párrafo se han tomado de la publicación de la OCDE *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2000* (París, 2000).

un 40% anualmente, mientras que la oferta nacional sólo crece en un 25%⁷. Los productos importados representan ahora el 75% de las ventas de artículos biológicos. En el Reino Unido se importa el 80% de las frutas y hortalizas de origen biológico⁸. Los países en desarrollo podrían beneficiarse de esa demanda, pues en ellos son generalizadas las prácticas agrícolas tradicionales que aplican métodos de mejora de la tierra y utilizan muy escasos aportes agroquímicos o ninguno en absoluto. Aunque no se certifican como tales, esas prácticas suelen ser de facto "biológicas"⁹. Además, la mano de obra abunda por lo general y muchas comunidades locales poseen un rico acervo de conocimientos tradicionales relativos a las prácticas agrícolas. Esto da a muchos países en desarrollo una ventaja comparativa en el cultivo de productos biológicos.

9. En muchos países desarrollados parecen estar gestándose cambios fundamentales de las políticas nacionales en la esfera de la agricultura y la ganadería intensivas clásicas¹⁰. Varios gobiernos han anunciado recientemente planes ambiciosos para promover la agricultura biológica¹¹. Ahora bien, la cuestión que se plantea a este respecto es la de saber qué instrumental normativo se empleará y si tendrá efectos perturbadores para el comercio.

10. La forma de organización de las cadenas de productos básicos ha experimentado modificaciones apreciables, desde la producción en los países exportadores a la fase minorista en los mercados de consumo. En todos los eslabones de esas cadenas, el denominador común es una mayor integración del comercio y la producción internacionales a causa de la penetración de grandes empresas transnacionales de producción y distribución, en particular cadenas de supermercados, en las estructuras de la oferta agrícola tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Hace unos pocos decenios, el predominio de las grandes sociedades en la economía mundial de los artículos básicos se ejercía principalmente a través de su actuación en los mercados internacionales. Ahora se ejerce cada vez más también por su influencia directa en lo que se produce y cómo se produce. A nivel internacional existe una concentración continua del comercio y una integración vertical de grandes empresas. En el plano de los países

⁷ Varios comunicados de prensa de la Feria Comercial BIOFACH de Nuremberg (Alemania), febrero de 2001.

⁸ En cambio, en Alemania la oferta nacional satisface el 85% de la demanda de productos biológicos.

⁹ Por ejemplo, en la India, para el 70% de las tierras laborables el aporte principal es la lluvia y no se usan abonos. Asimismo se calcula que en cerca del 10% de las tierras cultivadas del Brasil se utilizan métodos agrícolas "alternativos".

¹⁰ Por ejemplo, la Agenda 2000 de la Unión Europea prevé ya ciertos incentivos económicos para las formas extensivas de producción. Véase más información en: Declaración del Sr. Fischler, Comisario de Agricultura de la Unión Europea, ante el Parlamento Europeo (discurso 01/65), Estrasburgo, 13 de febrero de 2001.

¹¹ Por ejemplo, el Gobierno de Alemania ha hecho públicos recientemente planes para asegurar a la agricultura biológica una cuota de mercado del 20% en un plazo de 10 años. Declaración de Renate Künast, Ministra alemana de Protección al Consumidor y Agricultura, el 8 de febrero de 2001 (véase: www.bml.de).

en desarrollo exportadores de productos básicos, la liberalización ha dado por resultado la apropiación de redes comerciales, tanto en el ámbito interno como en el de la exportación, por parte de sociedades extranjeras, así como la penetración de los mercados nacionales por productos importados, a menudo a través de supermercados en manos extranjeras. Por último, en los mercados minoristas de los países desarrollados, el cambio más importante ha sido la expansión de los supermercados, lo que se ha traducido casi en la eliminación de los comerciantes independientes y la importancia creciente de la apreciación de los nombres comerciales.

III. FACTORES RESTRICTIVOS DEL AUMENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LA EXPORTACIÓN DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

A. Factores restrictivos generales

11. Las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados siguen siendo un importante, o tal vez el más importante, factor restrictivo de la expansión de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. La liberalización incesante del comercio agrícola es, pues, un requisito previo para el crecimiento de esas exportaciones. Ahora bien, puesto que el propósito de la Reunión de Expertos es dedicar su atención a las formas de aumentar la capacidad de oferta de los países en desarrollo, la presente nota se centra en aquellos factores sensibles a medidas que dichos países puedan adoptar por sí mismos. Es evidente que tales medidas tendrán mayores probabilidades de éxito si mejoran las condiciones de acceso al mercado.

12. Las limitaciones del acceso a la información y del acceso a recursos financieros constituyen los dos grandes grupos de factores restrictivos de los que se derivan casi todos los demás tipos de dificultades. El acceso a la información sobre requisitos de tipo regulativo, precios, demanda, factores de calidad, fijación de precios así como prácticas de comercialización y logística es de importancia fundamental en cada fase del proceso de producción y elaboración. En este aspecto, los productores de los países en desarrollo se encuentran casi siempre, sin excepciones, en una situación claramente desfavorable. En las deliberaciones de los talleres regionales y subregionales organizados por la secretaría de la UNCTAD en 2001 en relación con un proyecto en el marco de la "Cuenta para el Desarrollo" de las Naciones Unidas¹², se ha señalado repetidamente que los productores de los países en desarrollo, sobre todo los pequeños agricultores, sufren los efectos de la falta de información sobre las preferencias de los consumidores y las condiciones de mercado de importancia estratégica. Ello limita sus posibilidades de determinar cuáles son sus propias ventajas competitivas y descubrir sectores del

¹² El proyecto, relativo al desarrollo fundado en la diversificación y los productos básicos, persigue los siguientes objetivos principales: i) promover la diversificación horizontal, vertical y geográfica de la producción y las estructuras comerciales; ii) potenciar la capacidad de las autoridades nacionales para formular políticas claramente centradas, efectivas y en secuencias sucesivas a este respecto; iii) aumentar la competencia de las empresas para adaptar sus estrategias comerciales y ofertas al marco del comercio existente tras la Ronda Uruguay; y iv) reforzar los vínculos positivos existentes entre el sector de los productos básicos y el resto de la economía.

mercado en los que podrían tener éxito. Cuando se trata de información de índole regulativa o casi regulativa, por ejemplo normas ecológicas o requisitos de etiquetado, las dificultades que tienen los pequeños productores de los países en desarrollo son aún más patentes y son de considerable importancia incluso para los grupos de productores, estén o no estructurados en debida forma. Cuando este déficit de información puede subsanarse en parte mediante acuerdos de cooperación con socios de más envergadura radicados en el extranjero, tales acuerdos no ofrecen igualdad de oportunidades y el productor del país en desarrollo sigue estando en situación desfavorable.

