

Principales resultados

Estudios nacionales y regional realizados para UNCTAD, en el marco del Proyecto UNCTAD/FIELD sobre Construcción de Capacidades para el Mejoramiento en la Gestión de Políticas y la Negociación en Temáticas Clave de Comercio y Ambiente. Proyecto INT/0T/2AQ.

Punto de Partida

- La agricultura de la región enfrenta un mercado en el cual, pese a la tendencia de levantamiento de barreras arancelarias, también se da la adopción de medidas más estrictas para el comercio internacional.
- Entre estas medidas están los requisitos relacionados con la inocuidad de los alimentos y otros varios como los MRLs, los cuales se consideran parte de los requerimientos ambientales que los principales mercados de exportación están exigiendo.
- De ahí que los requerimientos ambientales en los países destino de las exportaciones agrícolas pueden llegar a tener un impacto directo y profundo sobre el acceso que los países de la región logren a los principales mercados de exportación.

Lo realizado



- Estudios de caso en acceso a mercados para Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Cuba:
 - Identificar las regulaciones que los países que constituyen los principales mercados de exportación (Estados Unidos, Europa, Japón y Canadá) imponen a los productos agrícolas de la región
 - Determinar la capacidad que los sectores exportadores nacionales con el apoyo de los gobiernos locales, poseen para enfrentarlas bajo las condiciones actuales. O las áreas en las que se necesita accionar para crear estas capacidades a futuro a nivel nacional.
- Los productos de interés escogidos por los países van desde el melón, azúcar, banano, Café, Jugo de toronja y naranja, Zapallo, Cacao, ajonjolí y marañón, entre otros. La mayoría han formado parte de la actividad exportadora de la región.

Regulaciones en los mercados seleccionados para productos convencionales: Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón

- Regulaciones de aplicación obligatoria -Reglamentos-
- La situación en cuanto a Normas de aplicación voluntaria en los principales mercados
 - EUREPGAP
 - Certificación de la Alianza para Bosques
 - Comercio Justo
 - Códigos de Conducta
- Análisis sobre las Condiciones reales de cumplimiento de las normas y requisitos por parte de gobiernos y sector productivo y exportador de la región

En el caso de la agricultura orgánica en la región:

- **Café:**
"Cafés Certificados".
- **Banano:**

La apertura hacia estos nuevos mercados ha empezado a modificar el panorama de la producción de banano orgánico, tanto a nivel técnico como a nivel organizativo.

- **Jugo de toronja y naranja**

Cuba produce este producto prácticamente para Suiza, sin que haya logrado satisfacer completamente la demanda de este mercado.

- **Cacao**

En el caso estudiado, en República Dominicana, de la superficie total cultivada de cacao, unas 600,000 áreas (32,000 hectáreas) son cultivadas de forma orgánica representando el 25%.

- **Ajonjolí y Marañón**

En el caso de El Salvador se ha estimado que aproximadamente el 20% de la producción nacional de ajonjolí es certificada como orgánica, cultivada en alrededor de 19% de la superficie.

Las principales conclusiones:

a) Generales

- La imposición del cumplimiento de normativas de carácter ambiental en los procesos productivos de los países exportadores, se constituyen en una seria limitación principalmente para los países de la región, debido a:
 - Debilidades en el aparato institucional
 - No existen incentivos para los sectores empresariales para que estén preparados para enfrentar cualquier regulación en los mercados destino de las exportaciones
 - El hecho de que la capacidad exportadora de nuestros países haya basado en precios bajos y en cantidad para abastecer los mercados.
 - El tamaño de las PYMES, para quienes es difícil cumplir con los requisitos ambientales; más que para las empresas grandes.
 - Disponibilidad de materias primas, insumos especializados, tecnología y adecuación de las facilidades de información.

- Imposibilidad material de la mayoría de los productores de conocer, previa aprobación, las nuevas normas y regulaciones internacionales de carácter medioambiental (básicamente en razones económicas).
 - Inestabilidad en el seguimiento de los temas por parte de los técnicos del sector público especializado.
 - La difícil comprensión del lenguaje técnico utilizado, los costos de traducción, los costos de reajuste
- En la práctica, los impactos potenciales de los requisitos o normas ambientales sobre las exportaciones de los países de la región varían, según el producto y según los exportadores.