13. El acceso a los recursos financieros se ha convertido en un condicionamiento más decisivo por haberse eliminado en la mayoría de los países en desarrollo las juntas de comercialización, o haberse reducido sus atribuciones, ya que esas juntas solían conceder créditos a los agricultores. El crédito comercial no es normalmente accesible a grandes grupos del sector agrícola, en especial a los pequeños agricultores. Diferentes gobiernos y entidades del sector privado tratan de colmar ese vacío implantando modalidades innovadoras de financiación estructurada, pero estas iniciativas prometedoras no han surtido aún efecto para la mayor parte de la producción agrícola de los países en desarrollo. Hay dos novedades más que han aumentado también las necesidades de financiación. Primero, la necesidad de cumplir las normas, tanto las prescritas en instrumentos jurídicos intergubernamentales o nacionales como las impuestas por entidades del sector privado o importadores particulares. Dichas normas suponen una gran presión financiera para muchos pequeños exportadores, pues para satisfacerlas son necesarias grandes inversiones. Segundo, la inversión requerida para la comercialización, en especial para conseguir la apreciación de un nombre comercial, supera por lo general los recursos financieros de los exportadores de los países en desarrollo a nivel individual y de las asociaciones formadas por esos exportadores.

14. Una condición previa importante para el auge de las exportaciones de los países en desarrollo es la disponibilidad y difusión efectiva de tecnologías y medios de producción nuevos que permitan a los productores de esos países aprovechar plenamente su ventaja comparativa. Para los productores de los países en desarrollo es especialmente importante la seguridad de acceso a las semillas de variedades vegetales mejoradas como resultado del progreso tecnológico. Por esta razón es también importante que los mencionados países mantengan una capacidad independiente de investigación y desarrollo en agronomía.

15. Como se ha señalado, en muchos países en desarrollo ha habido reducciones de los servicios de extensión agrícola, por lo general a causa de las exigencias presupuestarias. Pero en muchos casos esas reducciones han impuesto límites rigurosos al crecimiento de la producción y las exportaciones agrícolas, sobre todo en el caso de los pequeños agricultores. La inexistencia de una estructura física, o su deterioro, tanto en lo que respecta al transporte como al almacenamiento, ha causado al crecimiento restricciones adicionales que es preciso eliminar si se quiere que las inversiones en capacidad productiva den los resultados apetecidos.

B. Factores restrictivos en el caso de los productos biológicos y otros productos destinados a nichos de mercado

16. La conversión a la agricultura biológica puede tropezar con dificultades debidas, por ejemplo, al desconocimiento de los sistemas de cultivo biológico, los costos de gestión, los riesgos inherentes al cambio a nuevos métodos de cultivo, la falta de infraestructura, la falta de

medios de comercialización, las limitaciones del acceso al capital y la incapacidad para obtener economías de escala. Los productores de los países en desarrollo tienen también que asegurarse el mínimo de nutrientes requeridos para los cultivos sólo a base de fuentes orgánicas y de materia orgánica y abonos orgánicos en cantidad suficiente. Asimismo, como sucede en los países desarrollados, la competitividad de los productos biológicos en los países en desarrollo resulta negativamente afectada por el hecho de que los costos y las ventajas ambientales no tienen por lo general una expresión "adecuada" en el precio.

17. Otros factores restrictivos del aumento de la exportación de productos biológicos de los países en desarrollo son: los altos costos de certificación, la carencia de información sobre mercados y de estrategias de comercialización, la facilitación insuficiente de las exportaciones, los complejos procedimientos vigentes en los países importadores, y la protección arancelaria y no arancelaria en los mercados de importación. Por añadidura, una agricultura tradicional que se viene practicando desde hace siglos no recibe el reconocimiento apropiado en los mercados de los países desarrollados.

18. Las cuestiones de certificación y acreditación tienen particular importancia. En la mayoría de los casos, los exportadores de los países en desarrollo dependen de la certificación de organismos internacionales para poder comercializar sus productos a título de biológicos en los mercados extranjeros. Los costos de certificación varían pero pueden ser considerables¹³. Para los pequeños países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, puede ser difícil establecer una infraestructura nacional de certificación. Su labor para reducir los costos de certificación podría centrarse en la captación del apoyo de donantes y proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en Madagascar ha habido costos de certificación que han corrido a cargo de certificadores internacionales¹⁴. Los países en desarrollo también podrían alentar a los órganos internacionales de certificación que actúan en su territorio a dar formación y empleo a personal local y a servirse de inspectores locales. Conforme la producción biológica adquiera más importancia relativa, será mayor la necesidad de establecer normas nacionales y crear una infraestructura nacional de certificación. Las normas nacionales pueden también contribuir a la creación de mercados de productos específicos para nichos, como ocurrió en el Brasil. Además, la acreditación internacional a cargo de organismos de países en desarrollo debiera ser relativamente fácil y asequible. El programa de acreditación de la Federación Internacional de

¹³ La certificación no es un procedimiento puntual; se efectúa de manera continua por medio de una vigilancia e inspección constantes. Sus costos varían. A nivel de la explotación, consisten por lo general en una cantidad fija, calculada en función del número de días necesarios para la inspección. La certificación suele correr a cargo de organizaciones del Norte, que se sirven en parte de inspectores locales y, según ciertos estudios de la UNCTAD en la India y Viet Nam, puede representar una proporción comprendida entre el 5 e incluso el 30% de los precios a pie de explotación agrícola (estudios de la UNCTAD realizados como parte de los proyectos IND/99/965 y VIE/98/036, próxima publicación. Véase también: Myers, D. y S. Stolton, Organic cotton, Londres, 1999, pág. 97). En el caso de los elaboradores y comerciantes de productos, puede haber un precio fijo así como un porcentaje del valor comercial que oscila entre el 0,3 y el 1%. CCI, op. cit., pág. 11.

¹⁴ UNCTAD, Le commerce international et la protection de l'environnement à Madagascar, Études analytiques sur le commerce, l'environnement et le développement, N° 2, Ginebra, 2000.

Movimientos de Agricultura Biológica prevé la acreditación de certificadores con arreglo a las "Normas básicas" y a los "Criterios de acreditación" de dicha entidad. Los países en desarrollo que tengan un sector biológico relativamente amplio y hayan establecido normas y una estructura de certificación pueden negociar acuerdos de equivalencia con otros países. De todas formas, los progresos realizados en la práctica a este respecto son escasos¹⁵.

19. Muchos productos ecológicamente preferibles, incluidos los obtenidos por métodos biológicos, están sometidos a las restricciones arancelarias y no arancelarias que gravan los productos tradicionales en los mercados de los países desarrollados. Los sistemas de contingentes arancelarios o de contingentes arancelarios de importación, como los aplicados en el caso de la fruta que hace competencia a la producida en el Norte, pueden ser un grave obstáculo al aumento de las cuotas de mercado de los países en desarrollo.

IV. CUESTIONES RELATIVAS A LA CALIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN DE LOS PRODUCTOS

20. Las exigencias de los consumidores requieren un alto grado de profesionalidad en el mercado internacional de hoy día. Para competir en ese mercado, el proveedor ofrece no sólo un producto, sino una serie de servicios que incluyen sistemas de calidad aprobados, cierto grado de seguridad sobre la continuidad del suministro y la capacidad de comercializar rápidamente nuevos productos y sus formas de presentación. En el contexto actual, calidad hace referencia no sólo a las características del producto final, sino también a la manera de obtenerlo, elaborarlo y transportarlo.

21. En muchos países en desarrollo ya no existe la garantía de calidad que solía correr a cargo de organismos controlados por las autoridades centrales, por ejemplo las juntas de comercialización, pues esas instituciones han sido eliminadas. Una manera en que las empresas de los países en desarrollo tratan de satisfacer los requisitos de calidad es la adopción de normas y códigos de conducta voluntarios. Además, las sociedades que compran sus productos ejercen una fiscalización cada vez mayor.

22. La interpretación de la calidad influye en las relaciones comerciales internacionales. Definida en una variedad de instrumentos legislativos, la expresión "garantía de calidad"¹⁶ se

¹⁵ Si se tiene en cuenta la noción de equivalencia, el artículo 11 del Reglamento 2092/91/CEE debería abrir el mercado de alimentos ecológicos de la Unión Europea a los productos de terceros países. Sin embargo, sólo figuran en la lista seis países (que han nombrado ciertos organismos de inspección): la Argentina, Australia, Hungría, Israel, la República Checa y Suiza. El Reglamento N° 2083, de 1992, del Consejo de la Unión Europea introdujo un procedimiento de autorización de importaciones aplicable a cada caso particular como vía alternativa de acceso de productos alimenticios biológicos al mercado de la Unión Europea. Este procedimiento para cada caso por separado, que se aplica a toda remesa importada de un tercer país no inscrito en la lista correspondiente, se estableció como medida provisional pero sigue en vigor.

¹⁶ Juran, J. M. (1989) Juran on leadership for Quality - An executive handbook, The free press, Nueva York (Estados Unidos de América), 368 páginas, incluye al consumidor en su noción de

refiere ante todo a cuestiones de sanidad y salubridad. Se exhorta a toda persona que interviene en la producción, elaboración, distribución y venta minorista de alimentos a actuar con la "debida diligencia" para asegurar la salubridad de los mismos (Howells y otros, 1990). En la práctica, los proveedores tienen que demostrar que disponen de un sistema de garantía de calidad y control adecuado. Muchas empresas han establecido normas particulares de calidad, que cuentan con la promoción de organizaciones comerciales o bien son autónomas, mientras que otras reciben certificados independientes. Un organismo independiente se encarga del procedimiento de certificación, lo que implica la fijación de normas y el establecimiento del proceso de supervisión¹⁷. En la mayoría de los casos estos organismos radican en países industrializados y sus servicios son un tanto costosos, sobre todo para las empresas de los países en desarrollo. Los consumidores también requieren información sobre la forma en que se producen los artículos alimenticios¹⁸ y exigen que la producción se ajuste a ciertos principios aceptados. Como ejemplos cabe citar, entre otros, los alimentos y hortalizas biológicos y otros productos de comercio leal y sujetos a normas aprobadas.

23. Los requisitos fijados por las autoridades reguladoras de los diferentes países son con frecuencia divergentes y puede haber confusión sobre lo que se garantiza y con arreglo a qué criterios. Lo que alguien puede considerar una diferenciación del producto por razones de salubridad alimentaria puede ser considerado por los competidores como otra forma de obstáculo comercial. La función de los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio es establecer normas y fomentar la transparencia a este respecto. Sin embargo, en muchos casos, los requisitos "particulares" de las sociedades importadoras, que en general obedecen a las preocupaciones del consumidor, son los condicionantes que tienen fuerza obligatoria para los productores y exportadores.

24. Puesto que no existe un sistema mundial que englobe de manera coherente los requisitos específicos de los mercados nacionales, regionales e internacionales en materia de normas de calidad, las empresas se inclinan a adoptar las series de normas ISO 9000 e ISO 14000. Además, los principios del análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP), internacionalmente aceptados, ofrecen directrices para la aplicación de los sistemas de calidad en la cadena alimentaria. Como esas directrices pueden considerarse un elemento común a la mayor parte de las normas de calidad, su aplicación por parte de las empresas productoras podría contribuir de manera considerable al cumplimiento de muchas de esas normas. En realidad, un planteamiento¹⁹ para la racionalización de las consideraciones de calidad podría ser integrar los

calidad del producto. Su definición "la calidad es la aptitud para el uso o consumo" significa que "calidad es responder a las expectativas del consumidor".

¹⁷ Para más información véase: "UNCTAD, Profiting from "green consumerism" in Germany - Opportunities for developing countries in three sectors: Leather and footwear, textiles and clothing and furniture", N° 1, Ginebra, 1999.

¹⁸ Véase Michael Boehlje, Lee Shrader y Jay Akridge en Observations on Formations of Food Supply Chains, Department of Agricultural Economics, Universidad Perdue, 1998.

¹⁹ Aquí se hace referencia a un modelo de garantía de calidad ecológica y alimentaria expuesto por Baines y Davies en "Quality Assurance in International Food Supply, Royal Agricultural College, Gloucestershire", GL7 6JS. Reino Unido, 1998.

requisitos de calidad de los alimentos y de ordenación ecológica en un solo sistema basado en normas de ordenación ya existentes, reconocidas internacionalmente, como las ISO 9000, ISO 14000 y los principios HACCP. Pero este planteamiento podría requerir inversiones difíciles de financiar para los pequeños productores. En todo caso, las mencionadas normas han sido adoptadas ya en los principales países importadores como los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea. Los principios HACCP, fundados en el análisis de azares y riesgos, son un elemento central del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias al mencionar expresamente las normas, directrices y recomendaciones internacionales de la Comisión del Codex Alimentarius que ha adoptado dichos principios como norma internacional para la salubridad de los alimentos.

25. Las inversiones necesarias para poner una empresa a la altura de las normas ISO 9000 e ISO 14000 o de un plan HACCP pueden ser considerables. Las empresas, especialmente las de los países en desarrollo, no pueden hacer frente de por sí a esos gastos. Por ejemplo, en el caso de la industria pesquera de América Latina, se estima en 300.000 dólares por empresa el costo de mejorar las instalaciones y medios de elaboración para satisfacer los requisitos HACCP. También originan dificultades importantes a los exportadores de los países en desarrollo las exigencias de gestión que supone la aplicación de esas normas. Antes era suficiente la producción conforme a la reglamentación de los países productores, sin rebasar las limitaciones sobre residuos y cumpliendo otros requisitos de calidad y salubridad. Ahora es objeto de minucioso examen todo el proceso de producción, no sólo el producto final, y es posible que las normas a cumplir las fijen las empresas o los países importadores. En 1999, por ejemplo, el Japón instó a los países exportadores de carne a certificar que los artículos exportados se habían elaborado aplicando normas de sanidad equivalentes o superiores a las japonesas. La normativa anterior prescribía que los exportadores de carne certificaran que sus productos habían sido elaborados con arreglo a las disposiciones pertinentes de los países exportadores²⁰.