Específicas

En cuanto a las condiciones actuales del sector productivo y exportador:

- Serias limitaciones en términos de infraestructura, acceso a tecnología y capacidad institucional, que impide a los países de la región, reaccionar de manera ágil ante cambios los requerimientos ambientales impuestos.
- Pequeños y medianos productores agrícolas: sector mucho más vulnerable, no existen políticas públicas sistemáticas en la región ni instituciones que estén trabajando también en forma sistemática por su incorporación a los sectores productivos.

- La premisa de partida es que en la búsqueda del cumplimiento de normas y requisitos ambientales de mercados de exportación, se presenta una oportunidad para mejorar las condiciones de producción y comercialización para mercados que no solo reconocen ese esfuerzo sino que lo exigen.
- Sin embargo tal premisa contrasta con la realidad de la región:

Muchas áreas de agricultura orgánica de subsistencia, donde los productores no poseen medios para la adquisición de medios de producción costosos, y tienen pocas posibilidades para crear productos de calidad y poder venderlos en el mercado.

Las condiciones en cuanto a los productos orgánicos:

- Fueron identificadas dificultades en cumplimiento de volúmenes de producción, especialmente cuando se trata de abastecimiento de producto fresco
- Existencia de una desorganización generalizada de los productores y comercializadores: Las alianzas son momentáneas, coyunturales.
- Falta de coordinación del sistema gubernamental con los demás sectores de la sociedad (productores, exportadores y demás sectores organizados).

- Destaca un fuerte incremento de certificadores, que si bien es voluntaria, puede generar en el sector industrial confusiones sobre etiquetas y conceptos.
- Se presenta como reto importante al futuro cercano aclarar y definir bien las relaciones entre los distintos tipos de certificaciones, por ejemplo con productos sostenibles y comercio justo.
- Se requiere aclarar y generar alianzas entre los productores trabajando bajo distintos tipos de certificación.
- Uno de los impedimentos mayores a la entrada a la producción orgánica es el costo de la misma. Aunque se ha logrado reducir los costos comparado con el inicio, usando agentes regionales de certificación, en lugar de internacionales, entre otros mecanismos.

En cuanto al apoyo a los productores y exportadores:

Dificultades principales:

- Inexistencia de líneas de crédito especiales para el sector orgánico y dificultades en general para el acceso a financiamiento por parte del sector agro exportador.
- Carencias serias en cuanto a la asistencia técnica para producción y proceso que brindan los gobiernos nacionales, y mucho más en cuanto al fomento de asociatividad entre los grupos y pequeños y medianos productores.

Esfuerzos identificados:

- El apoyo gubernamental para la producción agrícola en general, y orgánica en particular, en los países estudiados ha sido muy escaso. Algunos esfuerzos institucionales en cuanto a comercialización e inteligencia de mercados se han encontrado, pero son evidentemente insuficientes.
- Destacan los esfuerzos del sector no gubernamental y de la cooperación internacional en la región, incluyendo fuentes norteamericanas, alemanas, suizas, suecas y otras: Estos programas proporcionan asistencia técnica para la producción y el procesamiento, y trabajan mucho en la asociatividad.
- Existe una evidente debilidad generalizada en la implementación de sistemas de control, lo cual provoca desorden en la prestación de servicios de certificación
- El fomento de la agricultura orgánica no está organizado/estructurado ni cuenta con estrategias claras y a largo plazo.

Todo ello conlleva a que en la generalidad de los casos los productores se ven obligados a enfrentar los mercados solos.

Programas y proyectos en ejecución

Sector gubernamental:

- Los esfuerzos están orientados en primer lugar a la definición y establecimiento de las bases legales para la producción, comercialización y exportación. A su vez al establecimiento o mantenimiento de programas de agricultura orgánica a nivel nacional, o bien de programas de fomento agrícola en sectores no tradicionales.
- Es posible identificar algunas instituciones promotoras del comercio, orientadas al fomento de la exportación, a través de facilitar trámites y conocimientos de mercado entre los sectores productivos.
- Pero también se encuentran Ministerios o instituciones homólogas de rango ministerial, cuya misión es el comercio exterior, tratando de avanzar con iniciativas de apoyo a los sectores productivos exportadores, aunque bastante incipientes todavía.