26. La diferenciación de los productos es una de las estrategias adoptadas por las sociedades para aprovechar las oportunidades que ofrece la variación de los hábitos alimentarios, especialmente en los países desarrollados. Los consumidores que disponen de ingresos elevados tienden a ser menos sensibles a los precios y a estar más dispuestos a pagar la calidad, la variedad y la comodidad. De todos modos, ni los requisitos de calidad ni los gustos son los mismos en todos los mercados. De hecho, hay productos perfectamente salubres, sabrosos y nutritivos que a veces se excluyen de los mercados de los países industrializados a causa únicamente de su aspecto. Los exportadores pueden acrecentar sus ganancias dirigiendo acertadamente diferentes clases de productos a distintos mercados. Por ejemplo, de un solo pollo pueden prepararse muchos cortes diferentes que tengan cada uno una fuerte demanda en algún mercado. Además, incluso los productos de baja calidad pueden aprovecharse en artículos elaborados siempre que cumplan los requisitos de salubridad.

27. Naturalmente un medio importante para la diferenciación de productos, en particular de los elaborados, es ponerles marcas, incluido el uso de indicaciones geográficas, si son apreciadas por los consumidores. Según ha mostrado una serie de fructíferas campañas de comercialización, se utilizan atributos psicológicos para crear nichos específicos de mercado incluso entre productos obtenidos a granel, empleados para bebidas de origen tropical. Por ejemplo, el llamado "café de sibarita" se vende en cafeterías especiales con un cierto ambiente e imagen, dando lugar a lo que

²⁰ Bridges, vol. 3, N° 35, 6 de septiembre de 1999.

podiera calificarse como "singularización de productos básicos". En consecuencia aumenta la importancia de los gastos de publicidad y actividades conexas. Esto pone a los comerciantes de los países en desarrollo en situación desventajosa y contribuye a la concentración en la economía de los productos básicos. Son casi insuperables las dificultades que tienen los exportadores de esos países para diferenciar sus productos y establecer nuevas marcas que compitan con las ya existentes aceptadas a nivel mundial.

V. PRODUCTOS ESPECIALIZADOS Y OTROS PRODUCTOS QUE OCUPAN UN NICHOS EN EL MERCADO

28. Las grandes empresas de integración vertical y las cadenas de supermercados dominan las cadenas de suministro de los principales productos alimenticios. Para retener al menos una parte del considerable valor añadido generado en las etapas de la comercialización y la distribución, los exportadores independientes de los países en desarrollo deberían identificar los productos especializados o que ocupan nichos que tienen mercados menores y para los cuales las economías de escala de las grandes empresas no contribuyen de manera muy importante a determinar la competitividad. Entre los principales candidatos a esos mercados especializados figuran las frutas y hortalizas exóticas, así como los productos típicos de grupos étnicos. El aumento de los ingresos, de los niveles de instrucción y de la actividad turística ha contribuido a ampliar los gustos de los consumidores y la aceptación de esos productos. Los mercados de productos biológicos también ofrecen nuevas oportunidades, que se examinan con más detalle.

29. Aumentar el volumen de las ventas es en muchos casos un objetivo primordial de las empresas. Una manera importante de lograrlo es colocar el producto especializado en los supermercados. Sin embargo, cuanto más aumentan las ventas, tanto más se pierde el carácter especializado del producto y, como consecuencia de ello, se reducen los beneficios asociados con el hecho de ocupar un nicho en el mercado. El kiwi, que de haber ocupado un nicho ha pasado a ser un producto de gran consumo, es un excelente ejemplo de ello.

30. Algunos productos hortícolas de países en desarrollo han mantenido su carácter de producto especializado a lo largo de los años. La judía verde fina, el maíz miniatura y las judías sin pergamino, por los que se pagan precios mucho más altos que por las variedades tradicionales de judías y guisantes, son ejemplos de esos productos. Aunque los productores de los países en desarrollo exportadores no tienen que competir con los agricultores de los países importadores, los ingresos que perciben aún representan una proporción pequeña del precio final debido a los amplios márgenes que aplican los distribuidores y los minoristas en los mercados de importación. Naturalmente, cuanto más se elaboran los productos en los países en desarrollo, tanto mayores son las ganancias. Esto ocurre incluso cuando la elaboración es una operación bastante sencilla, como el secado o el envasado.

31. Otras iniciativas en curso para desarrollar y difundir los productos especializados se relacionan con el concepto de comercio leal, que en los últimos años se ha promovido con eficacia y ha ganado terreno en los países desarrollados, especialmente respecto de los productos alimenticios y las bebidas procedentes de países en desarrollo tropicales. Las preocupaciones por cuestiones tales como la gestión sostenible de los recursos, los problemas especiales relacionados con el comercio y los mercados internacionales de productos básicos y las

vinculaciones con las "estrategias de reducción de la pobreza"²¹ han sido formuladas por "Ayuda Cristiana"²², en su informe titulado Global Supermarket Report (1996), en el informe de Oxfam (Watkins, op. cit.) y por el Movimiento Pro Desarrollo Mundial, en su campaña a favor de las personas por encima del lucro. Además, la Fundación Max Havelaar y organizaciones para el comercio leal han promovido el concepto de comercio leal, que se está convirtiendo en un aspecto importante en los negocios, en particular para las empresas detallistas que comercializan artículos catalogables como productos "del Tercer Mundo". También en este caso, la aceptación de los principios del comercio leal por los grandes comerciantes y supermercados será fundamental para que las repercusiones beneficien un gran número de productores.

VI. OPORTUNIDADES ASOCIADAS CON LOS PRODUCTOS BIOLÓGICOS

A. Oportunidades de mercado reales y aparentes en los países desarrollados

32. Un examen hecho por el Centro de Comercio Internacional (OMC/UNCTAD)²³ indica que en la mayoría de los países desarrollados la cuota de mercado de los productos agropecuarios biológicos es del 1 al 2% o menos, pero crece con rapidez. En algunos países más pequeños, como Austria, Dinamarca y Suiza, las cuotas de mercado ya se sitúan entre el 2 y el 3%. Según el estudio del CCI, en varios mercados la demanda está creciendo a un ritmo del 25 al 30% anual. Sin embargo, a pesar de la rápida expansión, aún no está claro si los productos biológicos podrán superar la cota del 10 ó 15% del tamaño total del mercado, dejando así de formar parte de los productos que ocupan un nicho.

33. Esto plantea la cuestión de las oportunidades de mercado reales y aparentes para los productores de los países en desarrollo. El rápido crecimiento de la demanda de alimentos biológicos en los países desarrollados está creando, muy probablemente, unos desfases temporales de la oferta y la demanda, de magnitud considerable en algunos momentos, que pueden salvarse con suministros procedentes de países en desarrollo. Esas oportunidades a corto plazo sólo pueden aprovecharse, sin embargo, si se logra cumplir los requisitos de certificación de los mercados de exportación y si se facilita el acceso al mercado. Si los productores de los países en desarrollo mantienen sus importantes ventajas en cuanto al costo de producción, debido al menor costo de la mano de obra o a factores de producción naturales (como un período vegetativo más largo que permite obtener varias cosechas), tal vez logren conservar las cuotas de mercado conseguidas a corto plazo.

²¹ Véase Watkins, K. "The Oxfam Poverty Report", Oxfam, Oxford, 1995.

²² Véase Ayuda Cristiana, "The Global Supermarket", Ayuda Cristiana, Londres, 1996.

²³ CCI, Alimentos y bebidas ecológicos - oferta mundial y principales mercados europeos (ITC/P12.E/PMD/MDS/99-VII), Ginebra, 1999.

34. A plazo mediano es probable que la capacidad de producción biológica de los países desarrollados aumente rápidamente, estimulada por los precios atractivos y por las subvenciones de diversos gobiernos²⁴. Los efectos a largo plazo de los aumentos proyectados de la producción biológica de los países desarrollados en los precios de mercado y en los niveles de importación son inciertos. Además, los consumidores de alimentos biológicos están dando cada vez más importancia a los alimentos suministrados localmente. Los alimentos y bebidas tropicales de producción biológica, los productos biológicos de fuera de temporada que compiten con los suministros del Norte y los alimentos biológicos de alta calidad parecen proporcionar a los productores de los países en desarrollo buenas oportunidades de aumentar sus cuotas en los mercados del Norte a mediano y largo plazo.

B. Sobrepuestos

35. En general, el sobrepuesto de los productos agropecuarios biológicos obedece a los mayores costos de producción y comercialización relacionados con un menor rendimiento, mayores pérdidas posteriores a la cosecha, gastos de certificación y costos más altos de manipulación y comercialización²⁵. Por ejemplo, el costo del azúcar biológico es considerablemente más alto que el del azúcar tradicional²⁶. Aun así, esa diferencia de costo no

²⁴ Es probable que las medidas de apoyo a la producción biológica de los países desarrollados aumente considerablemente, por ejemplo en el marco de los programas agroambientales de la Unión Europea. En los Estados Unidos, varios Estados han comenzado a subvencionar la reconversión a sistemas de agricultura biológica, así como la certificación. En los países en desarrollo, por el contrario, los gobiernos dan poco apoyo a la producción biológica y las subvenciones son prácticamente nulas.

²⁵ El limitado comercio minorista, los mayores riesgos asociados a la manipulación, los menores volúmenes de manipulación y venta, la educación de los vendedores y las campañas especiales de promoción e información de los consumidores son factores que aumentan los costos.

²⁶ Según un estudio, los siguientes factores dan lugar a un aumento de los costos: a) la transición a la producción biológica; b) el mayor costo de la mano de obra; c) los menores rendimientos de los cultivos en pie (del 20 al 60%); d) la merma de la eficiencia en la refinera (que puede llegar al 20-30%); e) los costos adicionales de manipulación para evitar mezclar la caña (o la remolacha) biológica con la tradicional, así como el azúcar de ambos tipos; y f) los costos adicionales relacionados con los requisitos de saneamiento para la maquinaria en el campo y en la refinera con el fin de mantener la integridad del producto biológico. Por otra parte, los costos de los insumos son menores. En el caso del Brasil, el sobrepuesto es alto y compensa las pérdidas de rendimiento (los rendimientos del azúcar biológico se estiman en un promedio de 70 toneladas de caña por hectárea, frente a 85 toneladas en el caso de la caña de cultivo tradicional). El precio en el mercado de exportación es tres veces superior al del azúcar tradicional. En el mercado interno, el azúcar biológico que se vende ahora en los supermercados brasileños cuesta, según el informe, cinco veces más que el azúcar tradicional.

Peter J. Buzzanell (Director Ejecutivo, Peter Buzzanell & Associates, Inc.), Organic Sugar: Short Term Fad or Long Term Growth Opportunity? Para la Organización Internacional del Azúcar, noveno Seminario Internacional titulado "Hot Issues for Sugar", 21 de noviembre de 2000, Londres (Reino Unido).

impide a los productores y a los agentes de comercialización lograr mayores ganancias, gracias al sobreprecio aplicado a la producción biológica en la venta al detalle. Como ocurre con la mayoría de los demás productos básicos, la proporción correspondiente a los precios al productor en los precios al por menor de los productos biológicos difícilmente supera el 10-20%. Por lo tanto, incluso unos costos de producción considerablemente más altos pueden, en teoría, compensarse con un sobreprecio moderado en la venta al detalle, a condición de que los agentes de comercialización (como los importadores, los mayoristas y los minoristas) no se apropien de la totalidad o de la mayor parte de los ingresos adicionales.

36. Al intentar responder a la pregunta de si los productos biológicos²⁷ son más caros que los tradicionales en términos reales, debe tenerse presente que, en general, los precios de los alimentos no incorporan los costos ambientales y sanitarios de los métodos tradicionales de producción, elaboración y manipulación. Esos importantes costos sociales y ambientales se deben, entre otras cosas, a la erosión del suelo, al consumo excesivo de agua y a la contaminación, así como a los efectos ambientales y ocupacionales del uso de productos agroquímicos. Si esos costos se incorporaran parcial o íntegramente, los costos de producción y elaboración de los productos biológicos quedarían muy por debajo de los de la producción tradicional. Es posible que el sobreprecio disminuya a medida que aumente la producción. A largo plazo, ello podría contrarrestarse con políticas que den lugar a una mayor incorporación de los costos ambientales.

37. En cada mercado de la OCDE y en cada grupo importante de productos, unos cuantos comerciantes especializados en productos biológicos tienden a dominar las importaciones²⁸. Esta estructura de mercado entraña el riesgo de que el sobreprecio a nivel minorista termine en gran medida en manos de unas pocas empresas de comercialización²⁹. Los rigurosos requisitos de certificación y la función de ciertas etiquetas ambientales a este respecto pueden reforzar el poder de negociación de las principales empresas de comercialización. Esto explica el interés de los productores y de los consumidores en que se apliquen sistemas de comercio leal para aumentar la producción, la exportación y la comercialización de productos agropecuarios biológicos a unos precios justos para el productor. Estudios prácticos de la UNCTAD en la India, por ejemplo, muestran que un número sustancial de pequeños productores no obtienen

²⁷ Cabe señalar también que las estimaciones de los costos de la producción agrícola biológica suelen diferir conceptualmente de las de los productos alimenticios tradicionales, porque la producción biológica no se concentra en un único cultivo. Los sistemas agrícolas biológicos se basan en la rotación de varios cultivos, y los costos de producción se distribuyen entre ellos sobre la base de una serie de peculiaridades locales de la gestión y selección de cultivos y de los períodos de maduración.

²⁸ CCI, *op. cit.* y M. Buley, An overview on the European market with special emphasis on Germany, documento presentado en los seminarios sobre el desarrollo de las exportaciones de alimentos y bebidas biológicos en Asia, CCI, 14 de septiembre de 2000.