- Mucho se canaliza con proyectos o programas cortos de capacitación, dirigidos a números reducidos de empresarios que logran ubicarse en los lugares y condiciones necesarias para recibirla.
- Los esfuerzos mayores en el ámbito gubernamental, pero con una fuerte participación de los sectores productivos se da en el caso de la agricultura orgánica, para alcanzar la inclusión como país tercero ante la Unión Europea.
- Los procesos de búsqueda de equivalencia ocupan mucho de los esfuerzos que se realizan, por ejemplo en El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Sector privado:

- Los exportadores obtienen la información de las fuentes mismas de los compradores de sus productos, y lo difunden y transmiten a sus proveedores locales.
- Congresos, seminarios y talleres de análisis para adaptación a las condiciones del mercado. Asistencia a ferias se ha convertido en una práctica de búsqueda y apertura de mercados muy usual
- Iniciativas de asistencia a los productores directos, y un esfuerzo todavía inicial de introducir códigos de conducta hacia la sostenibilidad.
- Participación activa del sector privado, a través de los mismos empresarios, o sus representantes, como las cámaras de comercio y agricultura, en las negociaciones internacionales que involucran directamente a los países de la región, por ejemplo en la reciente negociación del CAFTA.

En cuanto a mecanismos de información:

- En general la conclusión en los países es la misma: no han existido procesos serios de consulta de mercados, que hayan facilitado la elaboración de planes de contingencia, que permitan realizar cambios estratégicos con respecto a la imposición de nuevos requerimientos ambientales.
- Es evidente que los productores pequeños y medianos no manejan información sobre los requerimientos de los mercados de exportación, sólo los comercializadores exportadores.

En cuanto al desarrollo de políticas y estrategias nacionales

- Algunos gobiernos han iniciado programas de capacitación en normas específicas como Eurepgap, así como información referente a Bioterrorismo, pero esta información está muy enfocada a productores convencionales grandes, que por lo general producen y exportan, no se ha llegado con esta información a los productores orgánicos.
- Los sectores exportadores tradicionales tienen un sistema de recepción y búsqueda de información ya establecido a través de los años, tanto a nivel tradicional como orgánico, y especiales. Pero el exportador de productos nuevos, aprende a través de la experiencia propia y ajena.
- En el sector Gubernamental se requiere que estos mecanismos se fortalezcan, agilicen y coordinen con los todos los ministerios involucrados (coordinación interministerial).

- En materia de agricultura orgánica a nivel gubernamental, se evidencian esfuerzos por establecer y desarrollar una institucionalidad y ordenamiento del sector, sin embargo existe aún un largo camino por recorrer.
- Todas las entidades identificadas: Ministerios de Agricultura, Ministerios de Economía, Ministerios de Comercio Exterior, Programas Nacionales de Agricultura Orgánica, y varios otros, enfrentan dificultades para la integración y coordinación de esfuerzos.

Algunas de las razones que podrían explicar esta realidad son:

- La existencia de gran cantidad de actores trabajando en el mismo tema, que hace difícil el trabajo conjunto y coordinado, que incluya a todos o a la mayoría.
- Existen actitudes que limitan el trabajo en equipo y la llegada a consensos y acuerdos.
- Ausencia de compromiso de los actores hace fracasar las pocas instancias de coordinación que existen como son las comisiones interinstitucionales y multisectoriales.
- La falta de seguimiento de muchas iniciativas y programas hace que los actores que participan de ellas no deseen invertir su tiempo en otras iniciativas posteriores.
- La forma como están definidas las legislaciones nacionales conduce a la existencia de "feudos" que son defendidos por recelo.

Para avanzar en soluciones ante estos problemas, primeramente se debe reconocer las limitaciones del aparato estatal para dar seguimiento a todas las actividades y necesidades; con recurso humano reducido, falta de equipamiento, capacitación insuficiente.