²⁹ Parece ser que los grandes exportadores con cauces de comercialización bien establecidos logran captar un sobreprecio considerable. En cambio, no se dispone de información acerca del sobreprecio que consiguen los numerosos pequeños agricultores que trabajan con grandes exportadores/importadores, o las pequeñas empresas que exportan por otros cauces.

ningún beneficio del cultivo de especias biológicas, ya que deben vender sus productos en mercados no biológicos. Además, los sobrepuestos difieren considerablemente de un producto a otro. Por ejemplo, el sobrepuesto de las especias en la venta al detalle no supera por lo general el 5%, mientras que el del té de alta calidad ha llegado a ser del 1.000%³⁰.

38. Además de promover las exportaciones, la agricultura biológica ofrece múltiples beneficios en lo que respecta a la conservación de los recursos naturales, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible. La rehabilitación de la fertilidad del suelo mediante la ordenación ecológica y el cultivo diversificado de los alimentos tradicionales pueden aumentar la capacidad de recuperación de los sistemas agrícolas, mejorar la nutrición en los hogares y reducir la dependencia del monocultivo en los mercados inestables. Uno de los principales desafíos que afrontan los gobiernos de los países en desarrollo es elaborar políticas de agricultura biológica que combinen la generación de ingresos con una mejor producción interna de alimentos. Esto último supone aumentar la productividad de las zonas más pobres elevando al máximo el uso de los recursos locales. Esas políticas prestarían más atención a la autosuficiencia, las necesidades locales de alimentos y la salud de los agricultores de escasos recursos. Además, al generar más empleo, la agricultura biológica puede frenar la creciente migración a las zonas urbanas³¹. La experiencia demuestra que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo los agricultores son conscientes de las mejoras ambientales, ocupacionales y sanitarias que la producción biológica puede generar³², pero su principal motivación sigue siendo aumentar sus ingresos a corto plazo³³ y no la preocupación por el medio ambiente a más largo plazo. Esto explica la función fundamental de los sobrepuestos.

³⁰ Algunos productores y minoristas prefieren en determinados momentos vender la producción excedentaria en los mercados ordinarios para evitar que bajen los sobrepuestos en los mercados especializados.

³¹ N. Scialabba, secretaria de la FAO, Factors influencing organic agriculture policies with a focus on developing countries, documento presentado en la Conferencia Científica 2000 de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica, Basilea, 28 a 31 de agosto de 2000.

³² Aparte del sobrepuesto, los productores de té de la India entrevistados por la UNCTAD adujeron las siguientes razones para la reconversión a la producción biológica: i) los servicios de extensión agrícola proporcionan pequeños préstamos iniciales; ii) con el tiempo (seis a ocho años), los agricultores se esperan un aumento de la productividad y una reducción de los costos de producción (por ejemplo, las plantas de pimiento biológico deben replantarse cada 15 ó 20 años, mientras que las no biológicas se replantan cada 6 años); iii) la certificación colectiva ha reducido los costos de certificación; y iv) la agricultura biológica ofrece la garantía de un precio y un mercado fijos, en lugar de las incertidumbres asociadas con las subastas.

³³ El aumento de los ingresos no se deriva sólo de los sobrepuestos, sino también de la reducción de los costos de producción. Como lo han demostrado los cultivadores de café biológico de Costa Rica y los productores de maíz biológico de Kenya, los rendimientos estables, gracias a la mayor fertilidad del suelo, combinados con el menor costo de los insumos (incluida el agua), conducen a un resultado mejor que el de la agricultura tradicional a plazo mediano (para

VII. MEDIDAS NECESARIAS PARA AUMENTAR LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN

A. Medidas generales

39. Para mitigar las limitaciones con que tropiezan la producción y la exportación de productos agropecuarios y alimenticios de los países en desarrollo pueden considerarse varias medidas. Los gobiernos de los países exportadores e importadores y la comunidad internacional tienen un papel que desempeñar a ese respecto, particularmente en la creación de un entorno propicio al sector empresarial, que debe adaptar sus estrategias comerciales a las nuevas realidades del mercado. Las medidas comprenden lo siguiente: i) el acceso a insumos de alta calidad, como semillas mejoradas; ii) el mejoramiento de las corrientes de información; iii) el mejor acceso a la financiación, en particular para los pequeños productores; iv) la armonización de las normas; v) el apoyo a los esfuerzos de comercialización; y vi) la creación de vínculos y estructuras de asociación dentro de los países y entre ellos.

40. En muchos países en desarrollo, en particular en los menos adelantados, los pequeños productores tienen dificultades para obtener semillas de alta calidad, así como asesoramiento técnico sobre los métodos de producción mejorados. Aparte de la disponibilidad material de insumos, es crucial que se amplíen los servicios de extensión, reducidos recientemente a raíz de las restricciones presupuestarias.

41. El mejoramiento del acceso a los datos del mercado y a la información sobre las normas y los requisitos de calidad acrecentaría considerablemente las posibilidades de los productores de los países en desarrollo, en particular de los pequeños agricultores, de producir para mercados específicos y de adoptar medidas para que sus artículos cumplan los requisitos oficiales y oficiosos. Las organizaciones intergubernamentales, incluida la UNCTAD, tienen un importante papel que desempeñar en esta esfera.

42. La falta de acceso al crédito es un problema importante para los productores de los países en desarrollo. Los riesgos inherentes a la producción y a la comercialización de los productos agropecuarios limitan el acceso a los créditos comerciales convencionales, en tanto que el uso de los métodos de financiación y gestión de riesgos adaptados a las características específicas de la producción agropecuaria puede tropezar con obstáculos en la legislación nacional. Además, el conocimiento de la gestión estructurada de los riesgos financieros y relativos a los precios de los productos básicos suele ser limitado tanto en el sector público como en el sector privado de los países en desarrollo. Es necesario facilitar el uso de esas técnicas, inclusive mediante enmiendas legislativas, prestar asistencia técnica e impartir capacitación para que los productores puedan reducir los costos financieros y eliminar este obstáculo a la expansión.

43. Como ya se señaló, la armonización de las normas de calidad, que ya coinciden a menudo en gran medida, facilitaría considerablemente los esfuerzos de exportación de los productores de los países en desarrollo.

Costa Rica, véase el servicio de noticias de la Agencia Reuters, 10 de abril de 2001, citado en: www.planetark.org/dailynewsstory; para Kenya, véase N. Scialabba, op. cit., pág. 10).

44. Establecer vínculos con los compradores de países desarrollados puede constituir una inversión importante para los productores de países en desarrollo. Sin embargo, hay varias maneras de reducir los costos mediante alianzas, ya sea entre los productores, en forma de asociaciones de la industria o los exportadores nacionales o regionales, o entre los productores y los compradores, por ejemplo mediante acuerdos con cadenas de supermercados. En este último caso, los productores de países en desarrollo mejorarían sus posibilidades si negociaran colectivamente con los compradores.

B. Medidas relacionadas con los productos que ocupan nichos en el mercado, en particular los alimentos y bebidas biológicos

45. Hay varias medidas a corto y mediano plazo que los países en desarrollo deberían tomar en consideración para mejorar sus oportunidades de producción y exportación: i) la creación de mayor conciencia; ii) la realización de investigaciones y estudios de mercado; iii) la facilitación de la certificación y la reducción de sus costos; iv) la elaboración de normas nacionales; v) el desarrollo de los mercados locales; y vi) la prestación de apoyo gubernamental y técnico apropiado.

46. Es necesario aumentar los conocimientos sobre las oportunidades comerciales para los productos biológicos, así como sobre los beneficios ambientales, económicos y sociales de la producción biológica. La creación de conciencia es fundamental también para ayudar a desarrollar los mercados internos de productos biológicos. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel fundamental, en particular en la sensibilización de los consumidores y de los pequeños agricultores.

47. Se necesita una mayor labor de investigación y desarrollo para promover la agricultura biológica en los países en desarrollo. Por ejemplo, hace falta individuar o desarrollar nuevas variedades de plantas resistentes a las plagas y enfermedades y de más alto rendimiento. Otras esferas de investigación que hay que promover son los métodos biológicos de lucha contra las plagas, el desarrollo de procesos agropecuarios adaptados a las condiciones locales, el aprovechamiento de los subproductos y el desarrollo de productos biológicos de valor elevado³⁴. También hacen falta más investigaciones de mercado, en particular acerca de los sobrepuestos y de las condiciones en que los productores/exportadores pueden obtenerlos. Deben investigarse estrategias de comercialización y evaluarse las oportunidades de comercio electrónico. Además, valdría la pena estudiar el uso de marcas de fábrica o indicaciones geográficas para diferenciar los productos, especialmente en los mercados de exportación.

48. El alto costo de la certificación es un impedimento importante al aumento de la producción agropecuaria certificada en los países en desarrollo. Para reducir esos costos podrían adoptarse varias medidas, entre ellas las siguientes:

- asistencia de los donantes y compartición de costos con asociados de los países desarrollados, por ejemplo en el marco de proyectos de comercio leal o de desarrollo;

³⁴ El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el Fondo Común para los Productos Básicos podrían desempeñar un papel útil en este sentido.

- capacitación de inspectores locales y otro personal para que colaboren con un órgano internacional de certificación en un determinado país en desarrollo;
- elaboración de un sistema nacional de certificación respaldado por el gobierno, con asistencia de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica o de donantes bilaterales/multilaterales;
- acreditación internacional de los órganos nacionales de certificación, por ejemplo por el Servicio de Acreditación Internacional de Productos Biológicos (IOAS) de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica y las autoridades competentes en los principales países importadores;
- negociación de acuerdos de equivalencia, incluido, por ejemplo, el reconocimiento en virtud del Reglamento N° 2092/91 de la Unión Europea;
- mecanismos flexibles que hagan la certificación más asequible para los pequeños productores, por ejemplo "la certificación general" (como la certificación de zonas geográficas enteras o de grupos de productores, en lugar de empresas individuales);
- prestación de asistencia especial para la certificación en los países menos adelantados;
- cooperación regional en el desarrollo de normas, métodos de certificación y organizaciones de certificación.

49. La elaboración de normas nacionales puede proporcionar un marco amplio para la promoción de la agricultura biológica y constituir la base para los organismos de certificación. Las normas son particularmente importantes para los países en desarrollo que son grandes productores y exportadores³⁵.

50. Actualmente, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo prestan un apoyo escaso o nulo a la agricultura biológica. Sin embargo, es mucho lo que se podría hacer. Por ejemplo, las políticas y normas agrícolas podrían incluir incentivos especiales a la producción biológica, como la desgravación fiscal o préstamos a bajo tipo de interés. Los servicios de extensión agrícola y las organizaciones de productores podrían prestar asistencia en la reconversión a métodos biológicos. Los gobiernos también pueden ayudar en la comercialización y venta en el extranjero y en el suministro de información. En la India, por ejemplo, el Programa Nacional de Producción Biológica se estableció con el fin de crear un

³⁵ Sin un apoyo activo del gobierno, la exportación de productos biológicos certificados puede convertirse en una actividad que sólo los grandes agricultores o los grupos muy organizados de pequeños propietarios pueden permitirse. Aunque existe un programa de criterios de acreditación para la certificación de los pequeños propietarios de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica, no hay acuerdo general acerca de cómo deberían organizarse la inspección y la certificación de los pequeños propietarios. Esto suele entrañar altos costos para los productores y por lo tanto dificulta la exportación por los países en desarrollo. N. Scialabba, op. cit.

mecanismo institucional para la producción y exportación de productos alimenticios biológicos, teniendo en cuenta los requisitos de los mercados internacionales.

51. El desarrollo de los mercados locales puede permitir economías de escala. Un mercado local activo es necesario también para exportar con variedad y calidad. Los gobiernos pueden respaldar el crecimiento de los mercados nacionales de diversas maneras, entre ellas mediante la educación de los consumidores y la organización de ferias/mercados de productos biológicos. Para desarrollar los mercados locales y elevar la conciencia de los consumidores locales, puede ser útil promover conceptos tales como el de la "agricultura sostenible con bajos insumos externos" del sur de la India, el de las "hortalizas inocuas" de Viet Nam o el de los "alimentos verdes" de China.

52. Factores que normalmente constituyen una desventaja, como el tamaño pequeño de los mercados para los productos ecológicamente preferibles y la dependencia del apoyo de donantes, pueden incluso favorecer a los países menos adelantados. En efecto, producir para mercados especializados puede ser una de las pocas opciones de esos países para diversificar sus exportaciones hacia productos de valor añadido.

53. Los países importadores podrían aplicar las siguientes medidas para promover las importaciones de productos biológicos de países en desarrollo:

- Información de mercado: los gobiernos de los países desarrollados y los organismos de fomento de las importaciones podrían facilitar el suministro de información sobre las normas y los reglamentos aplicables a los productos biológicos, las oportunidades de mercado y otros factores de interés para los exportadores de los países en desarrollo.
- Asistencia técnica: los donantes multilaterales y bilaterales, así como los organismos de fomento de las importaciones, podrían aumentar la asistencia técnica prestada a los países en desarrollo con posibilidades de producir y exportar productos biológicos.
- Acceso más fácil a los mercados: se necesitan requisitos y procedimientos menos complicados. Esto incluye la aplicación mejorada del concepto de equivalencia. Además, las normas y los requisitos de conformidad para los productos biológicos no deben discriminar en contra de las importaciones. Los gobiernos y los órganos de normalización de los productos biológicos deberían cumplir asimismo las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.
- Aumento de los contingentes en el marco de los sistemas de contingentes arancelarios: la nomenclatura del Sistema Armonizado no contiene actualmente líneas arancelarias específicas para los productos biológicos. Sin embargo, dentro del sistema de contingentes arancelarios, los productos biológicos podrían incorporarse en categorías específicas de contingentes sujetos a aranceles bajos³⁶.

³⁶ Recientemente, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos elevó el contingente del azúcar especial, en gran parte para dar cabida al crecimiento de la demanda de azúcar biológico en los Estados Unidos.

- Marcas de fábrica: los países en desarrollo podrían tratar de obtener marcas de fábrica para determinadas categorías de productos biológicos. Aunque por ahora es un asunto comercial no resuelto, la ampliación de las indicaciones geográficas a una serie de productos biológicos podría ofrecer oportunidades de ampliar los mercados para productos de alta calidad y obtener sobrepuestos mayores.
- Preocupaciones no comerciales: la agricultura biológica puede permitir a los pequeños agricultores de países en desarrollo lograr la seguridad alimentaria en el hogar, junto con un cierto ingreso, a la vez que regeneran las tierras, recuperan diversidad biológica y suministran alimentos de calidad a las comunidades locales³⁷. Podría merecer la pena examinar en qué medida estos argumentos justifican la aplicación de medidas de ayuda interna en los países en desarrollo, en virtud del artículo XX del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.
- Vínculos de asociación y gestión responsable de los productos: los países desarrollados deberían alentar y apoyar las asociaciones comerciales de los supermercados a nivel internacional y entre los sectores público y privado, así como las organizaciones de comercio leal y otras análogas a lo largo de la cadena de suministros.
- Medidas de apoyo: el aumento de las medidas de apoyo a la producción biológica en los países desarrollados puede hacer menos transparente el cumplimiento de los compromisos relativos a la reducción de la ayuda interna. También puede introducir elementos de competencia desleal en los nichos de mercado para productos biológicos. Estos asuntos requieren atención en el marco de la OMC.

VIII. CUESTIONES QUE PODRÍAN EXAMINAR LOS EXPERTOS

54. Los expertos podrían examinar las siguientes cuestiones:

Acceso al mercado

- cuáles han sido los principales obstáculos a la entrada de productos alimenticios en los mercados internacionales; si la naturaleza de los obstáculos es diferente en los países desarrollados y en desarrollo; qué puede hacerse para eliminar esos obstáculos; qué se ha hecho en respuesta a ellos;
- si las preferencias arancelarias, por ejemplo para los países ACP, son un factor importante para el éxito de las exportaciones.

Entrada en los mercados

- qué importancia tienen las necesidades de información sobre el mercado en el contexto del aumento de la capacidad de producción y exportación de productos alimenticios; cómo puede mejorarse el acceso a esa información por las empresas que no están

³⁷ Para más información, véase Angelina M. Briones, op. cit.

vinculadas a firmas internacionales; si los arreglos de cooperación entre exportadoras son útiles en este sentido; qué pueden hacer los gobiernos;

- si las empresas internacionales de venta al detalle, como las cadenas de supermercados, proporcionan oportunidades importantes para la entrada en mercados de importación; si hay problemas de envergadura relacionados con los vínculos contractuales o de otra índole con las cadenas de supermercados y las empresas alimentarias internacionales de integración vertical; si la liberalización del comercio en los países importadores mejoraría de manera significativa la contribución de las grandes empresas internacionales a las exportaciones de los países en desarrollo;
- si, a juicio de los expertos, hay oportunidades significativas para la venta directa por las empresas de los países exportadores; si estas empresas pueden competir eficazmente con las grandes compañías multinacionales y las empresas compradoras de los países desarrollados; si el establecimiento de arreglos de cooperación entre exportadores podría suponer un impulso importante;
- qué posibilidades tienen los países en desarrollo de establecer marcas registradas o de diferenciar sus productos en los mercados importantes; si las tienen, cómo pueden hacerlo de la manera más eficaz posible.

Normas y calidad

- si la existencia de normas múltiples sitúa a los productores y exportadores de los países en desarrollo en desventaja; qué puede hacerse a este respecto (reconocimiento mutuo, armonización, información mejorada, acuerdos relativos a medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio);
- si es conveniente, y si es posible en la práctica, racionalizar las diferentes normas, tales como la ISO 9000, la ISO 14000 y el sistema HACCP, y si eso ayudaría a los países en desarrollo o constituiría una desventaja;
- cuáles son las principales necesidades de cooperación técnica para cumplir las normas de calidad y establecer la competencia de gestión requerida; si podría pensarse en establecer un fondo para este propósito, cofinanciado por los gobiernos y el sector privado (de los países desarrollados y en desarrollo).

Productos que ocupan nichos en el mercado

- cuáles productos biológicos y otros artículos especializados son los mejores candidatos para la producción y exportación por los países en desarrollo; qué otros factores contribuyen a la promoción eficaz de la agricultura biológica;
- si hay experiencias nacionales de interés sobre medidas adoptadas para aumentar las oportunidades de producción y exportación de productos biológicos, en particular, para crear conciencia, realizar investigaciones y estudios de mercados, facilitar la certificación y reducir sus costos, elaborar normas nacionales, desarrollar los mercados locales y prestar un apoyo gubernamental y técnico apropiado.

Estrategias

- cuál es la división óptima del trabajo entre los gobiernos y el sector privado, en lo que respecta al mejoramiento y la garantía de la calidad;
- de qué manera podrían los países importadores aplicar medidas especiales para promover las importaciones de productos biológicos desde países en desarrollo (equivalencia, reconocimiento de la acreditación de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica, aumento de los contingentes en el marco de los sistemas de contingentes arancelarios, concesión de preferencias arancelarias para los productos biológicos, o asociaciones internacionales y buena gestión de los productos);
- cuáles son las experiencias nacionales, si las hay, en lo que respecta a las estrategias nacionales de facilitación de la producción y exportación de productos biológicos (por ejemplo, creación de conciencia, promoción de la labor de investigación y desarrollo, facilitación de la certificación, elaboración de normas nacionales, creación y expansión de los mercados locales);
- qué puede esperarse de la UNCTAD, junto con el CCI y otras organizaciones internacionales competentes, en lo que respecta a:
 - suministrar información, investigaciones, análisis y asesoramiento de política (información de mercado, mejor conocimiento de las cadenas de suministros, diferenciación de productos, otros asuntos);
 - garantizar la transparencia, así como la armonización y compatibilidad de las normas y los requisitos de calidad;
 - actividades de cooperación técnica, específicamente respecto de los productos biológicos, la posible ampliación de los proyectos que realiza en los países el Grupo de Trabajo PNUMA/UNCTAD para el Mejoramiento de la Capacidad en Materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, y la vinculación del trabajo de aprovechamiento de los conocimientos tradicionales para el desarrollo y el comercio con la asistencia técnica para aumentar la capacidad de producción y exportación de productos ecológicamente preferibles en los países en desarrollo;
 - la cooperación regional, inclusive entre los países menos adelantados, en relación con los productos ecológicamente preferibles;
 - el mejoramiento de las estrategias de las empresas y las políticas de los gobiernos;
 - el mejoramiento de la infraestructura de financiación interna estructurada.
